

Controle externo e qualidade da educação pública: aprendizagens a partir do Programa de Visita às Escolas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Adriano Alves Doto¹

Alexsandro Santos²

Barbara Popp³

Silvia Yuri Matsumoto⁴

RESUMO

O artigo se propõe a dialogar com o campo de estudos da ciência política e da administração/gestão pública, mobilizando o debate em torno do princípio legal da garantia do padrão de qualidade e de sua materialização na formulação e implementação de políticas e programas educacionais. Os autores discutem as disputas em torno da definição do conceito de qualidade e, a seguir, relatam e analisam a experiência do Programa de Visita às Escolas (PVE) realizado pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). Identifica-se que a realização do Programa produziu efeitos importantes: i. na ampliação da capacidade de fiscalização e controle externo do próprio TCMSP para a área da educação; ii. na aceleração dos processos decisórios, e das correções necessárias na formulação

1 Economista (FEA-USP) e Advogado (FDUSP). É Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

2 Pedagogo, Mestre em Educação: História, Política, Sociedade (PUCSP), doutor em Educação (FEUSP) e pós-doutorando em Administração Pública e Governo (NEB-FGV). Diretor-Presidente da Escola do Parlamento e Professor Colaborador no Programa de Pós-Graduação em Educação e no Programa de Mestrado Profissional em Formação de Gestores da Unicid.

3 Pedagoga, Mestre e Doutora em Educação (FEUSP). É Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

4 Economista (PUC-SP). É Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo

e implementação de programas liderados pela Secretaria Municipal de Educação, dotando algumas de suas ações de maior efetividade e iii. na ampliação e qualificação do debate público sobre a qualidade da oferta educativa na rede municipal de ensino fundamental de São Paulo.

Palavras-chave: qualidade da educação; políticas públicas; controle externo; Tribunal de Contas do Município de São Paulo; Programa de Visita às Escolas.

Introdução

1. O princípio da garantia do padrão de qualidade em educação

Em 2002, a Revista da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro, vinculada ao Tribunal de Justiça daquela Unidade da Federação, publicou o artigo “Direito, Justiça e Sociedade”, assinado pelo professor Sergio Cavalieri Filho. Ao discutir as relações entre direito e justiça, o autor pondera que a finalidade do direito é a realização da justiça. Reconhece, entretanto, que para que o direito cumpra essa finalidade, é necessário um esforço consciente e crítico do conjunto de instituições e operadores que dele fazem uso nas diferentes mediações da vida social. A partir dessa premissa, o autor endereça aos leitores uma seguinte questão: se a finalidade do direito é a realização da justiça; então, qual seria a finalidade da justiça? Em sua argumentação, ele responde que a finalidade da justiça é tornar as sociedades cada vez mais justas. E prossegue:

E o que é uma sociedade justa? A própria Constituição nos responde. É uma sociedade sem preconceitos e discriminação de raça, sexo, cor ou idade; uma sociedade livre, solidária, sem pobreza e desigualdades sociais, na qual a cidadania e a dignidade da pessoa humana estão no topo da pirâmide jurídica. E se assim é, então isso importa dizer que, como operadores do direito, jamais poderemos aplicar o direito de forma a contrariar esta finalidade, ainda que a lei não seja a melhor. (CAVALIERI FILHO, 2002, p. 60).

A perspectiva assumida por Cavalieri Filho encontra diálogo com a enunciação proposta por Celso Antônio Bandeira de Melo, em sua análise sobre a eficácia das normas constitucionais sobre a justiça social. O eminente jurista afirma que, de modo geral, no processo de elaboração das cartas constitucionais, os legisladores constituintes “incorporam às leis fundamentais aquilo que no período

[histórico] correspondente se consagrou como a mais generosa expressão do ideário da época”. Assevera que tal ocorrência se dá por diferentes e complementares razões que incluem, por exemplo, o “simples propósito retórico”, ou a necessidade de responder a um conjunto de pressões sociais que impedem um caminho distinto. Todavia, entre a enunciação de uma vontade generosa de justiça social nas cartas constitucionais e a experiência efetiva de garantia de direitos para todos, nas condições plenas de igualdade, há um longo e – quase sempre – tortuoso caminho (MELLO, 1981, p. 64)

A Constituição Federal de 1988 foi produzida a partir de uma conjuntura tensa, e se erigiu numa realidade de crise econômica severa e sob a égide do processo de redemocratização incompleto vivido ao longo dos anos 1980. Todavia, ela entregou à sociedade brasileira um conjunto razoavelmente avançado de declarações de direitos sociais. Um elemento importante (ainda que não exclusivo) para explicar esse resultado foi a atuação diligente e intensa dos movimentos sociais vinculados a pautas como os direitos das crianças e dos adolescentes, o direito à saúde, o direito à educação e o direito à moradia.

Um conjunto razoável de investigações no campo do direito constitucional e da história da educação tem revelado as dinâmicas de negociação em torno dessa temática que foram moldando o texto constitucional e deram contorno singular ao capítulo III que trata da Educação, da Cultura e do Desporto dentro do Título VIII, que trata da ordem social (ARAUJO, 2013, BACKES, AZEVEDO & ARAUJO, 2009; BARROS & ANDRES, 2009; BONAVIDES & ANDRADE, 1989; CALMON, 1991, DALLARI, 2001, FARENZENA, 2008). O consenso já consolidado pelos pesquisadores indica que o resultado final desse processo explicita uma solução incompleta aos debates estruturais (como por exemplo, a questão da coexistência de escolas públicas e privadas e a destinação de recursos públicos da educação às instituições filantrópicas e assistenciais). (MARTINS, 2008; PINHEIRO, 2001; VELLOSO, 1988). Todavia, alguns elementos inovadores tornam a redação dos artigos 205 a 215 uma conquista razoável para a educação escolar brasileira.

Na discussão que nos interessa aprofundar, é especialmente relevante o conjunto de princípios que se enunciaram na redação do artigo 206 da Constituição Federal. São eles: a) o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; b) o princípio da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; c) o princípio do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; d) o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; e) o princípio da valorização dos profissionais do ensino; f) o princípio

da gestão democrática do ensino público e g) o princípio da garantia de padrão de qualidade.⁵

Consideramos que a existência desse conjunto de princípios na Carta Constitucional de 1988 não implicou cumprimento automático e efetivo, pelas escolas e sistemas de ensino existentes no Brasil, dos direitos decorrentes da afirmação positiva desses princípios. Converter ideias generosas e absolutamente republicanas como a “igualdade para o acesso e permanência na escola” ou “a valorização dos profissionais do ensino público”, ou a “gestão democrática do ensino público” em parâmetros objetivos, indutores e garantidores de políticas educacionais é uma tarefa árdua e exigente, na qual ainda estamos imersos. Como nos lembra Ranieri (2009):

A Constituição, portanto, se dirige ao legislador ordinário estabelecendo, desde logo, restrições, limites, diretrizes, critérios e princípios gerais, além dos meios a serem adotados e de suas limitações negativas e positivas, a serem estritamente observados, sob pena de inconstitucionalidade. Por outro lado, previsões como “a garantia de padrão de qualidade” (art. 206, VII) demonstram exíguo condicionamento do legislador ordinário: o que é qualidade, quando e de que maneira será assegurado tal padrão, fica a critério do legislador, que dispõe de amplo poder de apreciação dos meios e modos de atingir o objetivo. A única limitação à ação do legislador, nesse último exemplo, resulta das finalidades da educação expressas no art. 205 (qualidade de educação para formar o indivíduo, o trabalhador e o cidadão), o que se integra, conseqüentemente, ao núcleo consubstanciador do mínimo existencial. (RANIERI, 2009, p. 315)

Na esteira da Constituição Federal, tanto as constituições estaduais quanto as leis orgânicas aprovadas nos municípios no período imediatamente posterior a 1988 repetiram a lógica de definição fluida da discussão sobre qualidade da educação. A Constituição Estadual paulista, promulgada exatamente um ano depois da Constituição Federal, se limita a estabelecer no caput do artigo 237 que a educação seria ministrada com base nos princípios estabelecidos no artigo 205 e seguintes da Constituição Federal e inspirada nos princípios de liberdade e solidariedade, passando, na sequência, a enumerar seus fins e regramentos

5 Vale ressaltar que, posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19/98 alterou pela primeira vez a redação do artigo que trata da valorização dos profissionais do ensino e a Emenda Constitucional 53/2006 fez uma segunda alteração e incluiu o princípio do piso salarial profissional para os profissionais da Educação (inciso VIII).

específicos de natureza administrativa. No caso da Lei Orgânica do Município de São Paulo, promulgada em 1990, o texto do artigo 200 segue a mesma lógica.

As três décadas que separam nossa realidade atual do momento de elaboração dessas cartas constituintes poderiam nos fazer crer que a indefinição do princípio da garantia do padrão mínimo de qualidade já tivesse encontrado uma resposta satisfatória no ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, em que pese ser possível enxergar avanços importantes nesse campo, o que se verifica, ainda, é uma intensa disputa em torno do estabelecimento dos parâmetros para a definição, mensuração e explicitação do conteúdo específico do princípio de garantia do padrão de qualidade.

A discussão sobre qualidade em perspectiva multidimensional: insumos, processos e resultados

A discussão sobre a qualidade da educação no Brasil não é recente e, embora possamos reconhecer que a Constituição de 1988 tenha demarcado um novo patamar nesse debate, é incontornável que se considere a longa duração dessa construção e suas diferentes fases a fim de que se possam compreender sua complexidade e seus contornos contemporâneos.

Mesmo que o direito à educação para todas as pessoas não tenha sido a tônica do período monárquico brasileiro, já se estabeleciam discussões em torno da qualidade do ensino ofertado no Brasil, especialmente a partir do segundo reinado, que contou com alguma expansão da oferta educacional e com diferentes intelectuais que ocupavam a esfera pública a denunciar a fragilidade da educação brasileira e seus inúmeros problemas⁶, sendo necessário, portanto, relativizar certa tradição historiográfica que pretende nomear o advento da República como a inauguração das preocupações da sociedade e do Estado brasileiro com o campo da Educação. Trata-se muito mais de uma espécie de continuidade e aprofundamento do que de invenção do interesse público pelo tema.

Todavia, os processos de complexificação da economia e de aceleração da urbanização/industrialização a partir dos anos 1930 trouxeram exigências sociais mais densas, pressionando a expansão da oferta de ensino público, ao menos para um primeiro ciclo de escolarização – então nomeado de escola primária. A urgência em responder a essa pressão social colocou, talvez pela primeira vez, com radical dramaticidade, uma espécie de dilema que vai acompanhar o debate

⁶ A título de exemplo, podemos nomear figuras públicas como Manoel Bomfim, Abílio Cesar Borges, Silvio Romero, Rui Barbosa, Olavo Bilac, entre outros, que se envolveram tanto na discussão pública do tema na imprensa e no mundo editorial, quanto na formulação e implementação de iniciativas públicas de educação.

sobre qualidade da educação ao longo do século XX no Brasil: a relação entre expansão das vagas e sustentação da qualidade da escola pública.

Não por acaso, ainda em 1979, o professor José Mario Pires Azanha, em seu artigo clássico “Democratização do Ensino: vicissitudes da ideia no ensino paulista”⁷, explicita a pobreza dessa oposição e o quanto ela contaminou os debates e a construção de políticas públicas educacionais. Sobre essa tensão, o autor argumenta que:

A ideia de democratização do ensino, como consistindo basicamente numa prática educativa fundada na liberdade do educando, tem sido muito mais atraente para os educadores do que a democratização como extensão de oportunidades a todos. Como já dissemos, esses dois modos de entender democratização do ensino são considerados como ênfase, respectivamente, do aspecto qualitativo ou quantitativo de um mesmo processo. Contudo, essa maneira de situar a questão não nos parece inteiramente adequada; porque tende a obscurecer divergências de posição no esforço de dar consequência ao ideal democrático, que nem sempre é mera questão de ênfase, podendo até mesmo, num determinado momento, assumir o caráter de orientações inconciliáveis. É claro que, expandir universalmente as matrículas e instituir uma prática educativa especial, poderiam eventualmente ser conjugados, mas a verdade é que, historicamente, pelo menos no caso de São Paulo, têm se apresentado como opções que se excluem. (AZANHIA, 2004, p. 341-2)

Efetivamente, como nos ensinam Beisiegel (2006), Oliveira & Araujo (2005), os debates sobre “qualidade da educação” no Brasil ganharam maior intensidade em meados do século XX, mas foram capitaneados sobretudo pela noção de ‘má qualidade’ da escola pública, atribuída, muitas vezes, a uma espécie de deterioração de seus padrões de excelência causada por sua ‘massificação acelerada’. Para essa narrativa, o processo de expansão das vagas, tendo sido feito de modo descuidado, não garantiu que a escola pública brasileira alcançasse a todos com a qualidade desejada (o que teria gerado uma espécie de dívida qualitativa). Quer nos parecer que essa narrativa apresenta um equívoco fundamental: seria “de elevada qualidade” uma escola excludente, incapaz de atender a todas as pessoas?

7 O texto de Azanha foi publicado pela primeira vez em 1979, na Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (volume 5, nº 1/2, pp. 93-108). Todavia, estamos utilizando como referência o texto republicado no ano de 2004, na Revista Educação e Pesquisa (volume 30, nº 2, pp. 335-344).

Em outras palavras: seria razoável acreditar que a escola brasileira perdeu qualidade ao se tornar mais acessível a uma massa populacional que passou todo o século XIX e metade do século XX sem direito de estudar? A garantia da expansão “ampla e radical” do acesso (como sinalizou Azanha) não seria o primeiro elemento constitutivo de uma escola de qualidade?

Felizmente, de forma progressiva e, com mais intensidade a partir da Constituição de 1988, esse falso dilema parece ter sido superado: o consenso em torno de uma perspectiva de qualidade da educação que parte do princípio do acesso universal e da educação como direito humano tem se afirmado como hegemônico. Tal deslocamento permite que se trate da questão da qualidade correlacionando a dimensão do acesso, da permanência na escola, da garantia das aprendizagens indispensáveis e da conclusão da escolarização básica na idade certa. A produção dessa realidade em que a qualidade garantiria o exercício pleno do direito público e subjetivo à educação – com todas as suas quatro dimensões – requer, evidentemente, que sejam ampliadas as formas de compreender e organizar as condições fundamentais da oferta educativa. Ao mesmo tempo, tal perspectiva exige uma visão mais sistêmica e relacional do conceito de qualidade.

Os estudos do campo da educação têm assumido que a qualidade de uma política educacional precisa ser construída e analisada a partir de ao menos quatro eixos: o eixo **do projeto educativo** (a avaliação da qualidade relativa à responsividade, adequação e coerência dos valores subjacentes às propostas e que orientam suas finalidades e objetivos e organizam a concepção de educação assumida); o eixo **da efetividade dos esforços educativos e da política educacional** (avaliação da qualidade relativa ao atingimento dos resultados educacionais que se deseja atingir, mensurados a partir de indicadores alinhados às finalidades estabelecidas para a política educacional); o eixo **dos insumos e recursos disponíveis para a sustentação das práticas educativas** (avaliação das condições de infraestrutura, materiais educativos e de pessoal que são necessários para que os processos educativos aconteçam da forma mais adequada) e, por fim, o eixo das **práticas pedagógicas e processos de gestão** (avaliação da qualidade relativa à adequação, coerência e consistência das práticas de ensino e de gestão desenvolvidas nos diferentes contextos educativos). Diferentes autores têm assumido essa visão integrada e sistêmica da qualidade da educação, mesmo que com pequenas diferenças nas nomenclaturas e nos detalhes da composição. (ZABALLA, 2009; BEISIEGEL, 2006; CARREIRA & PINTO, 2007; FURTADO, 2009; GOUVEIA; SCHNEIDER & SOUZA, 2011)

A partir de 1996, com a edição da mais recente Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (a Lei Federal nº 9394/96), a expressão “padrões mínimos de qualidade” presente na Constituição Federal ganhou um acréscimo, explicitando uma busca por torná-la mais operacional, estabelecendo que eles se manifestariam no conjunto de “insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem”. Tal perspectiva aproxima o debate de qualidade da questão relativa aos **recursos disponíveis** para sua sustentação; assumindo que, uma vez presentes todos os insumos necessários, estaremos mais próximos de sua efetivação⁸.

Indubitavelmente, nos dois primeiros decênios do século XXI, o Brasil avançou em termos de democratização da educação, ampliando sua capacidade de garantir acesso, permanência e melhoria de aprendizagem em praticamente todas as etapas da educação básica. Todavia, o debate sobre qualidade da educação, neste período, esteve fortemente concentrado no eixo da efetividade (mensuração e análise de resultados educacionais); com uma espécie de hipertrofia das estratégias de avaliação em larga escala para o ensino fundamental e médio e tentativas de transferir essa mesma lógica para a educação infantil (ALAVARSE, BRAVO & MACHADO, 2013; BROKE & CUNHA, 2011; FREITAS, 2010; FRIGOTTO, 2010; OLIVEIRA & ARAUJO, 2005).

Tal conjuntura impõe a necessidade de refletirmos sobre os princípios que estão em jogo e as concepções sobre “qualidade” que permanecem em disputa na esfera pública. Como nos lembra Peter Moss (2002, p. 17), “[...] o conceito de qualidade não é neutro nem isento de valores. É resultado de um modo específico de ver o mundo e está permeado de valores e pressupostos”. Tal assertiva implica considerar que o conceito de qualidade é historicamente situado e atravessado por disputas e negociações que correspondem às distintas posições que os sujeitos, grupos e classes ocupam na esfera pública.

O que desejamos sinalizar nessa sessão é que a discussão sobre qualidade da educação não é uma agenda simples nem para o campo da pesquisa, nem para o campo da formulação e implementação de políticas educacionais. Embora possamos considerar que há um consenso praticamente absoluto em torno da defesa de uma escola pública de qualidade; superada essa superfície inicial do

8 Pelas características e pela finalidade deste artigo, não exploraremos a fundo este tema, mas é importante que se faça o registro da iniciativa empreendida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação na construção do Custo Aluno Qualidade e do Custo Aluno Qualidade Inicial, esforço de clarificação da matéria que trouxe avanço significativo ao debate público sobre a qualidade da oferta educativa no Brasil.

debate público, o que se enxerga é uma disputa intensa em torno dos elementos que poderiam ser considerados referenciais para afirmar se estamos próximos ou distantes da qualidade desejada.

Todavia, essa é uma tarefa irrevogável para o Estado. Definir os referenciais da qualidade de uma política pública (mesmo que essa definição seja sempre limitada), monitorar e investigar se eles estão sendo garantidos, tornar esse processo transparente para a sociedade e empenhar-se em estratégias de melhoria contínua são obrigações básicas do poder público. Os Tribunais de Contas – a partir de seu lugar de órgãos de controle externo – participam dessa engenharia e, mais recentemente, têm intensificado sua atuação nesse sentido.

2. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo e a questão da qualidade dos serviços públicos municipais

2.1. Evolução institucional dos Tribunais de Contas brasileiros: a convergência em prol da efetividade das políticas públicas

Fenômeno a ser considerado, quando se pensa na relação entre os poderes no Brasil democrático, diz respeito à emergência, a partir dos anos 2000, de uma colaboração mais contínua dos Poderes Legislativo e Judiciário no processo de formulação das políticas públicas, desta vez coordenados pelo Executivo e agindo ora como fontes de subsídios prévios, ora como leitores críticos das políticas formuladas, ora como analistas da implementação, capazes de monitorar e avaliar, externamente, seus processos e resultados.

E é nesse contexto que o entendimento sobre o papel dos tribunais de contas brasileiros vem se modificando, não bastando mais a estes órgãos o controle voltado exclusivamente à apreciação da legalidade ou o julgamento das contas dos gestores públicos, mas também a realização de trabalhos com ênfase na análise da eficácia, eficiência e efetividade dos órgãos da administração.

O conceito de auditoria - mencionada tanto no texto constitucional (art. 71) quanto na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 48) e no Regimento Interno daquela corte de contas (art. 31) - é oferecido de forma precisa e bastante abrangente pelos autores – e auditores no setor público – Jorge de Carvalho e Camila Baldresca, em sua obra recém-publicada *Auditoria no Setor Público com Ênfase no Controle Externo*, como:

[...] o processo por meio do qual se busca confrontar determinada situação ou condição com um critério ou padrão pré-estabelecido, visando à emissão de uma opinião para um certo destinatário. Seu principal objetivo, no setor público, é produzir bons informes com o propósito de contribuir para o aprimoramento dos serviços disponibilizados à sociedade. (CARVALHO JÚNIOR e BALDRESCA, 2019, p. 91).

Auditoria pode ser entendida, portanto, como o processo de confrontação entre o que é (realidade observada) e o que deveria ser (critério previamente adotado, com base em parâmetros amplamente aceitos). Eis aqui um daqueles verbetes com definição bastante singela, mas cuja concretização requer muita reflexão e diligência, sob pena de se tornar mera peça retórica.

Portanto, é a partir dessa noção amplamente difundida de auditoria – que para muitos nada mais é do que uma modalidade de fiscalização –, que advêm perguntas fundamentais para aferir a relevância das atividades dos tribunais de contas para a sociedade, quais sejam: como é possível informar os usuários dos trabalhos, com razoável segurança, sobre eventuais desvios entre os serviços públicos prestados, sem que o órgão fiscalizador conheça, de fato, o objeto auditado? Como os órgãos de controle podem exercer sua função judicante sem conhecer as causas, circunstâncias e consequências do descompasso entre padrão estabelecido e situação observada? Qual é a utilidade de levar a relatório informação sobre desvio pontual sem demonstrar seu impacto sobre o bom funcionamento do sistema? Como o órgão de controle externo pode expedir normativos e tomar decisões atinentes a seus ritos processuais sem a noção exata de tempestividade que só é fornecida por meio da experiência acumulada com a realização de trabalhos que vão além de análises meramente formais ou atividades repetitivas com escopo reduzido e abordagem de pontos isolados da matéria? E principalmente, como se pode expedir determinações e recomendações aos jurisdicionados sem exame prévio e altamente embasado acerca da efetividade das alterações sugeridas no dia a dia da comunidade afetada pelo objeto auditado (determinado programa ou política pública, por exemplo)?

As respostas a essas perguntas, dentre muitas outras que podem ser formuladas, levam à conclusão de que a auditoria – e a própria fiscalização – no setor

público não pode ser entendida como mera atividade formal, sem consequências sobre a vida da sociedade⁹.

Classificação bastante difundida de auditoria governamental a divide em três tipos, todos fundamentais à boa fiscalização do setor público – auditoria financeira, de conformidade e operacional – podendo seus elementos serem combinados dentro da mesma fiscalização (IRB, 2017). Assim, nenhuma delas deve ser encarada como mera atividade protocolar, não constituindo prática aconselhável a escolha de uma, em detrimento às demais, antes de realizado estudo prévio do objeto auditado, do enfoque adotado e de definido o objetivo da auditoria no caso específico.

Do mesmo modo, o poder judicante de que os tribunais são revestidos não deve ser exercido de maneira meramente burocrática, sobretudo porque os órgãos de controle externo contam com a prerrogativa *sui generis* de colher as evidências acerca das ações que irão julgar, situação que lhes propicia, ao mesmo tempo, a vantagem do domínio da matéria *sub judice* e o dever de tomar decisões com menor risco de erro e maior efetividade. Daí emerge o entendimento de que as cortes de contas devem exercer de forma exauriente todas as competências a elas atribuídas expressamente nos textos legais e constitucional, não sendo cabível aventar a existência de eventual expansão *ad hoc* de suas atribuições (como pode parecer àqueles que empreendem análise mais apressada).

Vale ressaltar que a necessidade de executar análises com vistas a oferecer, de fato, respostas precisas sobre o funcionamento de empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organização do governo, sob a égide da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, não concorre com, ou enfraquece, o poder sancionador conferido aos tribunais de contas, mas o reforça, na medida em que atividades como auditorias operacionais, financeiras e de conformidade, se planejadas e executadas em consonância com normas técnicas e procedimentais adequadas, programas de visitas técnicas e levantamento de dados, além de instrumentos específicos de avaliação de políticas públicas, servem para dotar os órgãos de controle de maior assertividade, dado o conhecimento que trazem para as cortes de contas, o qual certamente será aproveitado quando da avaliação da magnitude

9 Reconhecendo o imperativo dos tribunais de contas de empreender auditorias de qualidade, foram expedidas em 2015 e 2017, a partir do esforço conjunto das cortes de contas brasileiras – e depois de anos de estudo e debates –, as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), com vistas a padronizar o processo de auditoria, dotando os órgãos de controle externo de mais objetividade e profissionalismo, além de estabelecer padrão de qualidade compatível com as normas internacionais, sobretudo com as expedidas pela Intosai – *International Organization of Supreme Audit Institutions*.

dos desvios encontrados em inspeções e outros trabalhos de fiscalização, agora realizados a partir de entendimento mais amplo sobre o objeto observado.

Essa mudança de enfoque dos órgãos de controle externo dialoga, inclusive, com uma série de normas que emergiram no ordenamento pátrio a partir da virada do século. Assim, se por um lado diplomas legais como a Lei nº 10.028/2000 e a Lei Complementar nº 101/2000 incitaram os poderes fiscalizador e sancionador dos tribunais para coibir eventuais desvios da administração, o advento de normativos, como a Lei nº 13.655/2018 – que acrescentou dez artigos ao Decreto-Lei nº 4.657/42¹⁰, voltados ao direito público – e o Decreto nº 9.830/2019, serviu para resgatar (mesmo que por meio de conceitos abstratos, que demandarão amplo trabalho doutrinário) o imperativo da realização, pelas cortes de contas, de trabalho técnico, criterioso, diligente e transparente, a fim de dotar a relação órgão de controle-jurisdicionado da segurança jurídica necessária para promover o aperfeiçoamento da administração pública sem que isso signifique, no entanto, que os tribunais de contas deixarão de lançar mão das penas previstas, depois de configurados os ilícitos de forma tempestiva, mas sem arbitrariedades¹¹.

Desenvolvimento

1. A estratégia do TCMSP para a fiscalização na área da Educação e a criação do PVE

No município de São Paulo, aproximadamente 1 milhão de bebês, crianças, adolescentes e adultos são atendidos em 3.945 unidades educacionais, organizadas em Centros de Educação Infantil (CEIs), Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos (EMEBs), Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio (EMEFMs) e Centros Integrados de Educação de

¹⁰ Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

¹¹ Também merece menção a Lei nº 12.527/2011, outro dispositivo legal consonante com o novo panorama institucional que emergiu no País, dando mais eficácia a alguns dispositivos constitucionais ainda latentes e tornando fundamental e inevitável a alteração de enfoque das atividades das cortes de contas. Assim, para além da criação e manutenção de portal de transparência e do atendimento às solicitações dos cidadãos, os tribunais de contas são conclamados, por meio dessa nova realidade que se impõe, a tornar públicos seus atos, por meio, por exemplo, da divulgação, via internet, dos relatórios das auditorias elaboradas, respeitados os preceitos do contraditório da ampla defesa, aproximando, assim, o controle externo do controle social e democratizando, de fato, o acesso à sociedade das informações relevantes acerca da administração pública, que tem como razão de sua existência melhorar as condições de vida da população.

Jovens e Adultos (CIEJAs). Em 2020, dos R\$ 68,9 bilhões aprovados para o orçamento da PMSP, R\$ 13,7 bilhões foram destinados à Educação, pasta que tradicionalmente mais absorve recursos orçamentários do município.

Mas, além dos aspectos quantitativos, as políticas educacionais – como instrumentos garantidores de direito humano fundamental – devem ser consideradas à luz da importância da educação para o desenvolvimento de cada pessoa e para o desenvolvimento socioeconômico e cultural do país. Consistem, portanto, em elementos de estruturação do presente e do futuro das sociedades.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) sempre envidou esforços para realizar uma cobertura adequada para as auditorias neste campo. Os resultados desse esforço sempre entregaram contribuições relevantes para a qualificação da administração pública municipal e para a consolidação do Poder Legislativo, como espaço de *accountability* horizontal.

Todavia, dois fatores centrais impeliram o TCMSP à abordagem mais sistêmica do tema Educação. O primeiro está relacionado à crescente complexidade da formulação e implementação de políticas educacionais e, conseqüentemente, de todos os processos de organização e oferta dos serviços desta categoria à população, impondo ao controle externo a necessidade de aumentar sua capacidade cognitiva e operacional para auditar a área. O segundo diz respeito à demanda por melhorias da qualidade objetiva da educação pública e ao papel institucional dos órgãos de controle externo como guardiões e garantidores desse processo.

Em 2017, a equipe do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - TCMRJ veio até São Paulo apresentar um programa de visitas que já era desenvolvido no Rio havia 15 anos. A partir daí, assinou-se um termo de colaboração para que o programa inspirado na experiência carioca pudesse ser desenvolvido em São Paulo, com o apoio e *expertise* acumulados pelos colegas daquele tribunal de contas. Os frutos desse diálogo institucional permitiram que, em 2018, a equipe de auditores do TCMSP estruturasse a primeira edição do Programa de Visita às Escolas (PVE) do TCMSP.

Após a realização da primeira edição do Programa, uma série de ajustes operacionais foi realizada, a fim de tornar os instrumentos de coleta de dados e análise mais afinados aos contextos de auditoria. Em 2019, o Programa, em versão aprimorada, atendeu de forma mais efetiva sua finalidade, qual seja: mapear aspectos estruturais, administrativos e pedagógicos das escolas públicas municipais de ensino fundamental, incluindo um olhar atento para a qualidade, efetividade e adequação da prestação de serviços terceirizados (alimentação, limpeza, segurança e suporte à informática).

O Programa de Visita às Escolas (PVE) edição 2019: elementos estruturantes

O PVE do TCMSP pode ser definido como um conjunto de visitas técnicas para acompanhamento simultâneo das ações educacionais do município de São Paulo, com o objetivo de verificar se a rede municipal de educação tem propiciado aos usuários as condições necessárias a seu desenvolvimento, examinando pontos sensíveis à oferta de ensino de qualidade, por meio do mapeamento de aspectos estruturais, administrativos e pedagógicos das escolas da rede.

Esse programa é dotado de plano amostral, elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização do TCMSP, de modo a possibilitar a validação dos procedimentos utilizados, bem como a extrapolação das conclusões alcançadas nos trabalhos para o universo das escolas de ensino fundamental da rede municipal de educação. Para a composição da amostra, foram sorteadas, a cada edição do programa, 46 unidades educacionais de todas as 13 Diretorias Regionais de Educação. O dimensionamento da amostra considerou os recursos disponíveis no TCMSP para essa fiscalização, resultando em tamanho amostral compatível com nível de confiança de 95% e margem de erro de 15%.

Os procedimentos para a operacionalização do Programa no ano de 2019 descritos a seguir, têm como fonte o Relatório TC nº 4119/2019:

1. Atualização da quantidade de alunos e professores do ensino fundamental por Diretoria Regional de Ensino (DRE) na base do plano amostral e do Sistema Estatístico de Dados (SED), bem como de formulários eletrônicos padronizados e de questionários usados na primeira edição do Programa de Visitas às Escolas (PVE), utilizando o novo material em visitas-piloto, compostas por uma escola por tipo (EMEF, EMEBS, CEU EMEF e EMEFM).
2. Seleção, por amostragem aleatória, das turmas do ciclo autoral (7º a 9º ano) de escolas da RME-SP e definição do tamanho das amostras – com segmentação por DRE – de professores e de alunos (estes sorteados pela equipe do PVE a partir da lista de matriculados constante do Sistema Escola On-Line - EOL) para aplicação de questionários, a partir de plano estatístico atualizado, desenvolvido pelo grupo de estatística da Subsecretaria de Fiscalização e Controle (SFC) do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP).
3. Visitação às escolas selecionadas para entrevistas com servidores da área administrativa, coletando dados acerca da estrutura gerencial,

administrativa e pedagógica da unidade escolar, por meio de preenchimento de formulários eletrônicos padronizados (via tablet).

4. Vistoria dos prédios, contando com a companhia de representante da unidade escolar, a fim de colher dados, por meio de preenchimento de formulários eletrônicos padronizados e de registro fotográfico, acerca das condições de infraestrutura, acessibilidade, segurança predial, pintura, mobiliário, limpeza e alimentação escolar das escolas sorteadas.
5. Aplicação de questionários aos gestores presentes na escola no momento da visita, a uma amostra de auxiliares técnicos de educação (ATEs), docentes (com quantidade definida no plano amostral) e alunos do ciclo autoral sorteados previamente, além de envio de bilhetes aos pais destes alunos, convidando-os a participar, por meio eletrônico, de pesquisa disponível na página do TCM na internet.
6. Lançamento, no SED, dos dados colhidos por meio de formulário eletrônico padronizado e questionários.
7. Ao término da fase de visitas, exportação dos dados do SED para Excel e lançamento das respostas dos pais de alunos fornecidas via internet, análise das informações e elaboração de relatório.

O PVE também introduziu uma modalidade nova de atuação do TCMSP: nos casos de situações encontradas durante as visitas que demandavam intervenção imediata, como problemas graves de infraestrutura ou alto índice de absentismo de professores, eram encaminhados memorandos ao conselheiro relator da pasta com a descrição do problema encontrado. O conselheiro relator, caso julgasse pertinente, enviava ofício à SME pedindo esclarecimentos ou a resolução do problema. Dessa forma, muitas situações puderam ser resolvidas ao longo da execução do programa, sem que fosse necessário concluir todo o processo da auditoria, resultando em medidas mais rápidas e efetivas. O relatório de auditoria encontra-se disponível no site do TCMSP (TC nº 4119/2019).

Conclusões e considerações finais

1. Cenas da oferta educacional do ensino fundamental na Rede Municipal de São Paulo: alguns dos resultados coletados no âmbito do PVE

Sem o objetivo de detalhar de modo exaustivo todo conjunto de dados coletados e analisados pelo PVE, destacamos, a seguir, alguns aspectos que julgamos mais relevantes que emergiram deste processo de fiscalização:

1. No que diz respeito à presença de ambientes educacionais, a vistoria realizada pelos auditores localizou discrepâncias bastante severas. Enquanto 91% das unidades auditadas possuíam quadra coberta, apenas 37% delas contavam com sala de vídeo e apenas 8,7% contavam com laboratório de ciências.
2. Ainda considerando a dimensão de infraestrutura, as respostas oferecidas pelos gestores e professores aos questionários assinalam que o problema mais significativo neste campo era a dificuldade de acesso à internet (índices de 59,7% e 74,0%, respectivamente). Vale sublinhar, nesse aspecto, que o Programa de Metas da PMSP, biênio 2019/2020, prevê a implementação de internet de alta velocidade em todas as unidades educacionais da rede municipal, de modo que foi recomendado à SME a observância da efetividade dessa política pública.
3. Do ponto de vista dos estudantes, a sensibilidade aos problemas estruturais é diferente: o principal item assinalado por eles foi a falta de papel higiênico e sabonete nos banheiros (72,7%), seguido por condições precárias dos sanitários (47,7%). As vistorias efetuadas pela equipe de auditoria corroboraram a avaliação dos alunos a respeito da precariedade dos banheiros: 74,4% das escolas não possuíam sabonete líquido junto às pias; 69,8%, papel toalha; 58,1%, assentos nos vasos sanitários; e 25,6%, papel higiênico nos banheiros dos alunos. Ressaltamos que a SME possui contrato de limpeza que prevê a reposição adequada dos materiais de higiene, de modo que foi recomendada à Administração a promoção de treinamento específico aos gestores sobre a gestão e fiscalização do contrato.
4. No que tange à qualificação e formação dos profissionais da gestão escolar e dos professores, os dados coletados demonstraram que 79,6%

dos gestores escolares possuíam formação em nível de pós-graduação na modalidade *lato sensu*, 5,8% eram mestres e 0,7%, doutores. Entre os professores que participaram do processo de coleta de dados, 64,7% possuíam formação em nível de pós-graduação *lato sensu*, 6,6% eram mestres e 0,5%, doutores.

5. Entre os gestores, 93,3% declararam que se sentiam motivados com seu ofício e intencionavam permanecer na mesma escola. No caso dos professores, 77,3% declararam-se motivados e intencionavam permanecer na mesma escola.
6. O absenteísmo dos professores também foi verificado na auditoria. No momento das visitas, em 88,6% das escolas foi registrada ausência de professor. Dentre as soluções relatadas pela equipe gestora para suprir a falta do professor, destacam-se a permanência de alunos em outros espaços (aula vaga) e a dispensa de estudantes. Constatamos, ainda, que em 73,5% das escolas não havia professores em módulo em ao menos uma das áreas de conhecimento.
7. Sobre as situações de acúmulo de cargo público de função docente 23,4% dos gestores declararam exercer uma segunda função pública, como professor, em outra unidade educacional. No grupo de professores, o índice dos que declararam exercer outra função pública docente é muito superior: 57,5%.
8. As situações de violência/agressão no cotidiano escolar são elementos que preocupam estudantes e profissionais. O terceiro problema mais mencionado pelos estudantes das escolas visitadas foi a agressão entre alunos (48,5%). Ao mesmo tempo, 51,9% dos gestores e 64,1% dos professores afirmaram que já haviam sofrido agressão verbal por parte dos estudantes e de suas famílias, enquanto 3,7% dos gestores e 14% dos professores afirmam que já haviam sofrido agressão física.
9. Nas questões relativas à segurança do prédio escolar, importa frisar que, do total de escolas auditadas, 26,7% contavam com serviço de vigilância prestado por servidor da administração pública direta (cargo em vacância); 66,6% eram atendidas por serviço de vigilância terceirizado e 6,7% não possuíam serviço de vigilância. Da amostra analisada, 26,1% das escolas, segundo informações assinaladas pelos profissionais, haviam sofrido furto, invasão ou assalto no ano anterior (2018).

10. Com relação às práticas relacionadas à alimentação escolar, constatamos durante as visitas que apenas 10,8% das escolas de ensino fundamental contavam com sistema de autosserviço.
11. Quanto às políticas públicas de distribuição de materiais escolares, em kits individuais, 90% dos estudantes da amostra afirmaram que tinham recebido o kit de materiais completo. Somente o item “cola branca” foge a essa percepção, uma vez que apenas cerca de 60% dos estudantes assinalaram ter recebido este item.
12. Ainda considerando os materiais didáticos e pedagógicos, 45,5% dos professores afirmaram que não havia livros didáticos em quantidade suficiente para os estudantes.
13. Com relação ao uso do uniforme escolar, a camiseta foi o item mais citado pelos alunos, com pouco mais de 84% de adesão; e o tênis, o menos, com pouco mais de 14% de adesão; além disso, 11% dos estudantes declararam não usar peça alguma do uniforme. Dentre os motivos indicados pelos alunos para a baixa adesão, destacam-se fatores estéticos (55,3%) e a falta de qualidade das peças (38,1%). Anualmente, SME realiza despesas na ordem de R\$ 100 milhões com a aquisição de kits de uniforme escolar, sendo que cada kit é composto por cinco camisetas, cinco pares de meia, uma jaqueta, uma calça, um blusão, uma bermuda e um par de tênis. Testes laboratoriais efetuados por empresa contratada pelo TCMSP, em auditoria específica sobre os uniformes escolares, apontaram diversos problemas relacionados à qualidade do produto. As constatações referentes ao uso do uniforme escolar resultaram em recomendação à SME para reformulação da sistemática de aquisição e distribuição de uniformes.
14. Na parte do questionário dos alunos destinada à autoavaliação, os estudantes afirmaram, em sua maioria, acompanhar (81,1%) e copiar a matéria (82,1%); no entanto, 27,4% declararam não entender a matéria, 21,7% disseram sentir falta de orientação para os estudos e 19% admitiram não ficar quietos durante as aulas. Esses dados revelam que é necessário repensar as dinâmicas de aula, pois há evidências de que as atuais estratégias de ensino e formas de organização do tempo e espaço em aula resultam em altos índices de barulho e indisciplina.

2. Limites e oportunidades para a atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo na ampliação da qualidade da oferta educativa da rede pública municipal

Há pelo menos duas décadas, os estudos sobre políticas públicas alcançaram consenso que assume a construção em torno de projeto plural, multifacetado e incremental de soluções para problemas sociais. Assim, o campo das ações dessa natureza reconhece a existência de um processo iterativo e interativo de conformação das ações do Estado que não se atém à fase da formulação, mas se desdobra, alcançando a esfera da implementação das políticas públicas.

Nesse esquadro, tornam-se relevantes investimentos em pesquisa que busquem localizar, descrever, analisar e compreender como diferentes atores individuais e coletivos são coprodutores das políticas públicas, contribuindo para seu desenho e para imprimir singularidades e especificidades que atendam seus interesses e os objetivos que supõem que aquela medida governamental deva atingir.

Os Tribunais de Contas, como estruturas de Estado ocupadas no processo de controle externo e fortalecimento da *accountability*, efetivamente se inserem nessa arena e é justamente nessa visada que sua atuação tem sido expandida e que se tem provocado um olhar mais abrangente para seus processos de auditoria. A resposta desses órgãos tem sido afirmativa: nos diferentes estados e nos municípios que contam com essa institucionalidade, localizam-se movimentos (mais acelerados ou mais lentos) nesse sentido.

Auditorias como a do Programa de Visitas às Escolas oferecem à população e às entidades da sociedade civil dados detalhados sobre o funcionamento dos sistemas públicos. Também são fontes importantes de informação para os gestores, que podem, com esses dados, tomar decisões importantes sobre o rumo das políticas públicas.

Especificamente no caso do PVE, as informações e análises consolidadas permitiram à Secretaria Municipal de Educação visualizar lacunas e fissuras nos programas e ações da política educacional e acelerar a tomada de decisão para corrigir distorções e tornar mais efetivas as políticas públicas sob sua responsabilidade. Além disso, o processo de auditoria e sua posterior divulgação nos canais oficiais do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e na imprensa contribuíram para que a sociedade paulistana pudesse enxergar e reconhecer elementos incontornáveis para a melhoria da qualidade da oferta educativa na rede municipal de São Paulo, mobilizando e alimentando o debate público qualificado

sobre o direito humano à educação e sua materialização cotidiana em cada uma das nossas escolas de ensino fundamental.

Referências Bibliográficas

- ALAVARSE, Ocimar Munhoz; BRAVO, Maria Helena ; MACHADO, C.. **Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. Estudos em Avaliação Educacional (Impresso)**. v. 24, p. 12-31, issn: 0103-6831, 2013
- ARAUJO, C. O Processo Constituinte Brasileiro, a transição e o Poder Constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, v. 88, p. 327-380, 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452013000100011>. Acesso em: 20 ago 20.
- AZANHA, J. M. P. Democratização do ensino: vicissitudes da ideia do ensino paulista. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 335-344, maio/ago 2004. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/ep/v30n2/v30n2a12>>. Acesso em: 28 set 20.
- BACKES, A.L.; AZEVEDO, D.B.; ARAUJO, J. C. Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte. **A Sociedade na Tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados/Edições Câmara, 2009.
- BARROS, H.H.D.; ANDRÉS, A. VIII. A- Subcomissão de Educação Cultura e Esportes. In: BACKES, A.L.; AZEVEDO, D.B.; ARAUJO, J.C. Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte. **A Sociedade na Tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados/Edições Câmara , 2009. p. 543-592.
- BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História Constitucional do Brasil**. Brasília: Paz e Terra, 1989.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 ago 20.
- _____. **Lei nº 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 28 ago 20.
- _____. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 18 ago 20.
- _____. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20

N%C2%BA%2053%2C%20DE,Ato%20das%20Disposi%C3%A7%C3%B5es%20Constitucionais%20Transit%C3%B3rias.> Acesso em: 18 ago 20.

BEISIEGEL, C. R. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro, 2006.

CALMON, J. **Memória Viva da Educação Brasileira**. Brasília: MEC/Inep, 1991. v. 2.

BROOKE, N.; CUNHA, M.A.A. A avaliações externa como instrumento de gestão educacional nos estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, v. 2, p. 3-64, p. 17-79, 2011.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO JÚNIOR, J. P; BALDRESCA, C. A. M. **Auditoria no setor público com ênfase no controle externo: teoria e prática**. 1. Ed. Brasília: Gestão Pública, 2019.

DALLARI, D.A. Os direitos fundamentais na constituição brasileira. In: FIOCCA, D.; GRAU, E.R. (Orgs.). **Debate sobre a Constituição de 1988**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FARENZENA, N. Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, educação e cidadania. Entrevista com Hermes Zaneti. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, n 2, p. 351-358, maio/ago. 2008.

FILHO, S. C. Direito, Justiça e Sociedade. **Revista da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro**, v. 5, n. 18, 2002. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista18/revista18_58.pdf. Acesso em: 15 jun 20.

FREITAS, L. C. Avaliação: para além da “forma escola”. **Educação: teoria e prática**, v. 20, n. 35, p. 89- 99, 2010.

FURTADO, M. G. Padrão de Qualidade do Ensino. In: RANIERI, N. B. S.(Coord.); RIGHETTI S. (Org.). **Direito à educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: Edusp, 2009.

GOUVEIA, A.; SCHNEIDER, G.; SOUZA, A. Índice de condições de qualidade educacional: metodologia e indícios. **Estudos de Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 22, n. 48, p.115-136, jan./abr., 2011.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público** (NBASPS) nível dois: princípios fundamentais de auditoria no setor público. Belo Horizonte, 2017.

MARTINS, P.S. O financiamento da educação e a constituição de 1988: a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. In: ARAÚJO, J.C.; PEREIRA JÚNIOR, J.S.; PEREIRA, L.S.; RODRIGUES, R.J.P. (Orgs.). **Ensaio sobre impactos da Constituição de 1988 na sociedade brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2008. v. 1. p. 449-461.

MELLO, C. A. B. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. **Revista Do Serviço Público**, 39(4), 63-78., 1981.

MOSS, P. Para além do problema com qualidade. In: MACHADO, Maria Lúcia de A. (org.). **Encontros e Desencontros em Educação Infantil**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 17-26.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 28, abr., 2005.

PINHEIRO, M.F. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, O. **A educação nas constituintes brasileiras**. 1823-1988. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

RANIERI, N. O Estado Democrático de Direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania pela via da Educação. **Tese de Livre Docência**. (Faculdade de Direito da USP). São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-10092019-171515/publico/TESE LIVRE DOCENCIA NINA RANIERI.pdf>. Acesso em: 20 ago 20.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html> >. Acesso em: 01 set 20.

_____. **Lei Orgânica do Município de São Paulo**, de 04 de abril de 1990. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-sao-paulo-sp> >. Acesso em: 01 set 20.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Resolução nº 03**, de 03 de julho de 2002. Disponível em: < <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/8768> >. Acesso em: 15 jun 20.

VELLOSO, J. O financiamento da educação na Transição Democrática. In: MELLO, G.N.; VELLOSO, J.; WARDE, M.; SILVA, T.R.; SALGADO, M.U. **Educação e Transição Democrática**. São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1989.