

LUIS NELSON CORNEJO SÁNCHEZ

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por e aprovada pela Comissão Julgadora em

DATA:

ASSINATURA: 

O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA
DE MUNICIPALIZAÇÃO DE ENSINO,
DE ARICA (CHILE)

Dissertação apresentada como exigência para obtenção do grau de Mestre em Educação, área de Administração e Supervisão Educacional sob a orientação do Professor Doutor José Camilo dos Santos Filho.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

1987

LUIS NELSON CORNEJO SÁNCHEZ

O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA
DE MUNICIPALIZAÇÃO DE ENSINO,
DE ARICA (CHILE)

Dissertação apresentada como exigência para obtenção do grau de Mestre em Educação, área de Administração e Supervisão Educacional sob a orientação do Professor Doutor José Camilo dos Santos Filho.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

1987

ERRATAS

PÁGINA	PARÁGRAFO	FÓLHA	DIZ	DEVE DIZER
2	segundo	7ª	QUE POSA	QUE PASA
92	terceiro	6ª	estrutura	estratégia
108	segundo	3ª	competência	competição
108	segundo	8ª	competência	competição
157	o total 2ª coluna	Quadro 11	330,3	300,3
203	segundo	9ª	Prefeitrua	Prefeitura

COMISSÃO JULGADORA

Henrique
Almeida
de Souza

Ao exemplo de meus pais ,
ao futuro de meus filhos,
à cooperação silenciosa
de minha "companhera" e a
todos meus caros colegas,
professores e funcioná
rios da Faculdade de Edu-
cação da UNICAMP e da UTA
(Chile).

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

Este é o momento de dizer muito obrigado. Em reconhecer a todos e a cada uma das pessoas que direta ou indiretamente colaboraram para que esta pesquisa fosse uma feliz realidade. Desejo colocar uma por uma, mas são tantas as que participaram que é muito difícil.

Somente vou dizer que todas elas - professores, colegas, amigos e funcionários - das Universidades de Tarapacá de Arica (Chile) e UNICAMP (Brasil), estão em cada uma das folhas desta dissertação.

RESUMO

Uma necessidade fundamental de nossa época é a transferência de funções e tarefas do governo central às unidades de governos locais em muitos países. O governo militar chileno fez uma reforma administrativa e política no sentido do fortalecimento de suas unidades de governo local, especialmente das Prefeituras.

O objetivo geral deste estudo histórico-descritivo foi analisar o processo de implantação do modelo de descentralização da educação no Chile, efetivado através da municipalização do governo das unidades educativas de Arica. Em síntese, as dimensões do problema da descentralização do sistema educacional chileno que pretendemos pesquisar foram:

a) Que modelo de descentralização está sendo implantado no caso do Chile?

b) Qual é o marco teórico-político e as diretrizes básicas que norteiam este modelo?

c) Quais têm sido os efeitos imediatos da implantação deste modelo a nível local?

d) Representa este modelo uma autêntica descentralização ou apenas uma pseudo-descentralização?

Os principais resultados desta pesquisa foram:

1º) O novo modelo de administração educacional implantado no Chile não representa uma efetiva descentralização. O governo chileno desenvolve apenas um processo de descentralização financeira, e isto foi identificado por ele como uma descentralização plena. Este processo pode ser considerado como mera modernização do sistema administrativo.

2º) O marco teórico-político que norteia este processo de municipalização de ensino é o modelo econômico neo-liberal e os princípios da Doutrina da Segurança Nacional.

3º) Na comparação entre os dados do modelo centralizado (1981) e do modelo descentralizado (1985) no caso da Prefeitura de Arica, a maioria dos resultados imediatos é mais favorável ao modelo de administração descentralizada através da municipalização.

4º) haveria, segundo a percepção dos professores e diretores das Escolas Municipalizadas de Arica, certo grau de participação nas tarefas da administração escolar, se bem que não foi esclarecido o tipo de participação e decisão dos professores e diretores, achamos que esta é a nível de como fazer sua função educadora, isto é, dentro das aulas. Acreditamos a necessidade de novos estudos para verificar estes resultados.

Em geral, as conclusões desta pesquisa podem resumir-se que politicamente este processo está mais

próximo da centralização, havendo no máximo certa delegação; administrativamente é mais uma desconcentração do que uma descentralização autêntica, e financeiramente está muito próxima da descentralização porque foi implementada toda uma reforma financeira e tributária que foi favorável às Prefeituras e ao ensino. Em suma, apesar da transferência de funções educativas dos órgãos centrais para os locais o sistema de administração educacional continua, apesar dos resultados obtidos, devido, entre outros fatores, é sua estrutura de governo.

Uma das sugestões seria realizar estudos comparados, a nível dos países Latino-americanos, dos modelos de administração educacional descentralizada e verificar o grau de participação, autonomia e decisão da comunidade escolar, especialmente nos casos de governos democráticos e governos autoritários no planejamento das atividades educacionais.

ABSTRACT

One of the most important characteristics in our time is to delegate the main tasks and activities from the central government to the local governmental unities in many countries. An administrative and political reform was initiated by the military government of Chile with the aim of giving strength to its local entities, mainly municipalities or local decentralized governments.

The main purpose of this historical-descriptive study was to analyse the implementation process of the decentralization model of education in Chile made effective through the municipalization of the schools of Arica. To summarize, the dimensions of the problem decentralization system investigated in this study were:

a) Which model of decentralization is being implemented in Chile?

b) What are the political and theoretical framework and the basic principles underlying this model?

c) What immediate effects have resulted from the implementation at the local level?

d) Does this model represent a true or simply a pseudo-decentralization?

The main results of this investigation were:

1º) The new model of educational administration implemented in Chile does not represent an effective

decentralization. The Chilean government adopted only a financial decentralization and identified this initiative with a full decentralization.

This process can justly be identified as simple modernization of the administrative apparatus.

2º) The theoretical and political framework supporting this process of school municipalization is the neo-liberal model of economics and the basic principles of the doctrine of national security.

3º) In the comparison between the date of the centralized model (1981) and the decentralized model (1985) in the case study of Arica, most of the immediate results were more favorable to the model of decentralized administration through municipalization.

4º) However, the decentralization model being applied in Chile is, to a certain extent, a deconcentration and in some other cases, just a simple reception of tasks and/or actions.

The most relevant conclusions of this study were:

1º) The process of schooling is politically closer to centralization, existing only a partial delegation furthermore, administratively considered, there exists a more deconcentration than a real decentralization. Despite the fact of transferring the tasks of educational system continues as being part of the governmental apparatus.

2º) It is also recommended to investigate

compared systems of education, from other Latin-american countries, considering models of decentralized educational administration and also taking into account the different realities of participation, autonomy and decision -taking in schools, under democratic and authoritarian government when planning educational activities.

ÍNDICE

Capítulo	Página
Resumo.....	V
Abstract.....	VIII
Lista de Quadros.....	XIV
Lista de Figuras.....	XVI
I. O PROBLEMA.....	1
Introdução.....	1
1. Contexto do problema.....	9
1.1. Administração centralizada do sistema educacional anterior a 1973 ..	11
1.2. Administração descentralizada do novo sistema educacional a partir de 1973.....	13
1.2.1. O processo de descentralização educacional do Chile....	14
1.2.2. Administração e gestão.....	15
1.2.3. Financiamento de Educação...	16
2. Formulação do problema.....	16
3. Explicitação do Problema (Questões)....	19
4. Objetivos do Estudo.....	21
5. Justificativa.....	22
6. Delimitação do Problema.....	25
7. Definição de Termos.....	26
8. Organização do Estudo.....	30

II. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS.....	32
Introdução.....	32
1. Procedimentos.....	33
2. Estudo de caso.....	35
3. Operacionalização das variáveis básicas da pesquisa.....	37
III.A TEORIA DA DESCENTRALIZAÇÃO (referencial teórico).....	41
Introdução.....	41
1. Descentralização.....	42
2. Desconcentração e Delegação.....	55
3. Centralização.....	57
4. Vantagens e desvantagens da centraliza- ção e descentralização.....	62
5. Municipalização.....	67
5.1. Mudanças na concepção de Município.	71
5.2. Mudanças na organização municipal..	73
5.3. Mudanças nas relações da Prefeitura com o governo central e com a comu- nidade.....	76
IV. O CONTEXTO DO PROBLEMA (referencial teórico)	79
Introdução.....	79
1. A administração do Sistema Educacional chileno.....	80
1.1. Os modelos de administração educa- cional no Chile : centralizado e	

descentralizado.....	80
1.1.1. Administração centralizada do sistema educacional anterior a 1973.....	81
1.2.1. Administração descentralizada do novo sistema educacional a partir de 1973.....	87
1.2. Documentos legais que regulam a administração educacional descentralizada.....	97
1.3. O sistema de administração e gestão	101
1.4. Financiamento da municipalização do Ensino.....	107
1.5. Organograma da estrutura administrativa do sistema educacional chileno	110
2. A administração do Sistema Municipal de Educação de Arica - Chile.....	122
2.1. Características do Serviço Municipal de Educação de Arica (SERME)...	122
2.2. As medidas jurídicas e normativas elaboradas pelo governo local (Arica) para a administração do ensino e do pessoal que pertence ao SERME	125
2.3. O financiamento da educação no Serviço Municipal de Arica (SERME)..	130
2.4. Organograma do Serviço Municipal de Arica (SERME).....	134

3. Congruência entre as normas do governo central e do governo municipal de Arica	136
3.1. Infraestrutura.....	168
3.2. Manutenção.....	172
3.3. Meios didáticos e mobiliário escolar.....	172
V. EFEITOS IMEDIATOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM ARICA, CHILE. COMPARAÇÃO COM O MODELO CENTRALIZADO.....	141
Introdução.....	141
1. Comparação a nível dos Recursos Humanos	142
2. Comparação a nível dos alunos.....	153
3. Comparação a nível de infraestrutura, recursos, meios didáticos, equipamentos, manutenção e mobiliário.....	168
4. A importância da Educação Extraescolar, para o SERME, Arica.....	176
4.1. Princípios informadores da Educação extra-escolar.....	178
4.2. Objetivo geral da Educação Extra-escolar.....	179
4.3. Estrutura operacional.....	179
VI. ANÁLISE CRÍTICA DO MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO NO CHILE E EM ARICA.....	183
1. Aspectos positivos e negativos da Municipalização do Ensino no Chile, como processo e produto.....	183

2. A descentralização e a Municipalização. do ensino na cidade de Arica, segundo a percepção de professores e diretores de estabelecimentos educacionais de 1º e 2º graus.....	192
VII. CONCLUSÕES E SUGESTÕES.....	199
1. Conclusões.....	199
2. Sugestões.....	207
2.1. A nível de pesquisas.....	207
2.2. A nível do SERME, Arica.....	208
BIBLIOGRAFIA.....	210
ANEXOS	
I. Autorização do diretor do Serviço Muni- cipal de educação de Arica (Chile).....	220
II. Decreto Lei nº 1-3063/80.....	222
III. Decreto Lei nº 3476/80.....	227
IV. Decreto Municipal nº 515/83.....	239
V. Decreto Municipal nº 571/83.....	246

LISTA DE QUADROS

QUADRO	PÁGINA
1. Variação do Pessoal nestes dois modelos em estudo (centralizado e descentralizado)...	143
2. Variação salarial do Pessoal do SERME nestes dois modelos em estudo.....	145
3. Incentivos dados ao Pessoal docente e administrativo da Prefeitura de Arica.....	146
4. Quantidade de Professores participantes no aperfeiçoamento oferecido através do SERME	147
5. Comparação dos Recursos Humanos qualificados das Escolas de 1º grau nestes dois modelos em estudo.....	149
6. Comparação dos Professores de 1º grau nestes dois modelos em estudo.....	150
7. Comparação dos Recursos Humanos qualificados dos Colégios de 2º grau nestes dois modelos em estudo.....	151
8. Comparação dos Professores de 2º grau nestes dois modelos em estudo.....	152
9. Comparação do número de classes das Escolas de 1º grau, por séries, nestes dois modelos em estudo.....	153
10 Comparação da matrícula geral das Escolas de 1º grau, por séries, nestes dois modelos em estudo.....	155
11 Comparação da Evasão dos alunos das Escolas de 1º grau, por séries, nestes dois modelos em estudo.....	156
12 Comparação da matrícula efetiva das Escolas de 1º grau, por séries, nestes dois modelos em estudo.....	158

13	Comparação do movimento da matrícula das Escolas de 1º grau, nestes dois modelos em estudo.....	160
14	Comparação do Rendimento Acadêmico dos alunos de 1º grau nestes dois modelos em estudo.....	160
15	Comparação do número de classes dos Colégios de 2º grau, por séries, nestes dois modelos em estudo.....	161
16	Comparação da matrícula geral dos Colégios de 2º grau, por séries, nestes dois modelos em estudo.....	162
17	Comparação da Evasão dos alunos dos Colégios de 2º grau, por séries, nestes dois modelos em estudo.....	163
18	Comparação da matrícula efetiva dos Colégios de 2º grau, por séries, nestes dois modelos em estudo.....	164
19	Comparação do movimento da matrícula dos Colégios de 2º grau nestes dois modelos em estudo.....	165
20	Comparação do Rendimento Acadêmico dos alunos de 2º grau nestes dois modelos em estudo	166
21	Comparação da Frequência Média dos alunos nas diversas modalidades da educação nestes dois modelos em estudo.....	167
22	Principais investimentos do SERME em construções escolares em Arica.....	170
23	Investimento do SERME em infraestrutura, reparações, meios didáticos e mobiliário....	174

LISTA DE FIGURAS

FIGURA	PÁGINA
1. Organograma da Secretaria Regional de Educação.....	111
2. Organograma da Direção Provincial de Educação.....	112
3. Organograma das Unidades Educativas do SERME.....	115
4. Organograma do Sistema Educacional chileno no modelo de administração centralizado.....	118
5. Organograma do Sistema Educacional chileno no modelo de administração descentralizada.....	121
6. Organograma do Serviço Municipal de Educação de Arica (SERME).....	134

CAPÍTULO I

O PROBLEMA

Introdução

Quando pretendemos otimizar a administração educacional imediatamente pensamos na necessidade de fazer reformas de mudanças, mas devemos admitir que os sistemas educacionais são, por sua natureza, conservadores. Com propriedade observa A. Curle (1964), ex-Diretor do Centro de Estudos de Educação e Desenvolvimento da Universidade de Harvard:

"...na maioria das sociedades, durante a maior parte da História conhecida, a educação tem sido mais uma força reacionária do que propriamente progressista. A educação quase sempre intimamente associada à religião, tem-se inclinado mais a reverenciar a antiguidade do que a promover a inovação". (p. 226)

Certamente, o assinalado por Curle é um fator que influe nas distintas esferas administrativas educacionais de um país, especialmente nos países da América Latina com um extenso passado colonial centralizados da maioria das atividades - quando se pretende levar adiante mudanças radicais ou reformas como é a proposta de descentralizar a admi-

nistração educacional. No entanto, reconhecendo as dificuldades, existem várias propostas neste sentido na grande maioria dos países, não só da América Latina. A Revista La Educación (nº 87 e 88), da OEA dedicou dois números especiais, no início desta década, ao problema de regionalização da Educação.

Em linhas gerais, podemos dizer que o principal subjacente à descentralização é o referente à distribuição da autoridade e do poder de decisão, mas de nenhum modo pensemos que este fato é novo. Temos indícios de que as grandes culturas e impérios de um modo ou outro foram afetados por esta problemática. Um artigo econômico da Revista TIME (1986) reproduzido pela revista chilena QUE POSA, nº 801, (não assinala autor), observa que:

"Desde os tempos da antiga Grécia, os filósofos, os políticos e o povo em geral têm discutido qual é a melhor forma para organizar uma sociedade e o papel que lhe corresponde desempenhar o Estado na vida do povo". (1986, pp. 32-35)

Isto é, o Estado deve centralizar o poder e suas funções ou deve transferir essas tarefas para unidades locais? Vai deixar que o próprio povo determine através da participação sua própria história?

Certamente que a descentralização é um tema polêmico pois envolve aspectos políticos, institucionais, legais, financeiros, sociais e até filosóficos. Existe uma variada literatura neste aspecto e observa-se que não há consenso em sua análise sobre o conceito, sobre os níveis ou

graus da descentralização nem sobre as formas como ela é efetivada.

Hoje em dia estamos observando que nos principais países do mundo se estão aplicando medidas descentralizadoras das mais variadas formas e graus. Sabemos que há experiências descentralizantes protagonizadas por governos das mais diversas orientações políticas. Isto significaria que os esforços para privatizar não podem ser associados de maneira mecânica e automática à projetos ideológicos somente de grupos de direita ou de uma orientação liberal. Por exemplo, atualmente os jornais e revistas assinam que os governos de F. Mitterand da França, F. González da Espanha, M. Thatcher da Inglaterra, B. Craxi da Itália, entre outros, estão aplicando medidas descentralizadoras buscando distribuir o poder de decisão e de execução que tinha o governo central na área privada. Em geral, observa-se uma tendência de liberar o Estado de tarefas e funções que podem ser feitas, talvez de forma mais recente, por outros níveis.

Podemos encontrar na distribuição de poder uma enorme gama de variações ou graus, que vão desde uma forte centralização até uma descentralização máxima ou muito ampla. Este problema da centralização versus descentralização é um assunto, segundo Chiavenato (1983), "muito discutido pela Teoria Neo-Clássica na administração". (p. 173)

Observa-se que não há consenso sobre qual modelo é melhor. Na literatura política e econômica mais recente, apesar de não estar totalmente validado, encontramos certo grau de consenso de que "o desenvolvimento de um país,

seja econômico, político e social, está intimamente relacionado com estes dois conceitos: centralização e descentralização" (Vieira, 1971, p.01). Uma hipótese razoável parece ser que a descentralização seja qual forma como se apresente - desconcentrando, delegando, privatizando, municipalizando, etc. - é capaz de propiciar o desenvolvimento para estabelecer e fortalecer os níveis intermediários e inferiores num sistema.

Os governos de vários países emergentes ou em processo de desenvolvimento - como é o caso do Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Nicarágua, Paquistão, Índia, para nomear só alguns deles - estão procurando fazer maior e melhor uso das organizações locais e dos órgãos de administração regionais. Segundo Vieira (1971) e a publicação *La Regionalización Educative en la América Latina I e II* (1981 e 1982), *Privatización* (Reviste Que Pasa, 1986), *Una Nueva era Capitalista* (Revista Time, 1986), etc., estes governos estão desenvolvendo consideráveis esforços para prover a estes níveis, meios políticos, financeiros e administrativos, que lhes permitam desempenhar as funções necessárias para o desenvolvimento da comunidade e sejam, por sua vez, cooperadores importantes no crescimento de sua Nação. Poderia ser este o caminho para a administração mais eficaz dos recursos públicos.

A educação não está fora desta problemática. Muito pelo contrário! A maioria dos países da América Latina e do Caribe vêm analisando e debatendo amplamente a questão da descentralização educacional em inúmeros seminários, encontros, congressos e outras reuniões internacionais, espe-

cialmente nas últimas décadas. A melhoria da administração da educação tem sido estabelecida como um objetivo prioritário. Entre as primeiras reuniões, segundo o Informe Final do Seminário sobre Administração da Educação na América latina (1973), patrocinado pela OEA, cabe destacar: a II Reunión Interamericana de Ministros de Educación, Lima, mayo de 1956; o Seminário Inteamericano sobre Planeamiento integral de la Educación, Washington D.C., junio de 1958; a Conferência sobre Educación y Desarrollo Económico y Social de América Latina, Chile, 1962. Posteriormente cabe mencionar as reuniões realizadas em Bogotá (1963) México (1965), Washington (1966), Buenos Aires (1966), Venezuela (1968), Brasília (1968), Washington (1970), Venezuela (1970). As últimas foram realizadas na década de 80, tendo sido a mais importante iniciativa destas reuniões, a criação do Programa Regional de Desenvolvimento Educativo (PREDE), patrocinado pela OEA, com a formulação de um, Projecto Multinacional, que começou no biênio 1980/1981 e onde participaram sete países (Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Nicarágua e Venezuela). Este projeto tem permitido que os setores educativos dos países participantes intercambiem experiências educativas significativas e desenvolvam critérios, tanto para melhorar seu próprio processo, como para estabelecer laços de cooperação técnica entre eles. (OEA, Revista La Educación, 1981, pp. 1-2)

Convém lembrar que o problema da administração educacional está inserido numa problemática maior e certamente precisa de soluções de caráter integral. Não avançaremos

muito apenas analisando a problemática educativa separada do contexto político e econômico. Precisa-se de um planejamento integral e funcional que considere de forma global todos estes aspectos. Consciente disto, observemos que algumas organizações da UNESCO e da OEA estão organizando eventos internacionais e encaminhando recursos econômicos para a realização de estudos e experiências sobre as formas de desenvolver as diversas áreas econômicas e sociais das regiões do Terceiro Mundo e assim, diminuir a distância em relação aos níveis dos países desenvolvidos.

Neste contexto assumem uma grande importância, para cobrir as necessidades de desenvolvimento, fatores que, segundo Paulo R. Vieira (1971), têm uma correlação significativa com o processo de descentralização. Estes são (pp. 205-206):

"a) o número de unidades locais. Quanto maior o número de unidades locais no país, tanto maior o grau de descentralização;

b) a idade dos países. Quanto mais velho o país, mais alto o grau de descentralização;

c) o produto nacional bruto. Quanto maior o produto nacional bruto de um país, mais alto o seu grau de descentralização;

d) o desenvolvimento das comunicações. Quanto maior o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa de um país, mais elevado o seu grau de descentralização;

e) a urbanização. Os países mais urbanizados são mais descentralizados do que os menos urbanizados;

f) o tipo de economia. Os países industrializados são mais descentralizados do que os países agrícolas."

Além disso, este autor encontrou uma correlação não significativa entre o grau de descentralização e as variáveis: o tamanho territorial de um país ou região; o tipo de governo; a densidade geográfica; a composição étnica dos países; a quantidade de população dos países; a densidade demográfica de um país e os gastos nos serviços públicos.

Por sua vez, E. Dale considera que o grau de descentralização administrativa de uma organização depende dos seguintes fatores (ver em Chiavenato, 1983, p. 173):

- "a) tamanho de organização;
- b) tipo de negócio (ramo de atividade) da organização;
- c) tendências econômicas e políticas dos países;
- d) filosofia da alta administração e personalidades envolvidas,
- e) competência dos subordinados e confiança dos superiores nessa competência;
- f) facilidade de informações que permitam a tomada de decisões."

Muito semelhante aos fatores apresentados por Dale são as razões colocadas por Arizmendi (1973) em seu Informe ao Seminário sobre Administração de la Educación en América Latina para justificar a descentralização da educação. Ele diz que:

"... ela depende (a descentralização) entre outros fatores: do tamanho do sistema; da extensão do mesmo; da quantidade de decisões a tomar; das facilidades da comunicação; da natureza do serviço e do caráter geral da administração pública." (p. 150)

Em resumo, a descentralização permitiria ou deveria permitir que as entidades do governo local se envolvessem e atuassem nos problemas e atividades que lhe são próximas, liberando com isso recursos humanos qualificados e funcionários importantes do governo central de tarefas menores e minuciosas para que se preocupassem em planejar, analisar, avaliar e solucionar problemas de maior relevância para o Estado ou problemas de caráter nacional. Por outro lado, as unidades locais encontram-se colocadas de forma mais próxima dos acontecimentos e certamente teriam melhores condições para solucionar rápida e adequadamente os problemas que afetam a comunidade. Acredita-se que o fortalecimento dos governos locais permitiria uma participação mais intensa dos membros da comunidade nas atividades desenvolvidas. Este é, segundo nosso ponto de vista, um dos fatores mais relevantes da descentralização. Sem ela não há descentralização.

Sem embargo, temos que assinalar, que a descentralização por si mesma não é uma panacéia, nem vai solucionar todos os problemas que afetam uma nação. Por isso deve-se analisar uma série de fatores internos e externos, antes de decidir adotar um modelo descentralizado porque pode ocorrer que um sistema educacional tenha maior sucesso num modelo centralizado, dependendo das condições existentes. Os conceitos centralização e descentralização precisam ser percebidos como complementares e não antitéticos. Segundo Vieira (1971): "Ambos devem ser tratados como opostos de um espectro, ao longo do qual situam-se os diferentes países." (p. 02) É essencial que a

descentralização seja considerada um fenômeno dinâmico e não estático, o que faz sub-entender a existência de um contínuo que liga os dois polos, centralização e descentralização. Por outro lado, parece lícito supor que os governos, em sua maioria, constituem sistemas mistos e em movimento.

Nosso objetivo neste trabalho é analisar, através de uma pesquisa histórico-descritiva, o fenômeno da Municipalização do ensino no Chile, que substituiu um modelo centralizado de administração educacional por um descentralizado.

1. CONTEXTO DO PROBLEMA

Chile é um país localizado no extremo sul do continente americano. Tem certas características peculiares que permitem ao leitor situá-lo com certa facilidade. É comprido e estreito. Inicia-se no extremo norte, limitando-se com o Peru e somente termina no sul com a Antártica. Ao leste separa-se da Argentina através da Cordilheira dos Andes e o grande Oceano Pacífico é seu limite à oeste. O regime político é unitário e presidencialista.

Sua população foi estimada, em 1985, em 12.074.477, segundo o Instituto Nacional de Estatísticas-Chile (I.N.E.) e tem uma superfície de 741.767 km². estendendo-se por mais de 4.200 km de norte a sul, sem considerar a Antártica, com uma largura média de quase 100 a 200 km.

Desde 1974 o país foi dividido em 13 Regiões, cada uma delas subdividida em Províncias (57) e estas em Comunas (337).

A cidade considerada como contexto específico ou estudo de caso deste estudo é Arica. Ela encontra-se localizada no extremo norte do país, muito próxima do limite com o Peru. Com a divisão administrativa, Arica constitui uma Província da I Região e divide-se em duas Comunas (Arica e Camarones). Tem 171.034 habitantes e a Comuna de Arica tem 170.360 habitantes (o que representa 1,4% da população chilena) e deste 53.937, estão matriculados em algum nível do sistema educacional, ou seja, 31,7% da população de Arica frequenta como aluno os estabelecimentos escolares. Sua principal atividade econômica é a industrialização do peixe e a mineração. Em menor grau, desenvolve atividades econômicas relacionadas com a agricultura e o turismo.

O processo de implantação da Municipalização da educação no Chile foi a culminação de um longo planejamento. Este processo consistiu, de forma geral, na transferência das Escolas de 1º e 2º graus, urbanas e rurais, diurnas e noturnas, que estavam sob a administração pública central para a gestão municipal, com o propósito de liberar o governo central de tarefas administrativas para dedicar sua atenção às matérias técnicas e de maior complexidade e, ao mesmo tempo, permitir a participação da comunidade na condução do processo educativo.

Esta reforma, independentemente de seus resultados, já tem um lugar na história educacional chilena e

latino-americana porque ela é parte de um processo mais global de descentralização, que iniciou o governo central nas diversas áreas sociais de sua responsabilidade. Temos que considerar ainda, que ela foi a consolidação do modelo neo-liberal que aplicou o governo militar chileno. Para pretender medir ou compreender a importância deste processo é necessário examiná-lo a partir da tendência histórica da evolução da administração educacional, antes e posteriormente à data do início do governo das forças armadas (1973).

1.1. ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA DO SISTEMA EDUCACIONAL ANTERIOR A 1973

Para os propósitos desta pesquisa, podemos dividir o sistema educacional chileno em dois grandes momentos: 1º) o modelo de administração anterior a 1973 (centralizado) e 2º) o modelo de administração depois a 1973 (descentralizado), ou seja, o novo modelo.

Vamos determinar como o início do primeiro momento, os anos 1842-1843, considerando que nessas datas, segundo Nuñez (1984):

"Começa a tarefa de construir o sistema educacional nacional da educação...Funda-se a Universidad do Chile, o quem tem uma significação muito importante porque representa a criação do âmbito acadêmico superior e oferece à educação chilena uma primeira organicidade..." (p. 10)

A data de culminação foi cento e trinta anos depois, isto é, 1973, quando foi derrubado o governo popular presidido pelo Dr. Salvador Allende G., considerando que isto significou, além das repercussões políticas e sociais, terminar com toda uma longa e antiga forma de administração funcional e territorial do país.

O segundo período iniciou-se com a tomada do poder político, pelas forças armadas chilenas. Seu término é difícil de se prever porque, nas palavras das autoridades políticas, (Pinochet, 26 Agosto 1986, entre outros) "... o processo de criar uma nova institucionalidade no país (Chile) ainda não termina". Isto significa que as autoridades políticas ainda acreditam que o prazo para colocar a nova filosofia do modelo econômico e político precisa ser maior para sua consolidação.

A administração do sistema educacional, anterior a 1973, está caracterizada por alguns antecedentes significativos, como por exemplo, segundo Hevia (1984): "... pelo fortalecimento do Estado Nacional (central), pelo caráter unitário, pelo verticalismo da gestão e seus traços burocráticos e formalistas" (p. 75). Estes e outros fatores, que remontam à gênese do Estado chileno, estruturam a organização e dão um estilo administrativo ao setor educacional. Generalizadamente podemos assinalar que as características mais relevantes desta administração seriam entre outras as seguintes:

- a) forte predomínio da ação estatal;
- b) alto nível de concentração;
- c) segmentação ou divisão da administração do ensino;

- d) estilo burocrático;
- e) atraso técnico com escassez de recursos;
- f) mentalidade conservadora influenciada pelo passado colonial.

1.2. ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA DO NOVO SISTEMA EDUCACIONAL A PARTIR DE 1973

Já se assinalou que o segundo grande momento da história educacional do Chile iniciou-se com a administração militar e isso significou imediatamente a vontade política de renovar radicalmente as estruturas fundamentais da Nação. Neste processo tão radical as autoridades governamentais objetivaram: a construção de um novo país ou a criação de uma nova institucionalidade. Neste projeto a política de descentralização administrativa ocupou e ainda ocupa um papel central. Isto se observa na Declaração de Princípios do Governo Militar do Chile (Março, 1974):

"... o Governo das Forças Armadas e da Ordem tem assumido a missão histórica de dar ao Chile uma nova institucionalidade... Ponto capital dessa nova institucionalidade será a descentralização do poder, tanto funcional como territorial, o qual permitirá ao país avançar em direção à uma sociedade tecnificada e verdadeira participação social" (p. 09)

Esta nova institucionalidade proposta pelo re-

gime militar tem-se inspirado em diversas linhas político-ideológicas, mas aparecem como preponderantes e constantes em todo quadro nacional as que se inscrevem a) nos postulados neo-liberais (variável econômica) e b) na Doutrina de Segurança Nacional (variável geopolítica).

Estes postulados, durante este período de mais de doze anos, têm demonstrado uma presença mais estável, observando-se sua influência na condução política do país. No interior do processo de descentralização educativa a presença de ambas as linhas de pensamento, agindo desde suas particulares perspectivas ideológicas, outorgam a este processo uma dinâmica que se manifesta através de opções específicas na política educacional.

1.2.1. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL NO CHILE

Como já temos reiterado, a descentralização educacional constitui parte de um processo maior de descentralização política e administrativa no Chile. Por tal razão, para compreender o processo, é interessante conhecer como se levou à realidade esta reestruturação a nível de macro-sistema.

Segundo Egaña e Magendzo (1985), este processo foi desenvolvido em três grandes etapas:

1) uma etapa de Diagnóstico: compreendida entre 1973 e 1975. Seu propósito foi fazer um diagnóstico da educação em todos os seus níveis;

2) uma segunda etapa de Transição: compreendida entre 1976 e 1978. O propósito desta etapa foi efetivar mudanças e reestruturação administrativa e fortalecimento das tendências privatizantes da educação;

3) uma terceira etapa de Definição: esta etapa de consolidação iniciou-se em 1979 e ainda não terminou. Seu propósito foi criar medidas governamentais, normatizar o processo, elaborar e aplicar a proposta de descentralização e efetivar a descentralização, através da Municipalização do ensino. Poderíamos ainda subdividir esta terceira etapa em:

a) sub-etapa de elaboração das leis e medidas governamentais: 1979-1980;

b) sub-etapa de consolidação do Processo de Municipalização: 1981-

Cada uma destas etapas foi consolidando o processo de descentralização educativa. Podemos assinalar (este tópico será desenvolvido nos próximos capítulos) que a ideologia neo-liberal e a segurança nacional vão condicionar seu desenvolvimento, ao oferecer uma alternativa que faz convergir ambas ideologias, sem que isto signifique, necessariamente, que as contradições internas - entre o discurso e a realidade - não estejam presentes.

1.2.2. ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO

O sistema de administração educacional apresenta a seguinte estrutura descentralizada:

a) Nível central: o Ministério da Educação;

- b) Nível regional: as Secretarias Regionais de Educação;
- c) Nível provincial: as Direções provinciais de Educação;
- d) Nível comunal: os Departamentos municipais de Educação;
- e) Nível escolar: as unidades educativas ou estabelecimentos educacionais.

Esta estrutura caracteriza-se por uma relação funcional entre os níveis e uma mínima relação de dependência administrativa, isto por certo, colocado na teoria e nas intenções. Observemos nos capítulos seguintes que o novo modelo não pode fugir das características do modelo centralizado, especialmente quando os governos militares concentram os poderes políticos e administrativos.

1.2.3. FINANCIAMENTO DE EDUCAÇÃO

Os recursos financeiros que se investem em educação são de procedência do governo central através de um subsídio que ele coloca aos governos locais. Também podem provir dos organismos regionais e comunal, dos organismos privados, de doações e das próprias unidades escolares que podem gerar recursos.

2. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Uma necessidade fundamental de nossa época é

expansão das funções e tarefas do governo central às unidades de governo locais em muitos países. O governo militar chileno fez uma reforma administrativa e política no sentido do fortalecimento de suas unidades de governo local, especialmente das Prefeituras.

Uma das dificuldades acerca do conceito de "descentralização" é sua relatividade, pois fala-se de descentralização com referência a algo que esta obviamente centralizado, isto é, que está atribuído a um centro. Este processo administrativo, a dicotomia centralização - descentralização, segundo a literatura especializada tem diversos graus de manifestações, desde uma máxima centralização até uma centralização plena, autêntica e entre dois extremos temos a delegação e a desconcentração. Além desta relatividade o conceito caracteriza-se por sua ambiguidade, porque muitas vezes estes graus de descentralização confundem-se e apresentam-se como sinônimos, levando a engano às bases sociais.

A descentralização não é um fenômeno simples e também não pode ter existência isolada do sistema geral onde o político, o econômico, o social, a saúde, a educação e outras variáveis se inter-relacionam. Por isso assinalamos que este conceito relaciona-se a um universo de amplas dimensões. Assim, toda reforma administrativa, todo processo de reforma da educação deve ser integral e intersetorial. Ao menos assim é o caso chileno que vamos colocar.

Esta pesquisa tem como propósito, através de um

estudo analítico-histórico, poder esclarecer o modelo de administração descentralizada que se está aplicando no Chile. A maioria dos cientistas políticos e os economistas, reconhecem as vantagens da descentralização no desenvolvimento econômico dos países sub-desenvolvidos. Por isso, é importante e necessário apresentar claramente que modelo de descentralização se está aplicando no caso chileno, de acordo com o referencial teórico, os resultados de algumas pesquisas e a observação do caso da cidade de Arica (Chile).

Segundo o governo militar chileno, a reforma administrativa, política e funcional representa uma efetiva descentralização que está permitindo a participação das bases e o melhoramento do ensino. Nós ajudaremos a esclarecer esta situação descrevendo o modelo de descentralização que existe na prática.

Outro problema que achamos importante salientar é nossa tentativa de colocar o marco teórico-político onde se desenvolve este processo administrativo. No caso do Chile, pelas características, filosofia e propósitos que envolvem a ação de governo militar, é mais que suficiente para procurar os princípios básicos que estão agindo e norteando o processo educacional chileno.

Por outro lado, é nosso propósito, através de análise descritiva dos informes, resultados e pesquisas feitas, conhecer a expressão e seus logros a nível de governo local. No caso do Chile, a descentralização educativa se está efetivando através das Prefeituras. Cabe perguntar, se esta expressão da descentralização, através

do governo da Prefeitura, estaria no caso chileno melhorando o ensino e alguns aspectos relacionados com a educação, por exemplo, a infraestrutura, meios didáticos, recursos humanos, salários, etc.

Uma das coisas que desejamos esclarecer é se este processo administrativo representa efetivamente uma autêntica descentralização.

Resumindo, as dimensões do problema da descentralização do sistema educacional chileno que pretendemos pesquisar são:

a) Que modelo de descentralização está se aplicando no caso do Chile?

b) Qual é o marco teórico-político e as diretrizes básicas que norteiam este modelo?

c) Quais tem sido os efeitos imediatos da implantação deste modelo a nível local?

d) Representa este modelo uma autêntica descentralização ou apenas uma pseudo-descentralização?

3. EXPLICITAÇÃO DO PROBLEMA

O problema, formulado até agora genericamente, tem que ser especificado. Por sua natureza trata-se do levantamento do processo de municipalização do ensino efetivado recentemente no Chile. Até o presente é mínima a produção de pesquisas sobre este problema.

Pretende-se com esta pesquisa responder às seguintes questões:

1) Que diretrizes ou princípios básicos estão condicionando este processo administrativo de descentralização do ensino desenvolvido pelo governo das Forças Armadas chilenas?

2) Em que medida existe congruência entre os preceitos jurídicos e normas elaboradas pelo governo central e as medidas elaboradas pelo governo local de Arica relativas ao processo de descentralização do ensino?

3) Em que medida a administração municipal de educação em Arica melhorou quantitativamente os recursos humanos envolvidos neste processo educacional e aspectos relacionados com eles - aperfeiçoamento, salários, benefícios, meios didáticos, infraestrutura escolar e outros menos importantes - comparativamente ao modelo de administração centralizado anterior?

4) Em que medida a administração municipal de educação em Arica melhorou quantitativamente o movimento e rendimento acadêmico dos alunos de 1º e 2º graus dos estabelecimentos educacionais e alguns aspectos relacionados com esta variável - frequência a aulas e a educação extraescolar - comparativamente ao modelo de administração centralizado anterior?

5) Em que medida a administração municipal da educação em Arica melhorou quantitativamente a infraestrutura, reparações, meios didáticos e mobiliário comparativamente ao modelo de administração centralizado anterior?

6) Em que medida há congruência ou incongruência entre os preceitos jurídicos e normas elaboradas

pelo governo central e pelo governo local de Arica e o conceito de descentralização? Com outras palavras, o modelo de descentralização que se está efetivando no caso chileno representa uma autêntica descentralização de ensino?

4. OBJETIVOS DO ESTUDO

O objetivo geral deste estudo histórico-descritivo é analisar o processo de implantação do modelo de descentralização da educação no Chile, efetivado através da municipalização do governo das unidades educativas de Arica.

Em termos mais específicos, a pesquisa pretende:

1) Analisar o marco teórico-político que dirigiu (e que ainda está dirigindo) o processo de descentralização da educação no Chile.

2) Examinar as medidas governamentais que foram elaboradas e promulgadas pelo governo central para iniciar e consolidar o processo de descentralização da educação através dos municípios.

3) Examinar as medidas jurídicas e normativas elaboradas e implementadas pelo governo local de Arica, para administrar o ensino.

4) Analisar a congruência ou incongruência entre as medidas governamentais aprovadas pelo governo central e as medidas elaboradas pelo governo local de Arica.

5) Analisar comparativamente com o modelo de admi

nistração educacional anterior ao modelo descentralizado, se com a municipalização do ensino houve uma melhoria quantitativa dos recursos humanos e outros aspectos como aperfeiçoamento e salários.

6) Analisar comparativamente com o modelo de administração educacional anterior ao modelo descentralizado, se com a municipalização do ensino houve uma melhoria quantitativa no movimento e rendimento acadêmico dos alunos de 1º e 2º graus e outros aspectos como a frequência a aulas, número e tamanho das classes e a importância da educação extraescolar na educação formal.

7) Analisar comparativamente com o modelo de administração educacional anterior ao modelo descentralizado, se com a municipalização do ensino houve uma melhoria quantitativa na infraestrutura, reparações, meios didáticos e mobiliário.

8) Verificar se o modelo de descentralização implantada no Chile representou uma autêntica descentralização do sistema educativo e examinar que tipo de descentralização se está efetivando.

5. JUSTIFICATIVA

A justificativa da pesquisa baseia-se em quatro pontos relevantes:

a) Em primeiro lugar, constata-se que a literatura especializada atual dedica um grande espaço ao problema da descentralização, já assinalamos que este pro-

cesso está associado ao desenvolvimento econômico dos países e que a maioria dos países estão privatizando as tarefas que tradicionalmente eram funções do governo central. Assim temos uma grande preocupação dos países emergentes e das organizações, como a OEA, por levar ao campo da educação o processo de administração descentralizada.

b) Em segundo lugar, o Chile está concretizando um processo de descentralização que se iniciou em 1974 e segundo o atual Ministro de Educação, Sr. S. Gaete (1986):

"...serão municipalizados todos os estabelecimentos educacionais que ainda permanecem na área fiscal (pública), com exceção dos estabelecimentos de educação média (2º grau) técnico-profissional e os de educação especial..." (p. 05)

Achamos que este processo é uma verdadeira reforma, porque se colocou uma nova organização em substituição ao modelo antigo e isso merece como qualquer reforma ou experiência educacional, especialmente realizada em países latino-americanos como é o caso chileno, ser analisada e divulgada para permitir fazer comparações e confrontar com outras experiências.

c) Em terceiro lugar esta proposta de descentralização educacional não é fruto de leis ou artigos particulares nem de realizações de fatos isolados que não possam efetivar-se por falta de respaldo legal e econômico; ao contrário é produto de um projeto maior

que teve uma etapa de diagnóstico e uma de transformações, antes de proceder à municipalização do ensino.

d) Finalmente, temos que destacar que este processo está sendo aplicado por um governo militar e autoritário. Se a essência da descentralização é a participação da comunidade local, através de distribuição do poder de ação e decisão, temos aqui um paradoxo. Justifica-se, pois, analisar até onde é possível compatibilizar um processo como a descentralização que envolve conceitos ou valores de liberdade e participação com os princípios de segurança nacional e num menor grau com a influência de modelo econômico neo-liberal.

Tudo isto justifica esta pesquisa, e seria interessante utilizar seus resultados para fazer comparações com processos administrativos educacionais similares que estivessem sendo desenvolvidos na América latina. Consideramos tal estudo muito importante porque acreditamos que através de estudos comparativos pode-se aproveitar a experiência de outros países. Como observa Lourenço Filho (1964): "Comparar é um recurso fundamental nas atividades de conhecer" (p. 13). Os países poderiam evitar muitos erros e economizar grandes recursos e esforços se os administradores e educadores tivessem informações adequadas dos resultados obtidos através da aplicação de medidas e experiências que têm sido ensaiados em determinados países sul-americanos, diante de situações semelhantes. Além disso, G.Bereday (1972), estudioso em educação comparada, assinala:

"...quem estuda educação estrangeira, não o faz só para conhecer os estrangeiros, mas também - talvez, acima de tudo - para conhecer-se a si mesmo." (p.32)

Por tudo isso, é realmente importante divulgar os esforços que os países latino-americanos e do Caribe estão realizando na área de descentralização educacional.

6. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Esta investigação pretende dar conta dos fatos acontecidos no campo da administração educacional no Chile, a partir de 1973, e particularmente do processo de municipalização do ensino; processo este que é considerado como uma das conquistas mais relevantes do atual governo em torno da modernização do setor educacional.

Como está assinalado este é, em grande parte, uma pesquisa histórica e estará essencialmente baseada nos documentos normativos elaborados pelo governo central e, em menor número, pelo governo local de Arica. Assim, consideramos que o estudo restringe-se a análise apenas destes documentos oficiais; ou seja, o prisma, na maioria dos casos, é a versão oficial. Não temos maiores informações porque este fato, é historicamente recente e além disso, a situação política atual do Chile não facilita tais pesquisas

nem suas divulgações. A partir disso, reconhecemos que há limitações em nossa pesquisa, pela dificuldade de investigações sobre termos que atingem as atividades relacionadas com o papel do Estado na condução política, econômica e administrativa do país. Faz-se necessário conhecer objetivamente como o processo definido nas diretrizes do governo central, está se dando na realidade.

Em segundo lugar, devemos lembrar que este estudo está complementado por um estudo de caso - a cidade de Arica - que por suas características culturais, econômicas, sociais, etc, que lhe são próprias, não podem ter seus resultados, extrapolados para outros municípios do país.

Quanto ao tempo e ao espaço político e geográfico, delimita-se, respectivamente, ao período de 1981 a 1985, porque o ano de 1981 foi o último do período do governo centralizado, (nessa data terminou o modelo de administração centralizada) e o ano de 1985 porque é o último ano antes de iniciar a pesquisa deste estudo comparativo. Assim, os dados do ano de 1981 representaram o modelo centralizado e os dados de 1985 representaram o modelo descentralizado.

7. DEFINIÇÃO DE TERMOS

Para efeito de explicitação dos conceitos - chaves do problema desta pesquisa e segundo sua natureza e objetivos, os termos: "centralização", "delega-

ção", "desconcentração", "descentralização" (política, administrativa e financeira) e "municipalização do ensino" Foram operacionalizados para serem entendidos da maneira como estão abaixo definidos. Isto foi produto de uma revisão bibliográfica, a qual está aprofundada no capítulo III desta pesquisa.

Centralização: é o processo que concentra no nível mais alto do governo central a autoridade e especialmente, o poder de decisão e de execução. isto é, a tendência para centralizar a formulação da política local ao nível do governo central. Em tais casos, pode ou não haver estruturas administrativas no nível intermediário ou inferior.

Delegação: este termo será especialmente utilizado pela existência de uma administração sob o regime militar no Chile. Neste caso é caracterizado como delegação quando se criam unidades intermediárias e ou locais para cumprir uma função intermediária entre o governo central e as comunidades locais; são representantes do governo central sem ter nenhum grau de participação no poder de decisão, nem autonomia, às vezes, nem executa função específica alguma. A ação pode ser só, como o coloca Boisier (1986), "uma deslocalização, para denotar a idéia de traslado só físico de organizações produtivas, de serviços ou de administração desde um lugar geográfico a outro..." (p. 17)

Desconcentração: o processo de transferência do gover-

no central a níveis intermediários e inferiores de uma organização para executar funções intermediárias e inferiores de uma organização para executar funções específicas com menor grau de autonomia do que aquele que tem governo central e sem poder de decisão nas grandes questões, isto é, sem participação.

Descentralização: o processo de transferir autoridade e participação no poder de ação e de decisão de um nível central para unidades intermediárias e inferiores, especialmente criadas, para que possam formular com completa autonomia suas diretrizes políticas e administrativas, acompanhadas de uma adequada capacidade financeira e com o mínimo de controle e supervisão do governo central. Neste sentido a participação é a essência da descentralização.

Descentralização Política: quando o que se descentraliza é a capacidade de fixar políticas e normas no sentido mais geral, neste caso necessita-se de autonomia nas unidades que atuam como titulares da descentralização política em relação à entidades centrais. Poder-se-ia dizer que o governo central, conjuntamente com o governo local, até o limite permitido constitucionalmente, exercem o governo interno de uma nação.

Descentralização Administrativa: quando o que se descentraliza é a capacidade de emitir regulamentos adminis-

trativos e tomar decisões singulares sobre a forma de organização dos recursos materiais e do pessoal necessário para o cumprimento dos fins da organização. Isto é, as unidades locais necessitam de poder de decisões e liberdade operacional, sem deterioração da relação e coordenação com o governo central e organização afins.

Descentralização Financeira, Econômica ou Fiscal:

quando o que se descentraliza é a capacidade de operar sobre certas fontes de recursos para gerar, coletar, manipular e gestá-los na manutenção do serviço oferecido pela entidade descentralizada.

Estas três classes de descentralização-política, administrativa e financeira - são complementares, isto é, a descentralização administrativa necessita ser acompanhada de uma descentralização política e financeira para que se possa falar de uma autêntica descentralização educacional.

Municipalização: é o processo pelo qual os governos locais estão funcional e territorialmente descentralizados. Sua tarefa é dar satisfação às necessidades da comunidade local e em especial, participar no planejamento e execução do desenvolvimento econômico, político e social da comuna com completa autonomia e uma adequada capacidade financeira.

Municipalização de Ensino: é a transferência para o raio da administração municipal da responsabilidade de administrar e ministrar o ensino de pré, 1º e 2º graus através de uma Secretaria ou Departamento adlive. O ideal é que esta Secretaria tenha sua autonomia e poder de decisões, isto é, que o controle (principalmente político) e a supervisão da Prefeitura seja mínima.

Governo Local: é resultado de uma subdivisão política e administrativa de um país, instituída pela lei. De um modo geral refere-se ao sistema de autoridades municipais.

Governo Central: representa o nível de governo responsável pelas relações com as autoridades do governo local. Refere-se ao governo nacional num sistema unitário, como é o caso chileno.

8. ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

O seguinte estudo foi organizado da seguinte forma:

No capítulo II é apresentado a metodologia e os procedimentos adotados no desenvolvimento do estudo de caso nesta pesquisa e a operacionalização das variáveis básicas.

No capítulo III apresenta a revisão bibliográfica

fica sobre a teoria da descentralização, destacando-se os termos-chaves da pesquisa: centralização, descentralização e municipalização.

No capítulo IV apresentamos a organização e administração do sistema educacional chileno a nível nacional e no caso do governo municipal de Arica (Chile), bem como uma comparação entre as normas do governo central e do governo local de Arica.

O capítulo V apresenta os efeitos imediatos da Municipalização do ensino no caso de Arica (Chile) estabelecendo uma comparação entre o antigo regime centralizado e o regime descentralizado.

O capítulo VI apresenta uma análise crítica do modelo de descentralização e municipalização do ensino no Chile e em Arica.

O último capítulo apresenta as conclusões do estudo e as sugestões ou recomendações dele derivadas.

CAPÍTULO II

METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

Introdução

Para desenvolver esta investigação foi feito um estudo da literatura sobre a teoria da descentralização e da informação disponível sobre o modelo de descentralização educacional, no Chile, a nível dos governos central e local.

Esta pesquisa classifica-se, por sua estratégia, como uma investigação de natureza histórica porque pretende, através da aplicação do método científico de investigação aos problemas históricos, estabelecer os fatos de um processo administrativo real e historicamente recente e extrair conclusões referentes a estes acontecimentos. Assim, utilizaremos uma metodologia histórica e analítica e, para tal propósito, grande quantidade da informação foi recolhida seja através da observação direta ou de fontes que se denominam de primeira mão ou primárias. Temos que reiterar que esta pesquisa é sobre um processo administrativo historicamente recente que ainda se está desenvolvendo; por esta razão é difícil encontrar ~~informação~~ informação, especialmente trabalhos ou pesquisas em forma de livros. A

esse respeito, U. Eco (1977) assinala que:

"... quando as fontes não existem ainda sob a forma de livros escritos, nos quais se converterão mais tarde, o investigador poderá inserir na tese, a modo de documentos, dados estatísticos, transcrições de entrevistas, talvez fotografias ou os documentos audiovisuais" (p. 35)

Achamos que um dos valores deste trabalho é que ele vai colaborar, com seu estudo, informações, dados e bibliografia, ao conhecimento mais perto deste processo. Há uma necessidade dos educadores chilenos de colocar esta reforma educacional à comunidade escolar e principalmente seus logros e resultados.

O capítulo pretende em primeiro lugar, apresentar os procedimentos e meios utilizados na pesquisa e posteriormente, descrever o processo de levantamento de informação a respeito do estudo de caso (Arica - Chile).

1. PROCEDIMENTOS

O maior problema que surge neste tipo de investigação é poder distinguir clara e objetivamente as fontes. Alguns especialistas em investigação educacional como Van Dalen, Best, etc. destacam que uma importante tarefa inicial do historiador, neste tipo de pesquisa, consiste em obter os melhores dados disponíveis para resolver a problemática pretendida. Toda essa informação

pode-se classificar usualmente em duas categorias principais: fontes primárias e fontes secundárias. Assim Best (1972), diz:

"As fontes primárias são básicas na investigação histórica e as fontes secundárias são utilizadas - em alguns casos - quando não se dispõe dos dados primários." (p. 50)

Por sua vez Van Dalen (1971) observa sobre as fontes:

"...quando a historicidade não pode observar por si mesma os sucessos passados, procura obter das fontes primárias as melhores provas disponíveis: 1º) Os depoimentos de testemunhas oculares dos fatos passados ou o de pessoas que tenham ouvido falar acerca deles, e 2º) Objetos reais que se usaram no passado e que se podem examinar de maneira direta..."

As fontes primárias constituem os materiais básicos da investigação histórica... Mas em alguns casos se ve, o historiador, obrigado a recorrer às fontes secundárias, ou seja, deve servir-se da informação que proporcionam as pessoas que não observaram diretamente o sucedido..." (pp. 201-202).

Nesta investigação classificaremos como fonte primária a investigação oferecida, seja pelos depoimentos de testemunhas que diretamente presenciaram os fatos, ou pelos que participaram dos acontecimentos sucedidos, seja pelos documentos oficiais elaborados pelos governos central e local, bem como a informação resultante do levantamento de dados, realizado por este

investigador. As fontes secundárias serão todos os trabalhos nos quais seu autor realiza uma interpretação dos fatos em estudo, seja este o relato das testemunhas ou participantes diretos, seja uma interpretação das leis, normativas, documentos, etc.

Mas cabe destacar que esta classificação não pode ser tão rígida, já que alguns tipos de materiais ou informações podem servir como fontes secundárias, para certos propósitos e como fontes primárias para outros, ou seja, esta classificação tem valor segundo a maneira em que é utilizada.

Se examinarmos a informação utilizada como fonte, podemos assinalar que elas expõem com fidelidade os fatos estudados e têm grande confiabilidade por sua autenticidade, ou mais exatamente, por sua validade. Os dados verídicos que se utilizam nesta investigação histórica são conhecidos, segundo Best, como evidência histórica. Esta deriva dos dados históricos mediante o processo de uma crítica, tanto externa como interna.

2. ESTUDO DE CASO

Esta investigação pretende, entre outros objetivos, verificar se existe congruência entre os preceitos jurídicos e normativos elaborados pelo governo central e local, e o processo de descentralização que se está aplicando e desenvolvendo no Chile, e ainda, verificar se o atual processo de municipalização do ensi-

no tem melhorado quantitativamente o sistema educacional local. Para isso, escolhemos a cidade de Arica para o estudo de caso.

Para conseguir a informação básica, este autor se reuniu nos meses de Julho e Novembro de 1985, em quatro oportunidades, com o Diretor de Serviço Municipal de Educação de Arica, para informar-lhe sobre a pesquisa e solicitar a autorização para entrar nos estabelecimentos educacionais e para conversar e entrevistar algumas autoridades educacionais. Do mesmo modo efectuou uma reunião com supervisores da Direção Provincial da Educação, organismo representante do Governo Central em Arica, que deve supervisionar e controlar as atividades técnico-pedagógicas e administrativas do ensino na comuna, seja oficial ou particular.

É necessário assinalar que foi nomeado pelo Presidente da República, segundo a Carta Magna vigente em Junho de 1986, um novo Prefeito para a cidade de Arica, o qual colocou um novo Diretor para o Serviço Municipal de Educação (SERME). Assim, tivemos que reiniciar as conversações com as novas autoridades. Temos que reconhecer que estas e as autoridades substituídas tiveram o melhor espírito de cooperação para que esta pesquisa fosse desenvolvida e para isso ofereceram todo o apoio e os documentos e fontes de informação que se fizessem necessárias (cópia destas cartas se encontram no Anexo I deste estudo).

Assim, foi possível recolher informações so-

bre o número de estabelecimentos educacionais municipalizados, os recursos humanos envolvidos neste processo, os meios didáticos e a infraestrutura, o movimento e rendimento dos alunos, número de classes, evasão, aprovação, reprovação, os investimentos, etc. Tudo isto foi obtido através de informes elaborados pelas autoridades ou pela observação direta do autor, ou de pesquisas já feitas.

3. OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS BÁSICAS DA PESQUISA

Para facilitar nossa pesquisa e ajudar na sua compreensão, optamos por operacionalizar as variáveis básicas que estão abaixo discriminadas e articuladas às fontes de informação e aos instrumentos de pesquisa que foram utilizadas.

OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJETO

FONTE	VARIÁVEL	OPERACIONALIZAÇÃO	INSTRUMENTO
<p>1. Livros, revistas, periódicos (jornal) teses, investigações, leis e normativa do Governo Central.</p>	<p>1. Principais propostas de descentralização educacional através da municipalização do Chile</p>	<p>1. a) Descrever estrutural e funcionalmente o Sistema Educacional Chileno aplicado no período anterior ao processo de descentralização educacional e suas principais características; b) Examinar a situação histórica da educação chilena especialmente no que se relaciona com as propostas de descentralizar a educação através da...</p>	<p>1. Análise dos documentos;</p>
<p>2. Livros, revistas, periódicos (jornal) teses, investigações, cursos, leis e normas do Governo Central.</p>	<p>2. Princípios básicos que representam o marco teórico-político do processo de descentralização</p>	<p>2. a) Descrever estrutural e funcionalmente o novo Sistema Educacional Chileno aplicado; b) Revisar, analisar e definir os conceitos de "descentralização", "centralização" e "municipalização"; c) Revisar, analisar e definir os diversos graus e formas de descentralizar e as diferentes classes; d) Determinar e analisar os princípios básicos que sustentam o marco "teórico-político", que orientam o processo de descentralização da educação na realidade histórica que vive o país chileno; e) Descrever cronologicamente o processo de descentralização educacional adotado pelo regime militar chileno; f) Examinar a nova concepção de Municipalização; a organização municipal; a relação que estabelece o Município com o governo central e com a comunidade que se encontra assinalada nas medidas governamentais; g) Examinar a participação da comunidade e a municipalização assinaladas nas medidas governamentais h) Examinar a situação do setor docente na Municipalização da educação;</p>	<p>2. Análise de documentos</p>

OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJETO

FONTE	VARIÁVEL	OPERACIONALIZAÇÃO	INSTRUMENTO
3. Livros, revistas, periódicos (jornal) teses, investigações, cursos, leis e normativas.	3. Os princípios jurídicos e normativos elaborados pelo governo central para injetar e consolidar o processo de descentralização do ensino.	i) Examinar os limites técnico-pedagógicos e administrativos entre o governo central e o governo local responsável pela administração educacional. 3. a) Examinar as medidas governamentais relacionadas com o processo de descentralização (a nível financeiro, administrativo e político); b) Analisar e comparar essas medidas com os conceitos definidos (descentralização, municipalização e outros)	3. Análise dos documentos;
4. Livros, revistas, periódicos (jornal) teses, investigações, cursos, leis e normativas.	4. Os preceitos jurídicos e normativos elaborados pelo governo local de Arica (Chile) para implementar a municipalização do ensino.	4. a) Examinar as medidas jurídicas e normativas elaboradas e aprovadas pelo governo local que dizem respeito com a administração do ensino. b) Analisar e comparar estas medidas com os conceitos definidos (descentralização, municipalização e outros)	4. Análise dos documentos;
5. Livros, revistas, periódicos (jornal) teses, investigações, cursos, leis e normativas.	5. Congruência e incongruência entre as medidas governamentais e as medidas elaboradas pelo governo local de Arica (Chile) na implementação do processo de municipalização do ensino.	5. a) Comparar as normas jurídicas e procedimentos elaborados por estes dois níveis de governo (local e central) para implantar o processo de municipalização do ensino; b) Analisar resultados de investigações efetuadas na docência municipalizada de Arica de comparar com o marco teórico que sustenta este processo de descentralização.	5. Análise dos documentos;
6. Livros, revistas, periódicos (jornal) teses, invest-	6. Tipo de administração educativa descentralizada adotadas no processo implantado no Chile, segundo o	6. a) Inserir o processo de descentralização educativa em um grau de descentralização;	6. Análise dos documentos-

OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJETO

FONTE	VARIÁVEL	OPERACIONALIZAÇÃO	INSTRUMENTO
<p>tigações, discussões, leis e normativas.</p>	<p>grau, forma e classe.</p>	<p>b) Inserir o processo de descentralização educativa numa das formas de descentralização; c) Detectar até onde houve uma descentralização administrativa, política e financeira.</p>	
<p>7. Livros, revistas, periódicos, (jornal), teses, investigações, discursos, leis e normativas.</p>	<p>7. Desenvolvimento do processo de descentralização da educação através da Municipalização de Arica a nível das variáveis: a) Recursos humanos e aspectos como aperfeiçoamento e salários; b) Movimento dos alunos, rendimento escolar, a média de classes por aluno, por professor, a educação extraescolar. c) Infraestrutura, reparações, meios didáticos, mobiliário, financiamento.</p>	<p>7. a) Levantar um cadastro do período imediatamente anterior (1981) ao processo de municipalização do ensino em Arica e outro posterior a esta implantação (1985), nos seguintes níveis: - recursos financeiros - recursos humanos - rendimento escolar (matrícula, evadidos, aprovados, reprovados) - infraestrutura física e reparações - materiais didáticos e mobiliário - educação extraescolar - salários - aperfeiçoamento b) Efetuar análises estatísticas com os resultados c) Analisar e comparar os resultados obtidos para determinar se existe uma melhoria e maior atenção em relação ao processo de ensino neste processo descentralizado e o modelo centralizado.</p>	<p>7. Análise de documentos e Entrevistas</p>

CAPÍTULO III

A TEORIA DA DESCENTRALIZAÇÃO

Introdução

O problema de descentralização vem merecendo, graças á sua inegável importância e permanente atualidade, a contínua atenção, não só dos educadores senão também outros profissionais que estão relacionados ao desenvolvimento de um país. As colocações sobre este processo administrativo - centralização versus descentralização - não se apresentam dialeticamente de maneira tão simples, porque no âmbito das ciências administrativas estes dois conceitos são análogos e não unívocos, o que dá motivo ao surgimento de um sem número de posicionamentos justamente por essa relatividade dos conceitos. Em grande medida, a centralização ou a descentralização deve ser aceita como parte do panorama político de um país. Portanto, estes conceitos podem significar coisas muito distintas, segundo se aplique ao Chile, Brasil, Argentina ou Grã-Bretanha.

O processo de descentralização sempre tem sido ligado ao conceito de participação. Tem-se também sustentado que em um modelo descentralizado todo cidadão ou indivíduo pode exercer a faculdade de dispor ao máximo do poder de decisões naquelas matérias que socialmente o afe-

tam. É evidente que esta idéia não se aplica ao equacionamento de problemas supra-locais, como por exemplo: a instalação de grandes unidades industriais, como ocorre frequentemente nos setores de energia elétrica, petróleo, comunicações, siderúrgica, etc., que são de responsabilidade do governo central. No caso chileno, esta participação -a participação das unidades locais - foi invocada, desde o início do regime militar, no processo de instauração de uma nova "institucionalidade", na qual a descentralização é um dos pilares da modernização proposta.

Neste capítulo trataremos dos seguintes aspectos: os conceitos-chaves de descentralização e centralização e seus diferentes graus de manifestações, a delegação e a desconcentração. Vamos a encerrar este capítulo com uma revisão do conceito municipalidade e a concepção de municipalização do ensino no caso do Chile.

1. DESCENTRALIZAÇÃO

Uma das dificuldades acerca do conceito de descentralização é sua relatividade e ambiguidade. Até no termo há consenso. Segundo Drucker (1975), o termo descentralização, divisionalização no Japão, além de enganador, pode gerar confusões, por existir outras formas de descentralização. Para Drucker o melhor seria "princípio federal" ou "descentralização federal", mas tal termo não seria aplicável a países de regime unitário, como no caso Chileno.

Neste processo, centralização -descentraliza-

ção, falamos em descentralização com referência à algo centralizado, a algo que está relacionado a um centro. Nesse sentido, como assinala P. Apple (ver Arizmendi, 1973, p. 150 e Barrientos, 1973, p. 326), "... não pode haver descentralização se não tiver havido primeiro centralização". Esta dificuldade aumenta se considerarmos que os conceitos envolvidos neste processo são complexos porque uns se confundem com outros. Não há unanimidade para definir este processo nem os outros conceitos ligados a ele.

Uma das primeiras aproximações do conceito de descentralização encontra-se em Koontz e O'Doonell (1961):

"... a descentralização ainda que intimamente relacionada com a delegação de autoridade, é uma filosofia de organização, implicando tanto em dispersão seletiva como em concentração de autoridade. Ela exige - a descentralização - muito mais que a simples concessão de autoridade à subordinação, exige uma seleção cuidadosa do que se deve conservar na cúpula. Exige também uma formulação específica de diretrizes para orientar a tomada de decisões." (pp 222-234)

Uma definição mais apurada de descentralização em função dos propósitos desta pesquisa é apresentada por Scheibel (1975, p. 33). O processo pelo qual estruturas políticas e administrativas são dotadas de autoridade para formular diretrizes de administração local. Esta autonomia, por sua vez, é função de disponibilidade a nível local dos meios necessários para o exercício da autoridade.

Nesta mesma linha de pensamento, as Nações Unidas (1962) contribuem com uma definição mais acurada, do ponto de vista político:

"Refere-se à transferência de autoridade numa área geográfica, quer pela ~~desconcentração~~. (i. e. delegação) de autoridade para unidades regionais de um mesmo departamento ou nível de governo, quer pela devolução de autoridade a unidades de governo local ou para órgãos especiais criados em lei." (p.88)

Outra definição mais ampla e acurada é oferecido por Melinkoff (ver Astudillo, 1981, p. 68), para quem a descentralização consiste em:

"Delegar autoridade e poder de decisão por parte da autoridade da unidade central ou unidades diretivas da organização aos demais órgãos ou unidades para eliminar as limitações que as mantêm circunscritos à decisões e ações de caráter exclusivamente operacional, ou bem, a outras de relativa importância. A descentralização tem diversas modalidades, existindo, entre algumas delas, formas encobertas de centralização, porque as decisões de importância as toma a unidade central ou órgão de maior hierarquia, com respeito àquele que vai cumprir a função de executar a decisão."

Nesta definição encontramos que, paralelamente à delegação de autonomia requer-se delegar poder de decisão aos níveis inferiores.

Por outro lado, R.D.White (ver Vieira, 1971, p.16), considera que o processo de descentralização implica:

"Transferência de autoridade, seja legislativa, judiciária ou administrativa, de um nível mais alto de governo para um inferior. É o contrário de centralização e não deve ser confundido com desconcentração,..." (p. 16)

Por sua vez, Vieira (1971), na mesma publicação, concebe a descentralização como:

"O processo de investir de autoridade às estruturas político-administrativas locais para a formulação de suas políticas e o desempenho das funções de natureza local. A determinação das políticas locais fica, em grande parte, a cargo de órgãos locais autônomos. Da mesma maneira, a implementação dessas políticas é competência dos órgãos locais." (p. 17)

Observamos nesta definição que o termo é usado para exprimir a idéia de transferência de autoridade do governo central aos níveis inferiores. Nesta mesma linha de idéia Arizmendi (1973) afirma:

"O conceito de descentralização administrativa implica aquele processo de transferência de poder de decisão sobre aspectos administrativos, desde os níveis superiores de uma entidade a seus níveis médios e inferiores, ou de uma entidade a outra de diferente personalidade jurídica com igual ou inferior responsabilidade geográfica ou de funções. Também chamamos descentralização administrativa a situação resultante." (p. 149)

Cardoso de Melo (1952) apresentou, ao Gover-

nador do Estado de São Paulo, um memorial no qual destaca três tipos de descentralização:

"a) Redistribuindo as funções entre os diversos órgãos do sistema administrativo. É a descentralização por serviços, a chamada descentralização interna, pois se processa dentro da organização de cada uma das entidades administrativas (União, Estado, Municípios).

b) Transferindo as funções dos órgãos de um sistema administrativo para órgãos de outro sistema administrativo. É a descentralização territorial.

c) Entregando a execução do serviço público a pessoas de direito privado (concessionárias), personalizando o serviço (autarquia), ou delegando sua execução a pessoas de direito público. É a descentralização funcional, institucional ou por colaboração." (p. 246).

Devemos destacar que estas idéias estão muito próximas à situação que se experimenta no Chile. Especialmente esta última, pois a descentralização está representando uma privatização dos serviços públicos. O Estado solicita a colaboração de organismos que estão fora de sua ação administrativa; poder-se-ia classificar todas as organizações que aceitam esta tarefa ou função como "cooperadores do Estado".

Podemos observar que os diferentes autores não nos dão uma definição única, abrangente e precisa. A. Gutiérrez, citado por J. Abib (1980), referindo-se à ambiguidade do termo, afirma: "a descentralização exige, além de delegação de autoridade para unidades regionais,

capacidade ou poder de decisão." (p.70)

Nesta mesma linha de análise, Seage (1980), afirma:

"... a distinção entre o modelo centralizado e o descentralizado radica fundamentalmente no grau de concentração de poder decisório que é acompanhado normalmente de graus diversos de participação. No primeiro, o poder decisório está concentrado em um super-ministério situado no topo de uma estrutura de tipo piramidal donde os demais níveis são simples executores. No segundo, está distribuído entre os Estados, comunidades locais, ou centros, dotados de grande autonomia, que só aceitam dos organismos centrais certas formas de coordenação em forma de distribuição de recursos, recomendações etc." (p. 75)

Muito próxima às definições anteriores, que destacam as transferências de autoridade e de poder de decisão, é oferecida por Fesler (1974):

"Na terminologia francesa, décentralisation é um vocábulo reservado para a cessão de poderes por parte do governo central a uma autoridade especializada territorial ou funcionalmente com personalidade jurídica própria, por exemplo: o aumento do grau de autonomia de um governo local ou de uma corporação de direito público." (p. 257)

"...a descentralização administrativa da autoridade consiste na delegação de poder dentro de um marco geográfico (salvo quando o poder se apresenta tão repartido que a simples manutenção do "status quo" é por si mesma descentralização). Em consequência, quase todos os aspectos doutrinários e pragmáticos da delegação são importantes." (p. 259)

E o governo chileno como concebe este processo? É importante conhecer seu pensamento porque é o motivo central deste estudo. Para o Governo de Chile, a política de descentralização administrativa, está dentro de um projeto de criar uma nova e moderna "institucionalidade". Segundo a "Declaração de princípios del Gobierno de Chile" (1982), documento oficial que norteia as políticas do governo chileno:

"O ponto capital dessa nova institucionalidade será a descentralização do poder, tanto funcional como territorialmente, o qual permitirá ao país, avançar para uma nova sociedade tecnificada e de verdadeira participação social." (pp. 13-27)

Neste sentido, observando-se superficialmente, podemos assinalar que essa pretendida participação autêntica ou verdadeira, se dá, nas palavras de governo, numa nova democracia que é caracterizada como autoritária, protecionista, integradora e tecnificada. A análise do conceito de participação permite compreender com maior propriedade o significado que lhe confere o regime. No caso de Chile, ela está ligada à democracia autoritária e tecnificada. por conseguinte, considera-se que a participação é só um meio para ampliar o poder e que desde seu início apresenta sérias restrições pelo caráter protecionista que lhe é conferido. A conotação tecnocrática converte a participação em um procedimento para tornar mais eficaz a gestão

política mediante a incorporação daqueles que têm a responsabilidade técnica. A respeito da participação dos órgãos intermédios e inferiores, devemos assinalar que está mediatizada por um esquema altamente hierarquizado de cima para baixo e está submetido às regras fixadas pela autoridade governamental. No capítulo IV explicitaremos melhor os conceitos ou princípios básicos que estão envolvidos no processo de descentralização no Chile.

É difícil encontrar o conceito de descentralização na forma pura ou absoluta. Ele se relaciona invariavelmente com a centralização. Muitos autores (Vieira, 1971; Arizmendi, 1973; Seage, 1980) destacam que esta dicotomia se apresenta na forma de um contínuo administrativo cujos polos extremos se podem denominar, segundo Arizmendi (1973) "máxima centralização e máxima descentralização" (p. 252). É difícil dar exemplos de casos ou formas puras destas duas situações, porque na maioria dos casos nos encontramos com algumas funções de uma organização que estão relativamente centralizadas e outras que estão relativamente descentralizadas. Hoje em dia verificamos que nos países de regime centralizado se introduzem de forma progressiva medidas tendentes a uma descentralização em menor ou maior grau e nos países tradicionalmente reconhecidos como descentralizados a perspectiva é inversa, isto é, pretende-se introduzir medidas corretoras da dispersão. É difícil encontrar o ponto de equilíbrio nes-

te contínuo. Sobre isto observa Fesler (1974) que "uma descentralização total supõe o desaparecimento do Estado; por outro lado, a centralização total colocaria em perigo a capacidade do Estado para realizar suas funções." (p. 257)

Além disso, esses conceitos precisam ser percebidos como complementares e não antitéticos. É importante o que ocorre com esta dicotomia, há certa polarização de valores "a priori". Raramente se considera a centralização como um bem em si mesma, ou como portadora de outros bens; ela é condenada "ab initio" e concebida como um mal necessário. Ainda mais, não falta quem a associe com práticas totalitárias e autocráticas. Em soma, a centralização é má. Entretanto a descentralização emerge como polo positivo, ao qual se associam valores como liberdade individual e auto-governo democrático, valores próprios de uma sociedade livre, ou seja, ela é boa, desejável e eficiente. No entanto, devemos destacar que a centralização e a descentralização em si mesmo não são nem boas nem más. A adoção de um destes modelos depende de alguns fatores e sobre estes fatores não há acordo. Por exemplo, Vieira (1971) em sua pesquisa sobre descentralização constatou o seguinte:

"Foram descobertos correlações significativas entre descentralização e comunicações, economia e idade dos países e entre descentralização e número de unidades locais, produto na-

cional bruto e urbanização ... Foram insignificantes as correlações entre descentralização e as demais variáveis (tamanho territorial de um país); forma de governo, composição étnica heterogênea; quantidade da população; a densidade demográfica e os gastos nos serviços públicos), não se registrando, portanto, qualquer comprovação empírica que corroborasse as hipóteses." (p. 206)

Por sua vez, Arizmendi (1971) afirma:

"A centralização e a descentralização dependem, entre outros fatores, do tamanho do sistema da quantidade de decisões a se tomar, das facilidades das comunicações, da natureza do serviço e do caráter geral da administração pública." (p. 150)

Segundo E. Dale, (ver Chiavenato, 1983, p. 173) o grau de descentralização administrativa de uma organização depende dos seguintes fatores:

- "a) tamanho da organização;
- b) tipo de negócio (ramo de atividade) da organização;
- c) tendências econômicas e políticas do país;
- d) filosofia da alta administração e personalidades envolvidas;
- e) competência dos subordinados e confiança dos superiores nessa competência;
- f) facilidade e informações que permitam a tomada de decisões."

A maioria dos autores assinala quase os mesmos fatores que estão correlacionadas com a descen-

tralização.

Em base ao assinalado acima, pode-se afirmar que não há fundamento para entusiasmo em demasia com a descentralização nem para considerá-la como panacéia e nem muito menos para atribuir-lhe superioridade sobre a centralização em todos os casos. Podemos citar um caso onde uma centralização não significa atraso nem ineficácia: o processamento automático de dados de uma organização implica numa centralização de processo e, sem dúvida contribui para sua agilização.

Revisando as distintas versões dadas sobre descentralização, observamos que ela inclui em maior ou menor grau, a necessidade de poder de decisão e de ação ou de execução, a capacidade de fazer coisas, resultantes da efetiva delegação de autoridade e das atribuições. Portanto, neste trabalho, definiremos a descentralização como o processo de transferir autoridade e poder de ação e de decisão de um nível central ou nacional a unidades intermediárias e inferiores, especialmente criadas para que possam formular com completa autonomia suas diretrizes políticas, administrativas e financeiras e com um mínimo de controle e supervisão do governo central. Neste sentido, a participação é a essência deste processo.

Pela importância do termo "participar", vamos revisar brevemente seu conteúdo. participar significa, segundo E. Palma (1986), "possuir certa capacidade de poder ou influência nas decisões de que se trate" (p. 34). isto é, temos duas formas de participar, uma mais con-

creta que o outro, seja ao se optar pela noção de poder de decisão, uma ação direta do sujeito, ou seja através da noção de influência, neste caso a ação nem sempre significa uma participação direta, pode ser através de consultas ou pela simples opinião. Em sua manifestação mais plena ou autêntica, a participação deveria incluir a intervenção direta dos sujeitos ou comunidades, atingidas pela descentralização nas principais etapas do processo decisório.

Segundo E. Boerninger (ver Sergio Boisier, 1984, p. 27) "a participação somente vai adquirir um sentido verdadeiro nos sistemas democráticos descentralizados", ou seja, afirma que a participação é a essência da descentralização num governo democrático. O que não é o caso do Chile. Por sua vez, M.S. Gonzalez (1983) , afirma duas características básicas deste conceito no modelo chileno: (1) que não é possível a coexistência de uma administração descentralizada com um sistema político autoritário, e (2) que no governo autoritário chileno a comunidade têm um grau de participação limitada acompanhada de um reduzido âmbito de participação.

Assim, sem participação da comunidade a descentralização administrativa é difícil de efetivar-se e ainda mais difícil, senão impossível, de se realizar num governo autoritário.

Em resumo, podemos afirmar, que a participação é um fator decisivo e essencial num autêntico processo democrático e praticamente impossível num regime autori

tário. Em nosso conceito a descentralização administrativa através das Prefeituras, significa uma transformação destas e principalmente o fortalecimento da comunidade local ou de base.

Outro aspecto importante a assinalar é que geralmente as definições de descentralização vêm associadas somente a uma classe de descentralização, a descentralização administrativa. No entanto, existem outras duas classes de descentralização: a política e a financeira. Todas elas são complementares, ou seja, para uma autêntica descentralização é necessário que existam estas três classes. Utiliza-se a descentralização administrativa para cumprir as funções do Estado, de forma tal que estas se realizam de comum acordo com as organizações e entidades regionais e locais, tendo estas a faculdade de cumpri-las. Assim também se lhes outorga poder de decisão e liberdade operacional, sem deteriorar a necessária coordenação com as instituições afins e com o governo central. Por sua vez, existe a descentralização política quando a soberania se distribue entre os órgãos superiores de poder de todo um país, assim como entre os órgãos supremos do poder do Estado. O que se descentraliza é a capacidade de fixar políticas e normas no sentido mais geral. Poder-se-ia dizer que o governo central e pelos governos locais até os limites permitidos constitucionalmente. Finalmente, a descentralização financeira, econômica ou fiscal é aquela que permite descentralizar a capacidade de operar sobre certas fontes de recursos (impostos, infrações,

taxas, etc.) para arrecadá-los, administrá-los e gastá-los nas necessidades da comunidade e dos serviços.

Assinalamos que a descentralização pode dar-se em grandes linhas, através de uma transferência de autoridade e da liberdade para executar as tarefas e funções com certo grau de autêntico e efetivo poder de decisão. Aqui podemos concluir que esse poder de ação ou de execução é chamado, por alguns autores, de desconcentração e, muitas vezes é confundido com descentralização.

2 . DESCONCENTRAÇÃO E DELEGAÇÃO

A desconcentração mais que uma forma é um grau de descentralização. É um ponto do contínuo centralização-descentralização. O termo desconcentração significa, segundo Vieira (1971), "... a forma de descentralizar na qual o governo central delega autoridade para executar as funções específicas fora de sua sede" (p. 17). Observamos que para Vieira, em sua pesquisa, o termo descentralização engloba tanto o processo de desconcentração como o de devolução de poderes. Consoante com tal entendimento, destaca Ana Maria Brasileiro (1980), que a desconcentração é "a delegação geográfica ou funcional das atividades de um mesmo tipo de governo" (p. 29).

Seage (1980) é muito mais explícito em diferenciar a descentralização e a desconcentração. Ele observa que:

"... na desconcentração as competências do poder

central são repassadas a órgãos territoriais que são uma pura emancipação do poder central e que não têm mais peculiaridades do que assumir a resolução de determinados assuntos por razão do território, em que os mesmos se produzem. Quando a organização territorial resolve os assuntos, por si mesma, chama-se desconcentração." (p. 77)

De modo semelhante afirma Jiménez (ver Astudillo, 1981, p. 69):

"A desconcentração é a cessão de atividades regionais e autoridade a unidades periféricas, que tem um menor grau de autonomia que as unidades descentralizadas."

Nesta mesma linha de entendimento, White (ver Vieira, 1971, p. 16) assinala que o termo desconcentração é "geralmente usado para descrever a mera delegação, a um funcionário subordinado, de capacidade para executar em nome do superior, sem transferência de autoridade".

Já podemos perceber que a desconcentração está relacionada à capacidade de executar, com nada ou quase nada de poder de decisão, especialmente sobre as questões mais importantes. Quando as unidades locais somente são intermediárias, ou seja, quando se limitam a atuar em representação do órgão central, fala-se em delegação. Neste caso, a delegação estaria mais próxima da centralização num "continuum" administrativo do que a própria desconcentração. Porém, é necessário neste caso, para poder levar a cabo a desconcentração, que existem ou

se criem unidades intermediárias e locais. Toda vez que as mesmas não existirem dificilmente se poderá operar a desconcentração posteriormente a desejada descentralização.

Neste estudo, utilizaremos o termo desconcentração como o processo de transferência ou delegação de autoridade do governo central a níveis intermediários e inferiores de uma organização, para executar funções específicas com muito menor grau de autonomia que o governo central e sem poder de decisão nas questões importantes. Por outro lado, utilizaremos o conceito de delegação quando as unidades intermediárias e locais cumprem uma função de intermediárias entre o governo central e a coletividade. Não têm nem um grau de poder de decisão, pois atuam em representação da autoridade superior na condição de consultores.

3. CENTRALIZAÇÃO

Necessariamente nesta análise, devemos revisar o conceito de centralização, porque ele está associado estritamente ao de descentralização. Não há descentralização sem centralização. Vieira (1971), concebe a centralização nos seguintes termos:

"... a tendência para concentrar a formulação da política local ao nível do governo central. Em tais casos, pode ou não haver estruturas administrativas locais. Quando existem, funcionam somente na qualidade de órgãos consultivos e sua autori-

dade para determinar as políticas e controlar a execução das funções administrativas locais é muito restrita." (p. 17)

Observamos nesta definição, uma coisa interessante. Criar órgãos locais não significa uma descentralização autêntica, isso é só uma delegação. Às vezes, as autoridades políticas aproveitam isto para confundir os subordinados e a comunidade.

Para Seage (1980), na centralização "o poder decisório está concentrado num super-ministerio situado no topo de uma estrutura de tipo piramidal onde os restantes níveis são simples executores." (p. 75). Exatamente na direção das conceituações anteriores, Arizmendi (1973), destaca que a centralização administrativa:

"É aquela situação de um sistema de administração em que a maioria das decisões de certa importância se tomam nos níveis superiores do sistema, por um órgão ou autoridade central." (p. 149)

Um aspecto peculiar é ressaltado pela conceituação de centralização apresentada por D. Smedden, colaborador de Cyclopedia of Education (1911), "este termo é empregado na administração escolar para designar a tendência de concentrar autoridade e reduzir a administração dos leigos." (p. 557) Neste caso observamos que só o governo central teve o pessoal técnico para encontrar soluções aos múltiplos problemas que afetam

ao país. Isto ainda se observa em certas organizações onde não há pessoal qualificado nos níveis inferiores. Nestes casos torna-se importante a participação das universidades regionais na tarefa de treinamento e aperfeiçoamento do pessoal das unidades educativas locais.

Melinkoff (ver Astudillo, 1981, p. 39) define a centralização como:

"O poder especial que se atribue a determinadas unidades administrativas ou diretivas. Um poder de decisão especial, indispensável para realizar as múltiplas funções que efetua essa autoridade ou unidade. Nessa autoridade ou unidade administrativa concentra-se a faculdade de decidir sobre matérias tanto de caráter estratégico, como de outra natureza, deixando aos demais órgãos ou unidades da instituição ou organização aquelas decisões de caráter operacional."

Uma definição relacionada com a centralização educacional é a apresentada por Arraes (1980):

"Operacionalmente a centralização se define como um extenso conjunto de leis e regulamentos concebidos para governar os aspectos mais detalhados de funcionamento da administração do sistema educacional ao lado das práticas escolares." (pp. 13-14)

Fesler (1974) destaca que a centralização é empregada por alguns autores para referir-se a diversas ações, por exemplo:

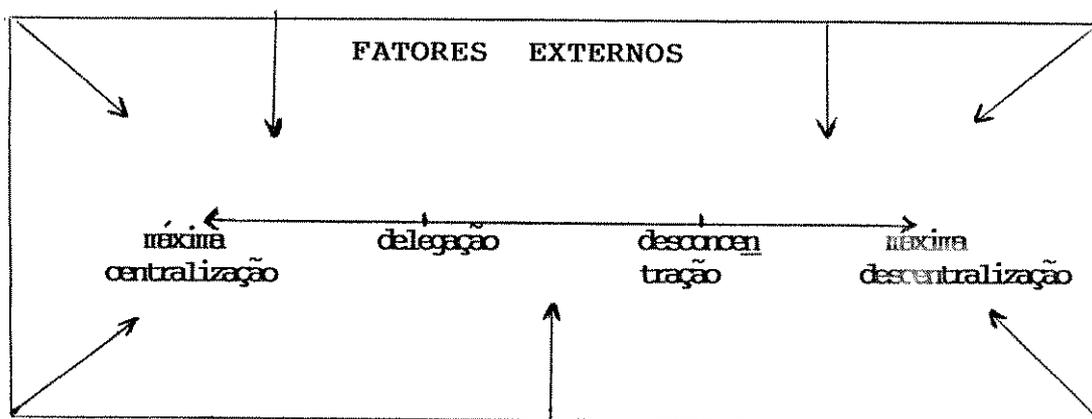
- "a) para a manutenção ou aumento do poder do executivo ou da burocracia em detrimento das instituições legislativas e judiciais;
- b) para a posse, incremento ou monopólio de poderes considerados pelos níveis superiores de uma hierarquia administrativa dentro da capital; ou
- c) para a existência de amplas ou crescentes atribuições por parte dos organismos especializados centrais em matéria de pessoal, compras e orçamentos, em prejuízo da programação administrativa dos departamentos executivos." (p 257)

Observamos que a quase totalidade das definições de centralização assinalam que esta seria a concentração do poder de decisão a nível central. portanto, definiremos a centralização como o processo que concentra no nível mais alto de um sistema piramidal ou no governo central a autoridade e especialmente, o poder de decisão.

Devemos destacar que muitas vezes existe uma pseudo-descentralização ou uma descentralização e está disfarçada que pode ludibriar a muitos. Uma medida administrativa pode dar a sensação de que o poder de ação e decisão está próximo dos níveis intermediários ou inferiores, quando na realidade representa apenas uma delegação ou uma desconcentração. Vejamos, por exemplo, o caso: quando a nível do governo local recebe-se certas solicitações de seus cidadãos, estas são recompiladas, classificadas e, às vezes, até analisadas, para se ado -

tar uma decisão. Mas, uma vez que os expedientes são enviados ao governo central, este notifica diretamente ao interessado a decisão. Neste caso o governo local foi apenas um intermediário. Isto não é uma autêntica descentralização. Outro exemplo de uma situação de pseudo-descentralização e que nos conduz a equívocos. Em certas organizações e instituições um grande número de decisões são adotadas nos níveis intermediários ou inferiores, dando assim impressão à periferia que há já um alto grau de descentralização. Mas, na realidade, os critérios com que se adotam tais decisões são impostos pelo governo central com tanta precisão e minuciosidade que, na prática os funcionários dos governos locais se limitam a adaptar as características de cada caso às detalhadas instruções das normas e regulamentos recebidos. Assim temos alguns exemplos da pseudo-descentralização ou descentralização disfarçada.

Resumindo, pode-se afirmar que o processo administrativo de descentralização educacional, em implementação no Chile, pode ser colocado em algum ponto do contínuo centralização-descentralização. Para maior compreensão e de acordo com a literatura revisada, pode-se esquematizar este processo da seguinte forma:



Assim toda organização ou modelo pode ser colocado em um ponto desse contínuo administrativo até o polo oposto, a máxima descentralização como já assinalamos. (Vieira, 1971; Arizmendi, 1973; Dale, 1955), há uma série de fatores internos e externos que influem nesse processo.

Se teoricamente tentarmos colocar uma organização ou um modelo de administração, segundo suas características, neste contínuo, deveríamos começar por colocá-lo no extremo correspondente à centralização, para segundo o grau de descentralização, mover-se ao extremo oposto do eixo. Reconhecemos que é difícil encontrar indicadores para medir o grau de descentralização bem como encontrar uma palavra ou um conceito que descreva esse ponto no eixo. À medida que o governo central cria órgãos locais e intermediários e lhes transfere, paulatinamente, autoridade e poder de ação e de decisão, o processo de descentralização começa a efetivar-se.

Uma das formas ou vias para descentralizar o poder de decisão é através dos Municípios. Considera-se que à nível local encontra-se a melhor forma de organização é estruturação, para cumprir as funções solicitadas pela comunidade e pelo governo central. Poder-se-ia dizer que o princípio que rege a descentralização é assim definido: a autoridade para tomar ou iniciar a ação deve ser delegada tão próxima da cena quanto possível.

4. VANTAGENS E DESVANTAGENS DA CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Já assinalamos que existe um pré-julgamento muito extenso em favor da descentralização, "a priori", supõe-se que seja melhor que a centralização. No entanto é necessário afirmar que ambas formas têm vantagens e desvantagens em cada situação. A tarefa dos governantes consiste, neste campo, em buscar a melhor combinação possível desses modelos, ou seja o esquema mais eficiente de distribuição de responsabilidades de decisão, medida pela quantidade, qualidade e oportunidade dos resultados.

Segundo Dale (ver Chiavenato, 1981, p. 175), as principais vantagens proporcionadas pela descentralização são as seguintes:

- "a) os chefes ficam mais próximos do ponto onde se deve tomar as decisões...;
- b) permite aumentar a eficiência aproveitando melhor o tempo e aptidão dos funcionários, evitando que fujam à responsabilidades, por ser mais fácil recorrer à matriz ou ao chefe;
- c) permite melhorar a qualidade das decisões à medida que seu volume e complexidade se reduzem, aliviando os chefes principais do excesso de trabalho decisório. Os altos funcionários podem concentrar-se nas decisões de maior importância, deixando as menores decisões para os níveis mais baixos;
- d) a quantia e gastos com papelório do pessoal dos escritórios centrais podem ser consideravelmente reduzidos. Além disso, ganha-se tempo: toma-se na hora uma decisão que levaria vários dias para ser comunicada;
- e) os gastos de coordenação podem se reduzidos devido à maior autonomia para tomar decisões.

Isto requer o estabelecimento de uma estrutura organizacional bem definida, além de políticas da companhia, definindo até que ponto as unidades subsidiárias podem tomar suas decisões; f) permite a formação de executivos locais ou regionais mais motivados e mais conscientes dos seus resultados operacionais do que o executivo nacional, pois a estrutura descentralizada produz gerentes gerais ao invés de simples especialistas em produção, em vendas, em finanças ou em recursos humanos."

Por sua vez, Arizmendi (1973), observa que entre as vantagens estão:

"... a rapidez nas decisões e a menor duração dos processos administrativos; a maior adaptação da função e das decisões às circunstâncias locais; o estímulo da criatividade, a competência pela promoção dos funcionários; a formação e desenvolvimento de dirigentes locais; a melhor qualidade nas decisões que se tomam por dispor de melhores elementos de juízo; a maior possibilidade de lograr transações entre interesses contrapostos que aumente a aceitabilidade das decisões; a maior facilidade para corrigir erros; a redução da carga administrativa desnecessária nos níveis altos da organização para liberar tempo e energias para o desempenho de outras tarefas."

A descentralização, contudo, tem suas limitações e pode trazer certas desvantagens. Segundo Dale, (ver Chiavenato, 1981, pp. 175-176), estas são as seguintes:

- a) falta de uniformidade nas decisões... Porém , reuniões de coordenação entre os escritórios centrais e o pessoal regional que desempenha a mesma função podem reduzir tal problema;
- b) insuficiente aproveitamento dos especialistas. Geralmente, os maiores especialistas estão concentrados nos escritórios centrais. Com a descentralização, a tendência é pensar que já não se necessita da assessoria da matriz. Pode-se utilizar adequadamente o "staff" da matriz desde que a direção defina com cuidado as relações entre a matriz e o campo de atividades, a fim de executar o equilíbrio melhor entre as vantagens de aguardar que chegue o assessoramento superior e a ação no mesmo lugar;
- c) falta de equipe apropriada ou de funcionários no campo de atividades. Quando o "staff" da matriz é utilizado apenas parcialmente, ocorre diminuição de sua eficácia. A matriz pode considerar que, enquanto for de fato responsável pelos resultados, deve ter autoridade para conseguir os resultados desejados. Conseqüentemente, por recuar delegar muita autoridade à periferia, a descentralização não será mais do que uma ficção..."

Para Arizmendi (1973), entre as desvantagens pode-se mencionar:

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

Por outro lado, Arizmendi (1973), coloca as vantagens e desvantagens da centralização:

"Entre suas vantagens estão a unidade de comando e direção; a diminuição de custos ao evitar a multiplicação de unidades especializadas; a possibilidade de tomar decisões sem a interferência de interesses regionais ou locais que ou as impossibilitam ou as altera.

Entre as desvantagens está o perigo da lentidão nos procedimentos; a tomada de decisões sem suficientes elementos de juízo; estimular a irresponsabilidade dos funcionários colocados nos níveis médios e inferiores; o perigo de tomar decisões iguais para regiões e situações desiguais; a maior dificuldade para que um erro seja corrigido; a não utilização de recursos locais de liderança e iniciativa, o que frequentemente produz a frustração dos funcionários regionais e locais." (p. 255)

Observamos que alguns autores acham que a descentralização permite a formação de executivos locais ou regionais mais motivados e mais conscientes dos resultados operacionais do que o executivo nacional, pois a estrutura descentralizada produz gerentes gerais ao invés de simples especialistas em produção, em vendas ou em pesquisa e descentralização.

A centralização ocorre quando a autoridade é retida e circunscrita nas mãos do executivo máximo da organização. A descentralização permite uma autoridade parcialmente delegada e distribuída aos níveis de supervisão situados nas camadas hierárquicas inferiores.

Assim, observa-se que observa-se que o problema da centralização e da descentralização reduz-se à adoção da justa medida que dê o melhor rendimento total. Tudo que aumenta a importância das funções dos níveis intermediários e inferiores é do terreno da descentralização e tudo que diminui a importância dessas funções pertence à centralização.

5. MUNICIPALIZAÇÃO

Já assinalamos que as instituições municipais têm uma longa tradição na América Latina, trazidas pelos colonizadores espanhóis e portugueses no século XVI

No caso do Chile, a municipalização do ensino seria, segundo o governo central, uma forma de descentralizar política, administrativo e financeiramente o sistema educacional.

Revisaremos alguns estudos sobre a Municipalização, para poder definir esta organização, tão importante para as comunidades locais. Numa primeira aceção, podemos assinalar que se entende por municipalizar assumir a tarefa do serviço de comunidade, sem delegá-la a particulares. A propósito, afirma Chagas (1980):

"A municipalização é passar, para a responsabilidade do município, tarefas e serviços e educação, especialmente de primeiro grau, que por sua natureza podem ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais." (p. 385)

Coincide com a de Chagas a definição apresentada por J. Soares (1980):

"A Municipalização é a transferência de tarefas do Estado ou a União para governos locais, e municipalização de ensino de primeiro grau é a transferência, para área das administrações municipais, da responsabilidade de administrar esse nível de ensino obrigatório, portanto público e conseqüentemente gratuito." (p. 14)

Observa-se que estas duas concepções entendem a Municipalização como um aparelhamento administrativo que possui certa margem de capacidade decisória, produto da transferência do governo central para o governo local. No entanto, definições são muito gerais, já que não garantem o sucesso desse processo porque nada falam sobre a necessidade da autonomia nem da necessidade financeira.

Por sua vez, Scheibel (1975), introduz em sua concepção a necessidade financeira na gestão municipal com certo grau de autonomia. Ela afirma:

"Com base no conceito de descentralização, pode-se definir a Municipalização do Ensino como o processo pelo qual os municípios são dotados de autoridade para formular diretrizes de administração local..." (p. 34)

E acrescenta:

"Em síntese, entende-se por Municipalização do

Ensino a existência de uma infra-estrutura de ensino em nível local, dotada de autoridade para a tomada de decisões operacionais nos escalões mais baixos, de meios técnicos e financeiros e de controles adequados na área administrativa." (p. 36)

Neste mesmo sentido, H. P. Oliveira da Costa (1977), nas considerações finais de sua pesquisa coloca sua posição sobre a Municipalização do ensino:

"A Municipalização do ensino de 1º grau, apesar da complexidade de que se reveste, parece-nos uma proposição viável válida, desde que executada através de um processo gradativo contínuo, durante o qual devem ser exercitadas as mais várias possibilidades criativas na procura do melhor ajustamento aos objetivos do ensino e aos reclamos comunitário. Há que se proceder com prudência a fim de não se lançarem ao município responsabilidades que ele não pode suportar. Há que se procurar integrá-lo efetivamente ao sistema estadual de ensino, oferecendo-lhe assistência técnica e financeira, baseando a diminuição do paralelismo entre as ações estaduais e locais no campo de ensino de 1º grau." (pp. 142-143)

Merecem destaque as justificativas oferecidas por Cardoso de Melo (1952), para quem a educação deve ser responsabilidade dos Municípios:

"..., em tese, a educação, considerada como serviço público, é, por excelência um serviço municipal.

Se a educação deve ser dada no lar e na escola, como reza a Constituição vigente (art. 166), se a escola, é sobretudo a escola primária, é,

por assim dizer, um prolongamento do lar do cidadão; se a função educativa reclama articulação e sinergia entre a família e a escola; se a sua finalidade consiste na progressiva integração do educando ao meio social; a execução desse serviço deve, de preferência, ser dada ao município." (p. 217)

Este autor justifica que o ensino é tarefa da municipalidade porque a educação é uma necessidade social e não porque seja consequência de um processo administrativo.

Uma proposição mais ampla é oferecida por D. Lockard (1974), que define a administração local (isto é, a municipalidade) da seguinte forma:

"É uma organização pública, investida de autoridade para dirigir e administrar um conjunto limitado de assuntos públicos dentro de um território relativamente pequeno que constitui uma subdivisão do governo nacional ou regional.

A administração local está situada na base da pirâmide das instituições governamentais, em cujo vértice se situa o governo nacional e em cujos escalões centrais se situam os governos intermediários (Estados, Regiões, Provinciais)." (p. 57)

No caso chileno, a Municipalização de certas funções sociais, como conceito e processo administrativo, tem conotações particulares e renovadoras. O governo central criou, para tal fato, uma Lei Orgânica

de Municípios e Administração Comunal, que foi promulgada oficialmente através do Decreto Lei nº 1289, de 14 de Janeiro de 1976. Este documento significou alterações na concepção de município, em sua organização e até em suas relações com a comunidade e o governo central.

5.1. MUDANÇAS NA CONCEPÇÃO DE MUNICÍPIO

O Decreto Lei nº 1289/76, preceito jurídico conhecido como nova Lei Orgânica de Municípios e Administração Comunal, fixa uma nova concepção de Prefeitura:

"São instituições de direito público funcional e territorial descentralizados, cujo encargo é dar satisfação às necessidades da comunidade local e, em especial, participar da planificação e execução do desenvolvimento econômico e social da comunidade ou grupo de comunas, seja atuando separadamente ou coordenando sua ação com outros municípios ou com os demais serviços públicos e organizações do setor privado."

Esta nova concepção não está em sua definição senão na nova estrutura de administração. As Prefeituras passam a integrar-se ao regime de "Administração Interior do Estado" (Art. 1º). Na legislação anterior, a Prefeitura se inscrevia, segundo Hevia (1984), no chamado "regime de Governo Interior, no sentido de que era uma instância local de governo que gerava políti-

ca num âmbito de relativa autonomia" (p. 30). Na nova Lei, por sua vez, a Prefeitura ao integrar-se ao Sistema de Administração Interior do Estado, incorpora-se à estrutura do poder executivo. Então, pela hierarquia vertical existente, ela deixa de ser um órgão gerador de política para transformar-se numa entidade executora das políticas desenhadas nos níveis superiores de governo, onde, naturalmente, as comunidades não têm quase nenhuma participação.

Segundo Egaña e Magendzo (1985), as Prefeituras são concebidas como "instituições de direito público funcional e territorialmente descentralizadas com funções de planejamento e execução do desenvolvimento econômico e social a nível comunal." (p. 168) Para nós, neste sentido, a prefeitura define-se mais como uma entidade pública prestadora de serviços de que geradora de políticas. Seu objetivo é, segundo o Art. 1º da Lei citada, "administrar a comuna para satisfazer às necessidades locais e promover o desenvolvimento comunal." Suas funções de planejamento não podem ser exercidas, porque há uma dependência aos organismos de planejamento regional e central. Poderíamos observar que a dependência é ainda mais ampla. Segundo a Carta Magna (Art. 108º), o Prefeito é "nomeado pelo Presidente da República", isto é, sem a participação da comunidade, e pode ser removido à vontade do chefe de Estado. Assim, o Prefeito, teoricamente representante do povo, fica hierarquicamente em estreita subordinação a instâncias

políticas e administrativas superiores (Governador da Província, Intendente da Região, Ministro do Interior e Presidente da República). É um paradoxo. Ele representa o poder central e não presta contas a sua comunidade. Assim, sua autonomia apresenta várias limitações. Neste sentido, poderíamos dizer que a descentralização através da municipalização se apresenta neste esquema de controle hierárquico mais como uma forma de descongestionamento do sistema ministerial do governo central do que como um instrumento de desenvolvimento autônomo da comuna.

Poderíamos dizer que o modelo de municipalização no Chile estaria mais próximo da centralização que de uma descentralização porque o grau de autonomia e de decisão transferido, por agora, não é o mais adequado. Quando o prefeito só tem atribuições de poder agir como delegado das autoridades superiores e quando ele é mais representante do governo central que de sua comuna no Município, é muito difícil, se não impossível, efetivar uma plena descentralização.

5.2. MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL

A nova concepção de Município se efetivou a partir da Lei Orgânica nº 1289 e da Carta Magna que definiram tanto as funções que se outorgam a seus órgãos oficiais como os mecanismos geradores de autoridade.

Nos governos anteriores, os Prefeitos, Ve-

readores e outras autoridades representativas eram escolhidos em eleições diretas. Com o governo militar, o Prefeito segundo a Lei Orgânica assinalada, passam a ser escolhido pelo Presidente da República, ouvida (em certos casos) a autoridade máxima da Região (o Intendente). Na nova Constituição Política (Art. 108º), esta disposição se restringe às comunas que a Lei determina, atendendo à sua população e situação geográfica. Nas demais, os Prefeitos serão escolhidos por um Conselho de Desenvolvimento Regional e confirmados pelo Presidente. No entanto, até que não entre em total vigência a Constituição, o Artigo Transitório nº 15, facultava ao Presidente da República o poder de designar ou remover livremente os Prefeitos de todo o país."

O Prefeito tem amplas atribuições na comuna, mas está subordinado ao Governador da Província em quase tudo, exceto nas atribuições privativas de município. Segundo Pozo (1981):

"... esta subordinação (do Prefeito), coloca em prática o princípio de hierarquia, através do qual a administração do Estado reestrutura de maneira absolutamente piramidal. No alto da pirâmide encontra-se o Presidente da República que pode nomear as autoridades que estão colocadas entre ele e o Prefeito, autoridades que são de sua exclusiva confiança. É por isso que o Prefeito tem a atribuição de poder agir como delegado da autoridade política." (pp. 18-20)

Neste sentido é que assinalamos que ele é

mais representante do governo central e particularmente do Presidente que da comunidade que representa na Prefeitura. Por sua vez, isto significa que nenhum órgão municipal pode ter função fiscalizadora alguma sobre a autoridade do Prefeito. Pelo contrário, toda fiscalização e controle provêm dos organismos do poder central, porque, como já dissemos, o Prefeito está subordinado às autoridades políticas e administrativas superiores. Além disso, a proposta de participação de comunidade é quase nula, pelos motivos colocados. Nesse sentido a descentralização não pode ser plena nem autêntica, como é definida pela maioria dos teóricos revisados.

A nova Lei e a Carta Magna criou um órgão assessor do Prefeito. É o Conselho de Desenvolvimento Comunal - CODECO - que tem por finalidade substituir a velha Câmara dos Vereadores. Este organismo participa no conhecimento e elaboração de proposições sobre as políticas, planos e programas de desenvolvimento da Comuna, mas não tem nenhum poder de decisão. Temos assim, que outra vez fica evidente que não se trata de autêntica descentralização, no caso chileno. Os conselheiros são escolhidos pelas autoridades políticas superiores (Prefeito, Governador e/ou Intendente).

Em resumo, através da forma como o Prefeito e os membros do CODECO são escolhidos e designados, e através das funções que a ambos são conferidas, a nova organização municipal transforma substancialmente as relações que o município estabelece,

tanto com o governo central como com a comunidade.

5.3. MUDANÇAS NAS RELAÇÕES DA PREFEITURA COM O GOVERNO CENTRAL E COM A COMUNIDADE

Anteriormente à Nova Lei orgânica Municipal pode-se afirmar que a relação existente entre o Município e o Estado era de um sistema centralizado, já que sucessivas leis tinham tirado muitas das atribuições da Prefeitura, embora tivéssemos igualmente certas características de um sistema descentralizado, isto é, um sistema participativo pela livre eleição dos vereadores e das autoridades locais e nacionais e pela consulta ao poder legislativo para gerar leis.

Dada a natureza do Município na nova estrutura do governo e a Administração Interior do Estado, os governos locais estão limitados em suas atribuições e funções, isto é, em sua autonomia. Verificamos que hoje há uma concentração do poder político e econômico a nível regional. Isto se manifesta pelas faculdades de planejamento, coordenação e fiscalização atribuídas às Intendências (órgão administrativo de maior autoridade na Região) e pela maneira como são designadas as autoridades locais. Podemos concluir que a relação Município-Região e Município-Estado é de caráter marcadamente centralizador.

Sobre a relação Município-Comunidade podemos dizer que a proposta do Governo é constituir o Municí-

pio como veículo de organização social e colocá-lo à serviço da família. Porém o fundamento democrático do Município deve basear-se principalmente na participação individual e coletiva da comunidade. Na realidade atual parece difícil o governo central cumprir tais metas porque, nem as comunidades de base participam na designação das autoridades locais, nem estes ou seus órgãos têm o poder de decisão em relação às políticas da comuna. Em definitivo, a participação da comunidade nas atividades da Prefeitura se reduz à gestão de apoiar as decisões unilaterais do Prefeito em benefício da comunidade. Sobre isto Hevia (1984) observa:

"Difícilmente este tipo de relação entre a comunidade e o Município poderá gerar uma participação espontânea e responsável por parte da comunidade local em assuntos que lhe concernem. Este tipo de relação, poderá levar a desentencivar tal participação e a gerar uma forte indiferença." (p. 95)

Esta mesma situação pode ser extrapolada à relação: comunidade escolar-Município. A participação dos professores, alunos e pais é mínima na administração e gestão do ensino municipalizado.

Em suma, para encerrar esta revisão da literatura, só temos que dizer que nesta pesquisa a municipalização será compreendida como: o processo pelo qual os governos locais estão funcional e territorialmente descentralizados. Sua tarefa é dar satisfação às

necessidades da comunidade local e, em especial, participar no planejamento e execução do desenvolvimento econômico, político e social da comuna com completa autonomia e uma adequada capacidade financeira.

Finalmente, temos que assinalar que a descentralização significa fatos diferentes tanto para as pessoas como para os distintos países e sociedades. Nas palavras de Pfiffner e Sherwood (1960):

"Existem aqueles que a enfocam (a descentralização) completamente em termos de tomada de decisões; outros a vêm desde o ponto de vista da dispersão geográfica de bens e infraestrutura e outros a enfocam como uma nova filosofia de vida corporativa, um conjunto de valores organizacionais com facetas sociológicas, psicológicas e espirituais." (p. 190)

O ideal é que este processo ajude a terminar com os impérios pessoais, tanto econômicos como políticos e permita a participação efetiva da comunidade. Para isto, requer-se entre outras coisas, maturidade e caráter não só das autoridades senão também da cultura de toda a sociedade e das sub-culturas das organizações e áreas atingidas por este processo. Não é só eficiência e eficácia que devem interessar na aplicação de um processo administrativo como a descentralização. Estão envolvidos outros valores tanto ou mais importantes que seus resultados quantitativo, tais como, autonomia, participação, liberdade, etc.

CAPÍTULO IV

ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO

Introdução

Nesta parte da pesquisa pretendemos apresentar os aspectos teórico-políticos que nos permitirão ter uma visão geral e articulada do contexto do problema.

Devemos reiterar a importância de investigar e apresentar à comunidade toda esta reforma educacional, porque ela pretende mudar toda uma concepção de administração educacional que perdurou por mais de cento e cinquenta anos e caracterizou-se por uma centralização das atividades educacionais nas mãos do Estado. Segundo Beeby (1979), "a própria comunidade escolar coloca resistência às modernizações" (p. 50). Os professores, de todos os níveis - 1º, 2º e 3º graus - parecem estar bastante presos à tradição dos métodos e técnicas de ensino. Nesse sentido, ainda, este mesmo autor diz:

"... uma das críticas mais comuns feitas pelos economistas, a de que o puro conservantismo dos educadores e dos sistemas educacionais é um dos obstáculos ao progresso educacional e econômico em muitos países emergentes. A questão não é se os sistemas educacionais são conser

vadores, - nenhum administrador escolar que tenha tentado introduzir reformas poderia ter dúvida a respeito - mas se são desnecessariamente conservadores..." (p. 35)

Em suma, temos que reconhecer que existem obstáculos psicológicos às mudanças e até há uma oposição intrínseca que fortalece o tradicionalismo dos sistemas educacionais. Às vezes, governos com políticas inconfessáveis, utilizam deliberadamente a educação para destruir velhos modelos e, por sua vez, introduzir aqueles valores que lhe são necessários para seus propósitos. Desta forma, não podemos deixar de revisar o modelo educacional que está aplicando o governo das forças armadas no Chile, nem deixar passar por alto seu embasamento teórico-político.

1. A ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO

O modelo de organização social e econômica que prevalece no país, tem atingido com grande impacto a estrutura, orientação e gestão da educação chilena.

1.1. OS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL NO CHILE; CENTRALIZADO E DESCENTRALIZADO

A descentralização educacional está inserida num processo de descentralização como de todos os demais setores da administração pública e cuja origem

foi uma "reforma administrativa", que colocou em prática o governo militar, um ano depois de assumir o poder.

Reconhecemos que toda periodização é arbitrária - porque uma divisão corta processos que têm uma continuidade mais ou menos manifesta - por isso, uma periodização ou divisão marcada por anos deve-se entender somente como simbólica. De acordo com os propósitos e o assinalado no capítulo I (ponto 1.1) desta pesquisa, dividiremos a história educacional chilena em dois grandes momentos:

1.1.1. ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA DO SISTEMA EDUCACIONAL ANTERIOR A 1973

Em grandes rasgos, poderíamos destacar que neste primeiro período (1842-1973), o Estado chileno teve um papel central como promotor e orientador da função educacional. De início, dada a debilidade do meio social e os problemas inerentes ao início da vida republicana, o Estado, segundo Nuñez (1984),

"...é quem se ocupa da tarefa de construir o sistema nacional de educação e paulatinamente vai passando do papel de regulador ao de fiscalizador, sustentador e executor das funções educativas com a intenção de assegurar que a educação se estenda a níveis mais amplos da sociedade e sirva ao processo de consolidação e desenvolvimento nacional." (p. 27)

Nesta situação não se exclui que se reco-

nheça o princípio da liberdade de ensino e se desenvolva o ensino privado especialmente aquele que fica nas mãos da Igreja Católica e dos particulares que mantêm escolas com fins filantrópicos ou lucrativos. Neste período, segundo H. Vera e J. Vera (1984), nem o Estado nem as Prefeituras têm os recursos necessários para instalar escolas. Assim, devem solicitar às Congregações religiosas para contribuírem (já que eram, nesse período, as únicas que dispunham de meios e recursos humanos qualificados) na sustentação das escolas das primeiras letras.

Mas na medida que aumenta a ação do Estado, esta vai incrementando sua responsabilidade e fortalecendo sua autoridade. Chega-se a identificar o Estado como um "Estado Docente" ou "Estado de Compromisso" (Nuñez, 1984, pp. 27-28) o que significa que o Estado foi dia a dia aumentando sua participação e transcendência nas atividades do ensino. Os termos privatização e subsidiaridade foram conceitos com muitos poucos fundamentos conceituais e práticos na área de ação do Estado. A linha dominante era a que privilegiava o papel do Estado.

Neste período temos indícios de que a ação educacional dos Municípios não é um fenômeno sem precedentes em nosso país. Certamente, se bem que de nenhuma forma com as características atuais, registram-se no passado, desde os começos da vida republicana chilena (1810), numerosas iniciativas em tal sentido.

Isto, segundo Vera (1984), "foi um dos aportes valiosos da herança espanhola" (p. 17). Por outro lado, a colaboração da municipalidade na tarefa educativa foi progressivamente decaindo. Como observam Jiménez e Neira (1986), isto acontece, fundamentalmente, pelo descaso que se dá, no governo central aos fundos e necessidade dos municípios na área da educação, em benefício do aumento da receita estatal centralizada.

Nos inícios da república, os "cabildos" - forma de governo local que antecede à municipalidade no Chile - estavam obrigados a manter escolas para o primeiro grau. Eyzaguirre (1925) observa, revisando as Constituições chilenas, que a Carta Magna de 1818 e a de 1822 tinham que fomentar o desenvolvimento da população e o ensino público. Assinalava que este fato era um dever do Estado. Por sua vez, Henríquez (1945), diz que as Constituições de 1823 e 1828 assinalam que as Prefeituras têm que cuidar e proteger as Escolas de primeiras letras. É uma tarefa da municipalidade. O mesmo acontece com a Carta Magna de 1833, a que reitera estas idéias (Campos, 1960, p. 17).

Observamos que as disposições constitucionais eram muito semelhantes. Todos, Cabildos ou Prefeituras eram obrigados a destinar um percentual de sua receita para manter Escolas de 1º grau, utilizando uma parte das arrecadações para pagar os salários dos professores. Além disso, quando se criava uma vila ou cidade reservava-se um terreno para Escolas. Os livros e outros meios

escolares eram entregues gratuitamente às crianças pobres. Segundo Jiménez e Neira (1986) era responsabilidade do Governador a Província ou do Prefeito adquirir anualmente os meios escolares com fundos estatais ou doações.

Como se constata pela análise das primeiras Constituições do país, os governantes fervorosos e conscientes da importância da educação na criação de uma Nova Nação, colocam num lugar de privilégio a função educacional da Prefeitura. Deste modo se consagrava à Municipalidade a responsabilidade do sistema educacional mas quase nunca foi efetivado pela falta de recursos dos governos locais.

Neste período um fato importante para destacar é a Lei de Instrução Primária de 1860. Esta lei provocará uma mudança radical na política educacional dessa época, em relação á responsabilidade das Prefeituras. Ela sanciona um sistema educacional misto tanto administrativa como financeiramente. Consagrou-se na letra da Lei uma co-participação entre um regime educacional centralizado e um municipalizado. Deste modo, se outorgou maior poder de ação e decisão ao governo central e ficou para as prefeituras um poder de ação segundo o orçamento que tinham, o que sempre era pouco. O governo central e as Prefeituras, segundo a lei citada, tinham que destinar anualmente verbas para seu funcionamento. Porém, as arrecadações próprias, dos municípios, eram mínimas em comparação com o Estado. Assim, o Governo central apropriou-se do mercado escolar. Como observam

Jiménez e Neira (1986), esta Lei permitiu ou consagrou um princípio centralizador, porque o Estado assumia, paulatinamente, o controle administrativo e político do país. O governo central nunca promulgou uma Lei que ofereceria um crescimento das verbas dos Municípios, muito pelo contrário, os tributos municipais diminuam notavelmente em favor do Estado.

Já no fim do século XIX, a influência do governo central nas atividades educacionais é muito grande. Tanto é assim que ele concentra a maioria das matrículas dos alunos e é dono de quase todos os estabelecimentos escolares. Em 1891, na capital chilena (Santiago), existiam 1176 escolas públicas de um total de 1594 (Vera, 1984), isto é, 74% delas já eram administradas pelo Estado. Se de um lado os legisladores pretendiam descentralizar a educação, por outro, centralizavam tudo o que se relacionasse com o poder político e financeiro no governo central.

No presente século na Constituição de 1925 (que antecede à de 1980), o ensino adquiriu uma grande relevância pelos movimentos educacionais renovadores que influíam nos países latino-americanos. Tinha um caráter de "garantia constitucional"; era a educação pública atenção preferente do Estado e a educação primária foi proclamada obrigatória. Nesta Carta aconteceu o mesmo que com as outras Cartas. Assinalou que correspondia à administração comunal promover a educação no nível local com seus próprios meios econômicos, mas nunca bai-

xaram uma lei para aumentar as rendas dos municípios, observando-se uma diminuição da influência e atribuições das Municipalidades na área educacional.

Em resumo, neste período (1840-1973), a municipalização da educação não deu certo porque não houve, entre outros fatores, uma legislação que impedisse o fortalecimento do governo central. O Estado era o principal investidor nas atividades econômicas, sociais, industriais e educacionais. Em consequência a falta de poder e de verba foram uma das razões que levou ao desaparecimento natural das escolas municipais e a falta de um sistema orgânico de descentralização. O fortalecimento do Estado, com a ostensiva deterioração dos governos locais, foi resultado de lutas para controlar política, econômica e administrativamente o país a nível do governo central.

Assim, o modelo de administração neste sistema educacional, foi altamente centralizado. As Universidades e Liceus sempre estiveram subordinados à administração central. Com o transcurso do tempo, até 1973, se torna mais acentuada a concentração das atividades educacionais nas mãos do Ministério da Educação. No entanto, temos que assinalar que, segundo Nuñez (1984), este centralismo foi resistido por amplos setores, especialmente pelos educadores. Foram apresentados numerosos projetos e iniciativas para descentralizar a educação pública, mas sempre encontraram a barreira quase intransponível do caráter unitário e centralizador do aparelho estatal.

Seu estilo administrativo foi verticalista, mas diversos mecanismos compensaram tal situação: o parlamento, liberdade de imprensa, eleições diretas em todos os níveis, forte presença de organizações políticas e sociais, liberdade de expressão, a legalidade como limitante das arbitrariedades políticas e administrativas, etc. Neste período, as organizações sociais foram lentamente conquistando espaços e vias de participação. Já na metade da década de 60 e início da de 70, com a chegada do governo das forças de centro-esquerda e de esquerda mesmo, a participação popular vai deflagrar-se em todos os níveis. A educação termina sendo um assunto público, o que contrasta totalmente com o estilo verticalista e autocrático vigente a partir de 1973.

1.1.2. ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA DO NOVO SISTEMA EDUCACIONAL A PARTIR DE 1973

A segunda etapa começa com a chegada do regime militar ao poder. Com eles tem-se tentado estabelecer uma nova "institucionalidade" sob a consigna da modernização, na qual a política de descentralização tem um papel muito importante.

A nova "institucionalidade" proposta pelo regime militar tem-se inspirado em linhas político-ideológicas diversas, e poder-se-iam indicar como as mais relevantes, as mais norteadoras de todo este processo, os postulados: a) neo-liberais e b) a doutrina de segurança nacional. "Os quais têm demonstrado uma presença mais está-

vel durante este período, observando-se sua grande influência na condução política do governo" (Egaña e Magendzo, 1985, p. 92).

Pela natureza desta dinâmica e a realidade política do país, é possível supor que este processo de descentralização encontrará sérias limitações, gerando-se notórias discrepâncias entre o nível do discurso e as realizações práticas, pois o objetivo de um processo de descentralização deve ser a redistribuição do poder de tomada de decisão.

Esta contradição é uma das preocupações deste estudo. Desejamos, em parte, revisar e verificar (com os dados disponíveis) se o modelo de descentralização implantado através da Municipalização do ensino representa uma autêntica descentralização administrativa do sistema educacional chileno.

Devemos compreender a aplicação do modelo neo-liberal na realidade chilena, inserida no contexto da situação político-social que tem vivido o país, desde o começo da década de 70. Este modelo está relacionado com a Doutrina da Segurança Nacional. Segundo R. Mc Namara (citado por J. Comblin, 1978, p. 65):

"A segurança é desenvolvimento, e sem desenvolvimento não há segurança. Um país sub-desenvolvido e que não se desenvolve não atingirá jamais algum nível de segurança, pelos simples motivos de que não pode despojar seus cidadãos de sua natureza humana."

Assim se compreende estes dois conceitos no regime militar.

O neo-liberalismo é colocado, em primeiro lugar, como reação ao colapso do sistema econômico implantado, no período de 1970 a 1973, pelo governo popular, o qual esteve acompanhado com altos índices inflacionários, crise no sistema produtivo e escassez de bens essenciais, e em segundo lugar, para coadjuvar a colocar alguns conceitos básicos da doutrina da segurança nacional. Mas o modelo só é assumido a partir de 1979, depois de um período econômico muito bom para o país chileno.

Uma coisa muito importante que temos que assinalar: o povo chileno é tradicionalmente católico e isto inclui os militares. Assim, no início deste regime adotou-se uma concepção tradicionalmente católica, humanista e ocidental onde o núcleo principal eram os conceitos de pessoa, família, bem comum e os direitos humanos. Isto se observa na Declaração de Princípios da Junta de Governo (1974). Comblim (1978) observa que o governo militar chileno a fim de não despertar suspeitas por parte dos bispos chilenos, apresentou seu modelo acompanhado de expressões que fazem parte do jargão eclesiástico.

Segundo Milton Friedman (1977), um dos mais argutos defensores da economia de mercado e da livre iniciativa, acredita que no modelo liberal o requisito básico é a liberdade (econômica e política) do cidadão e a manutenção da lei e da ordem para evitar a coerção física de um indivíduo por outro e para refor-

çar contratos voluntariamente estabelecidos, dando assim base ao conceito de "privado". Uma objeção importante levantada contra a economia livre consiste precisamente no fato de que ela dá às pessoas o que elas querem e não o que um grupo particular acha que devem querer e, um segundo problema, mais difícil, seja o que diz respeito ao monopólio - que, segundo Friedman (1977), inibe a liberdade efetiva retirando os indivíduos as alternativas com relação a uma certa troca - e aos efeitos laterais - efeitos em terceiros, pelos quais não é possível creditá-los ou debitá-los.

Temos que destacar que, segundo Egaña e Magendzo (1985), embora a ideologia neo-liberal não tenha sido colocada imediatamente depois do golpe militar de 1973, esta alcança, a partir de 1977, dimensões de uma concepção ideológica global que irá produzir mudanças profundas na estrutura institucional chilena. Ainda mais, este modelo não foi nem é uma medida exclusivamente econômica que iria sanar os problemas inflacionários, liberar os preços, impulsionar a atividade privada e abrir a economia ao livre comércio, senão que com o transcurso do tempo transforma-se numa estratégia política que iria erradicar irreversivelmente todos os mecanismos de participação política e gerar uma nova consciência social e uma nova "institucionalidade". O modelo neo-liberal não é somente uma alternativa para melhorar a economia, é também uma via que levará a mudanças radicais em todos os âmbitos da vida nacional.

Seja no trabalho, na segurança social e pública, na saúde, na administração, na agricultura, no aparato judicial e na educação, observa-se o carácter globalizador do modelo neo-liberal. Em cada uma destas áreas, de uma ou de outra maneira, está presente a ideologia neo-liberal, se bem que no marco de um regime autoritário, o que lhe outorga uma dimensão muito "sui generis". Explícita-se que os fins básicos desta reforma são: descentralizar as organizações públicas ou estatais, transferir o maior número possível de responsabilidades para o setor privado; garantir a liberdade aos indivíduos de eleger ou escolher os bens e assegurar o acesso aos serviços sociais básicos.

Como se pode observar, as diretrizes básicas, do modelo neo-liberal são enunciadas: descentralização, privatização, regime de livre mercado, garantia às liberdades individuais, retirada do Estado das atividades que pode cumprir a área privada ou níveis intermediários e inferiores. Mas todas as ações empreendidas pelo governo central levam implicitamente a negação destes princípios. Sobre isto, Egaña e Magendzo (1985) assinalam:

"Sem embargo, tanto ao nível do discurso como no das ações concretas (teoria versus prática) o modelo neo-liberal na prática chilena, apresenta-se contraditório e incongruente, o que permite hipotetizar que o real propósito deste processo - ou modernização - está mais orientado a desarticular a base social e política chilena do que a conduzir a uma autêntica liberdade como pretendem os clássicos da doutrina neo-liberal." (pp. 106-107)

Falamos que a prática governamental é contraditória porque, de acordo com a nova política educacional, transfere-se ao setor municipal e privado as escolas, mas conjuntamente aceita-se a "institucionalidade (o governo central) deverá contemplar os mecanismos de controle das atividades educacionais, seja na idoneidade de seu conteúdo, seja na qualidade com que se importa." (Governo do Chile, Políticas Educacionais, 1974).

Por outro lado, a aplicação da Doutrina da Segurança Nacional se deu imediatamente depois que as forças armadas assumiram o poder. O Decreto lei nº 1 de 11 de Setembro de 1973, o primeiro a ser promulgado pelo governo militar, afirma que "as forças armadas são asas resguardadoras e defensoras da integridade física e moral do Estado e de sua identidade histórico-cultural, considerando-se esta tarefa como sua missão suprema. Afirmava ainda, que o estado de destruição em que se encontrava o país era devido à intromissão de uma ideologia estrangeirizante, dogmática e excludente, como é o marxismo-leninismo."

Para compreender estas colocações é necessário dizer o que é a Doutrina da Segurança Nacional para os militares, especialmente para as forças armadas chilenas. Segundo Comblin (1978) "a Doutrina da Segurança Nacional gira em torno de quatro conceitos principais: os objetivos nacionais, a segurança nacional, o poder nacional e a estrutura nacional" (p. 50). Cada um destes fatores foram desenvolvidos pelo governo militar. Segundo Egaña e Magendzo (1985), "estes conceitos servem de ins-

trumentos ao condutor político em sua missão de guiar ao Estado para o ótimo desenvolvimento de suas potencialidades." (p. 101)

Comblin (1978) define a segurança nacional como "a capacidade que o Estado dá à Nação para impor seus objetivos a todas as forças oponentes." (p. 54) Essa capacidade é, naturalmente, uma força. Trata-se portanto da força do Estado, capaz de derrotar todas as forças adversas e de fazer triunfar os objetivos nacionais. O mesmo autor diz que esta doutrina é paradoxal, porque ela fala de defesas físicas e morais e "talvez não saiba muito bem o que está defendendo, mas sabe muito bem contra quem: o comunismo." (p. 55). Sua indefinição é que faz sua eficiência porque o comunismo pode aparecer em todos os setores da sociedade, em qualquer lugar onde se manifeste um aparente comunismo, o Estado está presente e faz intervir a segurança nacional. A segurança nacional é a força do Estado presente em todos os lugares em que haja suspeita do fantasma do comunismo: à onipresença da segurança nacional. No caso chileno, o governo enunciou, um mês após a queda de S. Allende, que os militares chilenos consideram (hoje afirmam o mesmo) seu movimento como sendo o ponto culminante de uma "verdadeira guerra entre o Chile e uma coalisão mundial denominada comunismo internacional, dirigida pela União Soviética." (J. Comblin, 1978, pp. 183-184). Assim, o tema da segurança nacional está presente desde os primeiros discursos do Presidente e nas leis aprovadas. Não restam dúvidas, ob-

serva Comblin , de que a segurança nacional "é cada vez mais a única ideologia invocada pelos militares e o alicerce de seu regime..." (p. 186). Em sua percepção a ideologia chilena é especialmente radical no que se relaciona à guerra total e absoluta entre o Chile e o comunismo, "é a mais rígida da América Latina; em nenhum outro lugar a afirmação e exigência é tão inflexível e exagerada." (p. 186).

Assim, a nova "institucionalidade", é considerada como um elemento necessário, neste processo de reconstrução do país chileno, para constituir uma grande Nação. Isto é conceitualizada da seguinte forma pelo Decreto Lei nº 1/73, já assinalado:

"... o Governo das forças armadas e de ordem tem assumido a missão histórica de dar ao Chile uma nova "institucionalidade" que recolha as profundas mudanças que a época contemporânea tem produzido. Somente assim será possível dotar a nossa democracia de uma sólida estabilidade, depurando o nosso sistema democrático dos vícios que facilitam sua destruição... Ponto capital dessa nova institucionalidade será a descentralização do poder tanto funcional como territorialmente, o qual permitirá ao país avançar para uma sociedade tecnicizada e de verdadeira participação social".(Governo do Chile, Decreto Lei nº 1,11 de Setembro de 1973)

Neste documento legal estão colocados os fundamentos da intervenção militar. Em primeiro lugar era necessário construir uma nova sociedade em uma nova Nação, porque: "Há muitas gerações tem-se cultivado no

Chile, por ambição política, a divisão do povo, consciente ou inconscientemente." (Discurso do presidente da Junta de Governo, citado por J. Comblin, 1978, p. 183). Implicitamente achamos sua luta contra o marxismo-leninismo e a utilização de uma estratégia administrativa para ligar a doutrina de segurança nacional com o desenvolvimento.

A Doutrina da Segurança Nacional, assim compreendida, é um conceito não só para proteger a antiguidade territorial da Nação de perigos físicos, que é excepcional, ela está colocada e preocupada com os perigos das ideologias estrangeirizantes da linha marxista-leninista e esta guerra contra o comunismo não está permitindo o desenvolvimento de ideologias nacionais. Até hoje, está proibida toda e qualquer atividade política e a participação da comunidade é quase nula - se bem que desde o início de 1987, o Governo chileno esteja estudando alternativas para abrir novos registros eleitorais e estabelecer normas para a existência de partidos políticos. Deste modo, achamos que a participação - essência da descentralização - está seriamente comprometida. Em nome da Doutrina da Segurança Nacional, mais que uma ideologia mantém-se uma repressão permanente sobre tudo que tenha conotação política. Invoca-se constantemente o perigo do marxismo-leninismo e opta-se por um modelo econômico que supostamente teria que produzir o desenvolvimento do país.

Em geral, poderíamos dizer que temos como co

rolário lógico da posição neo-liberal, a necessidade de descentralizar as decisões e de entregar ao setor privado os meios de produção e distribuição de bens e serviços, inclusive os serviços educacionais e de saúde. Neste modelo a participação excessiva do Estado significa, segundo M. Friedman (1977), a inibição da liberdade de escolha dos indivíduos. A descentralização neste esquema visa colocar nas mãos dos setores privados o funcionamento econômico e institucional. Tudo será regulado pelo mercado, este é a chave do sucesso, o qual proporciona a informação necessária para regular a oferta e procura. Para o governo central, so governos locais - as Prefeituras - transformam-se, em sua ótica, em corporações quase comerciais ou privadas.

A descentralização sob a perspectiva da segurança nacional, fundamenta-se em razões diferentes das apresentadas pelo neo-liberalismo. Na realidade está vinculada, segundo Egaña e Magendzo (1985), "aos processos de regionalização" (p. 115). Postula-se que é necessário estabelecer uma integração nacional e os objetivos próprios da Segurança Nacional. Para isto é necessário achar, segundo as autoridades políticas, entre o aproveitamento dos recursos naturais, a distribuição geográfica da população e a segurança nacional, de maneira a ocupar racional e efetivamente o território nacional. A regionalização está conceitualizada como um mecanismo de participação real, de participação das bases sociais. Temos assim que a "privatização" e a "regionalização" são as

primeiras formas de descentralização, a primeira na área econômica e a segunda na área geo-política.

1.2. DOCUMENTOS LEGAIS QUE REGULAM A ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL DESCENTRALIZADA

O Estado considera que a educação é uma de suas maiores responsabilidades e lhe dedica uma atenção preferente no plano do desenvolvimento social. A Carta Magna reconhece também a liberdade de ensino; e o que isto significa está colocado neste documento (Artigo 19º):

"... o direito a abrir, organizar e manter estabelecimentos educacionais... sem outras limitações que as impostas pela moral, os bons costumes, a ordem pública e a "segurança nacional"... Os pais têm o direito de escolher o estabelecimento de ensino para seus filhos."

Como se vê, o Estado estimula e favorece a participação do setor privado nas tarefas educacionais, reservando-se a si, as funções normativas e de fiscalização necessárias para cautelar o cumprimento de seus objetivos.

Temos que destacar que o governo central para poder efetivar a descentralização da educação através da privatização e da municipalização do ensino tem que elaborar e promulgar uma série de leis e portarias. As mais importantes são:

a) Decreto Supremo de Educação nº 1586, Outubro de 1973, e complementado pelo Decreto Supremo de

Educação nº 578 de 1975. Estes Decretos criam as Secretarias Ministerial de Educação em cada uma das regiões nas quais foi dividido o território nacional. A estas secretarias regionais corresponde entre outras coisas:

"...planejar, normatizar e supervisionar o desenvolvimento do processo educativo nos estabelecimentos educacionais situados em seu território jurisdicional, cautelando o cumprimento dos objetivos e políticas educacionais e sua correta readequação às necessidades e interesses regionais." (Revista da Educação nº 110, Ministério da Educação, pp. 73-74).

Desta forma foram criadas unidades intermediárias, para iniciar o processo de descentralização educacional no Chile.

b) Decreto Supremo nº 971, 20 de Setembro de 1977, que aprova as políticas a longo prazo, em seu ponto III- 2.1, sobre Políticas de Financiamento e Administração. Em sua letra b) determina:

"... a administração e a gestão dos estabelecimentos de educação, mantendo-se sujeitos às normas e programas do Ministério; deverão ser transferidas progressivamente às organizações intermediárias da comunidade.

Estas organizações deverão aceitar as diretrizes assinaladas pelo Ministério de Educação quanto à programas de estudo, pontos de avaliação e outras normas pertinentes."

c) Decreto com Força de Lei nº 1 - 3063, de 2 de Junho de 1980. Esta Lei é a mais importante já

que normatiza e regula a transferência dos serviços públicos para as Prefeituras. Entende-se como serviços públicos as área de saúde e educação. Através deste Decreto (Artigo 3º), assinala que "os estabelecimentos educacionais transferidos ficaram sujeitos às mesmas normas aplicáveis aos estabelecimentos de um e outro gênero que pertencem ou são explorados por particulares". O importante disto é que o Estado considera as Prefeituras como entidades privadas e comerciais, por isso não seria muito estranho que o próximo passo da Municipalização fosse a privatização do ensino. Temos que destacar que o governo para permitir a liberdade de escolha do ensino, segundo a Carta Magna e a aplicação da subvenção, segundo o modelo econômico neo-liberal, as escolas privadas são divididas em dois tipos:

1ª. as Escolas estritamente particulares. São aquelas que não recebem subvenção financeira do Estado;

2ª. as Escolas particulares que solicitam ser reconhecidas como cooperadoras da função educativa que lhe corresponde o Estado. Estas Escolas recebem por esta tarefa uma subvenção financeira do governo central por cada aluno matriculado e que freqüente realmente a classe. Não podem naturalmente cobrar matrículas, como as primeiras.

O mesmo Decreto, em seu Artigo 5º, regula os procedimentos através dos quais as Prefeituras podem assumir ou tomar a seu cargo, voluntariamen-

te, um o mais estabelecimentos educacionais de 1º ou 2º grau. (Cópia deste Decreto - Anexo II)

d) Decreto Lei nº 3476, 29 de Agosto de 1980. Fixa normas aos Estabelecimentos de Ensino particulares subvencionados pelo Estado. Em seu Artigo 4º fixa o valor unitário mensal da subvenção por aluno, segundo o nível e sua modalidade, seja diurna, vespertina ou noturna, ou segundo sua série. Esta unidade tributária mensal (U.T.M.) foi criada "ad-hoc" nesta proposta. Seu Artigo 5º assinala que os estabelecimentos considerados cooperadores da função educacional do Estado, que oferecem ensino gratuito terão direito a perceber esta subvenção durante todo ano, inclusive no período de férias. Há que destacar que esta subvenção fiscal cuja monta se determinará multiplicando o valor unitário que corresponde, segundo o nível do aluno, pela frequência média registrada por classe no mês precedente ao que irá ser pago.

Neste mesmo Decreto, o Artigo 19º assinala que as Prefeituras podem solicitar este benefício da subvenção econômica que recebem as Escolas particulares. Isto é, uma das razões que é colocada para considerar as Prefeituras como organizações privadas. As Secretarias Regionais Ministeriais de Educação devem supervisionar a aplicação das leis e normativas colocadas pelo governo central.

e) Para evitar excessos neste modelo de subvenções, o governo central promulgou o Decreto Supremo do

Ministério da Educação nº 8.143, 25 de setembro de 1980, que regula os requisitos de aquisição ou perda do reconhecimento de cooperador da função educacional do Estado.

f) A Circular ou Parecer nº 1284, emitido pelos Ministérios do Interior e Educação, estabelece as instruções para a administração do pessoal que exercerá a educação nas Prefeituras. O mais importante está colocado no Título II que determina que os Prefeitos deverão "elaborar um regulamento para administrar as atividades do pessoal do serviço educacional transferido" (Cópia deste Decreto no Anexo III).

Estes são os principais documentos legais que regulam a administração educacional descentralizada promulgados pelo governo central. Como se vê, eles são muito importantes, especialmente o assinalado sobre o financiamento do ensino através da subvenção por aluno. Outro ponto importante é o documento que normatiza a transferência das Escolas com todo o seu pessoal às Prefeituras, isto significou transferir a tarefa da educação aos órgãos locais ou particulares. Muito importante é observar que os princípios da doutrina da segurança nacional e as características do modelo econômico neoliberal se acham presentes na área educacional.

1.3. O SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO

A administração da educação no Chile é coerente com a reforma integral da administração pú-

blica que tem desenvolvido o governo central. Os objetivos mais importantes deste modelo de administração segundo o governo central são:

- a) a redefinição e o aperfeiçoamento do sistema de administração do pessoal;
- b) o afiançamento do processo de regionalização;
- c) a desburocratização da administração;
- d) o fortalecimento do papel da máxima autoridade do governo local (Prefeito) e a melhoria das Prefeituras como organismos de participação, mobilização da comunidade e prestação de serviços;
- e) A revisão e consolidação da reestruturação geral dos Ministérios, serviços e instituições públicas.

De acordo com a política de descentralização que se aplica no país, o sistema de administração educacional apresenta a seguinte estrutura:

a) Nível Central ou Nacional: O Ministério de Educação é a autoridade superior que define as políticas e educação, norteia e supervisiona sua correta aplicação, ratifica e oficializa as normas e os planos gerais para o setor, e está alerta pela correta administração e gestão da educação.

Abaixo do Ministro da Educação está o Vice-Ministro da Educação que é o encarregado de traduzir as políticas de Educação em instruções precisas e de controlar seu cumprimento.

Imediatamente depois está colocado a Direção de Educação, que é o órgão que estuda, elabora e propõe as normas técnico-pedagógicas adequadas para a aplicação das políticas, os planos e programas de educação. Finalmente, o último órgão da estrutura do governo central é a superintendência de Educação Pública, este desempenha as funções de organismo setorial de planejamento e orçamentação.

b) Nível Regional: O processo de regionalização da educação, consiste na criação de órgãos educacionais em todas as regiões do país - baseia-se nos princípios de subsidiaridade do Estado, de igualdade de oportunidades e de educação permanente, mas tudo isto num marco teórico político com uma forte influência dos postulados neo-liberais e da doutrina da segurança nacional, como já foi destacado anteriormente. Egaña e Magendzo (1985), observam que a descentralização efetiva-se desde a perspectiva da doutrina da segurança nacional, no plano educativo com a criação das Secretarias Regionais de Educação e uma nova estruturação do Ministério de Educação. A elas o Ministério delegou o planejamento, supervisão e avaliação da ação educativa de cada região.

Deste modo, o processo de ensino-aprendizagem adequa-se às características, necessidades e possibilidades do desenvolvimento regional, como também condiciona-se a estes fatores a administração dos recursos humanos, materiais e financeiros. A partir do nível central, progressivamente, tem-se entregue maiores

atribuições a estas Secretarias. Paralelamente, vem-se implementando um sistema de planejamento.

c) Nível Provincial: Os níveis Regional e Provincial são organismos intermediários no processo descentralizado. A estrutura, os recursos e as funções dos serviços provinciais de educação que existiam antes da reforma administrativa empreendida pelo governo militar tem sido revisados para adaptar-se à nova situação. De acordo com o processo de descentralização, estão recebendo certo grau de autonomia, em suas respectivas jurisdições, no que diz respeito à aplicação das normas decretadas pelas respectivas Secretarias Regionais, às que compete a fiscalização destes serviços.

Corresponde às Direções Provinciais de Educação, órgãos criados neste nível, coadjuvar no melhoramento da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, através da supervisão técnico-pedagógica e do controle administrativo-financeiro.

d) Nível Comunal: Este corresponde ao nível inferior do processo de descentralização. A nova "institucionalidade" tem motivado o governo central a procurar unidades de administração menores que o nível regional, por se reconhecer a comuna como um corpo social intermediário, eficiente e apropriado para a análise e solução de problemas que atinge às comunidades locais. Isto, em razão de conhecer mais de perto as demandas e preferências de seu habitantes e poder oferecer uma forma de serviços que satisfaçam de forma mais eficiente

as necessidades da comunidade.

O organismo de base neste modelo de administração é o Município. Este organismo pré-existente tem recebido neste processo, atribuições e faculdades, o que significa uma maior autonomia de gestão e maiores recursos financeiros para o desenvolvimento da comunidade. Através dele busca-se coordenar e integrar os esforços do Estado e de instituições particulares na consecução dos objetivos propostos, colocando maior ênfase nos projetos de caráter social, educação e saúde. Reiteramos que esta nova forma de organização opera baseada num sistema de economia mista onde o Estado e o setor privado desempenham um papel básico.

Em 1980, com a aprovação do Decreto Lei nº 1-3063/80, se inicia a transferência dos estabelecimentos educacionais estatais para a jurisdição das prefeituras, fato que se verifica até hoje. Neste período o Estado entrega à administração Municipal os estabelecimentos de escolares de 1º e 2º grau com todos seus recursos humanos e físicos.

Devemos lembrar que os processos de municipalização do ensino desenvolvidos no Chile fracassaram principalmente pela falta dos recursos financeiros (este aspecto foi analisado neste capítulo no ponto 1.1.). Baseada nestas experiências elaborou-se um sistema de subvenção financeira que facilitou a administração municipal e possibilitou a concreção mais sólida deste projeto de administração do ensino de 1º e 2º graus através

das Prefeituras.

Com a incorporação da ordem escolar às Prefeituras pretende-se dar maior agilidade e eficiência à gestão educativa. Com isso a comunidade poderá, teoricamente, compreender a real dimensão da comuna e o papel do Prefeito, bem como sua participação como elemento de apoio à Prefeitura, na consecução de uma adequada e eficiente educação para seus filhos.

Temos que destacar que uma das características mais relevantes deste processo e que atingiu absolutamente ao governo local foi o fato de transferir às Prefeituras, de um dia para outro, de todos os estabelecimentos do Estado, ao nível básico e médio, tanto urbano como rural, diurno e noturno, no prazo de seis anos (1981-1986) e com todo o pessoal e recursos existentes. Temos que destacar também que, orientado pela filosofia neo-liberal, nos anos 1977 a 1979 foram transferidas para a área privada escolas de ensino médio técnico-profissional. Por exemplo: Escolas Agrícolas de 2º grau que pertenciam ao Estado, foram transferidas à Sociedade de Agricultores de Chile, entidade privada; outras Escolas Industriais de 2º grau foram deixadas às mãos de grandes empresas alheia ao Ministério da Educação. Este processo de privatização do ensino médio técnico-profissional vem de encontro com a filosofia neo-liberal existente no país e mereceria um estudo mais extenso.

e) Nível de Unidade Escolar: Este seria o nível mais baixo deste processo: a comunidade escolar é

o nível mais importante em nossa consideração porque todas as mudanças e reformas afetam notavelmente aos alunos e naturalmente na qualidade do ensino. Consciente disto, o Ministério da Educação tem delegado aos Diretores dos estabelecimentos escolares diversas atribuições administrativas e pedagógicas. Os Decretos (nº 4002 e nº 300) que legalizam os planos e programas de estudo do ensino de 1º e 2º graus outorga certo grau de flexibilidade ao pessoal docente e administrativo para fazer alterações que atendam às características e necessidades do aluno e da região, selecionando os conteúdos e os métodos mais adequados para alcançar os objetivos fixados.

1.4. FINANCIAMENTO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

O governo central procurou evitar que esta reforma educacional fracassasse atentando para que as Prefeituras não tivessem problemas com verbas para desenvolver o processo planejado. O modelo aplicado é novo e podemos assegurar que, no caso de Arica e pelos resultados que oferecemos no capítulo V e VI, está permitindo lograr alguns dos fins desejados em termos quantitativos.

Junto às normas e regulamentos que elaborou o governo central para concretizar a transferência das Escolas aos Municípios, foi elaborado um sistema de financiamento que significou mudança radical dos conceitos e formas de arrecadação de verbas. Este sistema

esta baseado no modelo liberal do economista norte-americano, prêmio Nobel de Economia (1976) e professor da Universidade de Chicago Dr. Milton Friedman (maiores informações deste modelo em sua obra Capitalismo e Liberdade; 1977) (1). Trata-se de uma forma de estender a gratuidade do ensino através do financiamento direto aos alunos por meio de um cheque escolar, e melhorar a eficiência das despesas públicas colocadas na educação.

Friedman (1977), acredita que há maior igualdade de oportunidades de ensino através do princípio da livre competência num mercado educativo aberto. Segundo o professor espanhol José Torreblanca (1980, p. 145), Friedman coloca em dúvida a capacidade do Estado para ser um eficiente administrador dos estabelecimentos educativos e especula sobre as vantagens que poderia ter a introdução do princípio da livre competência num mercado aberto. O resultado desta dúvida e dessa especulação é a teoria do cheque escolar.

O que significa o cheque escolar? É uma quantia que o Estado dá a cada aluno pelo custo de sua vaga escolar. Com este cheque cada aluno pode pagar seus estudos numa Escola estatal, municipal ou particular de sua livre escolha. Assim, o cheque é uma modalidade de financiamento que o Estado coloca diretamente nos responsáveis do ensino. Milton Friedman acha que os efeitos benéficos desta teoria são evidentes. Observa que as es-

(1) Para uma análise completa deste modelo, ver capítulo VI, o papel do governo na educação (pp. 79-96) da obra citada.

colas oferecerão um serviço em regime de livre concorrência; as escolas boas desclassificarão as escolas ruins por efeito da mão invisível do mercado. O resultado disto será um crescimento da eficiência das despesas da educação.

O governo chileno modificou, na forma, esta modalidade. Não utilizou o cheque escolar, mas criou uma unidade monetária (U.T.M) que entregou diretamente às Prefeituras e aos donos das escolas particulares que são reconhecidos como cooperadoras da função docente. Assim, elaborou-se um regime financeiro que incrementou substancialmente os recursos municipais.

Para isso, em dezembro de 1979, aprovou o Decreto Lei nº 3063, documento legal, que fixa uma nova Lei de Rendas (arrecadamento) Municipais e através do Decreto Lei nº 3574, de setembro de 1980, aumenta-se o aporte do governo central às Prefeituras e modifica-se sua distribuição. Estes dois decretos leis foram importantes para o desenvolvimento deste processo. Pelo Decreto Lei nº 3063, transferiu-se para o Município diversos tributos ou parte deles que até então eram arrecadados pelo governo central. Além disso, este preceito jurídico cria um Fundo Comum Municipal com certa parte dos ingressos de cada Prefeitura, com o fim de redistribuir essa soma entre as Prefeituras mais pobres do país. Isso permitiu às comunas desvalidas e de poucos recursos ter suficientes verbas para que o projeto de descentralização educacional não fosse detido. Com o Decreto

Lei nº 3574 aumenta-se o aporte do governo central às Prefeituras modificando a percentagem do imposto territorial ou predial, assim com esta lei o governo local vai receber 100% desses impostos arrecadados mas também aumentou o aporte das Prefeituras para o Fundo Comum Municipal.

Este Fundo Comum Municipal se destinará preferentemente a criar, manter e prestar serviços à comunidade local, como o indica o Artigo 38º da Lei de Rendas. É precisamente este mesmo artigo o que assinala que as Prefeituras poderão tomar a seu cargo, serviços que são atendidos pelo setor público ou privado, respeitando o princípio de subsidiaridade.

A estes Decretos temos que agregar o Decreto Lei nº 3476 de setembro de 1980, que fixa as normas para os estabelecimentos de ensino particular subvencionados pelo Estado, documento que será analisado mais adiante. O conjunto destes corpos legais permitem aos Municípios ter as ferramentas necessárias para efetivar sua missão de ser veículo de organização social e desenvolvimento comunal.

1.5. ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO (representação funcional)

O Ministério de educação está dedicado à tarefa de modernizar a administração do sistema educacional. Isso implica tornar mais eficiente o planejamento, organização, direção, supervisão e avaliação do processo

educativo que se desenvolve, segundo os dados fornecidos pela Subsecretaria de Educação (1985), "nos 9857 estabelecimentos educacionais dos níveis pré-escola, básico e médio, e nas 168 instituições de educação superior atualmente em funcionamento no país." (pp. 16-17)

A administração do sistema educacional sustenta-se na ação inter-relacionada de um conjunto de organismos ou unidades criadas "ad-hoc" pelo governo central. Neste nível o governo racionalizou uma série de organismos e evitou a duplicidade de funções. Esta realidade pode ser melhor observada confrontando o organograma do modelo de administração centralizado e o modelo que hoje estão se aplicando.

Criaram-se os níveis intermediários e inferiores. Primeiro criaram-se treze Secretarias Ministeriais Regionais de Educação, uma em cada Região do país, com o seguinte organograma:

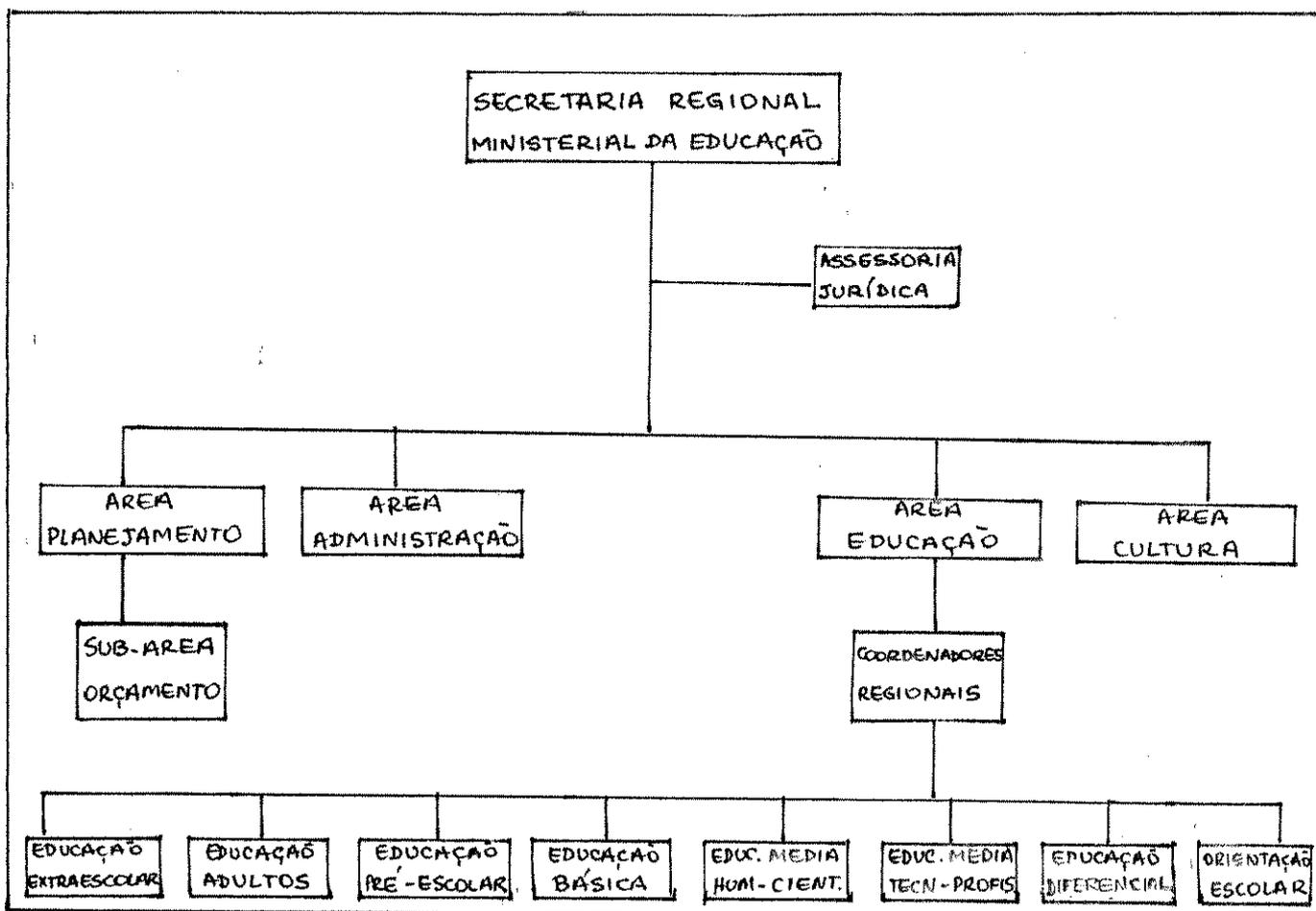


FIGURA 1. ORGANOGAMA DA SECRETARIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

Cada Secretaria Regional divide-se em quatro áreas (Planejamento, Administração, Educação e Cultura). A área de Educação tem os seguintes oito coordenadores nas sub-áreas que são de interesse desenvolver e supervisionar; a educação extra-escolar; a educação de adultos; educação pré-escolar; educação básica; educação média humanista-científica; educação média técnico-profissional; educação diferencial e orientação escolar.

A nível provincial, governo criou as Direções Provinciais de Educação, como órgãos intermediários entre a Secretaria Regional e os estabelecimentos escolares de cada comuna. Esta Direção Provincial, responsáveis pela inspeção e controle das escolas, tem a seguinte estrutura:

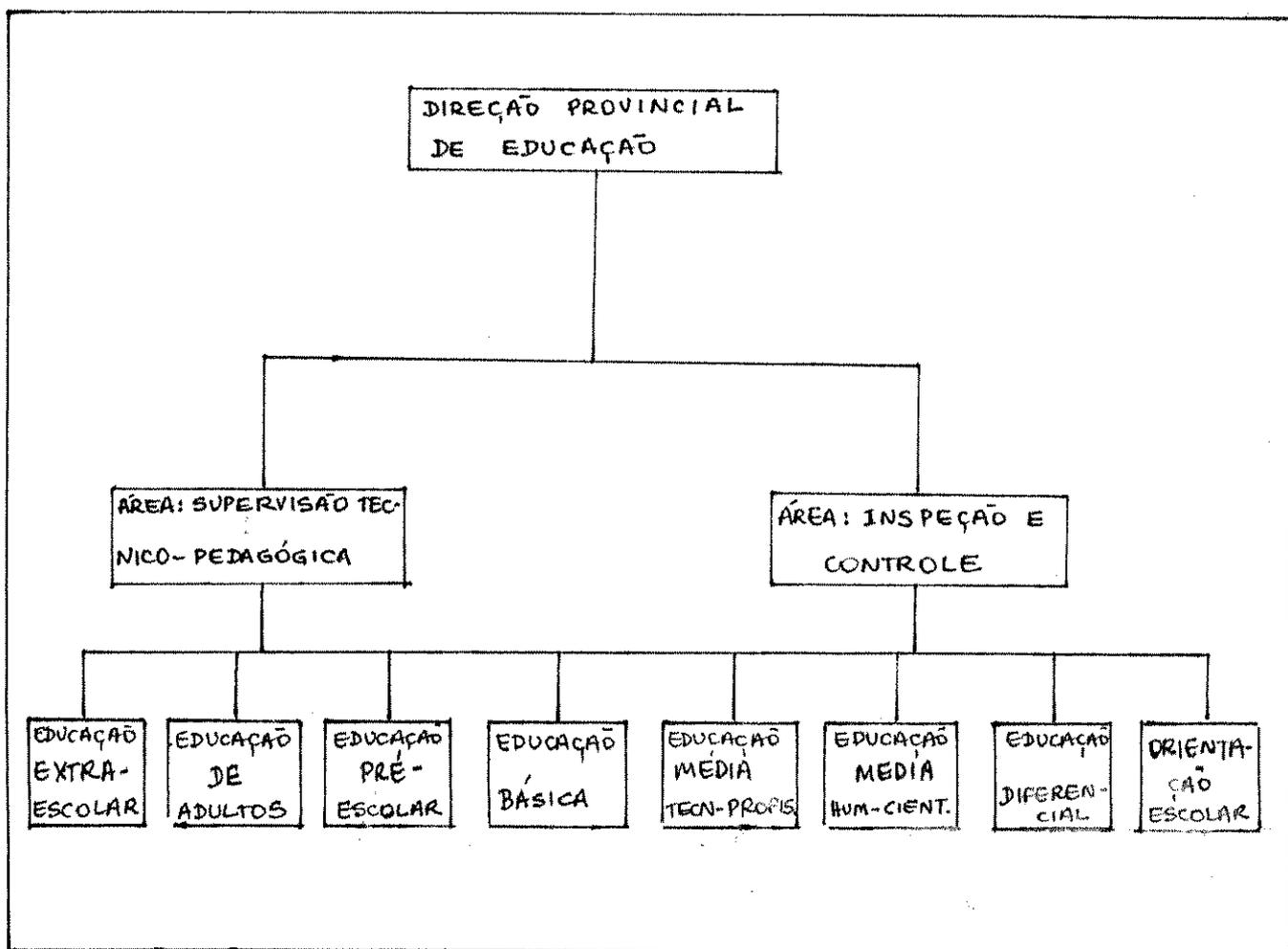


FIGURA 2. ORGANOGAMA DE DIREÇÃO PROVINCIAL DE EDUCAÇÃO

cacionais, em qualquer corcunstância e lugar, primará a função pedagógica sobre a administrativa". Com isso quer enfatizar que a principal função do sistema educacional é educadora.

A estrutura das Escolas Municipais e Estadais está assinalada pelo Artigo 5º, ela fica assim:

- a) Diretor
- b) Sub-Diretor
- c) Unidade de Inspetoria Geral
- d) Unidade Técnico-Pedagógico
- e) Unidade Administrativa
- f) Unidade de Produção
- g) Conselho de Coordenação
- h) Conselho de Professores

Além disso, o Decreto contempla em cada escola um "Centro Geral de Pais e sub-centros por classes (Artigo 40º) e um Centro de Organização de Alunos (Artigo 41º), mas estas organizaçõess têm proibidas qualquer atividades que não sejam uma função assistencial sem possibilidades de participar das políticas administrativas ou de desenvolvimento técnico.

A estrutura da Unidade Escolar é a seguinte:

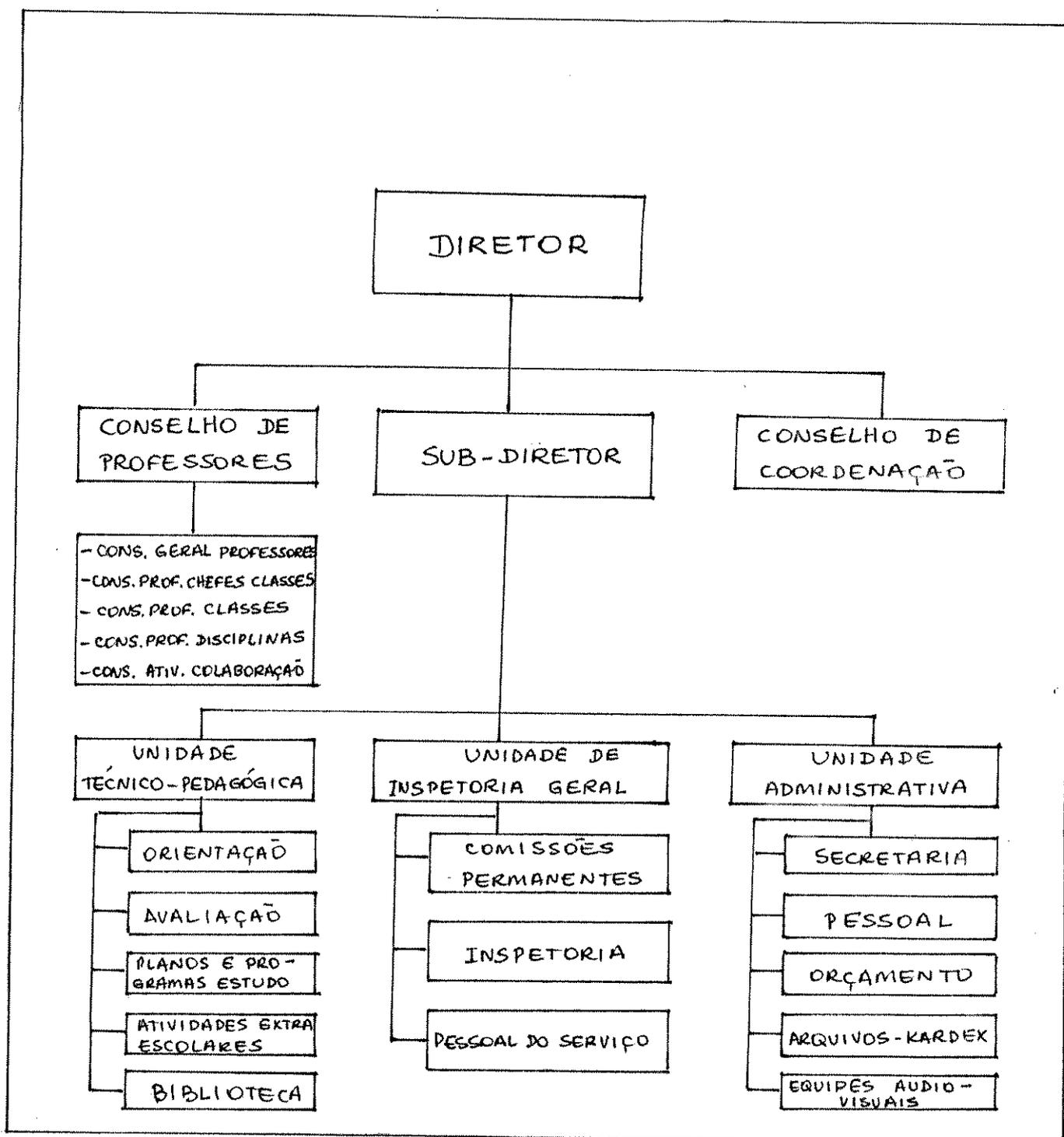


FIGURA 3. ORGANOGAMA DAS UNIDADES EDUCATIVAS DO SERME, ARICA

a) O Diretor é o chefe superior do estabelecimento escolar e o responsável por sua direção, organização e funcionamento.

b) O Sub-Diretor é o responsável imediato pela organização, coordenação e supervisão do trabalho dos distintos organismos da escola.

c) A Unidade de Inspeção Geral é o organismo encarregado de velar para que as atividades da escola desenvolvam-se num ambiente de disciplina, comodidade e sã convivência.

d) a Unidade Técnico-Pedagógica é o organismo encarregado de programar, organizar, supervisionar e avaliar o desenvolvimento das atividades curriculares. Está dirigida pela chefe da unidade e integrada pelos especialistas da educação. Esta é uma das unidades mais importantes do sub-sistema.

e) A Unidade de Administração é a unidade encarregada de administrar os recursos materiais e financeiros da escola e os assuntos administrativos.

f) A Unidade de Produção é optativa de cada escola e está encarregada de programar, organizar, supervisionar e avaliar o desenvolvimento das atividades não curriculares, em coordenação com a Unidade Técnico-Pedagógica.

g) O Conselho de Coordenação é o organismo encarregado de assegurar a Direção nas atividades gerais que não sejam de natureza técnico-pedagógica.

h) Os Conselhos de Professores são organismos assessores da Direção nos aspectos técnico-pedagógicos. Funcionam os seguintes tipos de Conselhos:

- Conselho Geral de Professores: está inte-

grado por todos os professores da Escola.

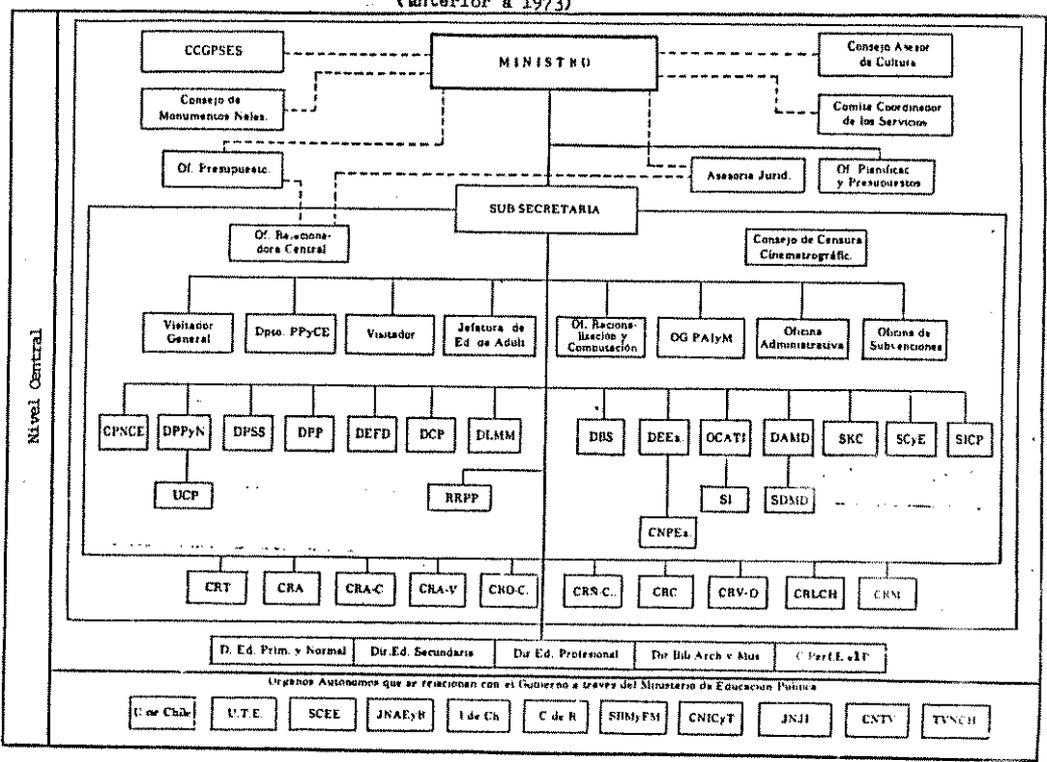
- Conselho de Professores Chefes de Classes: está integrado por todos os professores chefes de classes da escola (cada classe tem um professor chefe ou encarregado para orientar e coordenar as atividades dos alunos e seus pais).

- Conselho de Professores de Disciplinas: esta integrado pelos professores de uma mesma disciplina ou matéria numa escola.

- Conselho de Atividades de Colaboração: está integrado pelos encarregados das diversas atividades que funcionam nas escolas.

Este Decreto contempla o funcionamento dos Centros de pais e de Alunos nas escolas. Mas eles terão que funcionar segundo às normas e regulamentos que foram elaborados. Funcionam com muitas restrições por causa da atual situação política chilena.

Finalmente, para destacar estas mudanças administrativas e o processo de descentralização, ao nível do sistema, vamos confrontar a estrutura à nível do modelo centralizado de administração existente anterior a 1973 e o novo modelo de administração descentralizada após 1973.



Símbolos Utilizados Neste Organograma.

CCGPSES	Consejo Coordinador del Gobierno para el Sistema de Educación Superior	CRT	Coordinador Regional Tarascá
Dpto. PPyCE	Departamento de programación presupuestaria y Créditos Externos	CRA	Coordinador Regional Antofagasta
OG PAIYM	Oficina General de Partes, Archivos, Informaciones y Microfilms	CRA-C	Coordinador Regional Atacama-Cochilco
CPNCE	Coordinación del Plan Nacional de Construcciones Escolares	CRA-V	Coordinador Regional Aconcagua-Valparaíso
DPPyN	Departamento de Personal Primario y Normal	CRO-C	Coordinador Regional O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Maule
DPSS	Departamento de Personal Secundario y Subsecretaría	CRN-C	Coordinador Regional Ñuble, Concepción, Arauco, Biobío, Malleco
DPP	Departamento de Personal Profesional	CRC	Coordinador Regional Cautín
DEFD	Departamento de Educación Física y Deportes	CRV-D	Coordinador Regional Valdivia, Osorno
DCP	Departamento de Cultura y Publicaciones	CRLCH	Coordinador Regional Llanquihue, Chiloé, Aysén
DLMM	Departamento de Locales, Mobiliario y Material Escolar	CRM	Coordinador Regional Magallanes
UCP	Unidad Central de propuestas	Cparfeap	Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones pedagógicas
RRPP	Relaciones Públicas	UdeChil	Universidad de Chile
DBS	Departamento de Bienestar Social	UTE	Universidad Técnica del Estado
DEEX	Departamento de Educación Extraescolar	SCEE	Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos
OCATI	Oficina de Coordinación de Asistencia Técnica Internacional	JNAEYB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
DAMD	Departamento de Adquisiciones y Material Didáctico	Id. Ch.	Instituto de Chile
SKC	Sección Rector Centralizado	CdeR	Consejo de Rectores
SCYE	Sección Control y Estadística	SMBYFM	Servicio de Bienestar del Magisterio y Funcionarios
SICP	Sección de Inspección de Colegios Particulares	CNICyT	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
CNPEX	Coordinación Nacional de Programas de Educación Extraescolar	JNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
SI	Sección Importaciones	ENTV	Consejo Nacional de Televisión
SDMD	Sección Distribución de Material Didáctico	TWNCH	Televisión Nacional de Chile

Fuente: Documentación de los Estudios de Base

No modelo anterior a 1973, observamos que a organização central é absolutamente responsável pela direção e a administração da educação. O nível central tem a missão diretiva e executiva do governo nacional em matéria educacional. Não há níveis intermediários entre o governo central e as unidades educativas, o que exemplifica uma administração tipicamente centralizada. Como observa B. Sander (1973), a missão e as funções dos Ministérios de Educação na América Latina têm sido a de:

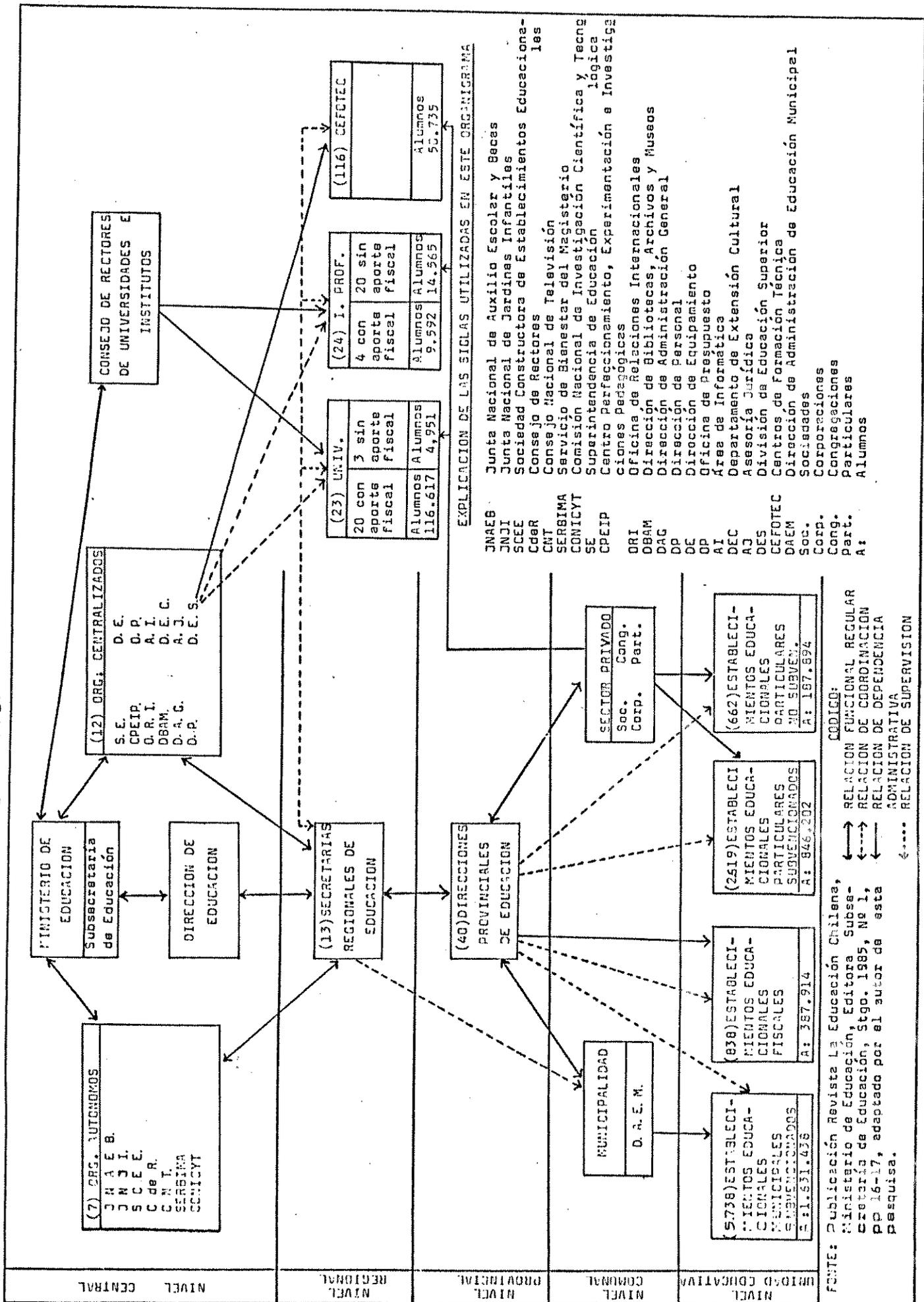
"... servir de instrumento executivo do governo central para coordenar a consecução dos grandes objetivos nacionais de educação e cultura, proclamados nas Constituições, as leis e nos planos de educação. Em sua missão gerencial, os Ministérios de Educação são responsáveis pelo planejamento, direção e controle de todo o sistema educacional de seus respectivos países. O nível e o alcance desta responsabilidade nacional está diretamente correlacionada com o nível de centralização ou concentração do poder na administração do sistema nacional de educação." (p. 61)

No modelo descentralizado, ao contrário, pode-se observar uma nova estrutura administrativa no sistema educacional. Saliente-se, neste modelo a criação dos níveis intermediários e inferiores para poder delegar ou transferir poder de ação e ou de decisão. Poderíamos dizer que o modelo centralizado é linear e sem níveis intermediários nem inferiores. Agora há, na teoria, uma grande relação funcional regular entre os diferentes níveis e quase não existe relação de dependência administrativa.

O que temos que destacar como transcende neste modelo é o fato que existe um alto grau de supervisão e controle de parte do governo central nos aspectos técnico-pedagógico. Isto naturalmente não é bom para um processo de descentralização, mas justifica-se pela aplicação da doutrina de segurança nacional.

No entanto, a aplicação do modelo neoliberal significou que diminuiu notavelmente o número de Escolas administradas pelo governo central. Em 1981, o Estado administra 100% das Escolas públicas, agora, em 1985, administra somente 8,5% dos estabelecimentos educacionais e o número de funcionários dependentes do ministro diminuía consideravelmente. No nível dos alunos somente 12,7% estão matriculados nos níveis escolares sob sua administração. Em contrapartida, observa-se um crescimento da administração municipalizada e particular subvencionada dos estabelecimentos educacionais.

Organograma de Administración Descentralizada do Sistema Educacional Chileno (apos 1973)



2. SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL MUNICIPAL DE ARICA - CHILE

A existência do Serviço Municipal de Educação de Arica- Chile (SERME) é uma das expressões concretas da política de descentralização educacional que vem aplicando o governo central. Política que, segundo as autoridades governamentais, levam os organismos e a comunidade, a uma maior participação e influência na gestão daquelas atividades destinadas a atender as necessidades comuns.

O Decreto Lei nº 1 - 3062/80, que tanto já temos comentado, determinou a transferência dos estabelecimentos educacionais estatais às Prefeituras, fundamentando-se nos princípios do modelo econômico neo-liberal (Subsidiaridade) e em alguns princípios da descentralização administrativa. Em grandes linhas, esta reforma implicava uma nova concepção de governo administração do Estado. Evidentemente isto afeta a natureza e definição mesma do município, sua organização e funções e as relações que a Prefeitura estabelece tanto com o governo central como com a comunidade. Este conceito de município requer, para implantar suas metas, uma nova estrutura de financiamento. Ciente disso, o governo central elaborou um sistema único e novo nesta matéria.

2.1. CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO OU DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARICA (SERME)

Assim que o governo central iniciou o processo de transferência dos estabelecimentos escolares bá-

sicos e médios, a Prefeitura de Arica recebeu em 1º de Agosto de 1981 a administração dos estabelecimentos escolares de 1º grau urbanos. No início de 1982 recebeu os Liceus Humanístico-Científico; na metade do ano de 1986 foram lhe transferidas as Escolas de 1º grau rurais e o Liceu Técnico-Profissional (com suas modalidades Técnico, Industrial e Comercial) e, nas palavras do Prefeito de Arica (jornal La Estrella de Arica, 4 de Dezembro de 1986), "os últimos estabelecimentos educacionais estatais passarão às mãos da Prefeitura" (p. 05). Estes últimos estabelecimentos educacionais formam a Escola Artística, a Escola de 1º grau da Prisão Pública, a Escola Pré-Básica e o Laboratório de Idiomas. Deste modo poderíamos dizer que o processo de transferência dos estabelecimentos educacionais estatais efetivou-se totalmente, no caso de Arica, uma vez que não existe nenhuma Escola de 1º e 2º graus nas mãos do Estado.

Para responder a esta exigência a Prefeitura de Arica emitiu o Decreto nº 396, de 11 de Agosto de 1981, no qual cria e incorpora à estrutura formal da Prefeitura o Serviço Municipal de Educação, organismo que "dependerá diretamente do Prefeito e terá independência absoluta em relação às demais unidades administrativas da Prefeitura" (Artigo 1º). Temos que destacar que este processo é fundamentado pelo governo central com os seguintes argumentos:

a) A Municipalização da Educação permitiria aprofundar o processo de descentralização. Considera-

se o Município como um organismo comunal e um corpo social eficiente e apropriado para detectar e solucionar os problemas e necessidades que atingem os cidadãos. Por estar próximo e conhecer mais de perto as demandas e preferências de seus habitantes pode oferecer uma ampla gama de serviços que satisfaçam de forma mais eficiente as necessidades da comunidade. O Município está assinalado como o organismo-base da administração do Estado.

b) A Municipalização da educação permitiria racionalizar o sistema administrativo de educação. Considera-se que a municipalização permitirá racionalizar o gigantismo. O burocratismo e o estatismo que caracterizam o sistema educacional, através de unidades locais que estarão a cargo de administração e gestão dos serviços educacionais. O Ministério da Educação, como representante do governo central, conservará somente tarefas normativas de controle e supervisão.

c) A Municipalização da Educação possibilitaria uma maior participação social. Concebe-se a municipalização como um mecanismo importante de participação e controle da comunidade nas atividades gerais e, particularmente, na área educacional.

d) A Municipalização da educação permitiria um melhoramento qualitativo da educação. Espera-se que o aumento dos recursos financeiros terá que produzir uma melhoria considerável da qualidade do ensino.

e) A Municipalização da Educação permitiria melhorar os salários dos professores e do pessoal envolvido no processo educacional. Exatamente pelo crescimento dos

recursos financeiros espera-se que terão que melhorar os salários de todo o pessoal docente e não docente.

f) A Municipalização da Educação facilitaria e ampliaria a oferta de trabalho para os professores.

Pela criação de unidades de administração local espera-se que terá que crescer a oferta e assim os professores poderão escolher aqueles Municípios compatíveis com seus interesses e aspirações.

Para alcançar estas metas o SERME - Arica elaborou e promulgou uma série de preceitos e normas. Segundo as autoridades nacionais e locais a Municipalização do ensino oferecia-se como uma panacéia para os problemas educacionais, mas uma série de fatores sejam exógenos como a crise do preço do petróleo, a queda do preço do cobre no mercado internacional (este metal produz a Chile mais de 50% das divisas que arrecada) ou sejam internas como o alto índice de desemprego, e queda da taxa de crescimento na década de 70, erros na administração do modelo econômico, a falta de participação da comunidade na tomada de decisões, a forma de gerar as autoridades, são estes alguns fatores que coadjuvaram para impedir as metas fixadas ou estão demorando seus logros.

2.2. AS MEDIDAS JURÍDICAS E NORMATIVAS ELABORADAS PELO GOVERNO LOCAL PARA A ADMINISTRAÇÃO DO ENSINO E DO PESSOAL QUE PERTENCE AO SERME

Já assinalamos que o Decreto Municipal nº 396, de 4 de agosto de 1981, aprovou o Regulamento do Fun-

cionamento do Serviço Municipal da Educação. Anteriormente a esta data, em 1º de Junho de 1981 aprovou-se o Decreto Municipal nº 291 estabelece que a Prefeitura de Arica deverá receber à partir de 1º de Julho de 1981, sob sua administração todos os estabelecimentos educacionais da cidade. Neste mesmo documento vai-se nomear pela primeira vez um Diretor para essa Secretaria.

Desta forma começou a funcionar a descentralização em Arica. O Prefeito nomeou como Diretor de Serviço de Educação, um professor de sua confiança e lhe delegou autoridade para contratar o pessoal necessário para o bom funcionamento do Serviço, além de subscrever os contratos de trabalho e fixar os salários de acordo com suas instruções.

Um dos Decretos Municipais muito importante é o preceito aprovado o 4 de agosto de 1981 (Decreto Municipal nº 396) que fixou o Regulamento de Funcionamento do Serviço Municipal de Educação. Pontos importantes deste documento legaisão:

a) O SERME incorpora-se à estrutura formal da Prefeitura e dependerá diretamente do Prefeito, tendo absoluta independência das outras unidades administrativas (Artigo 1º).

b) O SERME será uma unidade autárquica na gestão orçamentária e em seu funcionamento, já que suas receitas provêm da subvenção que lhe outorga o governo central (Artigo 3º).

c) Neste aspecto temos que destacar, o Artigo 5º, que diz: "Os fundos (verbas) recebidos como sub-

venção somente serão destinados à função da Educação e será supervisionada sua correta utilização...". Este artigo é muito importante porque na medida que ele se cumpra, o ensino municipalizado terá maior oportunidade de obter os resultados positivos.

d) Este serviço educacional (SERME) está submetido a uma fiscalização e supervisão em matéria técnico-pedagógica e sua administração financeira pelo governo central (Artigos 7º e 8º).

e) O SERME terá um orçamento independente das outras unidades da Prefeitura e para isso terá uma Contabilidade orçamentária autônoma. Tudo isto é fiscalizado pelo Tribunal Superior de Contas (Artigos 9º e 10º)

f) Para maior eficiência, o SERME foi assim estruturado (Segundo Artigos 11º e 12º) :

- Direção do SERME;
- Unidade de Estudos e Controle;
- Unidade de Orçamento;
- Unidade de Pessoal;
- Unidade Técnica.

g) Outro Artigo importante é aquele que assinala que todo o pessoal do serviço é agora empregado particular e assim perde sua condição de funcionário público. Este fato é uma das grandes desvantagens do sistema, o professor perde sua estabilidade funcional. Ele depende do Prefeito que está administrando a Prefeitura. Por sua importância esta situação será analisada mais adiante.

Outro Decreto Municipal, importante para

este processo foi o de nº 741, de 20 de Novembro de 1981. Neste Decreto aprovou-se o Regulamento Interno de Ordem, Higiene e Segurança que se refere às obrigações e proibições para todo o pessoal que trabalha no sistema. Assim, toda pessoa desde sua entrada na Escola, estará sujeita a estas disposições e não poderá alegar como pretexto seu desconhecimento. Este Regulamento será o substitutivo do controle de trabalho.

Deste preceito jurídico podemos destacar como o mais significativo, o seguinte:

- A Escola como Unidade Educativa estará subordinada ao regime da Prefeitura

- Estão colocadas as funções dos professores, dos Diretores das Escolas, do Subdiretor, do Inspetor Geral e de todo o pessoal qualificado. Somente observa-se a ausência das funções do Orientador Escolar, do professor Chefe de Classes e do pessoal administrativo das Escolas.

Das demais leis aprovadas pela Prefeitura as seguintes são as mais significativas:

1) O Decreto nº 515, de 3 de Outubro de 1983, que aprovou o Regimento de Administração de Pessoal do SERME, assinala as relações de trabalho entre o serviço e seus empregados. O mais destacado deste documento jurídico é o que diz sobre o pessoal docente, eles serão legislado pelas normas dos funcionários particulares. Mas, o paradoxo é que eles dependem técnica e pedagogicamente do Ministério de Educação. Assim, os professores são empre-

gados particulares, no aspecto administrativo, e empregados públicos, no aspecto técnico-pedagógico.

Outro artigo importante deste Decreto para os professores é aquele que estabelece uma pauta ou forma geral de avaliação dos professores do SERME e para aqueles que ingressarão. Nesta pauta os fatores aperfeiçoamento (38%) e publicações (10%) têm uma grande incidência percentual (48%) no total. Isto é bom para incentivar ao professor de procurar seu aperfeiçoamento e publicar. (Cópia deste Decreto - Anexo IV).

2) Um segundo preceito jurídico importante é aquele que aprova o Regulamento para aplicar a Pauta de Avaliação, Decreto nº 571/83, assinalada no Decreto nº 515. A pauta está conformada por cinco variáveis: antiguidade (20%), aperfeiçoamento (38%), qualificação (27%), Publicação (10%) e Distinções Especiais (5%); que incidem na qualificação do professor e que propiciará a quantia de seu salário. Será avaliado até um máximo de 32 pontos em cada uma dessas variáveis. (Cópia deste Decreto - Anexo V).

Estas são as Leis mais importantes que regulam as atividades do SERME de Arica. Poderíamos dizer que a comunidade escolar não participou na elaboração de tais regulamentos. Foram elaborados totalmente pelo governo central. Verificamos estes fatos na análise das pesquisas feitas sobre a municipalização do ensino em Arica (maior informação será desenvolvida no capítulo VI). Mas este fato não é novidade porque é uma característica constante dos governos autoritários.

2.3. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO SERVIÇO MUNICIPAL DE ARICA

Com a finalidade de traduzir as novas propostas em ações concretas, elaborou-se um regime financeiro que incrementa notavelmente os recursos da Prefeitura de Arica.

O orçamento do SERME - Arica está formado totalmente pela subvenção que se recebe por cada aluno matriculado nas Escolas baixo sua administração.

Primeiramente temos que assinalar e destacar que o SERME é uma unidade administrativa autônoma, dentro da Prefeitura, no aspecto financeiro. O próprio Decreto Municipal nº 396, que já colocamos assinala nos Artigos 3º até o 6º que:

"... o SERME será uma unidade administrativa autárquica em gestão orçamentária e em seu financiamento... O Serviço terá um orçamento separado do orçamento global da Prefeitura... As verbas recebidas através de subvenção só serão destinadas à função educadora..."

Achamos que isto é o mais importante porque tudo o recurso recebido pela Prefeitura para a educação é aplicado nesta área. Assim o SERME tem os meios econômicos para planejar, organizar e atender às necessidades dos alunos, professores e da comunidade escolar. Tudo isto poderemos observar nos capítulos IV, V e VI, quando aprofundarmos nos resultados da Municipalização.

As receitas do SERME estão compreendidas

da seguinte forma:

a) Um aporte direto ou subvenção recebida do Estado por aluno matriculado em suas escolas. A quantia fixada pelo Decreto Lei nº 3476/80 e o Decreto Supremo de Educação nº 8144/80 e sua modificação, Decreto nº 444 de 25 de Janeiro de 1982. Já foi assinalado que o valor unitário que recebe o SERME se traduz em Unidades Tributárias Mensais.

Os valores se pagam segundo o tipo de ensino que oferece e de acordo com a frequência média efetiva por classe do mês precedente ao mês pago. O total desta quantia se paga os dias 25 de cada mês, pelo escritório Provincial de Orçamento do Ministério de Educação contra uma ordem de pagamento assinada pelo Secretário Regional Ministerial de Educação da I Região a favor da Prefeitura de Arica. Em relação às quantias a pagar nos meses de janeiro, fevereiro e março, quando os alunos não frequentam as aulas, a subvenção se paga baseada na frequência média efetiva do mês de novembro do ano imediatamente anterior. Assim, neste modelo econômico, a Prefeitura tem que "lutar" contra as Escolas Particulares subvencionadas para atrair para si o maior número de alunos, já que desta forma assegura seu orçamento. Isto é uma situação que preocupa os educadores chilenos porque este modelo permite aos educadores a "comercialização" do ensino, converteu-se o ensino numa atividade com fins de lucro.

b) Contribuições de terceiros, seja ins-

tituições e ou pessoas particulares. No caso do SERME de Arica, até junho de 1985, não se havia recebido nenhuma quantia neste ponto.

c) Contribuições indiretas do Estado ou do Governo Regional ou Local. No primeiro quando o governo central outorga aos funcionários do Estado e das Prefeituras algum prêmio ou bonificação que incrementa os salários dos professores.

d) Captação de recursos financeiros produzidos diretamente pelas Escolas ou pelo SERME. Este tipo de verbas é mínimo no contexto global de orçamento. O importante é que as verbas geradas pelo SERME serão exclusivamente para a educação. Deste modo incentiva-se os professores a criar formas para gerar meios financeiros que beneficiam o ensino.

Em geral, observa-se que quase a totalidade dos recursos financeiros do SERME provém do aporte direto pela subvenção por aluno. os outros aportes são poucos significativos.

Como podemos perceber, a quantia dos recursos recebidos pelas Prefeituras no Chile é grande porque em geral, segundo a Superintendência de Educação, a população dos alunos nos níveis pré-escola, básico e médio é significativo, representando mais de 25% da população total do Chile. Assim as verbas para as Prefeituras estão asseguradas. Tais verbas só diminuirão quando a Prefeitura não tiver mais população na idade escolar. Com este modelo as Prefeituras não precisam garantir

um orçamento para investir na educação nem tirar verbas de outras secretarias (nem podem, pela Lei, traspassar para outros órgãos) para colocá-las no SERME. Poderíamos dizer que neste sistema a Prefeitura só tem que oferecer boa qualidade de ensino para manter seus alunos e assim evitar que as Escolas Particulares subvencionadas possam tomar sua clientela. Esta ~~deve ser~~ preocupação das Prefeituras e isto está justificado pelo modelo econômico implantado no país.

O orçamento recebido pela Prefeitura de Arica destina-se ao pagamento dos salários dos professores e pessoal de serviço e demais investimentos necessários para um funcionamento e compra de recursos didáticos e físicos para as Escolas. A média mensal que a Prefeitura gasta nos salários do pessoal que pertence ao Serviço Corresponde 81,4% (aproximadamente US\$ 300.000) e os gastos nas outras necessidades corresponde 18,6% (aproximadamente US\$ 70.000).⁽¹⁾

Geralmente o SERME não gasta todo o orçamento do mês, deste modo a Prefeitura não tem, no caso de Arica, problemas de verbas como o serviço educacional. Mas esta realidade não apresenta-se em todas as Prefeituras do país.

Ainda mais, no caso de Arica, o SERME implementando a descentralização no aspecto financeiro, entrega uma quantia mensal a cada Diretor de Escola para sa-

(1) Fonte: Informes elaborados pelo Serviço Municipal de Educação de Arica.

tisfazer as necessidades mais imediatas das unidades educativas. Esta quantia é administrada pelo Diretor que tem, no fim de cada mês, de prestar contas através de comprovantes. Este fato está oferecendo certo grau de autonomia financeira às Escolas municipalizadas.

Apesar de todo este processo de delegação há um controle muito rigoroso sobre as despesas do SERME. Um controle periódico é efetuado pela própria Prefeitura e pelo Tribunal de Contas do Chile.

2.4. ORGANOGRAMA DO SERVIÇO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARICA

A estrutura do SERME está assinalada no Decreto Municipal nº 396, de 4 de agosto de 1981. Observa-se que esta estrutura foi colocada imediatamente que iniciou-se este processo. Assim, hoje na prática temos algumas reestruturações no serviço. Então, a estrutura na prática é a seguinte (Figura 6):

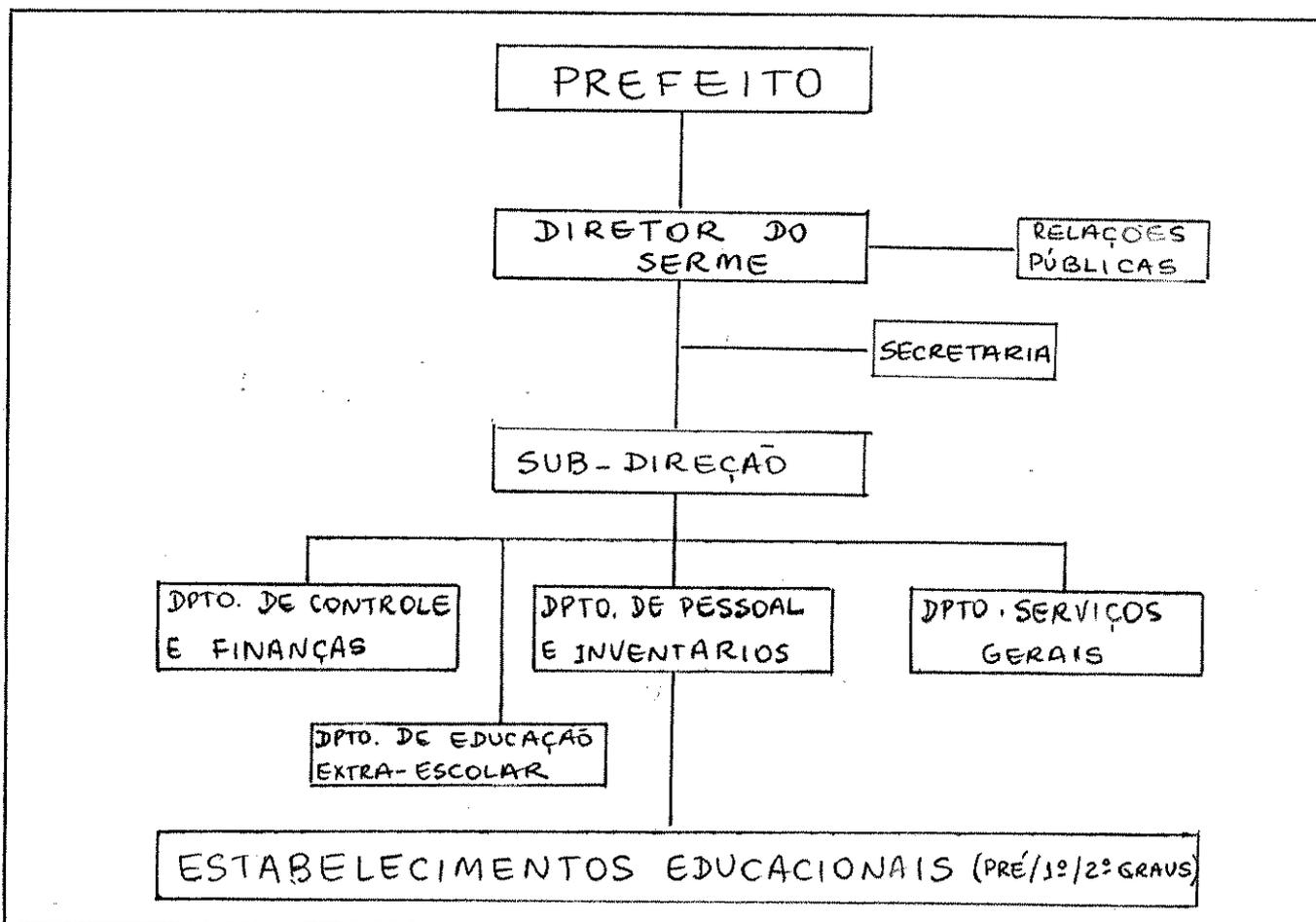


FIGURA 6. ORGANOGRAMA DO SERVIÇO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARICA

Já assinalamos que o Serviço Municipal de Educação depende hierarquicamente do Sr. Prefeito. Este delegou ao Diretor do SERME suas faculdades para que em seu nome possa agir e administrar o serviço. Assim, o Diretor do SERME tem em sua gestão uma autonomia e autoridade delegada. O serviço funciona através de Departamentos. Na prática a sub-direção assumiu a responsabilidade de supervisionar a parte técnica e pedagógica.

Interessante é destacar o Departamento de Educação Extra-escolar. Este é importante para os propósitos de uma educação integral que oferece-se o governo. Sua finalidade é criar atividades sistemáticas para os alunos em suas horas livres e nas férias. Segundo a Direção de Educação do Ministério da Educação os objetivos gerais da Educação Extra-escolar no Chile são as de oferecer possibilidades formativas no tempo livre às crianças e jovens. Para isto, elaborou-se todo um sub-sistema paralelo e integrado à educação formal, para alcançar tais fins. A estrutura deste sub-sistema, de caráter nacional, está assim configurada:

- Um nível central;
- Um nível regional;
- Um nível provincial;
- Um nível comunal (Prefeitura);
- Um nível nas unidades educativas.

Observa-se que é semelhante ao sistema formal de educação nacional. Suas atividades estão dirigidas para quatro áreas gerais: a) esporte, b) ciência, c) arte e d) so

cial. Para isso a prefeitura coloca toda a infraestrutura que possui na cidade para a realização das atividades. Também a prefeitura oferece aos alunos, durante todo o ano, incluem-se as férias, merenda de manhã e de tarde, bem como almoço. Assim os alunos podem estar, em suas horas livres, realizando atividades de sua livre escolha, dirigidos por um professor. As Escolas abrem-se para estas atividades, especialmente nos meses de verão. Isto representou um grande avanço na educação extra-escolar.

A organização e estrutura é um reflexo do sistema educacional maior vigente no Chile.

3. CONGRUÊNCIA ENTRE AS NORMAS DO GOVERNO CENTRAL E DO GOVERNO MUNICIPAL DE ARICA

O governo central promulgou as seguintes leis e normativas para regulamentar o processo de descentralização administrativa:

a) Decreto Lei nº 1-3063/80, que fixa as normas da transferência de Serviços Públicos (educação e saúde)

b) Decreto Lei nº 3476/1980, que fixa normas aos estabelecimentos de Ensino Particular subvencionados. Esta Lei abrange as prefeituras que assumiram a responsabilidade de administrar e educação em substituição do governo central:

c) Decreto Supremo do Ministério da Educação nº 8143/1980, que regulamenta os requisitos de aquisição ou perda do Reconhecimento de Cooperador da Função

Educacional do Estado

d) Circular nº 1284/83, promulgada pelo Ministério de Educação e pelo Ministério do Interior, que fixa as instruções para administrar os Serviços Municipalizados de Educação.

Estas foram as leis, a nível central, que iniciou a municipalização. Para consolidar este processo a Prefeitura de Arica cria o Departamento ou Serviço Municipal de Educação e promulga os seguintes Decretos:

a) O Decreto Municipal nº 291/81, que diz que a partir de 1º de junho de 1981, a Prefeitura aceita a transferência dos estabelecimentos educacionais públicos de Arica.

b) O Decreto Municipal nº 396/81, que aprovou o funcionamento de Serviço Municipal de Educação como uma parte de estrutura da Prefeitura.

c) O Decreto Municipal nº 741/81, que aprovou o Regulamento Interno de Ordem, Higiene e Segurança do pessoal que trabalha direta ou indiretamente nas escolas.

d) O Decreto Municipal nº 515/83, que aprovou o regulamento das relações do pessoal e a Prefeitura.

e) O Decreto Municipal nº 571/83, que aprovou o ponto para avaliar os professores do SERME.

Com estas leis iniciou-se a municipalização de ensino. Elas foram colocadas e revisadas no capítulo II. Poderíamos afirmar que haveria uma congruência de fundo. Nos aspectos principais, a Prefeitura de Arica,

interpretou totalmente o governo central e ainda mais, criou preceitos bastante felizes e positivos para os professores. É o caso de avaliação do professor. Achamos que é uma forma de incentivar os docentes, a promulgação deste tipo de leis. Assim, não há discrepâncias significativas entre as legislações nacional e local, embora reconheçamos a existência de diferenças formais, que não são importantes por não produzirem grandes alterações no processo.

As diferenças mais substanciais entre a Circular nº 1284 do governo central e o Decreto Municipal nº 515, estão ligados nos aspectos de publicação e dos requisitos para preencher os cargos de docentes superiores. Também há diferenças no regulamento interno de Ordem, Higiene e Segurança.

Belmar (1985), conclue, em sua pesquisa sobre a relação entre as normativas e leis do governo central e a Prefeitura de Arica, que:

"Da análise efetuada, podemos concluir em forma genérica, que o Modelo de Administração Educacional aplicado na comuna de Arica responde e concorda, em sua essência e espírito, com os objetivos gerais que, sobre esta matéria, coloca o governo chileno. Não existem discrepâncias significativas entre as leis do governo central e local, mas é possível reconhecer a existência de diferenças na forma ou por ausências, mas não assim de fundo." (p. 281)

Na mesma pesquisa anterior, o autor aplicou um questionário aos professores e diretores para co-

nhecer a percepção deles sobre este processo.

À respeito, declarou:

"Numa análise global se pode observar que 89,3% dos professores da Prefeitura de Arica opinam que o Regulamento de Avaliação (Decreto Municipal nº 571/85) possui um grau de objetividade que vai do mediano a muito objetivo e tão só 10,7% acha que ele não é objetivo." (p. 143)

Além disso, assinala:

"... e só 15,4% dos professores estão em algum grau em desacordo com o atual Regulamento de Avaliação do SERME." (p.141)

Por outra parte, foi realizada uma pesquisa pela Secretaria Ministerial Regional de Educação (1984), promulgada em 1985, aos professores da província de Arica, consultando-se o modelo lhes proporciona segurança no trabalho. As respostas permitiram, concluir que:

"Majoritariamente os professores expressam que as normas e regras estão claras, possibilitando segurança no desempenho das funções. Há uma pequena porcentagem (10,8%) que não acredita que há segurança e 16,8% acredita que há muito pouca segurança." (p. 09)

Esta segurança é admitida em Arica porque existem normas e leis, a nível local, que ofe-

recem aos professores a tranqüilidade para exercer suas funções. Mas este não é um caso geral no país.

Em geral, podemos afirmar que examinadas as medidas governamentais que foram elaboradas, pelo governo central e os governos locais, para concretizar esta proposta administrativa e os resultados de algumas pesquisas feitas na cidade de Arica, podemos assinalar que existe uma congruência alta entre elas, mas isso não significa que tais medidas sejam as mais adequadas para um processo de descentralização. Somente queremos colocar que o governo local de Arica teve certo grau de autonomia e poder de decisão para elaborar e aprovar tais leis, se bem que sem a participação da comunidade. O problema está na Constituição Política, que foi aprovada pela cidadania do país no ano de 1980, porque ela reconhece, permite e legisla sobre a forma de gerar as autoridades, assim teremos uma participação muito especial. Baseado nestas premissas haveria pouca congruência entre as medidas legais e o conceito de descentralização revisado, principalmente pelo modelo do governo no Chile.

CAPÍTULO V

EFEITOS IMEDIATOS DA ADMINISTRAÇÃO DO ENSINO EM ARICA ,
CHILE. COMPARAÇÃO COM O MODELO CENTRALIZADO.Introdução

Neste capítulo apresentaremos alguns efeitos imediatos do processo de municipalização do ensino em Arica, para uma primeira análise comparativa com a situação anterior. A análise comparativa será feita utilizando dados, em primeiro lugar, do momento anterior à data (1981) da transferência da responsabilidade de administrar a educação aos Municípios e do ano de 1985 que corresponde já ao período da nova administração descentralizada e porque esta data é anterior ao início desta pesquisa.

Para atingir os propósitos desta pesquisa foi necessário utilizar, paralelo ao método histórico, os métodos de observação e descrição. Isto, indubitavelmente, vai enriquecer os resultados desta investigação porque se complementa o estudo com dados extraídos de documentos oficiais, de observação direta, das conversas com professores e autoridades e dos relatórios dos diretores dos estabelecimentos educacionais. Além disso, utilizamos os livros e pesquisas recentes

realizadas sobre esta matéria, na educação de Arica.

Como já assinalamos no capítulo anterior, o governo central, em 1º de agosto de 1981, através do Ministério de Educação, dando cumprimento ao princípio de subsidiaridade e descentralização, apresentados nos Princípios de Governo e nas políticas de ação da "nova institucionalidade", entregou à Prefeitura de Arica como organismo de base da sociedade, a responsabilidade de administração dos estabelecimentos educacionais públicos existentes na comuna de Arica.

Consideramos que uma análise descritiva do processo de Municipalização do ensino de Arica (1981) de sua realidade, cinco anos depois (1985) de seu início, nos possibilitará realizar uma comparação com maior objetividade do grau de sucesso relativo deste modelo, uma avaliação crítica do modelo de descentralização implementado será feita no próximo capítulo (capítulo VI).

1. COMPARAÇÃO À NÍVEL DOS RECURSOS HUMANOS

Uma das questões levantadas nesta pesquisa foi verificar o desempenho da administração educacional sob o regime da Prefeitura, comparativamente ao obtido pela administração educacional, de regime centralizado, anterior ao modelo municipalizado.

Assim, num primeiro momento, pretendemos comparar a situação dos recursos humanos que estão assinalados nestes dois períodos. No quadro 1 observamos a variação do pessoal nos modelos centralizado (1981) e descentralizado (1985). A comparação será feita numa forma lateral e percentualmente. Não há um seguimento das séries.

QUADRO 1

VARIAÇÃO DO PESSOAL NOS MODELOS CENTRALIZADO (1981) E
DESCENTRALIZADO (1985)

CARGOS	PESSOAL		VARIAÇÃO	
	MODELO CENTRALIZADO, 1981 (N ₁)	MODELO DESCENTRALIZADO, 1985 (N ₂)	N ₂ - N ₁	%
DOCENTES SUPERIORES	82	118	+ 36	43,9
DOCENTES DE 1º e 2º GRAUS	1105	1075	- 30	2,7
DOCENTES DE PRÉ-ESCOLA	34	60	+ 26	76,5
PROFISSIONAIS	2	7	+ 5	250,0
ADMINISTRATIVOS	29	51	+ 22	75,9
SERVENTES E ZELADORES	50	138	+ 88	176,0
TOTAL	1302	1449	+ 147	11,3

Constata-se pelo quadro 1 que em relação à variação global do pessoal envolvido no processo educacional, existe uma leve melhoria (11,3%) do modelo descentralizado relativamente ao modelo centralizado. Mas, em certos aspectos, o crescimento do modelo descentralizado foi muito significativo, é o caso, por exemplo do pessoal de pré-escola cujo crescimento foi de 76,5% e o número de profissionais em geral, que aumentou 250,0%. Assim, pode-se observar, que neste aspecto, o crescimento tem sido positivo, mas isso não significa que ele seja suficiente. Entre os Docentes Superiores encontram-

se os diretores, sub-diretores, inspetores gerais e orientadores. Neste tipo de cargo tivemos um crescimento de 43,9%. Verifica-se uma pequena queda (2,7%) à nível dos docentes de 1º e 2º graus. Resumindo, podemos assinalar que neste aspecto a administração municipal tem sido vantajosa para o ensino porque, em grandes linhas, houve um crescimento real de 11,3% em relação à 1981, no entanto houve uma leve diminuição dos alunos e classes e o número de Escolas não variou nestes dois modelos. Estes dados serão revisados nos quadros seguintes.

Outro fator a se considerar refere-se ao aspecto salarial do pessoal, já que esta variável é, à consideração da comunidade escolar, um aspecto geralmente desatendido pelos sistemas. Uns dos propósitos da municipalização do ensino tem sido justamente melhorar os salários dos professores. A variação salarial dos docentes superiores, docentes, profissionais, administrativos e servidores da cidade de Arica está apresentada no quadro 2. Para observar em que medida foi melhorado os salários do pessoal que trabalha no sistema municipalização de ensino colocaremos o grau correspondente à escala ou tabela única de remunerações (E.U.R.) com seu correspondente salário e será comparado com o modelo centralizado (1981). Do grau 31º até 21º corresponde aos servidores e pessoal administrativo, do 20º até 13º aos docentes e profissionais e do 12º até 8º aos docentes superiores.

QUADRO 2

VARIAÇÃO SALARIAL DO PESSOAL DO SERME NOS MODELOS CENTRALIZADO (1981) E DESCENTRALIZADO (1985)

CATEGORIA PROFISSIONAL	GRAU	SALÁRIOS		VARIAÇÃO	
		MODELO CENTRALIZADO, 1981 (N1)	MODELO DESCENTRALIZADO, 1985 (N2)	N2 - N1	%
DOCENTES SUPERIORES	8º	\$ 114.983	\$ 121.050	\$ 6067	5,3
	11º	92.212	97.300	5088	5,5
	12º	86.182	90.033	3851	4,5
DOCENTES E PROFISSIONAIS	15º	53.189	56.590	3401	6,5
	18º	36.485	38.912	2427	6,5
	20º	32.062	34.072	2010	6,2
PESSOAL ADMINISTRATIVO E SERVIDORES	25º	21.249	24.334	3085	14,5
	30º	16.366	18.953	2587	15,8
	31º	14.583	17.153	2570	17,6
\bar{X} TOTAL	--	\$ 51.923	\$ 55.377	\$3454	9,2

Neste quadro 2 observamos que os salários melhoraram sob a administração da Prefeitura de Arica. Em geral, observa-se que houve um crescimento nas três categorias. O maior crescimento foi experimentado na categoria do pessoal administrativo e servidores (não superior a 16,0%); a categoria dos docentes cresceu não mais a 7,0%. O crescimento menos significativo

foi experimentado pela categoria dos docentes superiores (aproximadamente a 5,1%). Assim, comparativamente os salários dos funcionários do sistema municipal do ensino cresceu em comparação ao modelo centralizado (1981). Este fato é reconhecido pelos professores e diretores de 1º e 2º graus dos Estabelecimentos educacionais municipalizados de Arica na pesquisa feita por Belmar (1985); só 7,7% dos professores consideram que neste novo modelo estão sendo prejudicados no aspecto salarial, e 49,0% acham que os salários nem melhoraram nem pioraram.

Ainda mais, vemos também que o SERME se preocupou com a melhoria do seu pessoal docente e não docente. Assim, "motu proprio", outorgou, segundo o relatório da Prefeitura (1985), os seguintes benefícios como incentivo:

QUADRO 3

INCENTIVOS DADOS AO PESSOAL DOCENTE E ADMINISTRATIVO DA PREFEITURA DE ARICA

ANO	BENEFICIADO	MONTANTE
1981	- Os funcionários e cada filho ou familiar que depende dele	\$ 410,00 (só mês setembro)
	- Os funcionários	4000,00 (só mês dezembro)
	- Um professor por Escola de 1º e 2º grau	1634,00 mensais (durante o ano)
	SUB-TOTAL	\$ 6.071.187,00
1982	- Os funcionários	-----
		SUB-TOTAL
1983	- Um professor por Escola de 1º e 2º grau	1715,00 mensais (durante o ano)
		SUB-TOTAL
1984	- Os funcionários	4000,00 (só mês março)
	- Os funcionários	3000,00 (só mês setembro)
	- Um professor por Escola de 1º e 2º grau	1973,00 mensais (durante o ano)
	SUB-TOTAL	\$ 10.972.189,00
1985	- Os funcionários e cada filho ou familiar que depende dele	500,00 (só mês setembro)
	- Um professor por Escola de 1º e 2º grau	2245,00 mensais (durante o ano)
	SUB-TOTAL	\$ 2.292.490,00
	TOTAL	\$ 28.046.500,00

No período de 1981 a 1985 a prefeitura de Arica teve um total de gastos em incentivos econômicos da ordem de \$ 28.046.500,00. Assim, o SERME está preocupado com o salário do pessoal, sendo que mais de 80% do seu orçamento destina-se para tais salários. Resumindo, temos que os salários do pessoal do SERME tem sido melhorado em comparação ao modelo anterior à municipalização, mas não é suficiente nem o ideal.

Outro fator que afeta o professor é a necessidade de aperfeiçoamento. No modelo centralizado, para os professores do interior ou de províncias muito distantes da capital, era difícil aceder ao aperfeiçoamento. O SERME de Arica tem-se preocupado com este problema e suas iniciativas nas áreas estão discriminadas no quadro 4.

QUADRO 4

NÚMERO DE PROFESSORES PARTICIPANTES NAS ATIVIDADES DE
APERFEIÇOAMENTO PROMOVIDAS PELO SERME, ARICA

CURSO OU ATIVIDADE DE APERFEIÇOAMENTO	INSTITUIÇÕES QUE OFERECE O CURSO	ANO	NUMERO PARTICI
Curso de Tecnologia Educativa	Univ. Concepción	1981-85	553
Seminários de Metodologia	Univ. Concepción	1981-85	1226
Curso de Formação de Diretores de 1º grau	Univ. Tarapacá	1982	40
Curso de Formação de Chefes de unidades Técnicas Pedagógicas	Univ. Tarapacá	1982	35
Curso de Capacitação em inglês para professores de 1º grau	C.P.E.I.P (a)	1982-85	387
Curso de Metodologia em Matemáticas p/ profes. de 1º e 2º grau	Univ. Tarapacá	1983-87	575
Curso de Capacitação para Docentes Superiores	C.P.E.I.P	1985-89	120
Curso de Metodologia em Castelhano p/ prof. de 1º e 2º graus	SERME, Arica	1983-87	1099
Criação de Comitês e Academias de Estudo e Trabalho em diversas disciplinas	SERME, Arica	permanente	575
TOTAL DE PROFESSORES PARTICIPANTES			4610

(a) Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas

Como observamos no quadro 4, o SERME-Arica, tem tido a preocupação de oferecer a seus professores um constante aperfeiçoamento. Se consideramos que, segundo quadro 1, no ano de 1985, temos 1253 professores - de Pré-escola (60), de 1º e 2º graus (1075) e docentes superiores (118) - e participaram 4.610 professores em atividades de treinamento e aperfeiçoamento, no período de 1981 a 1985 (quadro 4), temos assim que em média cada professor já participou em quase 5 cursos de aperfeiçoamento. A propósito, Belmar (1985), em pesquisa recente junto a professores de Arica, constatou que para o SERME, segundo 91,3% dos professores, o aperfeiçoamento possui um grande interesse. Ainda mais, apenas 73% dos professores responderam que o aperfeiçoamento não responde às suas necessidades, enquanto os demais (97,3%) acham que os cursos e atividades oferecidas pelo SERME responde de alguma forma à suas expectativas.

Outro fato necessário ao sucesso do processo de ensino-aprendizagem é aquele relacionado com os recursos humanos qualificados. por isso, vamos a fazer uma comparação destes recursos entre o modelo anterior de administração (1981) e o modelo de administração municipalizada (1985), (quadros 5, 6, 7 e 8). A situação dos recursos humanos qualificados das Escolas de 1º grau nos dois modelos está decrita no quadro 5.

QUADRO 5

COMPARAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS QUALIFICADOS DAS ESCOLAS DE 1º GRAU, NOS MODELOS CENTRALIZADO (1981) E DESCENTRALIZADO (1985)

CARGOS	RECURSOS HUMANOS		VARIÇÃO	
	MODELO CENTRALIZADO, 1981 (N1)	MODELO DESCENTRALIZADO, 1985 (N2)	N2 - N1	%
SECRETÁRIA ESCOLAR	21	21	0	-
DIRETOR DE ESCOLA	21	21	0	-
SUB-DIRETOR	21	21	0	-
INSPETOR GERAL	9	16	+7	77,8
ORIENTADOR ESCOLAR	2	21	+19	950,0
CHEFE UNIDADE TÉCNICA-PEDAGÓGICA	6	21	+15	250,0
TOTAL	80	121	+41	51,3
MÉDIA POR ESCOLA (a)	3,8	5,8	+2,0	52,6

(a) A média por Escola foi calculada dividindo o total de cargos pelo número de Escolas.

Em geral, podemos constatar que o SERME aumentou o número dos profissionais que colaboram diretamente com o ensino de 1º grau. Temos que destacar tal avanço, embora a colocação de um Orientador na Escola não seja suficiente, mas comparando com o modelo anterior (1981) podemos observar que o crescimento foi considerável (950,0%). O mesmo aconteceu com os outros profissionais,

tais como: Inspetor Geral e as Chefias das Unidades Técnicas. Confirma-se isto, pelo crescimento médio da geral dos recursos humanos por Escola (em 1981, 3,8%; em 1985, 5,8%).

Achamos conveniente não incluir no Quadro 5 os professores, porque estes são a parte mais importante do processo ensino-aprendizagem, e por isso, seria melhor analisá-los em separado (quadro 6). Outro item relevante que observamos no quadro 5 é que o número de Escolas de 1º grau não variou, facilitando com isso o estudo comparativo.

QUADRO 6

COMPARAÇÃO DOS PROFESSORES DE 1º GRAU NOS MODELOS CENTRALIZADOS (1981) E DESCENTRALIZADOS (1985)

NÍVEIS	PROFESSORES DE 1º GRAU		VARIAÇÃO	
	MODELO CENTRALIZADO, 1981 (N1)	MODELO DESCENTRALIZADO, 1985 (N2)	N2-N1	%
PRÉ-ESCOLA	41	57	+ 16	39,0
1ª ATÉ 4ª SÉRIE	351	282	- 69	19,7
5ª ATÉ 8ª SÉRIE	386	435	+ 49	12,7
GRUPOS DIFERENCIAIS	43	39	- 4	9,3
TOTAL	821	813	- 8	1,0
MÉDIA POR ESCOLA ^(a)	39,1	38,7	- 0,4	1,0

(a) A média foi calculada dividindo o total de professores pelo número de Escolas (são 21)

Constata-se que com a municipalização do ensino, o número

ro de professores teve uma queda, porém muito insignificante (1,0%). Cresceu o número de professores do nível de Pré-Escola e de 5ª até 8ª série, mas o número de professores de 1ª até 4ª série diminuiu consideravelmente (19,7%). Teríamos que verificar se também houve uma queda do número de alunos para justificar a queda dos professores deste nível de ensino. Isto será verificado quando apresentarmos os quadros comparativos do movimento dos alunos. A média dos professores por Escola permanece muito semelhante (39,1 contra 38,7).

A comparação dos recursos humanos dos Colégios de 2º grau, com exceção do corpo docente, está discriminada no quadro 7.

QUADRO 7

COMPARAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS QUALIFICADOS DOS COLÉGIOS DE 2º GRAU NOS MODELOS CENTRALIZADOS (1982)^a E DESCENTRALIZADOS (1985)

CARGOS	RECURSOS HUMANOS QUALIFICADOS		VARIAÇÃO	
	MODELO CENTRALIZADO 1982 (N1)	MODELO DESCENTRALIZADO 1985 (N2)	N2 - N1	%
SECRETÁRIA DO COLÉGIO DE 2º GRAU	3	3	0	-
DIRETOR DO COLEGIO	3	3	0	-
SUB-DIRETOR	3	3	0	-
INSPETOR GERAL	9	7	-2	22,2
ORIENTADOR ESCOLAR	8	8	0	-
CHEFE UNIDADE TÉCNICO-PEDAGÓGICA	0	3	+3	300,0
TOTAL	26	27	+1	3,8
MÉDIA POR COLÉGIOS ^(b)	8,7	9,0	+0,3	3,5

(a) Os Colégios de 2º grau de Arica somente foram transferidos para o SERME em 1982.

(b) A média por Colégios foi calculada dividindo o total de cargos pelo número de Colégios.

Na comparação do quadro 7 podemos observar que a variação é mínima entre um e outro modelo. Temos que destacar o número de Orientadores existentes por Colégio (quase 3 orientadores em cada um), superior ao número de orientadores por Escolas de 1º grau. A média de profissionais por Colégio é levemente superior no modelo descentralizado (3,5%).

A comparação da situação do corpo docente dos Colégios de 2º grau nos dois modelos é apresentada no quadro 8.

QUADRO 8

COMPARAÇÃO DOS PROFESSORES DE 2º GRAU NOS MODELOS CENTRALIZADO (1982) E DESCENTRALIZADO (1985)

COLÉGIOS	PROFESSORES DE 2º GRAU		VARIAÇÃO	
	MODELO CENTRALIZADO, 1982 (N1)	MODELO DESCENTRALIZADO, 1985 (N2)	N2 - N1	%
COLÉGIOS DE 2º GRAU	230	247	+17	7,4
MÉDIA POR COLÉGIOS (a)	76,6	82,3	+5,7	7,4

(a) A média por Colégios foi calculada dividindo o total de Professores pelo número de colégios (são 3)

Neste quadro podemos observar que a média de professores por Colégio é muito semelhante. Com a administração do SERME houve um crescimento leve (7,4%) do número de professores, o que representa outro fator favorável para o SERME.

Para encerrar a análise da variável re-

cursos humanos poderíamos assinalar que a Municipalização do ensino tem significado crescimento quantitativo nos aspectos que afetam seu trabalho acadêmico como é o caso do aperfeiçoamento dos salários do pessoal docente e técnico-administrativo e do pessoal qualificado.

2. COMPARAÇÃO À NÍVEL DOS ALUNOS

Os alunos apresentam uma importante variável a ser comparada, porque são eles os destinatários principais de toda reforma ou mudança educacional. Neste aspecto vamos a fazer comparação do movimento dos alunos de primeiro e segundo graus, nos períodos que já estamos utilizando neste estudo (1981 a 1985). Para maior clareza na apresentação da análise desta pesquisa vamos separar os dados do movimento dos alunos em dois grandes grupos: 1º) os alunos de primeiro grau e 2º) os alunos de segundo grau. Os dados comparativos do movimento de alunos das Escolas de 1º grau vão do quadro 9 ao quadro 14.

QUADRO 9

COMPARAÇÃO DO NÚMERO DE CLASSES DAS ESCOLAS DE 1º GRAU,
POR SÉRIE, NOS MODELOS CENTRALIZADOS (1981) E DESCENTRALIZADO (1985)

SÉRIES	NÚMERO DE CLASSES		VARIACÃO	
	MODELO CENTRALIZADO, 1982 (N1)	MODELO DESCENTRALIZADO, 1985 (N2)	N2 - N1	%
PRÉ-ESCOLA	41	57	+16	39,0
PRIMEIRA	91	75	-16	17,6
SEGUNDA	86	62	-24	27,9
TERCEIRA	90	64	-26	28,9
QUARTA	86	70	-16	18,6
QUINTA	84	83	- 1	1,2
SEXTA	76	84	+ 8	10,5
SÉTIMA	72	83	+11	15,3
OITAVA	71	79	+ 8	11,3
TOTAL	697	657	-40	5,7
MÉDIA DE CLASSES ^(a)	77,4	73,0	-44	5,7

(a) A média de classes foi calculada dividindo o total de classes pelo número de níveis de séries (neste caso, há 9 níveis de Pré-Escola até 8ª).

O número global de classes teve uma leve queda (5,7%) no modelo descentralizado. Enquanto nas primeiras cinco séries os números de classes diminuíram, nas séries seguintes e na pré-escola verificamos um pequeno crescimento das classes. A média global de classes é levemente maior no modelo centralizado, 77,4 contra 73,0. Mas esta queda não deve ser da responsabilidade somente do SERME, porque esta situação estava prevista, nas séries de 1ª até 4ª, pela queda da taxa média de crescimento da população. Segundo a Sub-Secretaria

ria de Educação do Ministério da Educação do Chile (Revista La Educación Chilena, 1985, Dez, p. 22) esta situação da queda dos alunos era previsível pela baixa da taxa média de crescimento da população, que de 2,11% no decênio 1960-70 baixou a 1,71% no decênio seguinte (70-80), chegando no decênio 80-90 a 1,69%. Assim, o declínio da matrícula no ensino de 1º grau se estima que continue nos próximos cinco anos, especialmente nas séries de 5ª até 8ª.

Para fazer uma análise mais objetiva desta realidade é necessário conhecer o movimento da matrícula dos alunos. Desta forma podemos saber se o SERME melhorou efetivamente o ensino neste aspecto. Assim, a seguir vamos apresentar quadros comparativos de matrícula dos alunos e seu rendimento acadêmico.

QUADRO 10

COMPARAÇÃO DA MATRÍCULA GERAL DOS ALUNOS DAS ESCOLAS DE 1º GRAU, POR SÉRIE, NOS MODELOS CENTRALIZADO (1981) E DESCENTRALIZADO (1985)

SÉRIES	MATRÍCULAS GERAIS		VARIÇÃO	
	MODELO CENTRALIZADO, 1981 (N1)	MODELO DESCENTRALIZADO, 1985 (N2)	N2-N1	%
PRÉ-ESCOLA	1473	2300	+827	56,1
PRIMEIRA	3954	3297	-657	16,6
SEGUNDA	3739	2502	-1237	33,1
TERCEIRA	3848	2562	-1286	33,4
QUARTA	3692	2910	-782	21,2
QUINTA	3580	3456	-124	3,5
SEXTA	3093	3418	+325	10,5
SETIMA	3111	3584	+473	15,2
OITAVA	3045	3226	+181	5,9
TOTAL	29.535	27.255	-2280	7,7
MEDIA MATRÍCULA GERAL ^a	3281	3028	-253	7,7

(a) A média de classes foi calculada dividindo o total de classes pelo número de níveis de séries (neste caso há 9 níveis de Pré-Escola até 8ª).

Observamos no quadro 10 a confirmação dos resultados obtidos no quadro 9. A queda significativa da matrícula geral dos alunos das primeiras séries. O crescimento significativo encontra-se na pré-escola, seguramente pela política de incorporação das crianças de 0-6 anos ao sistema educacional chileno. Isto significará que as primeiras séries, no futuro próximo, terão aumentado sua matrícula geral. Em geral, foi superior a matrícula no modelo anterior (1981), isto é, com uma administração centralizada. A média, por série, foi de 3,281 alunos em 1981 contra 3028 em 1985, o que significa 7,7% de queda.

No quadro 11 apresentamos um fator muito valorizado nas metas da Municipalização, isto é, a necessidade de diminuir a evasão dos alunos.

QUADRO 11

COMPARAÇÃO DA EVASÃO DOS ALUNOS DAS ESCOLAS DE 1º GRAU,
POR SÉRIES, NOS MODELOS CENTRALIZADO (1981) E DESCEN-
TRALIZADO (1985)

SÉRIES	EVASÃO DOS ALUNOS		VARIAÇÃO	
	MODELO CENTRALIZADO 1984 (N1)	MODELO DES-CENTRALIZADO 1985 (N2)	N2 - N1	%
PRÉ-ESCOLA	199	380	+181	91,0
PRIMEIRA	529	497	- 32	6,0
SEGUNDA	324	280	- 44	13,6
TERCEIRA	335	262	- 73	21,8
QUARTA	273	244	- 29	10,6
QUINTA	247	285	+ 38	15,4
SEXTA	220	243	+ 23	10,5
SÉTIMA	226	275	+ 49	21,7
OITAVA	210	237	+ 27	12,9
TOTAL	2563	2703	+140	5,5
MÉDIA POR EVASÃO P/SÉRIE ^b	284,8	330,3	+15,5	5,5
% POR EVASÃO ^c	8,7	9,9	+ 1,2	13,8

- (a) No termo evasão está o número de alunos transferidos como os evadidos.
- (b) A média de evasão por série foi calculada dividindo o total dos alunos evadidos pelo número de níveis das séries (temos 9 níveis).
- (c) O porcentagem de evasão foi calculada baseado na matrícula geral (quadro 10).

Uns dos propósitos do governo central e do governo local, através da Municipalização do ensino, é diminuir a evasão, mas esta meta, num primeiro momento, não está sendo conseguida. Os dados do quadro 11 mostram que a evasão aumentou com a nova administração local em 5,5%. A média global de evasão por série,

no 1º grau era, no modelo anterior, de 284,8 alunos; no modelo atual a média cresceu a 300,5 alunos, ou seja, um crescimento real de 5,5% de evasão. Porcentualmente, o modelo descentralizado cresceu 13,8% em comparação ao modelo anterior (1981). Seria interessante investigar as causas deste crescimento para se definir uma política adequada de ataque à evasão dos alunos das Escolas de 1º grau.

A comparação da matrícula efetiva, nestes dois períodos em estudo, cujo resultado foi obtido, diminuindo da matrícula geral a evasão correspondente. A matrícula efetiva está delineada no quadro 12.

QUADRO 12

COMPARAÇÃO DA MATRÍCULA EFETIVA DOS ALUNOS DAS ESCOLAS DE 1º GRAU, POR SÉRIE, NOS MODELOS CENTRALIZADO (1981) E DESCENTRALIZADO (1985)

SÉRIES	MATRÍCULA EFETIVA - 1º GRAU		VARIAÇÃO	
	MODELO CENTRALIZADO - 1981 (N1)	MODELO DESCENTRALIZADO 1985 (N2)	N2 - N1	%
PRÉ-ESCOLA	1274	1920	+646	50,7
PRIMEIRA	3425	2800	-625	18,2
SEGUNDA	3415	2222	-1193	34,9
TERCEIRA	3513	2300	-1213	34,5
QUARTA	3419	2666	-753	22,0
QUINTA	3333	3171	-162	4,9
SEXTA	2873	3175	+302	10,5
SÉTIMA	2885	3309	+424	14,7
OITAVA	2835	2989	+154	5,4
TOTAL	26.972	24.552	-2420	9,0
MÉDIA MATRÍCULA EFETIVA ^a	2996,9	2728,0	-268,9	9,0
MÉDIA MATR. EFET. CLASSE ^b	38,7	37,4	-1,3	3,4

(a) A média foi calculada dividindo o total dos alunos pelo número de séries.

(b) A média foi calculada dividindo o total dos alunos pelo número de classes.

Consequente com o maior grau de evasão de alunos no modelo descentralizado, temos um número menor de matrícula efetiva. Temos uma queda de 9,0% em relação ao modelo centralizado (1981). A mesma queda se observa na média da matrícula efetiva por classe; no modelo centralizado a média foi 38,7 e no modelo descentralizado só 37,4, isto é, houve uma queda da média de 3,4%. Para uma maior objetividade desta comparação, vamos a colocar a matrícula, geral, a evasão e a matrícula efetiva, deste dois períodos, num só quadro (quadro 13).

QUADRO 13

COMPARAÇÃO DO MOVIMENTO DA MATRÍCULA DOS ALUNOS DAS ESCOLAS DE 1º GRAU, NOS MODELOS CENTRALIZADO (1981) E DESCENTRALIZADO (1985)

ANO	MATRÍCULA GERAL	EVASÃO		MATRÍCULA EFETIVA	
	N	N	%	N	%
1981	29.535	2.563	8,7	26.972	91,3
1985	27.255	2.703	9,9	24.552	90,1

Neste quadro 13 podemos observar que é muito leve a margem de variação entre os dois modelos. O período 1981 demonstra maior sucesso que o período de administração municipalizada da educação, pois a porcentagem de evasão foi ligeiramente menor (8,7% contra 9,9%) no mode-

lo centralizado. O SERME deverá fazer pesquisas para determinar as razões desta queda, porque não há, pedagogicamente, nada que justifique a queda observada. Poderiam ser razões econômicas e ou políticas. Isto deve preocupar às autoridades locais.

Outro aspecto a ser considerado nas duas administrações, é sobre o do rendimento acadêmico dos alunos das Escolas de 1º grau (quadro 14).

QUADRO 14

COMPARAÇÃO DO RENDIMENTO ACADÊMICO DOS ALUNOS DE 1º GRAU NOS MODELOS CENTRALIZAÇÃO (1981) E DESCENTRALIZAÇÃO (1985)

FREQUÊNCIA ANO	MATRÍCULA EFETIVA	APROVAÇÃO		REPROVAÇÃO		DEPENDÊNCIA
	N	N	%	N	%	N
1981	26.972	26.184	97,1	774	2,9	14
1985	24.552	23.864	97,2	666	2,7	22

Constata-se no quadro 14 que praticamente não há diferença significativa no rendimento acadêmico dos alunos de 1º grau nos dois períodos de administração. Há uma pequena margem de vantagem (0,1%), para o novo modelo de administração descentralizada que não é significativa. O importante é que o número de aprovados, em ambos casos, está próximo dos 100%, o que é muito positivo para o sistema educacional chileno. A reprovação

em ambos casos foi menor de 3% (no modelo centralizado, 2,9% e no modelo descentralizado, 2,7%). Nesse sentido, quase não há vantagem para o modelo descentralizado porque a diferença é de 0,2% em favor deste modelo.

Os próximos seis quadros (quadro 15 ao quadro 20) correspondem à comparação feita à nível dos Colégios de 2º graus, nos aspectos de matrícula e rendimento acadêmico.

QUADRO 15

COMPARAÇÃO DO NÚMERO DE CLASSES DOS COLÉGIOS DE 2º GRAU, POR SÉRIES, NOS MODELOS CENTRALIZAÇÃO (1982) E DESCENTRALIZAÇÃO (1985)

SÉRIES	CLASSES DOS COLÉGIOS DE 2º GRAU		VARIAÇÃO	
	MODELO CENTRALIZADO, 1982 (N ₁)	MODELO DESCENTRALIZADO, 1985 (N ₂)	N ₂ - N ₁	%
PRIMEIRA	43	54	+11	25,6
SEGUNDA	40	39	- 1	2,5
TERCEIRA	41	41	0	---
QUARTA	31	31	0	---
TOTAL	155	165	+10	6,5
MÉDIA CLASSES P/SÉRIE ^a	38,8	41,3	+2,5	6,5

(a) A média de classes foi calculada dividindo o total de classes pelo número de níveis das séries (neste caso há 4 níveis).

Nos Colégios de 2º grau o número de clas-

ses aumentou 6,5%. O modelo descentralizado apresenta um crescimento leve (6,5%) em relação ao modelo centralizado. A média de classes por nível cresceu de 38,8, no modelo centralizado, até 41,3, no modelo descentralizado. O maior crescimento se observa na primeira série (cresceu 25,6%), os outros níveis não variaram.

O quadro 16 refere-se à matrícula dos alunos de 2º grau.

QUADRO 16

COMPARAÇÃO DA MATRÍCULA GERAL DOS ALUNOS DOS COLÉGIOS DE 2º GRAU, POR SÉRIES, NOS MODELOS CENTRALIZADOS (1982) E DESCENTRALIZADOS (1985)

SÉRIES	MATRÍCULA GERAL 2º GRAU		VARIÇÃO	
	MODELO CENTRALIZADO, 1982 (N1)	MODELO DESCENTRALIZADO, 1985 (N2)	N2 - N1	%
PRIMEIRA	1917	2456	+539	28,1
SEGUNDA	1767	1739	- 28	1,6
TERCEIRA	1854	1874	+ 20	1,1
QUARTA	1381	1362	- 19	1,4
TOTAL	6919	7431	+512	7,4
MÉDIA DA MATRÍCULA GERAL ^a	1729,8	1857,8	+128	7,4

(a) A média da matrícula geral foi calculada dividindo o total dos alunos pelo número de níveis.

Pelos dados do quadro 16 constata-se a confirmação dos resultados do quadro 15. Temos um cres

cimento de classes em algumas série no modelo descentralizado resultando no aumento da matrícula geral. Em particular, é relevante o crescimento de matrícula na primeira série (28,1%). As demais séries apresentam resultados quase semelhantes.

O próximo quadro 17, refere-se ao problema de evasão, fator considerado muito importante nas metas da municipalização. Este é um problema que todas as administrações têm tentado resolver.

QUADRO 17

COMPARAÇÃO DA EVASÃO DOS ALUNOS DOS COLÉGIOS DE 2º GRAU, POR SÉRIES, NOS MODELOS CENTRALIZAÇÃO (1982) E DESCENTRALIZAÇÃO (1985)

SÉRIES	EVASÃO DOS ALUNOS DE 2º GRAU		VARIAÇÃO	
	MODELO CENTRALIZADO, 1982 (N1)	MODELO DESCENTRALIZADO, 1985 (N2)	N2 - N1	%
PRIMEIRA	207	286	+79	38,2
SEGUNDA	153	204	+51	33,3
TERCEIRA	201	314	+113	56,2
QUARTA	104	187	+63	50,8
TOTAL	685	991	+306	44,7
MÉDIA DE EVASÃO P/SÉRIE ^a	171,3	247,8	+76,5	44,7

(a) A média de evasão por série foi calculada dividindo o total dos alunos evadidos pelo número de séries (temos 4 séries).

Observamos no quadro 17 que a evasão no

modelo descentralizado cresceu significativamente (44,7%) A média de evasão por série cresceu de 171,3 alunos para 247,8; as maiores evasões estão na terceira e quarta séries. Seria interessante realizar pesquisas para descobrir as causas deste aumento da evasão nos Colégios de 2º grau. É semelhante com a situação apresentada nas Escolas de 1º grau. A redução da evasão escolar deveria ser uma das preocupações da Prefeitura de Arica para os próximos anos.

O quadro 18 apresenta as comparações de matrícula efetiva nas duas administrações dos Colégios de 2º grau.

QUADRO 18

COMPARAÇÃO DA MATRÍCULA EFETIVA DOS ALUNOS DOS COLÉGIOS DE 2º GRAU, POR SÉRIE, NOS MODELOS CENTRALIZADO (1982) E DESCENTRALIZADO (1985)

SÉRIES	MATRÍCULA EFETIVA - 2º GRAU		VARIACÃO	
	MODELO CENTRALIZADO, 1982 (N1)	MODELO DESCENTRALIZADO 1985 (N2)	N2 - N1	%
PRIMEIRA	1710	2170	+460	26,9
SEGUNDA	1614	1535	- 79	4,9
TERCEIRA	1653	1560	- 93	5,6
QUARTA	1257	1175	- 82	6,5
TOTAL	6234	6440	+206	3,3
MÉDIA MATRÍCULA EFETIVA ^a	1558,5	1610,0	+51,5	3,3
MÉDIA MATR. EFET. CLASSE ^b	40,2	39,0	- 1,2	3,0

(a) A média foi calculada dividindo o total dos alunos pelo número de séries.

(b) A média foi calculada dividindo o total dos alunos pelo número de classes.

Constata-se no quadro 18 que houve, em geral, um pequeno aumento da matrícula efetiva (3,3%) no modelo descentralizado, mas na média de matrícula efetiva por classes houve uma queda de 3,0%, o que é positivo para o processo ensino-aprendizagem porque o professor tem menos alunos na classe. No entanto em três das quatro séries houve uma queda relativamente ao modelo centralizado. Observando-se somente na primeira série um crescimento bastante significativo (26,9%).

O quadro 19 apresenta o movimento da matrícula nos Colégios de 2º grau.

QUADRO 19

COMPARAÇÃO DO MOVIMENTO DE MATRÍCULA DOS ALUNOS DOS COLÉGIOS DE 2º GRAU, NOS MODELOS CENTRALIZADO (1982) E DESCENTRALIZADO (1985)

ANO	MATRÍCULA GERAL	EVASÃO		MATRÍCULA EFETIVA	
	N	N	%	N	%
1982	6.919	685	9,9	6.234	90,1
1985	7.431	991	13,3	6.440	86,7

No quadro 19 constata-se que porcentualmente o período de administração centralizado (1982) teve relativamente melhores resultados na retenção dos alunos no sistema. Se por um lado, a matrícula geral cresceu no período 1985, o que era uma das metas da Pre

feitura, por outro, constata-se, que a evasão também aumentou. Observamos idênticos resultados obtidos nas Escolas de primeiro grau.

Complementando esta comparação apresentamos a seguir o rendimento acadêmico dos alunos dos Colégios de 2º grau nos modelos em estudo (quadro 20).

QUADRO 20

COMPARAÇÃO DO RENDIMENTO ACADÊMICO DOS ALUNOS DO 2º GRAU NOS MODELOS CENTRALIZADO (1982) E DESCENTRALIZADO (1985)

ANO	MATRÍCULA EFETIVA	APROVAÇÃO		REPROVAÇÃO		DEPENDÊNCIA
	N	N	%	N	%	N
1982	6.234	5.528	88,7	696	11,2	10
1985	6.440	5.655	87,8	757	11,8	28

No quadro 20, constata-se que quase não há diferença no rendimento acadêmico dos alunos nos dois modelos administrativos. Houve uma pequena queda dos aprovados (0,9%) no modelo descentralizado relativamente ao modelo centralizado, o que não é muito significativo. Poderíamos assinalar que, no geral não houve uma melhoria quantitativa no rendimento acadêmico.

Um dos propósitos do governo central e local foi manter um grau alto de frequência às aulas pelos alunos. Para estimular a consecução desta meta, o

governo central estabeleceu uma proporção direta entre a frequência média dos alunos às aulas e o orçamento destinado às Secretarias Municipal de Educação (Lei nº 3476/80). Então torna-se interessante verificar se este incentivo introduzido ao modelo descentralizado levou a maior frequência dos alunos. Assim, no quadro 21 apresentamos uma comparação da frequência média das diversas modalidades de educação:

QUADRO 21

COMPARAÇÃO DA FREQUÊNCIA MÉDIA DOS ALUNOS NAS DIVERSAS MODALIDADES DA EDUCAÇÃO, NOS MODELOS CENTRALIZAÇÃO (1981) E DESCENTRALIZAÇÃO (1985)

MODALIDADE DE EDUCAÇÃO	MATRÍCULA EFETIVA		FREQUÊNCIA MÉDIA		% FREQUÊNCIA MÉDIA		VARIAÇÃO N2-N1
	AGOSTO 1981	AGOSTO 1985	AGOSTO 1981	AGOSTO 1985	AGOSTO 1981 (N1)	AGOSTO 1985 (N2)	
PRIMEIRO GRAU	28927	26148	26530	23884	91,7	91,3	-0,4
SEGUNDO GRAU	5873	6803	5454	5938	92,9	87,3	-5,6
EDUC. ESPECIAL	220	312	182	267	82,7	85,6	+2,9
1º GRAU ADULTOS	456	174	344	117	75,4	67,2	-8,2
2º GRAU ADULTOS	557	630	476	443	85,5	70,3	-15,2
TOTAL	36033	34067	32986	30649	91,5	90,0	-1,5

Para fazer esta comparação (quadro 21) utilizamos a frequência dos alunos no mês de Agosto de 1981, mês em que foi transferida a administração da educação para o SERME (Arica) e o mês de Agosto de

1985. Constata-se que a frequência média teve uma queda de 1,5% na administração municipalizada relativamente ao modelo centralizado, o que indica que o incentivo orçamentário não vem contribuindo para aumentar a frequência média dos alunos nas Escolas. Realmente deve ser preocupação estar diminuindo em sua administração. Será que há outros fatores que estão intervindo neste fato? Fatores que não sejam educacionais, isto é, fatores externos ao processo ensino-aprendizagem?

Continuando as comparações entre os modelos centralizado e descentralizado, analisamos a seguir, os aspectos da infraestrutura e meios didáticos já que é importante conhecer se o novo modelo de administração melhorou neste aspecto.

3. COMPARAÇÃO À NÍVEL DA INFRAESTRUTURA, MEIOS DIDÁTICOS, EQUIPAMENTOS, MANUTENÇÃO E MOBILIÁRIO.

Um dos grandes problemas que enfrentam os professores para aprimorar suas aulas é a falta dos meios didáticos e de uma infraestrutura adequada. Quando foi transferida a administração da educação às mãos da Prefeitura (Arica), esta colocou, entre suas metas, melhorar a infraestrutura das escolas e os meios didáticos dos professores.

A cidade de Arica contava, antes da trans

ferência, com escolas construídas pelo governo central através de uma organização quase autônoma que se relaciona com o governo através do Ministério da Educação. Esta organização, a Sociedade de Estabelecimentos Educacionais, era a única responsável pela construção dos prédios escolares.

No modelo centralizado, o grande problema que tinham os diretores e professores desses estabelecimentos educacionais era que não contavam com as verbas suficientes para a manutenção das escolas nem para reparar suas normais deteriorações. Com a administração municipalizada, houve uma mudança na administração dos recursos financeiros de modo que a Prefeitura de Arica teve os meios econômicos e a autonomia necessárias para construir e reparar os locais escolares.

O número de estabelecimentos educacionais não mudou do período de 1981 à 1985 porque, como observamos, o número da matrícula dos alunos teve uma queda neste período e não se justificava construir mais escolas. Mas foi necessário reparar prédios e, em alguns casos, construir escolas para substituir os prédios velhos.

Atualmente, no fim de 1985, a comuna dispõe de 35 estabelecimentos educacionais (urbano e rurais) em condições ótimas, dos quais quatro (4) são de recente construção para substituir os prédios velhos e pela necessidade de coloca-los em bairros novos. Deses quatro estabelecimentos dois foram construídos com

orçamento da própria Prefeitura e os outros dois foram construídos pelo Governo Regional.

Os locais escolares existentes têm sido ampliados com novas salas, seja para substituir as salas de aulas velhas, ou seja para atividades complementárias da educação formal, isto significou maiores confortos para a comunidade escolar. No total a rede municipal conta com 465 salas exclusivamente para as aulas, sem considerar os laboratórios, bibliotecas, salas especiais de música, desenhos, refeitórios, quadras esportivas, e ainda, mini-estádios construídos em três destas escolas. O SERME, consciente da necessidade que os estudos do 2º grau têm da formação em computação, implantou tal ensino nos Colégios de 2º grau. Para isto habilitou em cada Colégio uma sala especial com (8) oito computadores e contratou o pessoal docente "ad-hoc".

Para aquilatar o investimento em infraestrutura e reparações educacionais, pela administração da Prefeitura de Arica, no período 1981 à 1985, pode-se fazer o seguinte resumo, expresso no quadro 22.

QUADRO 22

PRINCIPAIS INVESTIMENTOS DO SERME EM CONSTRUÇÕES ESCOLARES NA COMUNA DE ARICA (a)

INVESTIMENTO DO SERME	CUSTOS PESOS CHILENOS
-Escola de 1º grau E-Nº 5	
-Ginásio para Liceu B-Nº 4	
-Escola de 1º grau G-Nº 8	
-oficinas para Escola de Ensino Especial	
-Mini-estádio para Escola de 1º grau D-Nº 16	
-Mini-estádio para Escola de 1º grau E-Nº 5	
-Mini-estádio para Escola de 1º grau D-Nº 91	
-Quatro (4) salas para Escola de 1º grau D-Nº 91	
-Três salas para Escola de 1º grau D-Nº 17	
-Salas e duchas para Escola 1º grau G-Nº 27	
-Muro de proteção da Escola 1º grau E-Nº 15	
-Banheiro para Pré-escola E-Nº 15	
TOTAL	\$ 63.523.528,00 ^b

US\$ 488.642,00

(a) Fonte: Relatório do SERME, Arica, 1986

(b) Para facilitar a compreensão das cifras colocadas em moeda chilena, vamos a colocar o custo final em dólares norte-americanos. A equivalência foi feita tirando a média do preço do dólar oficial no ano de 1981 (US\$ 1,00 = \$ 80,00 pesos chilenos) e Fevereiro 1986 (US\$ 1,00 = \$ 180,00 pesos chilenos), assim a média deste período seria, aproximadamente para US\$ 1,00 = \$ 130,00 pesos chilenos.

Constata-se que com certeza no modelo centralizado de administração não seria possível em tão breve prazo construir tanto quanto que conseguiu o SERME. E mais importante, hoje as escolas e os profes-

sores podem satisfazer suas necessidades de material logo que estas são detectadas porque o Diretor de cada Escola dispõe de verbas que o SERME lhes entrega, em forma mensal, para estes fins. É esta uma das grandes vantagens da descentralização financeira, pois realmente esta outorga, no caso do Chile, a autonomia e capacidade financeira para melhorar a infraestrutura da rede de ensino municipal.

3.2. MANUTENÇÃO

Quanto à manutenção dos prédios escolares, o SERME, no período de 1981 à 1985, investiu a quantia de \$ 65.071.522,00 de pesos chilenos (US\$ 488.642,00 dólares norte-americanos). Neste caso os maiores investimentos foram em:

- a) Reparações gerais dos serviços higiênicos e esgoto dos prédios escolares;
- b) Reconstrução dos prédios;
- c) Reparações das instalações elétricas;
- d) Adequar os laboratórios, bibliotecas e salas especiais;
- e) Adequar refeitório nas Escolas.

Observamos que houve um grande investimento em reconstrução dos prédios escolares. Deste modo, facilita-se a função do professor e de todos os que estão envolvidos no processo ensino-aprendizagem.

3.3. MEIOS DIDÁTICOS E MOBILIÁRIO ESCOLAR

Neste aspecto existe uma grande preocupação do SERME em fornecer os meios didáticos para aprimorar o processo de ensino-aprendizagem. Além disso, há uma preocupação para prover de cadeiras adequadas as salas de aulas.

O SERME comprou para o uso de cada um dos estabelecimentos educacionais equipamentos de vídeo (betamax) com monitor, cem (100) retroprojetores, equipamentos de filmagem, equipes fotográficas, equipamento editor de vídeo-cassetes, rádios, cassetes, gravadores, amplificadores, equipamento gráfico, máquinas de escrever, mimeógrafos, máquina off-set, fotocopiadoras, vinte e dois (22) computadores, vinte e dois (22) monitores, disqueteiras, casseteiros, implementos para laboratórios, textos de estudos, implementos para esportes, etc.

No setor de mobiliário escolar, o SERME comprou cadeiras, carteiras de alunos, mesa e cadeira para o professor e uma estante, para renovar o mobiliário de 220 salas de aulas (quase 50% do total de salas de aula da rede de ensino municipal). Neste investimento de \$ 32.897.862,00 ao pesos chilenos (o que equivale a US\$ 253.060,00 de dólares norte-americanos), em meios didáticos e mobiliário escolar.

No quadro 23 observaremos o montante do investimento do SERME em infraestrutura, manutenção, meios didáticos e mobiliário. Lamentavelmente, não pudemos fazer uma comparação, neste aspecto, porque não

há informação nem dados sobre o importante feito pelo governo central de forma discriminada, mas somente de forma global. Mas como existia uma administração centralizada, é possível que não houvesse uma grande inversão nas unidades locais que estavam tão longe do governo central, como é o caso de Arica. Assim, qualquer grau de descentralização financeira parece ser melhor que a administração centralizada anterior.

QUADRO 23

INVESTIMENTO DO SERME EM INFRAESTRUTURA, MANUTENÇÃO,
MEIOS DIDÁTICOS E MOBILIÁRIO, NO PERÍODO DE 1981 A
1985

INVESTIMENTO	\$ PESOS CHILENOS
INFRAESTRUTURA	63.523.528,00
MANUTENÇÃO E RECONSTRUÇÃO	65.071.522,00
MEIOS DIDÁTICOS E MOBILIÁRIO	32.897.862,00
TOTAL ^(a)	\$ 161.492.912,00
MÉDIA MENSAL DE INVESTIMENTO ^(b)	\$ 2.990.400,00

(a) Esta quantia equivale a US\$ 1.242.252,00 dólares norte-americanos (US\$ 1,00 = \$ 130,00 pesos chilenos)

(b) Esta média foi tirada do período: Agosto de 1981 até Dezembro de 1985, isto é, o total do investimento foi dividido por 54 meses.

Cabe salientar que o SERME (Arica) tem

investido neste tipo de recursos uma média mensal de \$ 2.990.400 pesos chilenos (equivale US\$ 23.003,00 dólares norte-americanos), durante este período de quatro anos de administração municipal (agosto de 1981 até Dezembro de 1985). Temos que destacar que isto foi realmente um fato positivo para o ensino. As Escolas de 1º e 2º graus da rede de ensino municipal podem assim competir em qualidade com as Escolas privadas.

Para confirmar esta apreciação, vamos colocar alguns resultados da pesquisa feita por Belmar (1985) em Arica. Ele afirma que 82,6% dos professores da rede municipal consideram que o SERME fornece adequadamente os meios didáticos e naturais para as tarefas docentes.

Ainda mais, neste mesmo estudo, Belmar analisa a opinião dos professores sobre a qualidade dos meios didáticos e materiais fornecidos pelo SERME. A maioria dos professores (82,7%) consultados consideram bom ou excelente a qualidade do material fornecido.

No caso da indagação, junto aos diretores de escolas municipalizadas, sobre a execução de manutenção e a conservação dos prédios escolares no novo modelo de administração educacional, Belmar constata que 100% da amostragem manifesta que estes trabalhos são executados, isto é, são atendidas suas demandas e 95.6% dos diretores opinam que estas atividades são realizadas oportunamente.

Já dá para perceber que, no aspecto de infraestrutura, meios didáticos e mobiliário, há realmente um benefício positivo da descentralização. Pode-se salientar que o SERME está facilitando a administração dos estabelecimentos educacionais. Ninguém pode colocar em dúvida esta realidade. Isto se observa nos resultados das pesquisas já feitas e discutidas neste capítulo.

Para encerrar este capítulo vamos analisar outro aspecto que consideramos estar coadjuvando na tarefa educadora. Referimo-nos à educação extraescolar.

4. A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO EXTRA-ESCOLAR PARA O SERME DE ARICA

A educação extraescolar teve suas primeiras atividades, no sistema educacional chileno, no fim da década de 60. O Ministério da Educação Extra-Escolar com o fim de criar atividades desta natureza e coordenar as atividades no nível nacional já na década de 70 criou-se um Departamento de Educação Extra-escolar no nível regional e provincial para executar e coordenar as políticas nacionais. Com a descentralização educacional este tipo de educação desenvolve-se rapidamente; porque uns dos grandes problemas que se observa hoje em dia é a grande quantidade de tempo livre que têm os alunos. Cada vez mais os períodos de estudos são comprimidos com a finalidade de criar mais turmas esco-

lares. O problema é a ocupação do tempo livre disponível pelo aluno. Este não pode ir à sua escola porque esta está ocupada. Nem a escola nem o sistema educacional lhe oferece alguma alternativa. Assim a ocupação do tempo livre dos jovens e crianças é uma necessidade social indiscutível. Desta forma, as autoridades educacionais estão preocupadas em planejar atividades formativas para seus alunos. Para isso, criou-se a modalidade educativa denominada Educação Extra-escolar definida como "o conjunto de experiências educativas complementares do sistema escolar e no tempo livre dos educandos". (Ministério da Educação, Revista de Educação, 1980, 74, p. 174)

Há alguns anos, vem-se desenvolvendo no Chile a atividade extra-escolar, complementar da educação sistemática, em função de currículos emergentes, metodologias flexíveis, capazes de absorver e estimular as poderosas latências depositadas no espírito juvenil.

Essa concepção da Educação Extra-escolar, operando fora das salas de aulas, mas intimamente ligada à Escola está plena de experiências formativas para o tempo livre a partir dos anelos, inquietudes e aspirações dos alunos e é especialmente adequada, para a incorporação da família e da comunidade toda na gestão educacional. Coerente com os fins da descentralização, essa concepção, está triunfando plenamente no Chile e em Arica.

A amplitude dos conteúdos de atividades humanas de educação extra-escolar, abrange quatro áreas gerais, a saber:

- a) Esporte;
- b) Ciência;
- c) Arte;
- d) Atividades Sociais

Nesses quatro grandes grupos devem ordenar-se as diversas ações com o objetivo de normatizar os procedimentos de trabalho. Naturalmente, no âmbito extra-escolar temos uma grande quantidade de atividades, as quais têm que se organizar, em fórmulas operacionais que permitam obter altas taxas de rendimento educativo em relação aos recursos investidos.

4.1. PRINCÍPIOS INFORMADORES DE EDUCAÇÃO EXTRA=ESCOLAR

As fórmulas operacionais que assinalamos devem inspirar-se em quatro princípios norteadores das atividades extra-escolares em todo o país e de todas as instituições envolvidas. Esses quatro princípios são:

a) Educação: as atividades extra-escolares têm que ter necessariamente conteúdos de caráter educativo. Não podem ser atividades carentes de valores formativos.

b) Subsidiaridade: frente à incapacidade financeira dos alunos participantes e dos professores, de comprar e pagar os instrumentos e equipamentos que

se necessita na maioria destas atividades, o governo central e a Prefeitura precisam fornecer subsídios a esses interessados a fim de estimular sua participação.

c) Participação generalizados, isto é, não se trata converter esta modalidade numa via para elites esportivas ou para alunos excepcionais. Pretende-se o desenvolvimento pleno das capacidades latentes em todo e cada um dos alunos. No entanto, se através disto se puder obter equipamentos, alunos ou fatos de destaque e sucesso, tanto melhor.

d) A livre adscrição, isto é, respeitar plenamente e vontade de incorporação dos alunos a determinado tipo de atividade. Este princípio é inerente ao conceito de educação extra-escolar.

4.2. OBJETIVO GERAL DA EDUCAÇÃO EXTRA-ESCOLAR

A meta geral da Educação Extra-escolar consiste na oferta, pelo Ministério da Educação e pelas Prefeituras, de possibilidades formativas no tempo livre aos jovens e crianças do Chile. Esta missão se concretiza em objetivos institucionais a serem alcançados pelos componentes do subsistema extra-escolar.

4.3. ESTRUTURA OPERACIONAL

Baseada na descentralização educacional, a estrutura operacional da educação extra-escolar é

a seguinte:

a) Um nível central, através de um Departamento de Educação Extra-escolar, inserido na Direção Geral de Educação, é o encarregado de normatizar e supervisionar esta modalidade de educação em todo o país.

b) Um nível regional, através dos Departamentos de Educação Extra-escolar inseridos nas Secretarias Regionais de Educação.

c) Um âmbito provincial, semelhante às Secretarias Regionais.

d) Um nível comunal, criado após a transferência da administração da educação às Prefeituras. Para o nível comunal, foram estabelecidas as seguintes medidas:

1. A educação extra-escolar é obrigatória para todas as Prefeituras do país.

2. Cada Prefeitura terá um Coordenador ou Diretor Extra-escolar no seio da Secretaria de Educação.

3. Todos os anos, as Prefeituras devem fazer um Plano de Atividades, para todos os níveis, e modalidades de educação.

4. A educação extra-escolar, por sua natureza, deve facilitar a participação de todos os alunos do país.

e) um nível escolar, onde a educação extra-escolar deve operacionalizar-se. Contudo, fisi-

camente este pode funcionar, fora dos recintos escolares. Em cada escola haverá um professor coordenador desta atividade. Observamos que esta estrutura orgânica não se diferencia da estrutura do supra-sistema educacional chileno.

No caso de Arica, o SERME criou o Departamento de Educação Extra-escolar que tem a tarefa de planejar todas estas atividades. É tão importante esta atividade que no Decreto que fixa os objetivos, planos e programas da educação de primeiro grau (Decreto Nº 4002/80), ela está inserida no currículo com seu programa de educação extra-escolar (pp. 174 a 176).

É interessante assinalar que esta atividade se realiza durante todo o ano. Nos períodos de férias, os alunos ficam o dia todo nas escolas realizando estas atividades e recebem uma merenda de manhã e outra à tarde e o almoço à maioria. A Prefeitura coloca à disposição destas atividades as Escolas e Liceus, isto é, os estabelecimentos escolares não se fecham nem nas férias, nem aos sábados e domingos.

Em 1985, o Centro Comunal de Educação Extra-escolar de Arica conseguiu a participação de todos os estabelecimentos escolares, particulares, municipais e do Estado, tanto urbano como rurais, ou seja, conseguiu uma integração de todos os estabelecimentos educacionais do Município através destas atividades.

As atividades são de caráter esportivo, recreativos, artístico, social e científico. Em 1985

houve uma participação de 33.998 alunos nas diversas atividades desenvolvidas, o que significa que quase 100% dos alunos do ensino de 1º e 2º grau tiveram participação numa ou mais atividades desta natureza.

Consideramos, baseados nestes resultados, que uma medida muito positiva da Prefeitura, abrir os estabelecimentos escolares e os outros locais que lhe pertencem, para atividades extra-escolares, em períodos em que, geralmente, se encontram fechados. Além disso, se uma grande cifra de alunos e professores participam destas atividades, os resultados não podem ser senão excelentes.

Concluindo este capítulo, poderíamos acreditar, num primeiro momento, que a descentralização educacional no caso de Arica está sendo muito proveitoso para o ensino e para as pessoas envolvidas nela. Nesta análise preliminar observa-se que tem sido positivo e mais vantagoso o modelo descentralizado do que o modelo anterior de administração centralizada. Somente no caso de evasão houve uma queda no modelo descentralizado, se bem que não significativa. Mas é importante investigar as razões, que seguramente estão fora do sistema educacional pois com o novo modelo há maiores recursos, meios didáticos mais adequados, melhor infraestrutura, mais pessoal e melhores salários dos professores e demais funcionários.

No próximo capítulo vamos fazer uma análise crítica do modelo de descentralização e municipalização do ensino no país e em Arica.

CAPÍTULO VI

ANÁLISE CRÍTICA DO MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO NO CHILE E EM ARICA

O presente estudo representa uma tentativa de análise do processo de municipalização da administração da educação. Nos capítulos anteriores utilizamos dados quantitativos, de preferência a qualitativos, para comparar os modelos de administração. Assim neste capítulo vamos responder a algumas questões levantadas na formulação do problema através de uma análise e avaliação da informação já apresentada e dos resultados de pesquisas que efetuaram a comparação dos modelos em estudo.

Em primeiro lugar, colocaremos alguns análises feitas sobre a municipalização do ensino no Chile, como processo e como produto.

1. ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO CHILE, COMO PROCESSO E PRODUTO

É importante discutir alguns dos aspectos mais citados, sejam estes positivos ou negativos e que têm caracterizado este novo processo administrativo.

J. Jiménez (1984) apresenta, entre os benefícios da Municipalização, as seguintes:

- "a) melhoria da infraestrutura, como construções escolares, reparações, manutenção e outros contribuindo à dignificação da função docente por meio de locais escolares adequados para o trabalho profissional;
- b) Maior agilidade administrativa na detecção e solução do problemas, o que produz uma comunicação mais expedita entre subordinados e superiores;
- c) Conhecimento acabado da matrícula real dos alunos atendidos pelas Prefeituras e das Escolas Particulares subvencionadas;
- d) Móveis para as salas de aulas e instalações esportivas adequadas nos estabelecimentos educacionais;
- e) Aumento da quantidade de alimentos à comunidade escolar (merendas e almoços);
- f) Programas sistemáticos de aperfeiçoamento para professores e docentes superiores do novo sistema escolar municipalizado." (pp. 40-41)

Observamos que todas considerações colocadas estão presentes no caso de Arica, como foi apresentado nos capítulos anteriores. Então, podemos imaginar que estes benefícios da Municipalização estarão presentes em todas as unidades locais onde a Prefeitura administra a educação.

Jiménez, ao lado dos aspectos positivos acima citados, detectam também junto ao Colégio de Professores, uma série de aspectos negativos:

- a) A multiplicidade de autoridades que atuam sobre o professor, cria situações contraditórias, já que no aspecto administrativo dependem do Ministério do Interior e no técnico, do Ministério da Educação;
- b) O objetivo de desburocratizar o serviço público não se tem concretizado; pelo contrário, tem-se acentuado;
- c) Tem ocorrido um alto custo profissional para os docentes e econômico para o país, junto aos de deterioração, técnica na aplicação do novo sistema;
- d) É evidente a duplicidade de funções em matérias técnico-pedagógicas entre o Ministério de Educação e os Departamentos de Educação das Prefeituras, provocando um aumento da burocracia pelo duplo mando;
- e) No aspecto financeiro, verifica-se redução da subvenção, devido à queda no índice da porcentagem paga e ou congelamento da Unidade Tributária;
- f) Carência de normas legais claras que regulam a relação entre professores e empregadores, sendo as soluções colocadas até hoje, ou muito gerais ou muito específicas. (p. 41)

Estes aspectos negativos, bastante gerais, estão apresentando-se a nível nacional, porque é um problema de legislação que precisam solucionar-se com modificações de leis ou com uma mudança de critérios. O que temos que destacar destes aspectos negativos é que o poder de decisão ainda fica nas mãos do governo central neste caso do Ministério da Educação (aspectos técnico-pedagógicos) e do Mi-

nistério do Interior (aspectos administrativos). Achamos difícil atingir a descentralização com este rígido controle.

Revisando os aspectos positivos e negativos colocados pelo professor Jiménez, observamos que a Municipalização do ensino no Chile constitui na teoria - uma mudança nova na administração educacional. Segundo este autor:

"No caso do Chile, o novo sistema de Municipalização da administração educacional adquiriu dimensões não tradicionais. Primeiro, porque entrega os recursos necessários para que todas as crianças tenham igualdade de oportunidades para aceder à educação. Segundo, porque proporciona os estímulos adequados para melhorar a qualidade do ensino, e finalmente, porque facilita uma aproximação entre a comunidade, a escola e a família, pilares fundamentais em todo Plano de Desenvolvimento Social." (1984, p. 43)

Sobre esta percepção podemos assinalar que certamente o processo chileno é novo porque entrega recursos financeiros adequados e está estimulando aos professores, através do aperfeiçoamento, os salários, a infraestrutura, os meios didáticos, etc, mas que achamos difícil que na prática, no caso chileno, possa existir uma "aproximação entre a comunidade, a escola e a família", pelas razões assinaladas quando existe um governo autoritário.

Já assinalamos que este processo administrativo não é novo no Chile, mas com tais características representa uma experiência diferente e com objetivos modernizadores. É porém, difícil que um processo administrativo que teoricamente promove valores como participação, autonomia e descentralização do poder de decisão, possa ser implementado por governos militares ou autoritários. Se a descentralização autêntica não pode ser conseguida com tais governos porque estes concentram o poder (lembramos a definição oferecida de "centralização"), significa que o processo administrativo desenvolvido no Chile define-se mais por uma modernização administrativa do que uma real descentralização. Baseado no sucesso de alguns resultados, o governo chileno, fala de descentralização, mas nem o processo nem o produto de tal administração representa uma autêntica descentralização.

Por sua vez, a associação gremial "Colégio de Professores do Chile" (1984), mesmo como organização partidária do governo, defende a volta do regime de dependência administrativa e técnica do Ministério da Educação Pública. Esta categoria considera que corresponde ao Estado, como cautelador do bem comum, sem fins de lucro, a administração de suas próprias unidades educativas. Isto é, acham que o melhor, para a educação, é um modelo de administração mais próxima à centralização. Até onde estas percepções não estão influenciadas pela situação política que envolve o país?

Mas é necessário assinalar que os professores chilenos, não satisfeitos com a associação gremial que os representa, escolheram outra organização que os representasse politicamente, criando assim a Associação Gremial dos Educadores do Chile (AGECH). Segundo Schiefeilbeim e Apablaza (1984), esta organização tem mantido oposição, desde seu nascimento, ao processo de municipalização do ensino. Ela considera que a educação pública é dever do Estado e tem denunciado pública e continuamente os efeitos negativos da Municipalização nas condições de trabalho do corpo docente, em particular, e na educação chilena em geral.

Acreditamos não ser possível na prática a coexistência de uma administração descentralizada autêntica com um sistema político autoritário e militar que não reconhece a capacidade da comunidade e dos governos locais para participar na condução e gestão dos seus próprios problemas já assinalamos que o mais importante da descentralização é a capacidade de participação de autonomia e de poder de decisão, valores ausentes da base do modelo chileno. A simples modernização administração e o mero repasse de recursos financeiros são condições necessárias, porém, insuficientes para promover uma adequada municipalização do ensino, entendida esta, como fórmula descentralizadora e participativa. Na verdade, Scheifelbein e Apablazo (1984) destacam que, para os professores de Arica, este novo sistema de administração tem gerado sérios problemas entre

os quais, podem ser citados:

- "a) A falta de clareza e precisão de nossa dependência administrativa que conduz à erros;
- b) A suspensão da Carreira Docente dos professores, vigente desde 1978 e de todos seus benefícios;
- c) Modificações à Lei nº 1-3063, que regula-menta as transferências, contidas na Lei 18196/62
- d) Perdas dos benefícios econômicos e sociais dos professores com a transferência da administração do ensino;
- e) Dependência econômica de um sistema de subvenções baseado na frequência dos alunos às aulas;
- f) Insegurança no trabalho por aplicação do Decreto Lei nº 2200, chamado Código do Trabalho dos funcionários particulares" (p. 53)

Além disso, Belmar (1985), em sua pesquisa constatou também que os professores estão, em geral, mais preocupados com sua situação de trabalho, que sobre a qualidade do ensino ou sobre a avaliação técnico-pedagógica deste processo. Ao consultar professores e diretores das Escolas Municipalizadas de 1º e 2º graus de Arica sobre quais seriam as possíveis razões para se voltar a um sistema de administração centralizada, Belmar identificou três importantes motivos: a razão principal dos professores e diretores para voltar ao modelo de administração ministerial (centralizada), é, em primeiro lugar, a estabilidade funcionária. Em segundo lugar, recuperar os benefícios econômicos e so-

ciais e, em terceiro lugar, razões de administração política. Em suma, os professores de Arica acham que a administração da educação deve voltar à administração pública do Estado, como regulador impessoal do bem comum como mantenedor do "status" do professor na sociedade.

Uma pesquisa realizada por Maria Soledad Gonzalez (1983), sobre as características e efeitos do processo de Municipalização educacional no Chile, chegou a interessantes constatações. Podemos assinalar ao menos três conclusões que são altamente relevantes: (1) que apesar da desconcentração de funções educativas desde os órgãos centrais aos locais, o sistema de administração educacional continua centralizado, devido a sua estrutura hierárquica para gerar as autoridades, (2) que a comunidade em geral tem uma participação limitada, acompanhada de um reduzido âmbito de ação e (3) que os professores tem sido afetados negativamente em sua situação, no exercício de sua profissão, com o processo de municipalização.

Por outro lado, Egaña e Magendzo (1985), em sua pesquisa sobre o marco teórico-político do processo de descentralização educativa, escrevem que no Chile, depois de analisar as doutrinas e princípios básicos que orientam o modelo, pode-se concluir que se realiza uma descentralização educativa com elementos neo-liberais claramente identificados, porém no marco que lhe fixa a doutrina da Segurança Nacio-

nais, situação que tipifica de forma clara este processo. Assim, este processo administrativo modernizante e reformador tem sido questionado mais por razões políticas que técnico-pedagógicas. Em geral, observamos que os pais e a comunidade se preocupam apenas pelos aspectos quantitativos, isto é, se seus filhos são ou não admitidos no sistema escolar, não fazendo maiores restrições ao resto do sistema. Os professores expressam suas preocupações relativas à sua estabilidade e "status" no exercício de sua profissão. Por sua vez, as Secretarias de Educação das Prefeituras estão preocupadas em receber as verbas necessárias para seu funcionamento e com os aspectos burocráticos. Poucas vezes constatamos preocupação pelo sistema como um todo e dificilmente encontramos declarações sobre a qualidade da educação ou sobre a participação real da comunidade escolar.

Finalmente, o Secretário Geral Adjunto da Confederação Mundial de Organizações Profissionais do Ensino (CMOPE), Dr. Marc-Alain Berberat, afirma que o propósito da municipalização do ensino no Chile:

"O que mais nos preocupa (CMOPE) são os conceitos administrativos da educação. Por um lado, aplica-se um pensamento neo-liberal à gestão econômica da educação, visando introduzir a privatização sem tocar na qualidade do ensino e por outro lado, a nível de conteúdos há uma política contrária ao liberalismo..." (Revista Hoy, 1986, Nº 496, p. 17).

Das observações do Dr. Berberat podemos afirmar que a aplicação do pensamento neo-liberal à gestão educativa vai atingir de qualquer forma a qualidade do ensino. Assim, os efeitos das crises econômicas, sejam internas ou externas, influem no processo da educação no Chile. Ao mesmo tempo, o liberalismo econômico (segundo Friedman) necessita da liberdade do indivíduo e no caso chileno, os professores não têm uma autêntica liberdade para participar na elaboração das políticas educacionais que direcionam o processo.

Para encerrar este capítulo colocaremos a seguir algumas opiniões de professores e diretores sobre o processo de municipalização do ensino de Arica.

2. A DESCENTRALIZAÇÃO E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NA CIDADE DE ARICA, SEGUNDO A PERCEPÇÃO DE PROFESSORES E DIRETORES DE ESTABELECIMENTOS EDUCACIONAIS DE 1º E 2º GRAU

Como o fato em estudo é historicamente recente, somente foram feitas duas pesquisas na cidade de Arica até o momento (1986): (1) a primeira feita como requisito do "Magister em Educação", pelo professor Baruch Belmar, aluno da Pós-Graduação da Faculdade de Educação da "Universidad de Tarapacá, Arica (Chile)", em outubro de 1984 e publicada em 1985, e (2) a segunda foi encomendada pelo governo central e feita pela Secretaria Regional da Educação através da Dire-

ção Provincial de Educação de Arica, em 1984, publicada, reservadamente em 1985. Destas pesquisas utilizaremos somente os resultados dos ítems que têm relação, com nosso estudo, isto é, com a descentraização e seus aspectos essenciais: participação, autonomia e poder de decisão. O importante que a pesquisa de Belmar representa o setor privado ou particular e a pesquisa da Secretaria Regional se identifica com o governo oficial. No primeiro caso, o professor Belmar aplicou em sua pesquisa, embora semelhantes, dois questionários: a professores e diretores dos estabelecimentos educacionais de 1º e 2º grau. utilizou uma amostra de 9,2% dos professores, isto é, 104 professores do ensino municipalizado. No segundo caso, o questionário foi aplicado à totalidade dos professores e diretores municipalizados, isto é, 100% deles.

A metodologia da análise será colocar as respostas das duas pesquisas nos aspectos de nosso interesse.

1º Participação: vamos a revisar nosso assunto de participação globalizando segundo o nível dos sujeitos.

a) Quanto à participação dos professores no planejamento de sua Escola, temos, segundo Belmar, 31,7% acreditando que "sempre" lhe é dada a possibilidade de participarem na determinação dos grandes delineamentos de sua Escola, e só 16,3% não teriam "nenhuma" possibilidade de participação. Globalmente, temos que 83,7% dos professores acham ter "algum" grau

de participação, que vai de "às vezes" até "sempre", no planejamento educacional de sua Escola.

Por sua vez, na pesquisa do órgão do governo, temos somente 16,2% dos professores afirmando que "sempre" existe um grau de participação no planejamento das atividades de sua Escola e 39,1% acham que "nunca" tem possibilidades de participar. Globalmente, temos que 60,9% acham que podem participar de alguma forma.

Observa-se, surpreendentemente, que as respostas dos professores, ao questionário da Secretaria Regional do Governo, são mais consequentes, na teoria, com o tipo de governo. É surpreendente que, na pesquisa de Belmar, 83,7% dos professores acham ter algum grau de participação. O interessante seria conhecer em que aspectos é tal grau de participação.

Assim, quanto à participação dos professores nas decisões relevantes para sua Escola, temos, na pesquisa de Belmar, que 18,3% acreditam que "sempre" podem participar e 17,3% que não há "nenhuma" possibilidade de participar. Globalmente, 82,3% dos professores acham que têm "certo grau" de participação na tomada das grandes decisões de sua Escola. Há uma semelhança com os resultados da participação dos professores no planejamento de sua Escola.

b) Quanto à participação dos diretores, no planejamento das atividades educacionais do SERME, temos escassamente 8,7% dos diretores que assinalam sua participação "total" ou "sempre" e 34,8% que acham

que "nunca" participam da fixação das políticas que elabora o SERME. Globalmente, 65,2% dos diretores acham que existe certo grau (de "eventual" até "sempre") de participação.

Quanto à participação dos diretores nas decisões do SERME quando afetam sua Escola, estes acreditam em grande número (52,9%) que "sempre" são consultados. O interessante que "nenhum" diretor colocou a alternativa "nunca". Isto é, que "todos" os diretores são consultados, em algum grau ou forma na tomada das decisões que afetam a sua Escola. Realmente estas percepções dos diretores são merecedoras de maior análise e pesquisas porque, como pode-se atingir, num governo autoritário, tal grau de participação? Será que eles são da confiança da Prefeitura? Ainda mais, temos que 73,9% dos diretores acreditam que eles "têm algum" grau de participação nas decisões relevantes que afetam ao sistema educacional de Arica.

c) Quanto à participação dos pais na organização das atividades da Escola. Segundo a percepção dos professores, na pesquisa da Secretaria Regional, 26,1% acham que "sempre" os pais participam na organização de suas Escolas. Somente 13,6% deles acham que "nunca" os pais têm a oportunidade de participar. Globalmente, 86,4% dos professores acreditam que os pais têm certo grau de participação que varia de "às vezes" até "sempre". realmente é otimista e alta

a percepção dos professores. Seria interessante conhecer em que nível da organização escolar os pais participam, isto é, ela é relevante para o processo ensino-aprendizagem?

2º Poder de decisão, a metodologia de análise será semelhante com o caso anterior da participação.

a) Quanto à autonomia dos professores em relação a sua função docente. Interessante é observar que os professores acham, majoritariamente (94,2%) que eles têm "ou total ou parcialmente" poder de decisão em suas tarefas docentes. Somente três professores (2,9%) acreditam que não tem "nenhuma" autonomia neste aspecto. Os resultados foram obtidos pela pesquisa do professor Belmar, onde não existia (teoricamente) nenhum grau de pressão sobre os professores. Temos que destacar que esta participação está referida à função docente do professor, isto é, a seu desempenho dentro da sala de aula, ou seja, uma autonomia restringida, uma autonomia de como fazer as tarefas, ou seja, processal.

b) Quanto à autonomia dos diretores na gestão administrativa de sua Escola. Na pesquisa feita pela Secretaria Regional de Educação, 43,5% dos diretores assinalaram que têm uma autonomia "total" na gestão administrativa de sua Escola. Somente 4,4% acreditam que não há "nenhuma" ou que "nunca" existe autonomia em sua gestão. Observa-se que globalmente, 95,6% dos diretores assinalam que têm "algum" grau de auto-

nomia. Realmente, surpreendente o caso de Arica pelos resultados. Para complementar esta análise da autonomia dos diretores em sua gestão, vamos revisar a percepção dos professores (da pesquisa de Belmar) sobre a autonomia das Escolas.

c) Quanto à autonomia das Escolas para resolver seus problemas administrativos. Somente 23,1% dos professores acham que a autonomia da Escola é "total". Somente 19,2% dos professores assinalam que as Escolas não têm "nenhuma autonomia". Globalmente, 80,8% acreditam que as Escolas Municipalizadas de Arica têm "algum" grau de autonomia (que vai de "parcial" até "total").

Não deixa de surpreender que a percepção dos professores sobre a autonomia das Escolas é um tanto diferente dos diretores.

Resumindo, poderíamos dizer que os resultados destas duas pesquisas nos surpreendem porque tudo indica, segundo a literatura revisada, que a participação e a autonomia não se encontram em governos autoritários. Assim, as percepções dos professores e diretores podem ser direcionadas pelo controle e pressão que indiretamente o poder central exerce sobre os empregados públicos ou municipais, ou pode ser pelo sistema de administração altamente hierarquizada e vertical, ou, talvez, a percepção dos professores esteja caminhando desde um modelo participativo (próprio do governo democrático anterior ao governo mili-

tar) para o modelo autoritário.

Interessante seria medir o grau de participação dos professores neste modelo chileno com um modelo democrático onde as autoridades são escolhidas soberana e livremente de fazer outra pesquisa após cinco anos mais, para conhecer o grau de variação de participação dos professores.

CAPÍTULO VII

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

1. CONCLUSÕES

Os resultados evidenciados ao longo deste estudo permitem examinar algumas conclusões:

a) A intenção de descentralizar a educação através das Prefeituras não é nova no Chile nem na maioria dos países da América do Sul. As primeiras Constituições da República do Chile (século XIX) já assinalavam a necessidade que os governos locais administrassem as diversas tarefas próprias de sua competência. Mas temos que salientar desideratos que nunca passaram de leis esparsas ou de artigos e parágrafos isolados, se bem que a idéia sempre esteve nos discursos de alguns homens preclaros. Estas intenções nunca se podiam efetivar no caso do Chile, principalmente porque por um lado, em função de sua característica "unitária", permitia-se a concentração dos poderes de ação e decisão na capital do país e, por outro, nunca se levou a sério o processo de descentralizar, isto é, fazer uma reforma descentralizada integradora e harmônica com os outros setores de serviços. Esta claro que ainda hoje não se pode efetivar uma descentralização da educação de forma isolada porque a comunidade

é afetada por uma série de problemas que têm diversas origens e principalmente porque toda reforma precisa do apoio político e econômico, poderes que não se localizam nas Secretarias de educação.

b) Desta forma, uma das virtudes deste processo administrativo no caso chileno, é justamente seu caráter integrado. O governo através de uma etapa de diagnóstico fez uma reforma que atingiu não só a educação (foram criadas Secretarias Regionais e Direção Provinciais dos diversos Ministérios e, ainda mais, a saúde foi municipalizada paralelamente com a educação), mas também as diversas áreas sociais. Em suma, o processo teve um planejamento integrado e abrangente. Assim, a reforma educacional foi uma parte de um projeto maior. A ela foram aplicados os mesmos princípios que nortearam todo o processo geral. A Doutrina da Segurança nacional e o Modelo econômico neo-liberal, a nível do macro-sistema, foram os princípios que orientaram a descentralização e a nova "institucionalidade" implantada pelo governo militar no país.

c) No modelo econômico neo-liberal, onde o mercado regula os preços e a vida econômica do país, a educação acha-se desprotegida porque ela é medida pelo princípio neo-liberal, ou seja, ela é dirigida e avaliada através da famosa dicotomia tão inadequada para a educação: custo versus benefício. Assim, neste modelo as Escolas, os Liceus, as Universidades e qualquer outra organização são simples empresas que devem

produzir com sucesso a curto prazo e, o que é pior, devem ser capazes de se auto-financiar. Este fato é um dos grandes problemas que atingem o ensino municipalizado e tem sido alvo das maiores críticas porque as Prefeituras de poucos recursos, que são a maioria no país, dificilmente podem competir com as outras de mais recursos ou com estabelecimentos particulares subvencionados.

d) A revisão da literatura nos mostram que é difícil poder haver compatibilidade entre os princípios da descentralização com os princípios de um governo autoritário e ditatorial. Nem na teoria nem na prática podem equacionar-se porque os governos autoritários tendem, na realidade, a concentrar os poderes, especialmente o poder político e paralelamente a reduzir a participação das comunidades das bases. E como foi assinalado, a participação é a essência da descentralização, logo esta é incompatível com governos autoritários e ditatoriais.

e) Podemos considerar que há uma congruência de fundo entre os preceitos jurídicos elaborados pelo governo central e os elaborados pelo governo local de Arica. As medidas elaboradas pelo SERME (Arica) ajustam-se às leis e normas centrais, sendo as poucas diferenças existentes mais de forma que de fundo. Isto foi possível porque o governo central elaborou as leis em seu aspecto geral, estabeleceu os grandes delineamentos, cabendo a cada governo local, segundo sua

realidade, elaborar suas próprias normas levando em conta tais diretrizes. No caso de Arica essas leis e normas locais foram elaboradas sem a participação das comunidades das bases mas temos que salientar que algumas leis locais foram e representam uma feliz iniciativa do SERME, por exemplo, o Decreto nº 571 que aprova a forma de avaliação dos professores; o Decreto Nº 396 que aprovou o regulamento das relações entre os professores e o SERME, etc. A nível central, foi significativo o Decreto Lei nº 3476 que fixou normas de financiamento através de uma subvenção por aluno às Prefeituras; o Decreto Lei nº 1-3063 que normatizou e regulamentou a transferência dos serviços educacionais fiscais (públicos) às mãos das Municipalidades.

f) Podemos salientar, comparando os organogramas dos dois modelos em estudo que o atual modelo tecnicamente minimizou o aparelho central criando organizações a níveis intermediários e inferiores do sistema educacional. Pretendeu-se assim simplificar e desburocratizar o aparelho administrativo. Efetivamente houve uma simplificação na administração porém é prematuro afirmar que resultou em desburocratização do sistema.

g) Uns dos grandes problemas que observamos neste processo administrativo é a situação derivada da transferência dos recursos humanos do Ministério da Educação para o Ministério do Interior. Como as Prefeituras no Chile dependem hierarquicamente do

Ministério do Interior significa que os professores e todos os empregados das Prefeituras são regidos pelas leis e normas elaboradas por este Ministério. Mas, por outro lado, neste processo o Ministério da Educação não transferiu tudo, pois ficou controlando e supervisionando os aspectos técnico-pedagógico. Assim, os professores e diretores são regidos, supervisionados e controlados pelo Ministério da Educação no aspecto pedagógico, e no aspecto contratual dependem do Ministério do Interior. Isto é, a comunidade escolar dependente das Prefeituras têm uma duplicidade de chefias e isto produz na maioria das vezes má interpretação das normas e grande confusão na direção do processo administrativo.

h) A situação acima assinalada gera outro fato que está prejudicando o processo. Como ainda não está bem esclarecida a situação da dependência está se acontecendo a criação de duplos cargos para uma mesma função. Assim, a Direção Provincial de Educação de Arica, órgão dependente e representativo do Ministério da Educação no nível local, tem sua equipe de professores supervisores do ensino que trabalham na cidade de Arica. Por sua vez, o SERME da Prefeitura de Arica, órgão dependente do Ministério do Interior, está formando seus próprios supervisores de ensino para prestarem assintência e assessoria aos professores no processo ensino-aprendizagem. O resultado desta situação é que o professor não sabe a quem obedecer, o que vem produzindo grande confusão no seu trabalho docente.

Achamos que o processo educacional precisa de uma orientação central comum para oferecer uma identidade semelhante a todos os cidadãos do país, o que justificaria os supervisores do Ministério da Educação. Mas, por outro lado, a descentralização significa que o governo local possui autonomia para se autogovernar e criar os órgãos que considere necessário. Assim, a situação está gerando um impasse de difícil solução. Provavelmente triunfará esta última posição. A autonomia das Prefeituras permitiria criar seus próprios supervisores e o Ministério terá que transferir esta função.

i) Outro aspecto muito importante a salientar é o financeiro. Aqui houve uma grande vantagem positiva para o novo modelo de administração descentralizada porque transferiu pela primeira vez, mais verbas para os governos locais que puderam investir mais na educação. Uma série de fatos, reconhecidos por toda a comunidade confirma estes benefícios maiores construções, meios didáticos mais adequados,, manutenção dos estabelecimentos educacionais, compra de textos melhoramento da merenda, maiores números de almoços para crianças carentes.

j) Sob o aspecto quantitativo os recursos humanos aumentaram consideravelmente com a nova administração. Alguns aspectos que atingem aos recursos humanos, como os salários e o aperfeiçoamento, também foram aumentados. Isto significaria que a qualidade

do ensino deveria melhorar como consequência do melhoramento dos recursos humanos qualificados. Teoricamente a maior quantidade do pessoal haveria melhor atendimento dos alunos porque a média de alunos por profissional diminuiu em comparação ao modelo centralizado. Mas na prática não observamos este melhoramento quantitativo do modelo descentralizado em relação ao modelo centralizado.

k) A nível dos alunos, haveria uma queda na matrícula de 1º grau, mas é pouco significativa. A evasão, a frequência, a aprovação e a reprovação têm os mesmos índices nos períodos de 1981 a 1985. isto é, não há mudanças significativas favoráveis para nenhum deste modelos. Comparativamente neste aspecto não houve vantagem para nenhum dos modelos de administração das escolas. Teoricamente com o melhoramento dos recursos humanos qualificados deveria melhorar os resultados do rendimento acadêmico dos alunos. Mas isto não verificou-se. Significa que há outras variáveis, externas ao processo ensino-aprendizagem, que estão agindo e afetando o processo. Podemos aventurar que fatores de tipo social, econômico e políticos estão agindo e influenciando no ensino.

l) Sem bem sejam importantes para o ensino os resultados quantitativos obtidos pelos serviços municipalizados de educação, não menos importantes é a trajetória deste processo. Igualmente importante é a participação, a autonomia e o poder de decisão das

comunidades locais no processo de descentralização. No caso chileno sabemos que, a nível local, existe uma concentração do poder nas mãos do Prefeito, ou seja, temos novamente uma centralização a nível local. Assim, pode-se falar que este processo é mais uma "alcaldización" que uma municipalização do Ensino. Mas observamos que segundo à percepção dos professores e diretores das Escolas Municipalizadas de Arica, haveria um grau manifesto de participação e de decisão da comunidade escolar nas atividades educacionais. Estes resultados são surpreendentes e precisam ser validados com outros estudos.

m) Em visto do concluído até aqui, podemos considerar que o processo administrativo desenvolvido no Chile, pode ser classificado da seguinte forma: (1) politicamente este processo está mais próximo da centralização havendo no máximo certa delegação, pois os representantes da comunidade e os Prefeitos são escolhidos pelo governo central. Tais autoridades são mais representantes do governo central que de suas próprias bases; (2) administrativamente podemos dizer que se trata mais de uma desconcentração do que de uma descentralização autêntica, pois embora os governos locais tenham autonomia para sua administração não têm no mesmo grau o poder de decisão. Geralmente suas decisões são dirigidas pelas políticas do governo central; e (3) financeiramente, ela está muito próxima da descentralização porque o governo local de Ari-

ca, tem os recursos financeiros necessários e a autonomia e decisão para seu uso, sem receber instruções do governo central. Somente faltaria para a plena descentralização (fato que é difícil de atingir em qualquer sociedade) ou para uma descentralização próxima do ideal que a comunidade participasse nas decisões onde investir. Até o presente, o poder para decidir sobre o uso dos recursos financeiros tem ficado com o Prefeito mais que com a comunidade.

Em suma, apesar da transferência de funções educativas dos órgãos centrais, para os locais o sistema de administração educacional continua mais próximo da centralização na maioria dos aspectos, devido, entre outros fatores, à sua estrutura de governo.

2. SUGESTÕES

Com base nos resultados e conclusões do presente estudo podemos sugerir:

2.1. A NÍVEL DE PESQUISAS

a) Realizar novos estudos sobre a descentralização do ensino, em especial do grau de participação da comunidade escolar nas atividades educacionais, utilizando outras técnicas e métodos de pesquisa, como por exemplo, estudos descritivos e até comparativos.

b) Ampliar estes estudos para as unidades

educativas rurais, com o objetivo de levantar resultados mais completos sobre os efeitos da descentralização e integrar estas regiões ao processo administrativo.

c) Fazer estudos de casos de outras regiões do país para incluir outros contextos geográficos, culturais e políticos na análise do modelo de descentralização.

d) investigar e comparar o grau de participação da comunidade escolar no modelo descentralizado e no centralizado.

e) Realizar estudos comparados a nível dos países latino-americanos, dos modelos de administração educacional descentralizado e verificar o grau de participação, autonomia e decisão da comunidade escolar, especialmente nos casos de governos democráticos e governos autoritários.

2.2. A NÍVEL DO SERME, ARICA

No caso específico de Arica (Chile), seria recomendável, para melhorar este processo administrativo, que o Serviço Municipal de Educação (SERME) não tivesse dependência política nem administrativa da Prefeitura. Observa-se que (o mesmo acontece tanto no governo totalitário ou democrático), quando muda a autoridade máxima, junto com ela mudam todas as equipes das Secretarias e a educação não é exceção a esta regra. Mas como os planos em educação são a logo prazo,

e a formação de suas equipes de profissionais representa um processo lento, não são recomendáveis estas mudanças frequentes e truncadoras de um processo cuja característica é, justamente, a continuidade. O ideal seria que a educação fosse corretamente afetada pelas mudanças políticas de modo que as Secretarias de Educação das Prefeituras tivessem relativa autonomia para realizar suas tarefas.

BIBLIOGRAFIA

- ABIB, Jorge José. As Secretarias Estaduais de Educação e a Administração dos Sistemas de Ensino, Ministério de Educação e Cultura, Brasília, 1980.
- ABURTO, Claudio et al. Bases Teóricas y Prácticas de la Educación Extraescolar, Santiago, Editora Orna Ltda. , 1971.
- ALBERS, Henry H. Princípios de Administração, Livros Teóricos e Científicos, Vol. 2, Rio de Janeiro, 1971.
- ALBERS, Henry e Schoer, L. Princípios de organização e Administração, Rio de Janeiro, Editora Rines, 1970.
- ALFAMO, Luiz. Processo de Descentralização. Revista de Administração Municipal, 1969, 4(77), Dez, 241-250.
- ARIAS, Jaime e Stefenowsky, Marta. Educación Extraescolar: La Educación del Tiempo Libre, Santiago, Editorial Xirpauser, 1982.
- ARISMENDI, Octavio e outros. La Admnsitração de la Educación em América Latina, In: O.E.A. e Ministério de Educación de Venezuela (org). Seminário sobre Administración de la Educación en América Latina. Informe Final, Venezuela, 1973.
- ASSOCIACIÓN GREMIAL DE EDUCADORES DE CHILE (A.G.E.CH.). El Pensamiento de la AGECH en relación a la Municipalización de la Educación. In: E.Schiefelblein e V. Apoblaza (org) La Regionalización Educacional en Chile ? Municipalización o Alcadizacion? Santiago, Ed. C.P.U., 1984.

- ASTUDILLO, Eduardo. Glosario Metódico: Administrativo-Técnico-Educacional. Santiago, Editora Fondo Editorial Educación Moderna, 1981.
- ATALA, Jorge. Estudio Comparativo del Proceso Administrativo entre Establecimientos Fiscales y Municipales de Enseñanza Media en la Comuna de Quintal Normal (Chile). Tesis de Magister, Escuela de Educación de la Universidad Católica de Chile, 1983.
- BELMAR, Baruch. Estudio Comparativo de la Legislación sobre Municipalización de la Educación en Arica. Tesis de Magister, Facultad de Educación, Universidad de Tarapacá, Arica, 1985.
- BARRIENTOS, Iván. La Política Educacional como fuente normativa de la administrativa de la administración de la Educación de la Educación. In: O.E.A. e Ministério de Educação de Venezuela (org). Seminário sobre Administração de la Educación en América Latina. In forme Final, Venezuela, 1973.
- BASTOS, Lilia de Rocha e outros. Manual para a elaboração de Projetos e Relatórios de Pesquisas, Teses e Dissertações, Rio de Janeiro, Editores Zahar, 3ª edição, 1979.
- BEEBY, C.E. Educação e Desenvolvimento Econômico, Rio de Janeiro, Editores Zahar, 3ª edição, 1979.
- BELTRÃO, Hélio. Desburocratização e Liberdade, Brasília: Documento editado pela Presidência da República, 1982.
- BEREDAY, George Z. Método Comparado em Educação, São paulo: Companhia Editorial Nacional, 1974.

- BERTALANFFY, Ludwing Von. Teoria Geral dos Sistemas, Petrópolis, Editora Vozes Ltda, 2ª edição, 1975.
- BEST, Jhon W. Come Investigar en Educación, Madrid: Ediciones Morata, 1972.
- BOISIER, Sergio. Pobreza, Desarrollo Regional y Descentralización. Revista Estudios Sociales, 1984, 37, 67-89.
- BRASILEIRO, Ana Maria. O Município com Sistema Político, Rio de Janeiro, Ed. Getúlio Vargas, 1973.
- BREJÓN, Moysés. Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º e 2º graus: Leituras, São paulo, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 7ª edição, 1976.
- BRIONES, Guillermo. la distribución de la educación en el modelo de economia neo-liberal (1974-1982). In: Programa Interdisciplinario de investigaciones en Educación (org). Desigualdad Educativa en Chile, Santiago, Ed. P.I.I.E, 1985.
- _____ Educación e Ingresos en una economia en crisis In: Programa Interdisciplinário de Investigaciones en Educación (org) Desigualdad Educativa en Chile, Santiago, Ed. P.I.I.E, 1985.
- CAMPOS, Fernando. Desarrollo Educacional 1810-1960, Santiago, Editora Andrés Bello, 1960.
- CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração, São Paulo, Editora Mc Gr aw-Hill, 3ª edição, 1983.
- CHILE. Decreto Lei Nº 1, 11 de setembro de 1973.
- _____ Decreto Supremo de Educação nº 1586, outubro de 1973.

- _____ Declaração de Princípios do Governo, Santiago
março de 1974.
- _____ Políticas Educacionais do Governo, Santiago,
1974.
- _____ Decreto Lei nº 575, 1974.
- _____ Decreto Supremo de Educação nº 578, 1975.
- _____ Decreto Lei nº 1389, 14 de Janeiro de 1976.
- _____ Decreto Supremo de Educação nº 1049, 20 de se-
tembro de 1977.
- _____ Decreto Supremo do Interior nº 971, 1977.
- _____ Decreto Lei nº 110, 17 de janeiro de 1979.
- _____ Decreto Lei nº 816, 19 de março de 1979.
- _____ Decreto Lei nº 1884, 20 de Julho de 1979.
- _____ Decreto Lei nº 1063, Dezembro de 1979.
- _____ Decreto com força de Lei de Interior nº 1-
3063, 2 de junho de 1980.
- _____ Decreto Lei da Educação nº 3476, 24 de Agosto
de 1980.
- _____ Decreto Lei de Educação nº 3574, setembro de
1980.
- _____ Decreto nº 150, Constituição Política de Re-
pública, 21 de outubro de 1980.
- _____ Decreto Supremo de Educação nº 8143, 25 de Se-
tembro de 1980.
- _____ Decreto Supremo de Educação nº 8144, 25 de Se-
tembro de 1980.
- _____ Decreto Supremo de Educação nº 444, 25 de Ja-
neiro de 1982.

- _____Decreto Municipal de Arica nº 396, 4 de Agosto de 1981.
- _____Decreto Municipal de Arica nº 291, 1º de Junho de 1981.
- _____Decreto Municipal de Arica nº 741, 20 de Novembro de 1981.
- _____Decreto Municipal de Arica nº 515, 3 de Outubro de 1983.
- _____Ministério de Educación-Sub-Secretaria. Sistema Nacional de Supervisión, Santiago, 1982.
- _____M.E./Sub-Secretaria. Revista de Educación, 1983 110.
- _____M.E./Sub-Secretaria. Revista La Educación Chilena, 1985, nº 1, Dezembro.
- _____M.E./Sub-Secretaria. Revista La Educación Chilena, 1986, nº2, março.
- _____M.E./Sub-Secretaria. Revista La Educación Chilena, 1986, nº3, Agosto.
- COLÉGIO DE PROFESSORES DE CHILE, A.G. El pensamiento del Colégio de Profesores de Chile en relación con la administración municipal de la educación. In: E. Schiefelbein e V. Apablaza (org) . La Regionalización Educacional en Chile. Municipalización o Alcaldización?; Santiago, Ed. C.P.U., 1984.
- COMBLIN, Joseph. A Ideologia da Segurança Nacional: O Poder Militar na América Latina, Rio de Janeiro, Edit. Civilização Brasileira, 2ª edição, 1978.
- DOONER, P. e Fernandez, G. El concepto de Democracia: algunas precisiones . Revista de Estudios Sociales, 1986, 47, 27-61.

- DRUCKER, Peter. Administração, Tarefas, responsabilidades, Prácticos, São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1975
- DRUGG, Katia Issa. O Ensino Municipal de São paulo. Tese de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1978.
- ECHEVERRIA, Rafael. La Política Educacional del Régimen Militar. In: Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (org). Las Transformaciones Educativas Régimen Militar, Santiago, Ed. P.I.I.E 1984.
- ECO, Umberto. Como se faz uma Tese. São Paulo, Editora Perspectiva, 1977.
- EGAÑA, Loreto e Magendzo, Abraham. Marco Teórico e Político del proceso de descentralización (1973-1983) In: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (org.) Desigualdad Educativa en Chile, Santiago, Ed. P.I.I.E., 1985.
- EYZAGUIRRE, Jaime. Ideario y Ruta de la emancipación chilena, Santiago, 1957 (sem editora).
- FESLER, James W. Centralización y Descentralización. In: Enciclopédia Internacional de las Ciências Sociales, Madrid, Ed. Aguilar, 1974, vol.2, 257-263.
- FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e Liberdade, Brasil, Ed. Artnova, 1977.
- GAETE, Sergio. Culminación del Proceso de Municipalización. Revista de Educación, 1986, 142, 5-12.
- GAJARDO, Marcelo. Educación Chilena e Regimen Militar: itinerario de cambios. Revista Educação e Sociedade, 1982, 13, 45-72.

- GALDAMES, Luis. Historia de Chile. La evolución Consittucional, Santiago, Editorial Ballells, 1925.
- GONZÁLEZ, Maria Soledad. Características y efectos del proceso de Municipalización Educacional, Santiago, Editora P.I.I.E., 1983.
- GRIFFITHS, Daniel. Teoria da Administração Escolar. São Paulo, Companhia Editora nacional, 5ª edição, 1982.
- HANS, Nicholas. Educação Comparada, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 5ª edição, 1982.
- HENRIQUEZ, Oscar. Organización de la Educación Primaria en Chile. Valparaíso, Imprenta pacífico, 1945.
- HEVIA, Ricardo. El Mecanismo de la Municipalización educacional en Chile. Análisis cronológico del proceso. In: E. Schiefelblein e V. Apablaza (org). La Regionalización Educacional en Chile? Municipalización o Alcaldización? Santiago, Ed. C.P.U., 1984.
- _____ La Transferencia de la administración de la educación a las Municipalidades. in: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en educación (org). Las Transformaciones Educativas bajo el Régimen Militar, Santiago, Ed. P.I.I.E., 1984.
- JIMÉNEZ, Jorge. Un enfoque universitario del proceso de Municipalización educacional chileno: responsabilidad frente a la formación de administradores educacionais. In: E.Schiefelbein e V. Apablaza (org). La Regionalización Educacional en Chile? Municipalización o Alcaldización?, Santiago, Ed. C.P.U., 1984.
- JIMÉNEZ, M. e Neira, D. La Educación Municipalizada en Chile. Revista da Educação, 1986, 140, 47-52.

- JORNAL EL MERCURIO, Santiago, (Chile), 12 de setembro de 1979.
- JORNAL LA ESTRELLA DE ARICA, Arica (Chile), 4 de dezembro de 1985.
- KOONTZ, H. e O'Donnell, C. Princípios de Administração, São paulo, Livraria Pioneira Editora, 1972.
- LATORRE, Carmem L. Recursos asignados a la educación y a la distribución. In: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (org). Las Transformaciones Educativas bajo el Régimen Militar, Santiago, Ed. P.I.I.E., 1984.
- LORENÇO, F.M.B. Educação Comparada, São Paulo, Edições Melhoramentos, 2ª edição, 1964.
- MELO, João de D.C. Municipalização do Ensino Primário. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Rio de Janeiro, Outubro-Dezembro, 1952.
- MELLO, Guiomar N. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a Municipalização do Ensino de 1º grau. In: Orestes Quércia (org). Municipalismo, CEPASP/Cidade Press, 1986.
- NUÑEZ, Ivan. El Desarrollo de la Educación Chilena hasta 1973. In: programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (org). Las Transformaciones Educativas bajo el Régimen Militar, Santiago, Ed. P.I.I.E., 1984.
- O.E.A. y Ministerio de Educación de Venezuela (org). Seminario sobre Administración de la Educación en América Latina. Informe Final, Venezuela, 1973.

- PAIVA, V. e Paiva, C.A. Questão da Municipalização do Ensino. Revista Educação e Sociedade, 1986, 24, 146-151.
- PFIFFNEL, Jhon e Sherwood, Frank. Administrative Organization N.Y., prentice-Hall, Englewood Cliffe, 1960.
- POZO, Hernán. La situación actual del municipio chileno y el problema de la municipalización, Santiago, Ed. Flacso, 1981.
- PUELLES, Manuel de, SEAGE, Julio, Torreblanca, José, et al. Elementos de Administración Educativa, madrid: Editore Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación de España, 1980.
- REUTER, E. Edmund (Jr.) Schools and the Law, oceano Publications inc, Fieth edition, 1981.
- REVISTA HOY, (Entrevista de hoy), 1986, 496, 17.
- REVISTA QUE PASA, (Una nueva era capitalista), 1986, 801, 32-35.
- SANDER, Benno. La Administración Educativa en America Latina. In: O.E.A. e Ministério de Educación de Venezuela (org). Seminário sobre Administración de la Educación en America Latina, Informe Final, Venezuela, 1973.
- SCHEIBEL, Maria Fini. A Municipalização do Ensino e o papel dos órgãos locais e Regionais no Sistema Estadual de Educação. Tese de Mestrado, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1975.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto e Apablaza, V. (org) La Regionalización Educativa en Chile. Municipalización o Alcaldización?, Santiago, Ed. C.P.U, 1984.

- SCHIEFELBEIN, Ernesto e Cuevas, Osvaldo. Resultados de una encuesta sobre Municipalización. In: E. Schiefelbein y V. Apablaza (org). La Regionalización Educativa en Chile? Municipalización o Alcadización?, Santiago Ed. C.P.U., 1984.
- SENDDEN, D. Centralization. in: A Cyclopedia of Education, N.Y., 1911, 557-559.
- VAN DALEN, D.B. e Meyer, W.J. Manual de Técnicas de la Investigación Educativa, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1971.
- VERA, Hernán e Vera, José. La Tareade la Municipalización de la enseñanza en Chile. In: E.Schiefelbein e V. Apoblaza (org). La Regionalización Educativa en Chile. Municipalización o Alcadización?, Santiago, Ed. C.P.U., 1984.
- VERA, Hernán. Evolución Histórica de los intentos de descentralización educativa. In: E.Schiefelbein e V. Apoblaza (org) La Regionalización Educativa en Chile. Municipalización o Alcadización?, Santiago, Ed. C.P.U., 1984.
- VIEIRA, Paulo Reis. Em busca de uma Teoria de Descentralização: uma análise comparativa em 45 países, Rio de janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1971.

ANEXO I

AUTORIZAÇÃO DO DIRETOR DO SERVIÇO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARICA
(CHILE)

Campinas, 11 de setembro de 1986

Exmo Sr.

Patrício Durán Gatica

DD Director Municipal de Educación

Nosso aluno de pós-graduação Luís Alfredo Cornejo Sanchez está realizando uma pesquisa comparada sobre o ensino municipalizado da cidade de Arica (Chile) e da cidade de Campinas (Brasil). Por isso, ele necessita realizar um levantamento de dados sobre as escolas do município que está sob sua direção. Em vista disto, solicitamos que dê todo o apoio possível a fim de que se viabilize o trabalho deste nosso mestrando.

Agradecemos a colaboração que puder prestar a este estudo comparado e colocamo-nos à sua disposição para fornecer outras informações que considerar necessárias para facilitar o trabalho deste nosso aluno chileno.

Atenciosamente


Prof. Dr. José Camilo dos Santos Filho

Faculdade de Educação/Unicamp

ARICA, 21 de Octubre de 1986.

Señor

Dr. José Camilo dos Santos Filho
Faculdade de Educacao/Unicamp
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
B R A S I L

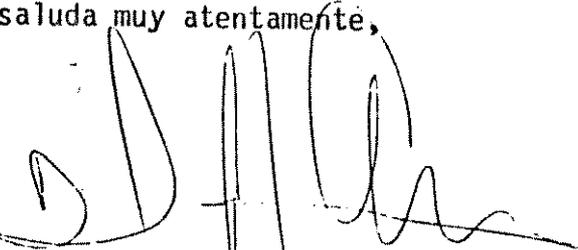
De acuerdo a lo informado por Ud. en carta fechada el 11 de septiembre de 1986, estoy en condiciones de responder a lo solicitado :

Para el suscrito es de absoluto placer el poder atender lo planteado y, más aún, el apoyar a un profesor chileno y gran amigo como lo es Luis A. Cornejo Sánchez.

Por tal motivo, cuenta con todo nuestro apoyo y estoy seguro que lo que podamos aportar para este estudio será de real importancia.

Sin otro particular, le saluda muy atentamente,




PATRICIO H. DURAN GATICA
DIRECTOR

ANEXO II

DECRETO LEI Nº 1-3063/80

MINISTERIO DEL INTERIOR.DECRETO CON FUERZA DE LEY Nº 1-3063, SANTIAGO 2/06/80

Norma Traspasos de Servicios Públicos a Mu-
nicipalidades.

VISTO:

Lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 38º ,
del decreto ley nº 3063, de 1979, vengo en dictar el si-
guiente:

DECRETO:

Artículo 1º - El presente reglamento contiene las
normas generales por las cuales se regirá la inversión de
los recursos del Fondo Común Municipal, en lo relativo a
los siguientes aspectos:

a) Traspaso de servivios del sector publico y su
consecuente transferencia de activos, recursos financieros,
recursos humanos y normas de administración financiera.

b) Control del destino de los recursos del Fondo:.

c) Suspensión temporal de la asignación de recursos
del Fondo.

Artículo 2º - los traspasos de servivios podrán
tener el carácter de provisorio o definitivo, de acuerdo a
las necesidades y programas existentes sobre el servicio
de que se trate.

Artículo 3º - Las Municipalidades que tomem a su
cargo la atención de un servicio, se ajustarán en su gestión
a todas las disposiciones que sobre el particular rigen
para tal actividad y estará sujeta a la super-vigilancia
técnica y fiscalización que disponga la ley, de parte de
las entidades y servivios especializados.

Por lo que se refiere específicamente a establecimientos educacionales y a los que realizan prestaciones de salud, en su gestión por las Municipalidades y en cuanto a supervigilancia y fiscalización, quedarán sujetos a las mismas normas aplicables a los establecimientos de uno y otro genero, que pertenecen o se explotan por particulares.

Artículo 4º - El personal perteneciente al organismo o entidad del sector público que tiene a su cargo el servicio que se transfiere a una Municipalidad no será considerado dentro de la dotación máxima fijada al Municipio respectivo.

Será aplicable a este personal las disposiciones del Código del Trabajo y, en cuanto a régimen previsional y a sistema de reajustes y sistemas de sueldos y salarios, se regirá por las normas aplicables al sector privado.

No obstante, el personal en actual servicio, dentro del plazo de seis meses, contado desde la fecha de traspaso podrá optar por el régimen previsional y por el sistema de sueldos y salarios a que estaba afecto. La opción deberá ejercer en un solo todo, sin que pueda dividirse entre régimen previsional y sistema de sueldos y salarios. Mientras transcurre dicho plazo, los funcionarios conservarán el sistema de sueldos y salarios y el régimen previsional que los regia. Expirado dicho término la falta de opción significará la voluntad de cambiar los regimenes salarial y previsional a que estaban afectos.

Les cargos que queden vacantes en el organismo del sector público por efecto de traspaso de personal se entenderán suprimidos, y, si dicha entidad tenia fijada

dotación máxima de personal, ésta quedará disminuída en el número de personas que se haya traspasado.

Artículo 5º - En los casos en que una Municipalidad estime conveniente tomar a su cargo un servicio atendido por algún organismo del sector público se ajustará al siguiente procedimiento:

1) Celebración de un convenio con el Ministerio o entidad respectiva, sobre el traspaso del servicio y sus bases, el que deberá contener los siguientes puntos a lo menos:

a) Descripción circunstanciada del servicio que toma a su cargo a Municipalidad, consignando los derechos y obligaciones específicas que tal servicio implica.

b) Individualización de los activos muebles e inmuebles que se transpasen determinando plazos y demás condiciones, si las hubiera. Tratándose de inmuebles, deberán individualizarse y expresarse todas las menciones que exigen la ley y reglamentación pertinentes para la inscripción de tales bienes en los Registros respectivos.

Y si en el traspaso se comprenden vehículos motorizados, regirá similar exigencia respecto de su individualización.

c) Indicación de los recursos financieros asignados al servicio que se transpase, cualquiera sea su origen o naturaleza.

d) Nómina u régimen del personal que se transpase.

2) El citado convenio deberá ser aprobado por decreto supremo del Ministerio respectivo. El traspaso del ser-

vicio regirá desde la fecha de publicación del respectivo decreto en el Diario Oficial.

Artículo 6º - Los bienes muebles que es traspasen deberán constar en un inventario detallado que servirá de base para darlos de baja en el organismo que se desprende del servicio y se incorporen al patrimonio de la Municipalidad.

Artículo 7º - La transferencia de los bienes inmuebles se efectuará mediante inscripción en el Registro respectivo del Conservador de Bienes Raíces que se practicará, con el solo mérito de una copia autorizada del convenio y del decreto supremo que lo apruebe.

Lo anterior regirá, asimismo, en relación al traspaso de vehículos motorizados para anotario en el correspondiente Registro.

Artículo 8º - Por decreto del Ministerio correspondiente que deberá llevar la firma además del Ministro de Hacienda, podrá el Fisco, en su caso, asignar a la Municipalidad que tome a su cargo un servicio, recursos presupuestarios para contribuir a los gastos de operación y funcionamiento que irroque el servicio transferido.

El monto anual de dichos recursos no podrá ser superior a lo que representaba su operación por el organismo del sector público que lo atendía, tomando como base los recursos destinados al efecto en el año anterior al traspaso y actualizando su monto de conformidad a los índices correspondientes.

Artículo 9º - La Municipalidad deberá llevar presu-

puesto separado respecto de cada nuevo servicio que se incorpore a su gestión, el que se registrará por las disposiciones del D.L. número 1263, de 1975, y demás normas pertinentes aplicables al sector municipal.

Artículo 10º - Sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Contraloría General de la República, de acuerdo a la legislación vigente, para el control del destino de los recursos del Fondo Común Municipal, atendiendo a los objetivos que establece el inciso segundo del artículo 38 del decreto ley número 3063, de 1979, los Ministerios de Interior y de Hacienda, podrán requerir de dicho organismo contralor que efectúe las correspondientes auditorias.

Artículo 11º - Por resolución de los Ministerios antes citados, sujeta al trámite de toma de razón, podrá ordenarse la suspensión de la entrega de fondos con cargo a los recursos del artículo 38º de la ley, hasta por dos ejercicios presupuestarios. Esta suspensión deberá tener como fundamento preciso la proposición que al efecto se contenga en el informe referido en el artículo anterior.

Tómese razón, comuníquese y publíquese - AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, presidente de la República - Sergio Fernández Fernández, Ministro del Interior - Sergio de Castro Spikula, Ministro de Hacienda.

Lo que transcribo a ud, para su conocimiento - Saluda a Ud.

Enrique Montero Marx, Coronel de Aviación (J), Subsecretario del Interior.

ANEXO III

DECRETO LEI Nº 3476/80

MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA

DECRETO LEY Nº 3476, SANTIAGO, 29/08/80

Fila normas a los Establecimientos de Enseñanza particular
Subvencionados por el Estado.

VISTO:

Lo dispuesto en los decretos leyes nºs 1 y 128, de 1973; 527, de 1974; 991, de 1976.

La junta de Gobierno de la República de Chile ha acordado dictar el siguiente.

DECRETO:

Artículo 1º - La subvención que la educación particular gratuita recibirá del Estado, en virtud de las normas constitucionales vigentes, se regirá por las disposiciones de la presente ley.

Artículo 2º - El régimen de subvenciones propenderá a crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de aquélla, proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural.

Artículo 3º - Para que los establecimientos particulares gratuitos de enseñanza puedan impetrar el beneficio de la subvención, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

a) Que adopten los planes y programas de estudio que rijan oficialmente en los planteles fiscales en los respectivos niveles de enseñanza, salvo en aquellos casos de establecimientos que hayan sido o sean autorizados para desarrollar otros planes y programas.

b) Que sus cursos se ajusten a los mínimos y máximos de alumnos por cursos que, en cada caso y para atender las exigencias pedagógicas, señale el reglamento.

c) Que hayan obtenido el reconocimiento de cooperadores de la función educacional del Estado, mediante resolución del Ministro de Educación.

d) Que cuenten con los cursos o ciclos de educación correspondientes al nivel de enseñanza que proporcionen.

e) Que el local destinado al funcionamiento del pabellón cuenta con las condiciones de capacidad e higiene ambiental suficientes para el número de alumnos que atiende y con el material didáctico adecuado a la enseñanza que imparta.

f) Que entre las exigencias de ingreso o permanencia no figuren cobros ni aportes económicos, directos, indirectos o de terceros, tales como fundaciones, corporaciones, entidades culturales, deportivas, etc., o de cualquier naturaleza que excedan los derechos de escolaridad y matrícula autorizados por la presente ley.

g) Que los profesores estén habilitados para ejercer sus funciones.

Artículo 4º - El valor unitario mensual de la subvención por alumno para cada especialidad de la enseñanza será el siguiente:

ENSEÑANZA QUE IMPARTE EL ESTABLECIMIENTO	Unidad Tributaria Mensal/Alumno	
Educación Parvularia (2º N. Transición.....)	UT	0,46
Educación General Básica (1º-2º).....	UT	0,46
Educación General Básica (3º-4º-5º).....	UT	0,52
Educación General Básica (6º-7º-8º).....	UT	0,56
Educación General Básica Esp. Diferenciada.....	UT	1,17
Educación General Básica de Adultos.....	UT	0,16
Educación Media Científico-Humanista		
Diurna.....	UT	0,63
Vespertina y Nocturna.....	UT	0,19
Educación Técnico-Profesional		
Diurna (1º-2º).....	UT	0,37
Diurna (3º-4º-5º)	UT	0,63
Vespertina y Nocturna	UT	0,19

Los establecimientos declarados cooperadores de la función educacional del Estado que impartan cursos gratuitos de educación fundamental de capacitación técnico profesional, o de enseñanza de cualquier rama de la educación, tendrán derecho a percibir una subvención anual cuyos requisitos, monto y exigencias serán fijados por decreto del presidente de la Republica expedido a través del Ministerio de Educación y suscrito también por el Ministro de Hacienda.

Artículo 5º - El valor unitario por alumno, fijado de acuerdo con el artículo anterior, se incrementará en el

porcentaje de asignación de zona establecido para el sector fiscal según sea la localidad en que está ubicado el establecimiento.

Artículo 6º - Los establecimientos particulares de educación que cumplan con lo dispuesto en el artículo 3º, tendrán derecho a percibir una subvención fiscal mensual cuyo monto se determinará multiplicando al valor unitario que corresponda conforme a los artículos 4º y 5º por la asistencia media registrada por curso el mes precedente al pago.

El pago de subvención correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo se hará en conformidad a la asistencia media efectiva registrada en el último mes del año escolar precedente.

Artículo 7º - La subvención se pagará mensualmente por las Tesorerías Comunes respectivas, sólo en virtud de una orden de pago que extiendan los Secretarios Regionales Ministeriales de Educación, los cuales deberán hacerlas llegar a la Tesorería Comunal correspondiente a más tardar los días 25 de cada mes.

Las Tesorerías Comunes comunicarán mensualmente a la Secretaría Regional de Educación que corresponde, dentro de los cinco primeros días del mes siguiente, los pagos efectuados en el mes anterior y la información adicional que requiera dicha Secretaría.

Artículo 8º - Corresponderá al Ministerio de Educación Pública velar por el strictu cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley y de su reglamento, sin perjuicio de las facultades privativas de la Contraloría General de la República.

El control y supervigilancia de las leyes sociales y de previsión del personal que se desempeñe en los establecimientos particulares subvencionados, será de competencia exclusiva de los organismos que existen sobre la materia.

Con el objeto de cautelar el interés fiscal y asegurar el adecuado funcionamiento del plantel durante todo el año escolar, el Minsiterio da Educación Pública podrá exigir a los sostenedores de los establecimientos subvencionados, un documento de crédito u otro tipo de garantía independiente por cada establecimiento, que podrá hacerse efectiva en caso de incumplimiento de dicha obligación.

Para los efectos de esta ley, se entenderá por sostenedor a la persona natural o jurídica que asuma ante el Estado la responsabilidad de mantener en funcionamiento un establecimiento educacional, en la forma y condiciones exigidos por esta ley y el reglamento.

Artículo 9º - En caso de infracción de las disposiciones de la presente ley o de su reglamento, el Ministerio de Educación Pública podrá aplicar sanciones administrativas, las que podrán consistir en multas, en caso de cualquier infracción, y cuando esta sea grave, podrá aplicarse una de las siguientes sanciones administrativas: suspensiones, privación total o parcial, temporal o definitiva de la subvención, caducidad del decreto de cooperador o

inhabilidad temporal o perpetua del o de los sostenedores para mantener o participar en el funcionamiento de otros establecimientos subvencionados cooperadores de la función educacional del Estado.

Se considerará, en todo caso, infracción grave la alteración de la asistencia media o matrícula, la adulteración de cualquier documento exigido en la tramitación de la subvención, el cobro indebido de derechos de escolaridad o de valores superiores a los establecidos, las exigencias de cobro y aportes económicos a través de terceros, prohibidos en el artículo 3º, las declaraciones juradas falsas y cualquier otra maquinación dolosa encaminada a obtener el beneficio de la subvención.

Sin perjuicio de la responsabilidad penal que procediere, las infracciones graves serán sancionadas administrativamente con la pérdida definitiva de la subvención, la caducidad del decreto de cooperador e con la inhabilidad perpetua del o de los sostenedores para mantener o participar en el funcionamiento de otros establecimientos subvencionados cooperadores de la función educacional del Estado.

Los Secretarios Regionales Ministeriales de Educación aplicarán las sanciones de multas y suspensiones del pago de los beneficios y corresponderá al Subsecretario de Educación la aplicación de las sanciones de privación total o parcial, temporal o definitiva de la subvención, caducidad del decreto de cooperador o inhabilidad temporal o perpetua del o de los sostenedores.

Contra las resoluciones dictadas por los Secretarios Regionales Ministeriales de Educación podrá reclamarse ante el Subsecretario de educación y contra las dictadas por este, ante el Ministro de Educación.

Los sostenedores de los establecimientos subvencionados podrán reclamar dentro del plazo de cinco días contados desde que se notifique la resolución.

Si la resolución del Ministro fuere desfavorable, el afectado podrá deducir recursos de reclamación ante la Contraloría General de la República.

Artículo 10º - Las donaciones de cualquier naturaleza que se hagan a los establecimientos educacionales particulares subvencionados, no obstarán al pago de la subvención, salvo que ellos se establezcan como exigencias de ingreso o permanencia, en los términos indicados en la letra f) del artículo 3º.

Las donaciones deberán ser declaradas en el mes siguiente a su percepción, acompañándose los documentos constitutivos de ellas otorgados por los respectivos donantes.

Estas donaciones estarán exentas del trámite de insinuación.

Artículo 11º - La subvención, derechos de matrícula, derechos de escolaridad y donaciones a que se refiere el artículo 10º, en la parte que se utilicen o inviertan en el pago de remuneraciones del personal, en la administración, reparación, mantención o ampliación de las instalaciones de los establecimientos beneficiados o en cualquier

fiscal del año correspondiente.

Artículo 15º - Sin perjuicio de lo dispuesto en la letra f) del artículo 3º de esta ley, los establecimientos particulares subvencionados de enseñanza media, podrán percibir por concepto de cobro total mensual, incluídos los derechos de escolaridad y otros, la cantidad que por alumno fije libremente el establecimiento. El pago de este derecho será voluntario para el apoderado, quien podrá aceptar en su integridad o fijar la parte de el que pagará mensualmente.

Los establecimientos subvencionados de educación media en general podrán cobrar, por concepto de derecho de matrícula, por una sola vez en el año, una suma no superior a un 20% de la Unidad Tributaria mensual vigente al momento de efectuarse el cobro.

Artículo 16º - Los establecimientos educacionales subvencionados deberán otorgar comprobantes de pago por los ingresos que perciban y llevar los libros que exija el reglamento.

Artículo 17º - Las solicitudes de los establecimientos educacionales de enseñanza básica y media científico-humanista para obtener el reconocimiento de cooperador de la función educacional del Estado, deberán ser resueltas por el Minsiterio de Educación Publica en un plazo máximo de 60 días contados desde la fecha de su ingreso.

La falta de pronunciamiento en dicho plazo, siempre que se reúnan los requisitos legales reglamentarios, significará el acogimiento de la petición.

Artículo 18º - Los establecimientos subvencionados deberán poder en conocimiento de los apoderados, antes del periodo de matricula, y comunicar al Ministerio de Educación Pública, antes del 30 de noviembre de cada año, la naturaleza y monto de los pagos que deberán efectuar por los alumnos en el año siguiente.

El incumplimiento de esta obligación será considerada infracción grave para los efectos del artículo 9º.

Artículo 19º - Por los establecimientos educacionales que las Municipalidades tomen a su cargo de acuerdo a lo dispuesto en el D.F.L. nº 1-3063, del Ministerio del Interior, de 1980, podrán acogerse el beneficio de la subvención que establece esta ley, siempre que los establecimientos cumplan con los requisitos fijados en el artículo 3º.

Los recursos de origen fiscal o municipal que se destinen a los establecimientos a que se refiere el inciso anterior constituirán ingresos propios de ellos, correspondientes a prestación de servicios.

Artículo 20º - Traspásanse al dominio del Fisco, a título gratuito, por el solo ministerio de la ley, todos los terrenos, derechos y edificaciones pertenecientes a instituciones descentralizadas del Estado que actualmente estén destinadas al funcionamiento de establecimientos educacionales, hogares estudiantiles, colonias escolares y establecimientos de protección de menores.

Facúltase a las empresas creadas por ley, que se rijan por las normas del sector público, para transferir al

Fisco o a las Municipalidades a título gratuito, terrenos y edificios de su propiedad que estén actualmente destinados al cumplimiento de alguna de las finalidades señaladas en el inciso anterior.

Artículo 21º - La Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos podrá entregar en comodato a las Municipalidades del país los bienes raíces o edificios de su propiedad, destinados a servicios de educación en cumplimiento de lo establecido en el D.F.L. nº 1-3063, de 1980, el uso de estos bienes, por un plazo máximo de noventa y nueve años.

La manutención y reparaciones de los edificios será de cargo de los comodatarios.

Artículo 22º - Los establecimientos de enseñanza que estuvieren gozando de subvención según el decreto ley nº 2438 de 1978, continuarán percibiéndola según las modalidades establecidas en la presente ley.

Artículo 23º - Derógase el decreto ley nº 2438, de 1978, a contar de la vigencia de la presente ley.

Deróganse, asimismo, el artículo 73º del decreto ley nº 2327, de 1978, en general, todas las normas legales y reglamentarias incompatibles con las disposiciones de la presente ley.

Artículo 24º - La presente ley comenzará a regir a partir del día 1º del mes subsiguiente a su publicación.

ARTICULOS TRANSITORIOS

Artículo 1º - Lo dispuesto en los artículos 7 y 15

de esta ley regirá a partir del 1º de enero de 1981. En el periodo anterior a esta fecha se mantendrá vigente el régimen actual de los colegios particulares subvencionados de enseñanza media para percibir derechos de escolaridad y matrícula.

Artículo 2º - El reglamento de la presente ley deberá dictarse dentro del plazo de 30 días contados desde la fecha de publicación de esta y será suscrito por los Ministros de Educación y Hacienda.

Registresa en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en la Recompilación Oficial de dicha Contraloría - AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Presidente de la República - JOSE T. MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada - CESAR MENDOZA DURAN, General Director de Carabineros - FERNANDO MATHEI AUBEL, General del Aire, Comandante en jefe de la Fuerza Aérea - Sergio de Castro Spikula, Ministro de Hacienda - Alfredo Prieto Bafalluy, Ministro de Educación Pública.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento - Saluda atentamente a Ud. - Enrique Seguel Morel, Teniente Coronel, Subsecretario de Hacienda.

ANEXO IV

DECRETO MUNICIPAL N° 515/83

REPUBLICA DE CHILE

I. MUNICIPALIDAD DE ARICA

A L C A L D I A

ARICA, 3 DE OCTUBRE DE 1983

DECRETO Nº 515/83

VISTOS:

Lo dispuesto en el D.F.L. nº 1-3063, del Ministerio del Interior; el Decreto Alcaldicio nº 291 de fecha 10 de junio de 1981, y sus modificaciones posteriores; la Circular conjunta nº 1284, de fecha 10 de agosto de 1983 del Ministerio del Interior y Ministerio de Educación; y en uso de las facultades que me confiere el Decreto Ley nº 1289, de 14 de enero de 1976, "Ley Orgánica de Municipalidades".

DECRETO:

APRUEBESE el siguiente Reglamento de Administración del personal del Servicio Municipal de Educación de Arica:

TITULO PRELIMINAR

ARTICULO 1º: Las relaciones laborales entre el Servicio Municipal de Educación de Arica e sus trabajadores, se regularán por el presente Reglamento y les normas jurídicas del Decreto Ley nº 2200 de 1978, y sus modificaciones.

ARTICULO 2º: El personal traspasado, y el que se contrate con posterioridad, se regirá por las normas laborales de remuneraciones y de previsión aplicables el sector privado.

El personal que pubiere optado conforme a lo dispuesto en el Artículo 4º del D.F.L. nº 1-3063 de 1980, conservará el régimen previsional al que estaba afecto sin perjuicio de

poder trasladarse al sistema establecido en el D.L. n° 3500 de 1980.

TITULO PRIMEIRO

DEL INGRESO AL SERVICIO

ARTICULO 3º: Para ingresar al Servicio Municipal de Educación se requiere:

- a. Ser chileno.
- b. Tener Título habilitante otorgado por una Escuela Normal, Universidad, o Instituto reconocido por el Estado.
- c. tener a lo menos Diaciocho años de edad.
- d. Acreditar salud compatible con la función mediante Certificado del Fondo Nacional de Salud.
- e. Acreditar haber cumplido con la ley de Reclutamiento, cuando fuere procedente.
- f. Acreditar idoneidad moral, mediante presentación de Certificado de Antecedentes extendido por el Servicio de Registro Civil e Identificaciones, y Declaración Jurada ante Notario Público aseverando no estar condenado, o que se halle declarado reo por crimen o simple delito de acción pública.
- g. Cumplir con los requisitos establecidos en los llamados a Concurso, cuando proceda.

TITULO SEGUNDO

DE LOS BENEFICIOS

ARTICULO 4º: Las relaciones entre el Servicio Municipal de Educación, como Empleador, y sus trabajadores, se convendrán con lo dispuesto en los

Artículos 7º, 8º, 9º, 10º y 11º del Decreto Ley nº 2200, de 1978, y sus modificaciones.

ARTICULO 5º: En los Contratos de Trabajo deberá establecerse que los Docentes regularán sus funciones de acuerdo a lo señalado en el Calendario Escolar emanado del Ministerio de Educación; que los Directores de las Unidades Educativas tienen facultad para conceder hasta Seis días hábiles de permiso, en al año calendario, con goce de remuneraciones; que el Director del Servicio está facultado para conceder permiso sin goce de remuneraciones a los Docentes que lo soliciten.

TITULO TERCERO

DE LAS FUNCIONES

ARTICULO 6º: El desempeño de las funciones dentro de la Unidad Educativa estarán reguladas por el Reglamento interno de Orden, Higiene y Seguridad aprobado por Decreto Alcaldicio nº 748 de 1981.

TITULO CUARTO

DE LA EXPIRACION DE FUNCIONES

ARTICULO 7º: El término del Contrato de Trabajo se regulará por lo dispuesto en el Decreto Ley nº 2200, de 1978, Artículo 13º, 14º y 15º.

ARTICULO 8º: Cuando el Sr. Alcaide o el Director del Servicio Municipal de Educación estimen necesario precisar actuaciones administrativas presuntamente incorrectas y a objeto de no dejar en indefensión el o los funcionarios afectados

podrán ordenar se incoe Investigación Sumaria o Sumario Administrativo, adaptán dose como norma supletoria el D.F.L. n° 338/60.

ARTICULO 9º: El funcionario afectado por aplicación del Artículo 7º puede representar su caso a la Comisión Conciliadora o, apelar a los Tribunales Ordinarios de Justicia.

TITULO QUINTO

DE LA PROVISION DE CARGOS

ARTICULO 10º: Los cargos de Auxiliares y Admnsitrativos de Liceos y Escuelas Básicas serán provistos por la Dirección del SErviceo Municipal de Educación como asimismo los reemplazos que se presenten en ambos niveles.

ARTICULO 11º: Todos los cargos de Docentes de Enseñanza Media Básica, y Docentes Superioores serán provistos por Concurso de antecedentes y de acuerdo con los requisitos que para cada caso se señalen.

ARTICULO 12º: Para cada llemado a Concurso se formará una Comisión de Concurso que, en base a un estudio de los antecedentes de los oponentes, propondrá una Terna, ordenada alfabéticamente al Señor Alcalde, para su superior Resolución.

ARTICULO 13º: la comisión de concurso será formada por cinco integrantes:

- a) El Director del SErviceo, en representación del Señor Alcalde, que la presidirá.
- b) Dos Directores de Establecimientos del nivel que corresponda, uno de los cuales será el que dirija el Colegio en al que se desempeñará el Docente a contratar.
- c) Un Docente de la especialidad que se proveerá, y el Jefe de la Unidad de personal que actuará como Secretario y Ministro de Fé.

d) Cuando el cargo a proveer sea de Director de un Establecimiento, el docente de la especialidad será reemplazado por el Subdirector del Servicio.

ARTICULO 14º: El trabajo de la comisión constará en Actes cuyo contenido estará a disposición de los oponentes al Concurso.

Los acuerdos de la comisión serán tomados por votos de simple mayoría, y el resultado de su labor deberá darse a conocer en un plazo no superior a 10 días corridos de la fecha de cierre del Concurso.

ARTICULO 15º: Cuando se trate de proveer cargos de Docentes Superiores, la dirección del Servicio elaborará las pautas de requisitos mínimos para la postulación, con indicación de antigüedad, capacitación específica, antecedentes profesionales y experiencia en cargos de jerarquía inferior.

ARTICULO 16º: Los oponentes a los Concursos que llame el Servicio deberán adjuntar a sus antecedentes, obligatoriamente, una Calificación del Director o Jefe Directo, en la que se establezca su labor profesional y sus condiciones personales para la Docencia.

TITULO SEXTO

DEL ESCALAFON

ARTICULO 17º: Créase para todos los efectos contractuales en el Servicio Municipal de Educación los escalafones de enseñanza Média, Enseñanza Básica y Pre-escolar y de Docentes Superiores.

ARTICULO 18º: El Escalafón de Enseñanza Media, reconocerá

los siguientes Grados: Grado 18º como grado de Ingreso y los Grados 16º, 15º y 13º como Escala de grados.

ARTICULO 19º: El Escalafón de enseñanza Básica y Pre-escolar reconocerá como Grados de Ingreso el Grado 20º y los Grados 18º, 16º y 15º como Escala de Grados.

ARTICULO 20º: Los diferentes Grados tendrán un equivalente en Rente expresada en Moneda Nacional y que será la que se consigne en el Contrato de Trabajo.

ARTICULO 21º: En ambos Escalafones: los Grados superiores al 13º en Enseñanza Media y al 15º en Enseñanza Básica y Pre-escolar, serán considerados Grados de Docentes Superiores.

ARTICULO 22º: Cada vez que se produzca una vacante en alguno de los Escalafones, y que afecte a Grados superiores al de Ingreso, dicha vacante será provista por un Docente del Grado inmediatamente inferior que reúna el mayor puntaje conforme a una consignada en el presente Reglamento.

ARTICULO 23º: Establécese una Pauta general de Evaluación en base a los siguientes factores y porcentajes:

- ANTIGUEDAD20%
- PERFECCIONAMIENTO38%
- CALIFICACION DEL DIRECTOR.....27%
- PUBLICACIONES.....10%
- DISTINCIONES ESPECIALES..... 5%

Se dictará mediante Decreto el Reglamento para la aplicación de esta Pauta de Evaluación.

ARTICULO 24º: Los profesores sin Título serán considerados fuera del Escalafón y no tendrán derecho a Ascensos.

ARTICULO 25º:El Servicio se reserva el derecho de fijar las fechas en que se llamará a concurso de Ascensos en los respectivos Escalafones.

ANOTESE, COMUNIQUESE Y ARCHIVASE.

(FOD.) MANUEL CASTILLO IBACETA, CORONEL (E) Y ALCALDE DE ARICA Y LUIS CABANNE VIDAL, SECRETARIO ABOGADO MUNICIPAL.

ANEXO V

DECRETO MUNICIPAL Nº 571/83

MUNICIPALIDAD DE ARICA
A L C A L D I A

ARICA, 23 DE NOVIEMBRE DE 1983

DECRETO N° 571/83

VISTOS:

Lo dispuesto en el D.F.L. n° 1-3063 del Ministerio del Interior; el Decreto Alcaldicio n° 291, da fecha 1° de junio de 1981, y sus modificaciones posteriores; la Circular Conjunta n° 1284, de fecha 10 de agosto de 1983 del Ministerio del Interior y Ministerio de Educación y en uso de las facultadas que me confiere el Decreto ley n° 1289, de 14 de enero de 1976, "Ley Organica de Municipalidades":

DECRETO:

APRUEBASE el siguiente Reglamento para la aplicación de la "Pauta General de Evaluación", consignada en el Artículo n° 23 del Reglamento de Admiminstración del personal del Servicio Municipal de Educación.

ARTICULO 1°: De acuerdo el Artículo n° 23 del Reglamento citado en la Evaluación del personal Docente, se consideración los siguientes aspectos:

- a) Antigüedad.....20%
- b) Perfeccionamiento.....38%
- c) Calificación profesional...27%
- d) Publicaciones.....10%
- e) Distinciones especiales.... 5%

ARTICULO 2º: Cada uno de los aspectos enunciados será evaluado hasta un Máximo de 32 puntos, de acuerdo a normas que se expresen en el Artículo 4º de este Reglamento.

ARTICULO 3º: El puntaje asignada al Profesor en cada aspecto se multiplica por el respectivo coeficiente, de lo que resultará un puntaje ponderado en cada rubro.

La suma de los puntajes ponderados constituirá la Calificación Global del Docente.

ARTICULO 4º: Evaluacion por aspecto:

a) Antigüedad: Se otorgarán 2 puntos por año de Servicio, debidamente certificados hasta un Máximo de 16 años, dando un total de 32 puntos.

b) Perfeccionamiento: Se otorgará 0,05 puntos por hora de perfeccionamiento correspondiente a cursos con evaluación (calificado) y 0,025 puntos por hora de perfeccionamiento correspondientes a cursos sin evaluación (asistencia), hasta un Máximo de 32 puntos.

c) Calificación Profesional: Para los efectos de esta Calificación deberá llevarse a cada Docente una Hoja de vida, en la cual se consignan antecedentes relativos a los aspectos e calificar, según la pauta que se señale:

1. Table de puntales para la Calificación Profesional:

- DEBE MEJORAR	0 punto
- ACEPTABLE	1 punto
- BUENO	3 puntos
- SOBRESALIENTE	4 puntos

PAUTA DE CALIFICACIÓN PROFESIONAL

	DEBE MEJO RAR	ACEP- TABLE	BUE- NO	SOBRE SALI- ENTE
1. Puntualidad y Asistencia				
2. Conocimientos Técnico-profesionales				
3. Desempeño profesional, Rendimientos obtenidos				
4. Prestancia, seguridad y desenvolvimiento frente e otros profesionales y/o apoderados.				
5. Cooperación y/o participación en actividades generales del Establecimiento o de educación Extraescolar.				
6. Adaptabilidad el trahajo conjunto				
7. Cumplimiento en labores administrativas propias del cargo.				
8. Participación en Comités, grupos de estudios o trabajo u otra forma de perfeccionamiento informal.				

d) Publicaciones: Se tomarán en cuenta solamente las publicaciones que se refieran o se relacionan directamente con materias educacionales. El puntaje Máximo será de 32 puntos.

TABLA DE PUNTAJES:

- 1 libro.....15 puntos
- 2 libros.....25 puntos
- 3 libros32 puntos

Folletos:

- 1 folleto.....4 puntos
- 2 folletos.....8 puntos, y así sucesivamente.

Artículos en diarios o revistas:

- por cada artículo publicado se adjudicará1 punto

e) Distinciones especiales: Se considerarán en este rubro las distinciones y premios especiales que las autoridades o Instituciones otorguen a los docentes en reconocimiento de labores relevantes cumplidas con actividades tales como: Educativas, culturales, artísticas, sociales, deportivas u otras.

- Las distinciones que sean otorgadas por Autoridades del Ministerio de Educación e del SERME tendrán una asignación de 10 puntos cada una.

- Las distinciones que sean conferidas por instituciones no oficiales, de reconocida solvencia, tendrán una asignación de 5 puntos cada una.

- El puntaje máximo en Distinciones podrá alcanzar hasta 32 puntos.

ARTICULO 5º: La Calificación Profesional será realizada por una Comisión formada por:

- El Director del Establecimiento, que la presidirá;
- El Subdirector de la Escuela;
- Un profesor designado por el Consejo de Profesores para cada ocasión en que se requiere calificar a un Docente de la Unidad Educativa.

ARTICULO 6º: La Calificación será dada a conocer al Profesor, quien, en un plazo no mayor de 48 horas, podrá representar por escrito a la Co-

misión Calificadora au disconformidad con su calificación.

ARTICULO 7º: La Comisión Calificadora deberá responder por escrito, on un plazo no mayor de 48 horas, a las observaciones formuladas por el Profesor.

ARTICULO 8º: Cumplido el trámite anterior, al profesor en última instancia, en un plazo no mayor de 4 dias, podrá apelar por escrito al Director del Servicio.

ARTICULO 9º: Cuando entre los oponentes se produzca una igualdad de puntaje, se otorgará la primera preferencia al concursante con mayor antigüedad en al ejercicio de la Docencia.

ANOTESE, COMUNIQUESE Y ARCHIVASE.

(FDO.) MANUEL CASTILLO IBACETA, CORONEL (E) Y ALCALDE DE ARICA Y LUIS CABANNE VIDAL, SECRETARIO ABOGADO MUNICIPAL.