

ESTADO, MUNICÍPIO E EDUCAÇÃO: Análise da Descentralização do  
Ensino no Estado de São Paulo (1983-1990).

ERRATA

Página 31, 2º parágrafo, 1ª linha:

onde se lê: A situação vai sofreu ...

leia-se : A situação sofreu...

Página 34, 1º parágrafo, 1ª e 2ª linhas:

onde se lê: ... e a aprovação do Ato Adicional à Constituição em  
1840.

leia-se : ... a aprovação do Ato Adicional à Constituição em  
1834 e a Lei de Interpretação em 1840.

Página 40, 2º parágrafo, 4ª linha:

onde se lê: ... Registrou avanços ...

leia-se : ... Registrou, também, avanços ...

Página 82, 2º parágrafo, 6ª linha:

onde se lê: ... efeitos no cotidiano dos ...

leia-se : ... efeitos no cotidiano dos ...

Página 86, nota 12, 2º parágrafo:

onde se lê: ... parece ... relações ... veículos ... contrário...

leia-se : ... parece ... relações ... vínculos ... contrário ...

Página 99, 1º parágrafo, 6ª linha:

onde se lê: ... em 1974 ...

leia-se : ... em 1874 ...

Página 99, 3º parágrafo, 2ª linha:

onde se lê: ... dedicando-a ...

leia-se : ... dedicou-a ...

Página 113, 4º parágrafo, 4ª linha:

onde se lê: ... expandir-se ...

leia-se : ... expandir ...

Página 121, 2º parágrafo, 3ª linha:

onde se lê: ... ela ...

leia-se : ... pela ...

Página 144, 3º parágrafo, 3ª linha:

onde se lê: ... país um todo ...

leia-se : ... país como um todo ...

Página 145, 2º parágrafo, 3ª linha:

onde se lê: ... "ex-offício", e ...

leia-se : ... "ex-offício", ...

Página 153, 2º parágrafo, 4ª linha:

onde se lê: ... indeferidas ...

leia-se : ... indeferidas ...

Página 199, 2º parágrafo, 3ª e 4ª linhas:

onde se lê: ... na modalidades desconcentradora e municipalizado-  
ra, foram ...

leia-se \_ ... na modalidade municipalizadora, e de desconcen-  
tração foram ...

Página 214, 1º parágrafo, 5ª linha:

onde se lê: ... uso pleno pleno"<sup>29</sup>.

leia-se : ... uso pleno"<sup>29</sup>.

Página 217, 1º parágrafo, 8ª e 9ª linhas:

onde se lê: ... Habitacão ... Habilidade ...

leia-se : ... Habitacional ... Habitacão ...

Página 221, 3º parágrafo, 4ª linha:

onde se lê: ... neste sentido no ...

leia-se : ... neste sentido no ...

Página 246, 3º parágrafo, 3ª e 4ª linhas:

onde se lê: ... sua rede ... da mesma ...

leia-se : ... suas redes ... das mesmas ...

Página 247, 3º parágrafo, 4ª e 9ª linhas:

onde se lê: ... às reivindicações ... (1990:15) ...

leia-se : ... "às reivindicações ... (1990:115) ...

Página 252, nota nº 5, 3ª linha:

onde se lê: ... ela se ostra ...

leia-se : ... ela se mostra ...

Página 259, 2º parágrafo, 6ª linha:

onde se lê: ... e a União<sup>15</sup> ...

leia-se : ... e a União"<sup>15</sup> ...

Página 266, 2º parágrafo, 3ª linha:

onde se lê: ... prefeito de Penápolisado ...

leia-se : ... prefeito de Penápolis ...

Página 268, 3º parágrafo, 3ª linha:

onde se lê: ... dos mesmos ...

leia-se : ... do mesmo ...

Página 274, 3º parágrafo, 1ª linha:

onde se lê: Os primeiros argumentos ...

leia-se : Os principais argumentos ...

Página 280, 2º parágrafo, 2ª linha:

onde se lê: ... execução de trailhos ...

leia-se : ... execução de trabalhos ...

Página 286, 2º parágrafo, 2ª linha:

onde se lê: ... é, em muitos casos autoritária ...

leia-se : ... é, em muitos casos, autoritária ...

Página 291, 1º parágrafo, 7ª linha:

onde se lê: ... na rede municipal os ...

leia-se : ... na rede municipal, os ...

Página 294, 2º parágrafo, 2ª linha:

onde se lê: ... ao ensino municipal ...

leia-se : ... "ao ensino municipal ...

Página 294, 4º parágrafo, última linha:

onde se lê: ... indicativas nesta direção ...

leia-se : ... iniciativas nesta direção ...

Página 295, 3º parágrafo, 4ª e 7ª linhas:

onde se lê: ... predominares ... .. acumulados ...

leia-se : ... predominantes ... .. acumulados ...



CLEITON DE OLIVEIRA

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida por Cleiton de Oliveira e aprovada pela Comissão Julgadora em 09/04/1992

Data: Campinas, 09 de abril de 92.

Assinatura: 

ESTADO, MUNICÍPIO E EDUCAÇÃO:

Análise da Descentralização do Ensino

no Estado de São Paulo (1983-1990)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

1992

CLEITON DE OLIVEIRA

ESTADO, MUNICÍPIO E EDUCAÇÃO:  
Análise da Descentralização do Ensino  
no Estado de São Paulo (1983-1990)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

1992

Tese apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de DOUTOR EM EDUCAÇÃO na Área de Concentração Metodologia do Ensino à Comissão Julgadora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Prof. Dr. Newton Cesar Balzan.

COMISSÃO JULGADORA

Abelardo Barreto

Luís de Deus

Luís de Deus

Luís de Deus

Luís de Deus

## AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível graças ao auxílio e compreensão de várias pessoas, às quais externamos nossos agradecimentos.

Ao Prof. Dr. Newton Cesar Balzan pela paciência, confiança e orientação segura;

Aos companheiros Professores do DASE - Departamento de Administração e Supervisão Educacional da Faculdade de Educação da UNICAMP pelo estímulo e condições propiciadas para a realização deste trabalho;

À UNIMEP - Universidade Metodista de Piracicaba, "campus" de Santa Bárbara d'Oeste, pelo espaço cedido;

Aos que não negaram auxílio e apoio: Prof<sup>a</sup> Darci Aparecida Materazzo, Jodel Nunes da Silva, Prof. Dr. José Carlos de Araújo Melchior, Prof<sup>a</sup> Leda Aparecida Pedroso, Luiz Antonio Miente, Prof<sup>a</sup> Maria Regina Machado de Campos, Prof. Dr. Múcio Camargo de Assis, Prof. Dr. Roberto Moreira e Prof<sup>a</sup> Ruth Adele Dafoe.

Dedico:

À minha mãe,  
Vicentina

Ao meu sobrinho,  
Matheus

## SUMARIO

	PAG.
RESUMO.....	xiii
ABSTRACT.....	xv
INTRODUÇÃO.....	001

### CAPITULO I

CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E O ENSINO BRASILEIRO.....	010
1. Movimento Descentralizador.....	010
1.1. Descentralização do Ensino.....	016
1.2. Conceituação.....	020
2. A Descentralização do Ensino Brasileiro: Sua Caminhada.	027
2.1. Domínio Português.....	028
2.2. A Centralização e a Regionalização.....	032
2.3. A Descentralização na Lei nº 4.024/61.....	042
2.4. A Descentralização na Lei nº 5.692/71.....	046
2.5. A Descentralização na Década de 80.....	050
3. Sobre a Descentralização do Ensino.....	054

### CAPITULO II

CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E O MUNICIPIO BRASILEIRO..	062
1. Evolução Histórica do Município Brasileiro.....	062
1.1. O Município Sob o Domínio Português.....	063

1.2. O Município no Império.....	065
1.3. O Município na Primeira República.....	067
1.4. O Município no Primeiro Período Vargas.....	070
1.5. O Município em Tempo de Reconstrução Democrática..	072
1.6. O Município Novamente em Período Autoritário.....	073
1.7. O Município na Nova República.....	076
2. A Autonomia Relativa.....	082
2.1. O Coronel e o Município.....	085
2.2. O Clientelismo.....	089

### CAPITULO III

O ENSINO MUNICIPAL BRASILEIRO.....	096
1. Rede de Ensino Municipal.....	102
1.1. Ensino Pré-Escolar Municipal.....	107
1.2. Ensino de Primeiro Grau Municipal.....	114
1.3. Ensino de Segundo Grau Municipal.....	121
1.4. Ensino Superior Municipal.....	127
1.5. Outras Modalidades de Ensino Municipal.....	132
2. O Magistério Municipal.....	134
2.1. Estatuto do Magistério Municipal.....	143
3. O Ensino Municipal e os Programas Federais.....	148
4. O Ensino Municipal e os Programas Estaduais.....	154



## CAPITULO IV

A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO.....	161
1. Dinâmica Demográfica e Oferta de Ensino.....	161
2. Programas Centralizados e Desconcentrados.....	169
2.1. Transporte de Alunos.....	172
2.2. PROFIC.....	176
2.3. Jornada Unica Docente e Discente no Ciclo Básico..	181
2.4. Ensino Supletivo.....	186
2.5. Outros Programas.....	188
3. Algumas Propostas de Descentralização do Ensino.....	197
4. Programas de Municipalização do Ensino.....	202
4.1. Programa de Municipalização da Merenda Escolar....	203
4.2. Municipalização das Construções Escolares.....	213
4.3. Municipalização do Ensino Pré-Escolar.....	218
4.4. PROMDEPAR.....	222
4.5. Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo.....	228
4.6. Termo de Cooperação Intergovernamental.....	240

## CAPITULO V

MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO: ARGUMENTOS.....	246
1. Os Argumentos.....	246
1.1. Argumentos dos Representantes dos Órgãos Governamen- tais Estaduais.....	246

1.2. Argumentos dos Representantes Municipais.....	256
1.3. Argumentos das Entidades do Magistério.....	269
2. Análise dos Argumentos.....	280
2.1. O Trabalho Conjunto: Estado/Município.....	280
2.2. Eficiência e Eficácia.....	283
2.3. O Cidadão e o Poder Local.....	285
2.4. Qualidade do Ensino.....	288
2.5. Vínculo Empregatício.....	297
2.6. Privatização.....	299
CAPITULO VI	
CONCLUSÃO.....	301
BIBLIOGRAFIA.....	322

## INDICE DE TABELAS

		PAG.
TABELA I	- Alunado da rede municipal por grau de ensino. Brasil: 1980-1989.....	104
TABELA II	- Alunado da rede municipal por grau de ensino. Estado de São Paulo: 1980-1990.....	106
TABELA III	- Alunado de educação pré-escolar por dependên- cia administrativa. Brasil: 1980-1989.....	109
TABELA IV	- Alunado de educação pré-escolar por depen- dência administrativa. Estado de São Paulo: 1980-1990.....	112
TABELA V	- Alunado do ensino regular de primeiro grau por dependência administrativa. Brasil: 1980-1989.....	115
TABELA VI	- Alunado do ensino regular de primeiro grau por dependência administrativa. Estado de São Paulo:1980-1990.....	118
TABELA VII	- Alunado do ensino regular de segundo grau por dependência administrativa. Brasil: 1980-1989.	122
TABELA VIII	- Alunado do ensino regular de segundo grau por dependência administrativa. Estado de São Paulo: 1980-1990.....	124
TABELA IX	- Alunado do ensino superior por dependência administrativa. Brasil: 1980-1989.....	129
TABELA X	- Pessoal docente da rede municipal por grau de ensino. Brasil: 1980-1989.....	135

TABELA XI	- Pessoal docente da rede municipal por grau de ensino. Estado de São Paulo: 1980-1990.....	138
TABELA XII	- Municípios participantes e alunos atendidos no Programa de Municipalizado da Merenda Escolar. Estado de São Paulo: 1983-1988.....	208
TABELA XIII	- Convênios e funcionários contratados pelas A.P.M <sub>s</sub> . por intermédio do PROMDEPAR: 1988-1990.....	226
TABELA XIV	- Convênios e funcionários contratados pelas Prefeituras Municipais, por intermédio do PROMDEPAR: 1988-1990.....	227
TABELA XV	- Aprovação Escolar no ensino regular de primeiro grau por turno e por dependência administrativa. Estado de São Paulo: 1983-1986..	289
TABELA XVI	- Aprovação escolar no ensino regular de segundo grau por turno e por dependência administrativa. Estado de São Paulo: 1983-1986.....	290
TABELA XVII	- Reprovação por avaliação no ensino regular de primeiro grau por turno e por dependência administrativa. Estado de São Paulo: 1983-1986.....	291
TABELA XVIII	- Reprovação por avaliação no ensino regular de segundo grau por turno e por dependência administrativa. Estado de São Paulo: 1983-1986.....	292

## INDICE DE QUADROS

	PAG.
QUADRO I - Pessoal docente por nível de atuação e por dependência administrativa, segundo o grau de formação. Estado de São Paulo: 1990.....	140
QUADRO II - Distribuição Geral dos Municípios do Estado de São Paulo e dos Municípios conveniados no P.M. E., conforme população.....	237
QUADRO III - Termos aditivos assinados no P.M.E.....	239
QUADRO IV - Opinião dos dirigentes municipais de educação sobre a municipalização do ensino.....	263

## RESUMO

Este trabalho tem por finalidade a análise dos programas de descentralização do ensino, sob a modalidade municipalizadora, desenvolvidos no Estado de São Paulo durante os governos Montoro e Quéricia, no período de 1983 a 1990.

A fim de embasar nossa análise, levantamos subsídios e desenvolvemos reflexões sobre os seguintes assuntos: a centralização, desconcentração e descentralização do Estado e, em especial, da área educacional; a história da descentralização do ensino brasileiro; a evolução do Município no Brasil, arrolando sua atuação em relação à educação; a caracterização da situação atual do atendimento escolar, considerando as três redes pública - federal, estadual e municipal - e a particular; as principais iniciativas do governo federal e de outros Estados visando a implantação e/ou ampliação das redes municipais de ensino; os principais programas centralizados e desconcentrados, desenvolvidos no período, na rede pública estadual paulista.

Os programas de municipalização analisados foram os seguintes: merenda escolar, construções escolares, ensino pré-escolar, pessoal de apoio administrativo, P.M.E. - Programa de Municipalização do Ensino Oficial - e T.C.I. - Termo de Cooperação Intergovernamental. Destes programas, apenas o terceiro e o último objetivaram a formação de redes próprias municipais, os demais visaram a colaboração dos Municípios para com as escolas estaduais.

A pesquisa revelou os problemas existentes para o desenvolvimento de um trabalho conjunto entre Estado e Municípios. Porém, indicou também que estes obstáculos podem e devem ser superados tendo em vista as graves carências que enfrentamos no campo educacional.

O trabalho levou-nos às seguintes conclusões: é perfeitamente possível a coexistência das duas redes de ensino, a partir de um trabalho de planejamento comum, não tendo nenhuma delas condições de, isoladamente, resolver os problemas do ensino público; o Estado deve manter seu poder normativo, de supervisão e desempenhar seu papel redistributivo e equalizador; há necessidade de se rever os instrumentos utilizados para a formalização dos acordos, assim como de se redistribuir os encargos entre os partícipes; estes programas devem ser adequados à realidade de cada Município, considerando suas necessidades e possibilidades; o Estado nem sempre é cumpridor dos deveres acordados, causando com isto descrença em relação ao desenvolvimento de futuros programas; a participação da sociedade, por intermédio de seus elementos representativos, deve ser garantida no desenvolvimento dos programas, possibilitando o exercício da cidadania.

## ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the programs for decentralizing schooling in the State of São Paulo, in the mode of municipalization, and which were developed during the governorships of Montoro and Quéricia, from 1983 to 1990.

In order to establish the basis for our analysis, we collected data and developed considerations with regard to the following subjects: the centralization, deconcentration and decentralization of the State and, in particular, of education; the history of decentralization of the Brazilian educational system; the evolution of the municipality in Brazil, making an inventory of its action relative to education; a characterization of the educational system's capacity to meet present demands, considering the three types of public schooling existent -- federal, state and municipal -- as well as private schooling; the most important initiatives of the Federal Government and of the other States aimed at implanting and/or augmenting municipal schooling; the principal centralized and deconcentrated programs developed during this period in the public school network in the State of São Paulo.

The following programs of municipalization were analyzed: school lunches, school construction, kindergarten, administrative personnel, P.M.E. -- Program for the Municipalization of State-sponsored Education -- and T.C.I. --



Intergovernmental Cooperation Agreement. Of these programs, only the third and the last aimed at forming municipal school networks; the others had as their objective the collaboration of the municipalities with the State-sponsored schools.

This research revealed problems which exist in relation to the development of joint action between the State and Municipalities. However, it also indicated that these obstacles can and must be overcome in view of the gravity of the necessities faced in the educational field.

This study led us to the following conclusions: it is perfectly possible for both school networks -- State and Municipal -- to coexist, starting from the planning, in common, of the actions to be implanted, for neither, alone, has the means to solve the problems of public schooling; the State should maintain its normative power, its supervision, and should play its role of redistribution and equalization; it is necessary to rethink the instruments used to formalize agreements, as well as to redistribute responsibilities among the participants; the programs must be made adequate with regard to the reality of each municipality, considering its necessities and possibilities; the State does not always fulfil the obligations agreed upon, creating a lack of credibility in relation to future programs; society's participation by means of its representatives must be guaranteed in the development of these programs, making the exercise of citizenship possible.

## INTRODUÇÃO

A luta pela descentralização do ensino, ao longo da nossa história, tem sido uma bandeira de educadores, de associações de classe ligadas à educação, de outras entidades da sociedade civil, de administradores públicos e de políticos. Esta luta se insere em um movimento mais amplo, qual seja o da descentralização do Estado, tema este presente nas discussões da última década, em especial durante a Constituinte de 1988.

No campo educacional a descentralização tem como marco referencial o Ato Adicional de 1834, com a determinação das atribuições nesta área, para os governos central e provinciais. Os Municípios envolveram-se também nesta questão, não só pelas solicitações de auxílio que recebiam das Províncias, premidas pela falta de recursos, como também pelas reivindicações que faziam procurando obter algum tipo de atendimento educacional aos seus munícipes.

O envolvimento das três esferas de poder público - federal, estadual e municipal - nem sempre foi tranquilo e uniforme em todo o país. Constatamos que razões políticas, econômicas, culturais e administrativas têm demonstrado que a centralização do ensino não responde às exigências do nosso tempo. Daí as propostas de desconcentração e de descentralização do ensino desenvolvidas em vários Estados.

No Estado de São Paulo estas discussões se intensificaram a partir do início da década passada, durante a elaboração da "Proposta Montoro" de governo, posteriormente,

durante sua gestão e a de Quércia, seu sucessor. Durante o mandato de ambos, vários projetos de desconcentração do ensino foram desenvolvidos no âmbito da própria Secretaria de Estado da Educação, assim como outros de descentralização, tendo os Municípios como parceiros. Estes últimos geraram polêmicas tanto no seio do pessoal da educação, com intensas manifestações e debates promovidos pelas entidades de classe, como também com os prefeitos, dirigentes municipais de educação e políticos, uma vez que alteravam a tradição da presença expressiva do ensino estadualizado.

De fato, a situação paulista é atípica em relação ao país. O ensino estadualizado é uma tradição que se firma a partir da República, com a criação de Escolas Normais e a extensão do ensino para todo o seu território, tanto na zona urbana quanto na rural. Dados da Secretaria de Estado da Educação, referentes a 1990, considerando o ensino pré-escolar, fundamental (primeiro grau) e médio (segundo grau), revelaram que a rede estadual era responsável por 77,06% das matrículas, a rede particular por 12,86% e a municipal por 10,08%. O Estado respondeu, naquele ano, por cerca de 5.500.000 alunos, tendo por volta de 300.000 docentes e funcionários, gerindo uma máquina burocrática lenta e recebendo reclamações sobre o ensino ministrado e em relação ao distanciamento da escola com o meio em que atua.

Diante da extensão da rede estadual e dos problemas vivenciados, não faltaram vozes clamando por maior desconcentração e/ou descentralização objetivando a melhoria da qualidade do ensino.

No Estado de São Paulo, como vimos, coexistem as redes estadual e municipal de ensino, esta atuando preponderantemente no nível pré-escolar. Ao mesmo tempo, os Municípios, em sua grande maioria, desenvolvem um trabalho de suporte às escolas estaduais, destinando-lhes recursos humanos e materiais, além de se encarregarem de determinadas atividades, por intermédio de convênios propostos pela Secretaria de Estado da Educação.

Esta convivência entre o Estado e o Município, nas questões educacionais, nem sempre é harmoniosa. Há escolas estaduais que vêem a Prefeitura Municipal como mera fornecedora de mão-de-obra e serviços, não reconhecendo o trabalho executado e nem o direito de ser portadora de pleitos da população. O Estado, por sua vez, procura repassar encargos, nem sempre cumprindo, a contento, sua parte nos convênios estabelecidos. Há Municípios que desconhecem o trabalho executado pela rede estadual, vendo estas escolas como meros sorvedouros de recursos, havendo casos em que se registram tentativas de ingerência nas atividades internas das mesmas.

Os problemas vivenciados na relação Estado-Município, longe de representarem obstáculos intransponíveis, devem ser vistos como desafios a serem vencidos para o desenvolvimento de uma atuação conjunta. Este trabalho solidário, mais que uma exigência constitucional, torna-se um imperativo tendo em vista os problemas que enfrentamos na área educacional. Nossas carências são de tal monta que nenhuma das instâncias, isoladamente, poderá supri-las. Só um esforço conjunto, contando ainda com o auxílio federal, poderá alterar a situação.

Tendo consciência da magnitude dos problemas que

enfrentamos na área educacional e considerando a necessidade de estudos sobre as relações Estado-Município, de levantamento dos problemas decorrentes da coexistência das redes estadual e municipal de ensino e de análises dos programas de municipalização desenvolvidos nesta área, escolhemos o tema da descentralização do ensino no Estado de São Paulo, desenvolvidos durante os governos Montoro e Quéricia, no período 1983-1990, como objeto do presente trabalho.

## 1. Objetivos

O objetivo geral deste trabalho é o de analisar os programas de descentralização, que têm o Município como parceiro, desenvolvidos pela Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo, durante os governos Montoro e Quéricia, de 1983 a 1990.

Para responder ao objetivo geral procuraremos atingir os seguintes objetivos específicos:

a) Analisar o movimento de descentralização do Estado, clarificando os conceitos referentes à centralização, desconcentração e descentralização, analisando as modalidades em que esta se apresenta;

b) Historiar a evolução da descentralização do ensino brasileiro, contextualizando-a e analisando a legislação referente às atribuições das instâncias federal, estadual e municipal;

c) Historiar a evolução do Município brasileiro, caracterizando sua autonomia, levantando suas fontes de receita e

de despesas e as aplicações na área educacional;

d) Caracterizar a situação do ensino municipal no Brasil e em especial no Estado de São Paulo;

e) Arrolar os principais programas federais e estaduais que têm o Município como parceiro; analisar os programas de municipalização do ensino desenvolvidos no Estado de São Paulo, no período 1983-1990;

f) Caracterizar a atuação dos Municípios paulistas quanto ao setor educacional e analisar suas relações com a rede pública estadual;

g) Analisar os argumentos utilizados pelos representantes do governo estadual, dos governos municipais e das entidades de classe em relação à descentralização do ensino em sua modalidade municipalizadora, explicitando os interesses que estão subjacentes aos discursos.

## **2. Justificativas**

Justifica-se o desenvolvimento do presente trabalho pelas seguintes razões:

a) Os problemas que enfrentamos na área educacional são tais que nenhuma das instâncias - federal, estadual, municipal - isoladamente têm condições de resolvê-los necessitando desenvolver trabalhos conjuntos;

b) A Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo lançou, durante os dois últimos governos, seis programas de municipalização do ensino, necessitando que seus resultados sejam

avaliados tendo em vista a qualidade do ensino;

c) Além dos resultados obtidos, há necessidade de se avaliar o impacto financeiro destes programas, tendo em vista os recursos das diferentes esferas de poder público, suas atribuições e considerando ainda o preceito constitucional de aplicação de mínimos orçamentários em educação;

d) Os programas de municipalização do ensino têm sido causa de polêmicas, havendo a necessidade de analisar os argumentos, tanto explícitos quanto pertencentes à "agenda oculta", dos diferentes segmentos envolvidos nesta questão;

e) Há necessidade de se levantar parâmetros que norteiem o desenvolvimento de futuros trabalhos a serem desenvolvidos em conjunto pelas diferentes esferas de poder público.

### **3. Metodologia**

Para o desenvolvimento deste trabalho foram adotados os seguintes procedimentos:

a) Levantamento bibliográfico sobre o assunto;

b) Consulta e análise de materiais, sobre o assunto, produzidos pelos seguintes órgãos e entidades: MEC - Ministério da Educação; C.F.E. - Conselho Federal de Educação; Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo; C.E.E. - Conselho Estadual de Educação; IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal; Fundação Prefeito Faria Lima, CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal e FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo;

c) Análise dos argumentos empregados nas "exposições de motivos" e do material de divulgação dos diferentes programas, em reuniões do secretário estadual de educação com as entidades do magistério, com a UNDIME-SP e com prefeitos;

d) Análise das manifestações, em publicações e debates realizados em vários Municípios, das entidades de classe do pessoal que atua no magistério público paulista de primeiro e segundo graus.

e) Participação como observador em Congressos e Encontros de Prefeitos e em algumas reuniões com representantes de Comissões Municipais de Educação promovidas pela FUNDAP;

f) Entrevistas com o atual presidente da UNDIME-SP, Prof. Herb Carlini e com o responsável pelo Serviço de Relações Exteriores do Ministério de Educação do Chile, Prof. Dr. Ricardo Hevia Ribas;

g) Análise de palestras e de materiais coletados durante a realização do II Seminário Taller Regional de Formación de Formadores en Planificación y Gestión Educativa, realizado pela UNESCO/OREALC em Santiago do Chile, em outubro de 1990.

A elaboração e a implantação dos programas de municipalização do ensino, as reações que provocaram e os resultados obtidos, refletem grandes tensões na área da política educacional. Procuraremos, a partir da reflexão sobre estas tensões e das análises do processo e dos resultados, responder aos objetivos propostos neste trabalho.

O trabalho foi desenvolvido em seis capítulos. No primeiro analisamos o movimento pela descentralização do Estado,



apresentamos a conceituação de termos referentes ao assunto, contextualizamos a descentralização do ensino, analisamos a legislação concernente e apresentamos uma revisão bibliográfica.

No segundo capítulo analisamos a evolução histórica do Município brasileiro e a influência do coronelismo e do clientelismo sobre o poder local.

No terceiro capítulo apresentamos uma caracterização do ensino municipal no Brasil e, em especial, no Estado de São Paulo, analisamos a situação do magistério municipal e apresentamos os principais programas federais e estaduais, exceto os paulistas, que visam a implantação e/ou desenvolvimento da rede de ensino municipal.

No quarto capítulo focalizamos o Estado de São Paulo, analisando o seu desenvolvimento demográfico e as implicações no atendimento à demanda escolar; apresentamos os principais programas centralizados e desconcentrados do período; arrolamos as principais propostas de descentralização do ensino que foram objetos de estudo da Secretaria de Estado da Educação; por último, apresentamos e analisamos os seis programas de municipalização do ensino desenvolvidos no período em estudo.

No quinto capítulo apresentamos e analisamos os argumentos favoráveis e contrários, explícitos e pertencentes à "agenda oculta", mais comumente empregados pelos representantes do governo estadual, dos governos municipais e das entidades de classe do magistério, em relação à municipalização do ensino.

No último capítulo apresentamos as conclusões do trabalho, partindo dos problemas constatados em nossa realidade

oriundos das relações Estado-Município e da coexistência de diferentes redes de ensino público, levantando a necessidade e possibilidades de um trabalho conjunto entre as diferentes esferas de poder, apontando a necessidade de se alterar este relacionamento e sugerindo pontos que devem ser observados em futuros programas.

#### **4. Contribuição esperada**

Esperamos que este trabalho contribua para uma avaliação das medidas descentralizadoras adotadas no período 1983-1990 no ensino paulista, mediante as análises realizadas das propostas, do instrumento legal utilizado, das formas de adesão aos programas, das atribuições das partes, e dos levantamentos dos resultados e dos efeitos dos mesmos, tanto para o Estado quanto para o Município, sem perder de vista a população atendida e a qualidade do ensino.

A análise da interação entre as redes públicas municipais e estadual poderá facilitar o trabalho do dirigente municipal da educação, contribuindo para uma reflexão sobre sua atuação. Em relação à Secretaria de Estado da Educação, estas análises poderão contribuir para uma possível reorientação no seu relacionamento com os Municípios.

Esperamos ainda que o trabalho contribua para o debate sobre a questão da descentralização do ensino, que possa servir de subsídio para avaliação dos projetos desenvolvidos, assim como referência para a formulação de outros.

## CAPITULO I - CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E O ENSINO

### BRASILEIRO

No presente capítulo será apresentado inicialmente um estudo sobre o movimento de descentralização do Estado e das perspectivas de análise deste movimento, sobre a desconcentração e a descentralização do ensino e um levantamento das modalidades de descentralização mais comumente empregadas; em seguida será feita uma análise da evolução histórica da descentralização do ensino brasileiro; por último será apresentada uma revisão bibliográfica concernente ao tema.

#### 1. Movimento Descentralizador

Constata-se uma tendência internacional, principalmente na Europa, marcadamente a partir da década de 60, de questionamento da centralização do Estado, principalmente quanto aos aspectos econômico, financeiro, administrativo e em relação ao estabelecimento de políticas públicas. Na década de 60 registraram-se reformas municipais nos países escandinavos, na Holanda e na Bélgica; na década de 70 as reformas deram-se na Inglaterra, Alemanha, Itália e Portugal; na década de 80 verificaram-se na França e na Espanha (Borja, 1987:41 e 42).

Este movimento descentralizador responde, à tentativa de encontrar caminhos que atendam às exigências de nosso tempo, procurando equacionar eficiência e eficácia das atividades do

Estado, conciliando-as , ao mesmo tempo, com o exercício efetivo da cidadania por parte de segmentos maiores da população.

As causas que levaram os Estados modernos a centralizarem-se, ao longo do último século, de acordo com Borja (1987: 29 a 33) foram: 1- a concentração do capital e das atividades econômicas (especialmente do capital industrial e financeiro, mais recentemente do capital transacional) debilitaram os poderes locais e reforçaram, relativamente, os poderes centrais, únicos interlocutores com força para servir/negociar/opor-se ao grande capital; 2- o desenvolvimento das funções econômicas do Estado (representado pela criação de banco nacional, correios, meios de comunicação, rede ferroviária, exploração de recursos energéticos, etc.) foi feito a partir do Estado central; mais recentemente a centralização dessas funções econômicas, em diversos países culminou na planificação nacional; 3- o desenvolvimento das funções sociais (política assistencial e de bem estar), destinados a levar educação, cultura e serviços sociais à população, tem sido desempenhado pelo Estado centralizado por razões políticas (representadas pela garantia de um padrão de atendimento a todos os cidadãos), econômicas (devido ao volume de inversões) e administrativas (necessárias para gerir este atendimento); 4- "a lógica do desenvolvimento administrativo burocrático do Estado tem sido um poderoso fator de centralização" e embora se criem organismos descentralizados, regionalmente, a atuação destes de dá de acordo com as determinações centrais; 5- em consequência dos pontos anteriores, formou-se uma classe política e burocrática habituada a operar centralizadamente, realimentando o processo, desestimulando e

freinando movimentos contrários; 6- tanto a política fiscal (imposto de renda, sobre o patrimônio, entre outros) como a política de concessão dos meios de comunicação (rádio e televisão) reforçam a centralização do Estado, que as estabelece, regularmenta e fiscaliza; 7- os partidos políticos de esquerda também têm sido agentes centralizadores, reivindicando estatizações e serviços sociais públicos, menosprezando, muitas vezes, os poderes locais por considerá-los facilmente manipuláveis pelos "caciques", identificando o processo de mudança com a ação do Estado central, por considerarem que "o processo de concentração burocrática e de centralização política se aproximam ou criam condições mais favoráveis ao socialismo"; 8- as organizações sociais populares (sindicatos, associações, federações, ligas, etc), embora em menor grau, tendem a centralizar-se, unificando movimentos e grupos inicialmente dispersos, pela "necessidade de enfrentar-se com os organismos do Estado com poder de decisão real sobre as questões sociais, econômicas e culturais, às quais se refere a ação destas organizações".

Como consequência da centralização do Estado, as classes populares são espoliadas politicamente porque: 1- a centralização afasta os cidadãos dos centros de decisão, afastamento este não só físico como também funcional, uma vez que há distância entre o momento e o lugar da tomada de decisões e o de sua execução; "as classes populares, excluídas do poder econômico e com escassa influência sobre a burocracia são as vítimas principais e majoritárias da centralização"; 2- a centralização neutraliza as

instituições do Estado a que tem acesso a população, inclusive as assembleias legislativas, as quais são "incapazes de seguir a ação dos órgãos executores da burocracia e dos aparelhos do Estado; 3- "o processo de 'tecnificação' e burocratização da política, o desenvolvimento de organismos especiais e o enorme poder dos 'mass-médias', facilita a influência sobre os centros de decisão por vias não públicas, das minorias que detêm o poder econômico (e também militar, cultural, etc.) ao mesmo tempo que tornam mais incompreensíveis, inexecutáveis e inacessíveis o poder político e a administração pública para as classes populares"(Borja, 1987: 33 a 34).

Na América Latina o modelo econômico, tanto o "agro-exportador" quanto o de "substituição de importações", exigiu do Estado uma participação ativa na articulação das economias nacionais com o mercado mundial e na estruturação de um mercado nacional (Esteso, 88: 2-3). A situação política com regimes populistas e autoritários, em vários países, concorreu para a continuidade da centralização. Diante da "internacionalização do mercado", da crise econômica, da "década perdida", do refluxo dos regimes autoritários, da volta à democracia, com governos eleitos pelo povo, e da busca de maior participação a questão da descentralização do Estado entrou na ordem do dia.

Este movimento se verificou, mais recentemente, a partir das propostas de dois grupos, com motivações diferentes, representado de um lado pelos teóricos do desenvolvimento e da planificação e, de outra parte, "pelos partidários de certas teorias neoliberais apologéticas do desenvolvimento atual, cujas prescrições têm sido incorporadas às estratégias do capital

transacional". Os primeiros representados por aqueles que entusiasmados pelas experiências européias, principalmente a espanhola e a francesa, tentam alterar a situação ante "a inoperância das práticas intentadas na base dos paradigmas anteriormente utilizados". Os segundos encontram apoio por parte das correntes neoliberais de muitos governos nacionais e de numerosas corporações multinacionais" (Mattos, 1988: 26-27).

O interesse do neoliberalismo pela descentralização é destacado por Mattos(1988: 28), segundo o qual governos desta corrente têm "postulado a execução de uma estratégia de 'modernização' dos aparelhos institucionais nacionais, que inclui como componentes centrais da agenda respectiva, a desburocratização, a privatização e a descentralização". Borja(1987: 25-26), defensor do movimento descentralizador, afirma que o mesmo deve ser perseguido pelos resultados positivos que pode proporcionar, afastando qualquer influência neoliberal em sua proposição. Para ele esta corrente, ao contrário do que se propala, "não descentraliza de nenhum modo o Estado; pelo contrário, diminui os recursos e as competências reais dos poderes locais, assim como os meios e a autonomia de funcionamento dos organismos que realizam atividades sociais. Na prática, o caráter tecnocrático-centralizador do Estado aumenta, assim como a distância das classes populares em relação às instituições políticas com poder de decisão".

Apesar de haver um consenso sobre a necessidade da descentralização, há críticas quanto a alguns resultados observados em algumas experiências. As críticas mais comuns,

conforme Borja(1987: 63 a 65) são: 1- incrementalismo, "foram criados, novas entidades e organismos sem a supressão de outros", 2- por conseguinte a descentralização tornou-se dispendiosa, não se traduzindo em maior eficácia e produtividade na gestão local; 3- nem sempre se verificou rigor ao se transferir "competências, funções, serviços e recursos" dos níveis superiores aos demais; 4- não foram abertos "novos espaços para a iniciativa e organização da sociedade civil", além disto, "em alguns casos tem contribuído para as marginalizações sociais", isto tem ocorrido mais em função da falta de competência, de recursos financeiros, da reprodução de mecanismos burocráticos, clientelistas e de não inovação na criação de instrumentos eficazes que possibilitem o exercício da cidadania; 5- possíveis "causas perversas" da descentralização têm sido levantadas, as quais tentam explicar suas limitações: transferência de funções e não de recursos, afetando o "welfare state", um meio de ampliar as classes políticas e de consolidar corporativismos administrativos e relações clientelísticas, legitimação dos agentes privados e redução da administração pública à função de apoio ou de coordenação, etc."; o que o autor contra-argumenta, neste caso, é que "se critica a falta ou a deformação da descentralização, porém não a ela".

A fim de se evitar ou pelo menos atenuar estas dificuldades, Borja(1987:117) propõe, para o desenvolvimento do processo descentralizador, os seguintes princípios: 1- "a descentralização deve basear-se em uma vontade política explícita e decidida, em torno da qual haja um grande consenso social e cultural"; 2- "a descentralização do Estado supõe um processo de reorganização



político-administrativa que modifica as estruturas territoriais, a distribuição de competências, de recursos e os mecanismos de representação e participação; 3- a descentralização supõe a opção "pela diversidade e não pela uniformidade", implicando em deixar "uma ampla margem à capacidade de organização de gestão aos organismos regionais e locais".

### **1.1. Descentralização do Ensino**

A descentralização do ensino, que interessa mais de perto a este trabalho, vem ocorrendo nos últimos anos, em quase todos os países latino-americanos, implantada tanto em governos democráticos quanto em ditaduras militares. É de se registrar, ainda, que organismos internacionais ligados à promoção da educação, têm recomendado a descentralização: Nações Unidas (1982), Banco Mundial (1983) e O.E.A. (1987), conforme Hevia (1990:5). A O.E.A. iniciou em 1980 o Projeto Multinacional de Regionalização Educacional pelo qual procura divulgar estudos sobre experiências descentralizadoras, promovendo encontros e seminários especializados sobre o assunto (Sander, 1988:55). A UNESCO, por intermédio da OREALC - Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe - tem discutido o assunto, principalmente no Seminario-Taller Regional de Formación de Formadores en Planificación, desenvolvido em 1989, 1990 e 1991, porém, tem adotado uma atitude de cautela, procurando mostrar pontos positivos e negativos das experiências em andamento.

Constata-se que há um consenso quanto às vantagens da descentralização: um consenso utópico, que vincula diversidade com democracia, e um consenso político, demonstrado pela insatisfação das autoridades com a situação dos resultados obtidos na área educacional (Casassus, 1989:81). Resultados estes que apontam problemas quanto à cobertura, evasão e repetência, enfim quanto à qualidade de ensino oferecido à população. Há que se considerar ainda as razões de ordem histórica e legal, número de pessoas envolvidas no processo educacional, extensão geográfica, diversidades culturais das diferentes regiões e a situação política que levam à exigência da descentralização.

Analisando a situação do poder local em oito países da América Latina, Peñalva e Grossi afirmam que "demandas por descentralização surgem mais frequentemente no interior do aparelho estatal: são prefeitos, governadores, autoridades regionais ou técnicos os porta-vozes de tais solicitações. Por sua vez, as demandas explícitas da sociedade civil, em particular dos setores populares, aparecem concentradas em nível local e são, sobretudo, demandas por bens e serviços, só excepcionalmente pleiteando em prol de mudanças institucionais descentralizantes. Quando o fazem, o que reclamam concretamente é a participação" (in Delgado, Garay e outros, 1989:493).

A ausência da participação popular leva à afirmação de que, em geral, a descentralização vem do centro. No caso educacional, Mello(1988:57) afirma que a população é o "parceiro sempre ausente", uma vez que não está organizada e nem encontra "ressonância para as suas aspirações e necessidades".

Se há um consenso quanto à necessidade de

descentralizar, verifica-se que não há concordância quanto à forma de descentralização a ser adotada. Assim, para aclarar a discussão, torna-se necessário definir as perspectivas de análise da descentralização. Para tanto é possível partir de um paradigma liberal e economicista, baseado em uma perspectiva funcionalista ou partir de um paradigma crítico baseado em uma perspectiva dialética (Hevia, 1990: 13). Neste trabalho nossa opção é pela segunda perspectiva considerando que a mesma leva em conta a realidade em seus múltiplos aspectos, desvelando os interesses dos grupos envolvidos.

Na perspectiva funcionalista<sup>1</sup>, cabe esclarecer, o sistema político é considerado como homogêneo ou monolítico; as políticas são adotadas por seus méritos técnicos; a descentralização leva à maior participação os níveis locais, aumentando a eficiência e eficácia do sistema; visa o benefício da sociedade como um todo; possibilita o contato mais direto com os problemas e apresenta possibilidade racional e imediata de solucioná-los; eventuais falhas quanto aos resultados obtidos devem-se à elaboração deficiente da proposta e/ou implementação inadequada da mesma; considera ainda que os governos autoritários utilizam a centralização e os democráticos a descentralização (Almeida, 1989: 19-21).

Na perspectiva dialética o sistema é percebido como constituído por grupos ou facções que competem por maior poder; a

-----

1. Almeida (1989) emprega as expressões "perspectiva crítica" e "não crítica", Hevia (1990), por sua vez, utiliza as expressões "funcionalista" e "dialética". Optamos pelas duas últimas por julgarmos serem mais precisas.

descentralização ou a centralização é escolhida como estratégia onde o que conta é a eficiência política; a descentralização visa ao aumento da participação e do poder de certos indivíduos ou grupos; os benefícios advindos atenderão ao grupo no poder e aos seus aliados; as injustiças do sistema não só persistirão como poderão aumentar, considerando que o mesmo é excludente; eventuais falhas quanto aos resultados obtidos devem-se às deficiências na elaboração/implantação como também à resistência ativa de grupos que não têm acesso ao poder; governos descentralizados podem ser autoritários, enquanto que sistemas centralizados podem ser democráticos (Almeida, 1989: 19-21).

Embora o senso comum tenda a alinhar descentralização com democracia e centralização com regime autoritário, pelo menos no campo educacional, tal generalização não procede. Exemplificamos tal afirmação tendo em vista as situações da Itália e do Chile, onde no primeiro, país democrático, o ensino básico é centralizado e no segundo, sob a ditura militar foi implantada a municipalização do ensino<sup>2</sup>.

-----

2. Vivendo o Chile, atualmente, um período de transição democrática, não se cogita em voltar ao sistema de ensino anterior. Vozes críticas à municipalização de Pinochet, agora no Ministério de Educação, chegaram à conclusão de que há, neste sistema municipalizado, aspectos positivos. Pretende-se aprimorar o sistema, sem recentralizá-lo, redefinindo o papel dos prefeitos, reforçando a atuação do Ministério que praticamente se anulou no modelo adotado e instituindo o Estatuto do Magistério, o qual, dentre outros aspectos, deve estabelecer um piso salarial para os docentes, cabendo ao Estado Central a suplementação financeira aos Municípios que não tenham condições de remunerá-los. Propõe-se enfim, nas palavras de Ricardo Hevia, que foi um crítico do modelo até então adotado (Hevia e Nuñez, 1989), atualmente responsável pelo Serviço de Relações Internacionais do Ministério da Educação, "uma nova municipalização".

No caso italiano, a centralização explica-se por razões históricas, tendo em vista a formação do estado nacional.

## 1.2. Conceituação

O binômio centralização/descentralização tem como ponto chave a expressão "centro". Assim, na descentralização estaríamos nos afastando do centro, ou seja, as decisões e as definições de ações e alocação de recursos, em graus variados de autonomia, seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais.

A centralização pressupõe a tomada de decisão a um nível central, representado no caso educacional tanto pelo Ministério de Educação, nos países unitários, como em nível de Secretaria Estadual, nos federados. O que a caracteriza é o fato de que as decisões são tomadas por um pequeno grupo, que expressa a vontade política do centro, com jurisdição sobre determinado território, com poder sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos e programas e controle sobre a sua execução.

Rondinelli e colaboradores (1986: 10 a 26) classificam a descentralização em quatro tipos: 1- desconcentração, ou seja, a delegação de "autoridade ou responsabilidade administrativa a níveis inferiores dentro do ministério e agências do governo central"; 2- delegação, ou seja, "a transferência de responsabilidade administrativa por funções especificamente definidas a organizações que estão fora da estrutura burocrática regular e controladas indiretamente pelo governo central; 3- devolução, ou seja, "a criação ou fortalecimento financeiro ou legal - a unidades subnacionais do governo, cujas atividades estão substancialmente fora do controle direto do governo

central"; 4- privatização, ou seja, a transferência de atividades para a responsabilidade de "organizações voluntárias" ou "para empresas privadas".

Uma análise desta classificação foi feita por Hevia (1990: 15-16), na qual o mesmo conclui que Rondinelli e seus colaboradores tendem a "identificar a centralização com a atividade estatal e a descentralização com a atividade privada, como os polos extremos de um contínuo". Na realidade é possível centralização nas atividades privadas<sup>3</sup>, como no caso dos monopólios, assim como descentralização em atividades governamentais, como por exemplo a autonomia dos governos municipais em determinados setores.

Examinando a questão da descentralização, Lobo (1990: 7) classifica em três possíveis vertentes as formas pelas quais a mesma se expressa: 1- "da administração direta para a indireta", tratando-se, neste caso, da formação de "empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias, funções que, sob a justificativa da necessidade de agilização das ações governamentais, compõem hoje um corpo poderoso à margem do

-----

3.0 trabalho de Rondinelli e colaboradores foi elaborado para o Banco Mundial e divulgado pelo mesmo. A este respeito afirma Dowbor (1987: 18): "Há uma certa confusão, criada particularmente pelo Banco Mundial, que identifica descentralização ou privatização. É importante salientar que a relação de propriedade nem sempre é essencial para o tipo de gestão econômica. Muitas empresas estatais regem-se perfeitamente por mecanismos de mercado, tanto nos países capitalistas como nos socialistas, e um plano dispõe de muitos mecanismos para orientar a produção de produtos privados. O fato de empresas pertencerem ao Estado não significa de modo algum que tudo pertence a uma entidade central, da mesma forma que não se pode dizer que as empresas nos países capitalistas pertencem todas a uma entidade global chamada 'o capital'".

controle central"; 2- "entre níveis de governo", referindo-se às relações intergovernamentais, implicando na delegação de maior poder aos Estados e Municípios, incluindo a dimensão financeira (redistribuição das receitas públicas) e a político-institucional (reordenamento das competências governamentais); 3- "do Estado para a sociedade civil", representada por dois grupos, sendo um deles composto pelos privatistas que defendem a "privatização de um conjunto de atividades econômicas que foram, nas últimas décadas, absorvidas pelo Estado" e o outro grupo representado pelos defensores de "uma articulação maior entre a sociedade civil e o Estado, através da cooperação mútua na prestação de determinados serviços públicos, geralmente ligados à área social".

Em relação à terceira vertente - "do Estado para a sociedade civil" - já foram apresentadas as críticas ao primeiro grupo, representado pelos privatistas. Em relação ao segundo grupo, representado pelos que defendem "uma articulação maior entre a sociedade civil e o Estado", há que se apontar o risco que se corre em relação a uma possível privatização, representada, no caso da educação, pelo incentivo às escolas comunitárias.

O Banco Mundial, conforme Oliveira (1990: 39) propõe em relação ao financiamento da educação, dentre outras medidas, a "descentralização da administração da educação pública e fomento à expansão das escolas privadas e das escolas financiadas pelas comunidades". Para a consecução deste objetivo "o Banco Mundial sugere, entre outras coisas: a) reduzir a fiscalização das

escolas privadas e comunitárias sob a alegação de que 'uma fiscalização demasiado rigorosa impede que ambas contribuam para o desenvolvimento educacional, com vistas a diminuir a carga financeira do governo privado ou locais' (diga-se, da comunidade); b- descentralizar a administração e a oferta de ensino pois 'com a descentralização da administração e o fomento às escolas comunitárias e privadas também se obtêm mais recursos das famílias e de outras fontes'. Ressalta o Banco Mundial, no entanto, que a contribuição mais importante dessa política é a melhoria da eficiência, através da competição que se estabelecerá entre escolas públicas e entre estas e as privadas".

No presente trabalho interessa-nos a segunda vertente, considerando que procuraremos examinar os programas intergovernamentais desenvolvidos na área do ensino. Muito embora seja fundamental a participação da sociedade civil na formulação, implantação e avaliação das políticas públicas, entendemos que este envolvimento deva ocorrer visando a transparência e a democratização do processo, objetivando a extensão do oferecimento dos serviços educacionais, com qualidade, para a população. Há que se reforçar, no entanto, que não se pretende a privatização, claramente expressa ou potencialmente presente, representada pela terceira vertente.

A partir de uma perspectiva crítica "o grau de centralização ou descentralização em um país se define pelo grau de poder e controle social que determinados grupos ou atores sociais exercem sobre o domínio particular da atividade pública". (Hevia, 1990:16).

Na América Latina, de modo geral, a experiência tem



evidenciado dois processos gerais: a desconcentração e a descentralização (Casassus, 1989:14-15). Conforme este autor a desconcentração reflete processos cujo objetivo é o de assegurar a eficácia do poder central e a descentralização busca o mesmo em relação ao poder local.

Por desconcentração entende-se a delegação de determinadas funções a entidades regionais ou locais que dependem diretamente do outorgante, isto é, um processo pelo qual se transfere funções de "um órgão do Estado a outro, que goza de sua mesma personalidade jurídica, mas que pertence a um nível territorial menor". Por descentralização entende-se que as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de ação; a transferência de funções se dá, neste caso, de um órgão central (Ministério ou Secretaria de Educação) a outro, que poderá ter personalidade jurídica diferente, seja a Secretaria Estadual, a Prefeitura Municipal ou entidades privadas. Daí afirmar-se que a primeira refere-se à estrutura de decisão do poder e a segunda à configuração espacial de uso e controle do mesmo. (Hevia, 1990:17, 18 e 94).

Além da descentralização administrativa há ainda a descentralização política, na qual não só se dá a "delegação de função a uma unidade geográfica menor", como também há "o repasse de poder que acompanha estas funções". Esta descentralização pode se dar de duas maneiras: "a devolução de poderes a uma instância governamental já constituída", podendo ser o Estado ou a

Prefeitura Municipal, por exemplo; e "a devolução de poderes de decisão e fiscalização a grupos ou organizações" que não tenham vínculos empregatícios ou funcionais com as autoridades executoras. (Brooke, 1989, 30-31).

Os processos gerais de descentralização são efetivados por intermédio de três modalidades: regionalização, municipalização e nuclearização (Casassus, 1989:14-15). A regionalização pode compreender um ou mais Estados ou um grupo de Municípios. A Municipalização, por sua vez, como o nome indica refere-se a cada Município em particular. A nuclearização<sup>4</sup> é concebida como nova forma organizativa, constituída de escolas rurais dispersas e com problemas semelhantes, utilizando-se do microplanejamento e observando estreita vinculação com o meio no qual estão inseridas. (Casassus, 1989:16); esta modalidade pode se desenvolver com base na participação dos docentes, pais e membros da localidade ou limitar-se apenas "a realizar intercâmbios limitados com base em hierarquias fortemente concentradas" (Gonzáles, 1989:1).

Centralização e descentralização não podem ser considerados como "conceitos absolutos" e sim como "conceitos complementares", como "pontos extremos opostos de um longo espectro" (Vieira, 1971:2), dentro do qual a política governamental, em nosso caso na área do ensino, tende mais para

---

4. A nuclearização foi uma inovação de curta duração, criada no Peru, para a educação indígena, no início da década de 70.

um lado ou para outro, dependendo da época e da região<sup>5</sup>.

A análise das políticas de descentralização do ensino pode ser feita a partir de três âmbitos ou domínios: gestão econômico-financeira, administrativa e "pedagógica curricular" (Hevia, 1990:23). O estudo da evolução histórica do ensino brasileiro, na segunda parte deste capítulo, será feito considerando estes domínios.

No caso educacional brasileiro, há concordância de que o mesmo não deva ser centralizado, em nenhum dos âmbitos citados, dentre outras possíveis razões, pelas seguintes: historicamente, desde o Ato Institucional de 1934, as Províncias, hoje Estados, tiveram atribuições na manutenção e desenvolvimento de redes escolares; os Municípios, desde o século passado, têm se encarregado, de forma variada, de atividades nesta área; as Constituições têm estabelecido a aplicação de mínimos orçamentários, nas três esferas de poder público, para a área educacional, desde 1934, excetuando-se as dos períodos autoritários, muito embora a Emenda Constitucional de 1969 coloque a obrigação apenas para os Municípios; a legislação educacional em vigor incentiva a existência de redes de ensino nas diferentes instâncias de poder público; a vasta extensão

-----

5. "Se é verdade que Estado 'integralmente centralizado não existe e, indubitavelmente, jamais existiu' (citando M. Waline) e que o Estado inteiramente descentralizado é inconcebível, não é menos verdade porém, que o conceito exato de autonomia (a aptidão para se governar livremente, o poder de fazer suas leis e a capacidade de determinar órgãos de representação) somente é aplicável à coletividade local com relatividade.

Castro, José N. de, "Morte ou ressurreição dos municípios ?: Estudo da autonomia no Brasil e na França", Rio de Janeiro, Forense, 1985, p. 18.

territorial, as diversidades regionais e locais exigem currículos flexíveis e adaptáveis às suas realidades; a gigantesca população escolar da rede pública que, segundo estimativas do MEC para 1989, em relação ao ensino pré-escolar, de 1º e de 2º graus, conjuntamente, teria cerca de 25.881.000 alunos, 1.196.700 docentes, 198.023 estabelecimentos de ensino, sem contar o pessoal técnico-administrativo; o desenvolvimento de inúmeros projetos, tanto em nível federal, quanto estadual, de experiências de parcerias ou de atividades descentralizadas no setor; e educadores, políticos e entidades da sociedade civil, ao longo dos anos, têm lutado contra o centralismo.

Constatamos, então, que há concordância contra a centralização, porém, verificamos que há discordância quanto às modalidades descentralizadoras adotadas e/ou propostas. Os atores atuais que participam desta discussão e os argumentos em que se baseiam serão analisados no capítulo V deste trabalho.

A análise de políticas descentralizadas deve ser feita à luz da evolução histórica da educação no país, da legislação, dos planos e projetos governamentais, do relacionamento União - Estado - Município, do poder local, dos movimentos encetados pelos profissionais da educação e outras entidades da sociedade civil, administradores públicos, políticos e pesquisadores. É o que analisaremos nas partes seguintes deste trabalho.

## **2. A Descentralização do Ensino Brasileiro: Sua Caminhada**

A evolução histórica da descentralização do ensino no

Brasil será apresentada em cinco etapas: na primeira os estudos referem-se ao período do domínio português, na etapa seguinte aos períodos imperial e republicano até o final do Estado Novo, na terceira à tramitação e aplicação da Lei nº 4.024/61, na quarta à aplicação da Lei nº 5.692/71 e na última à década de 80, culminando com a elaboração da nova Constituição. O critério<sup>6</sup> utilizado para esta periodização foi o da descentralização administrativa, curricular e financeira do ensino.

## 2.1. Domínio Português

A fim de colonizar a nova terra, D. João III, em 1532, implantou o sistema de capitanias hereditárias, sistema adotado anteriormente na colonização da Ilha da Madeira. As capitanias constituíam-se em prebendas da coroa, cabendo aos donatários explorá-las, embora as terras continuassem pertencendo ao rei.

As capitanias formavam unidades administrativas, tinham objetivos militares e econômicos, cuidando da defesa externa e procurando desenvolver atividades que favorecessem o comércio português (Faoro, 1976:117). O território das capitanias era dividido por comarcas, estas formadas por vilas ou cidades, que por sua vez eram compostas por freguesias, que eram

-----

6.Tradicionalmente os livros de História da Educação têm empregado o critério político para a periodização. Ultimamente, outros critérios têm sido utilizados. Assim, por exemplo, Freitag (1980) utiliza o critério econômico, Ribeiro (1978) se vale do critério econômico-político-social. Para este trabalho outros critérios poderiam ter sido utilizados. A opção tomada, porém, não significa que os aspectos econômicos, sociais e culturais serão descurados.

subdivididas em bairros (Prado Jr., 1987:306).

As sesmarias eram grandes propriedades, concedidas pelos donatários ou pela própria coroa, a fim de que fossem exploradas. Os sesmeiros mais ricos possuíam seus próprios engenhos, moendo cana de sua propriedade bem como daqueles com menores posses. Além dos sesmeiros, havia ainda os agregados, pessoas mais pobres, que trabalhavam para os proprietários. A convivência, a dependência econômica e a necessidade de se auxiliarem por razões de segurança, defendendo-se do assédio de estrangeiros e de índios, levou à criação de laços envolvendo os mais pobres aos ricos e poderosos.

A diminuição do tamanho das sesmarias a partir do final do século XVIII, a existência de posseiros e de pequenos agricultores e o fim do morgadio<sup>7</sup> em 1835, levaram à multiplicação de propriedades, conseqüentemente a uma maior dependência dos pequenos proprietários em relação aos grandes senhores de terras.

O prebendalismo atrasou a formação de um Estado moderno no Brasil, uma vez que da administração patrimonial demorou para se chegar à burocrática, colaborando, também, para "acelerar a transformação do latifúndio num trampolim de poder local" (Uricoechea, 1978:42).

Com o fracasso, por razões diversas, do sistema de

-----  
7. Pelo morgadio todos os bens eram herdados pelo filho primogênito, com isto as grandes propriedades permaneciam sem serem subdivididas. A abolição do morgadio obedece na verdade ao interesse de impedir a existência de proprietários muito poderosos que, eventualmente, poderiam obstaculizar a administração do reino (Viana, 1973:23).

capitanias hereditárias instalou-se, a partir de 1549, o governo geral. Com isto a administração patrimonial foi cedendo, embora incipientemente, lugar à administração burocrática. Este sistema<sup>8</sup>, com um único governador geral ou com dois, vai perdurar até a vinda da família real.

Com a vinda dos jesuítas em 1549, iniciou-se o desenvolvimento do ensino sistematizado no Brasil, atendendo não só aos interesses portugueses, procurando assenhorear-se da nova terra e preservar seus domínios, como também da Igreja Católica, buscando a conversão dos gentios, o aumento do número dos seus adeptos e na tentativa de que a Reforma não se expandisse. Em pouco mais de dois séculos os jesuítas fundaram inúmeros colégios e seminários ao longo do território brasileiro, sendo expulsos em 1759, sob a alegação de que a Companhia de Jesus "dominada pela ambição de poder e de riquezas, procurava manejar os governos", que seu ensino "envelhecera e petrificara", que eram responsáveis pela miséria econômica e intelectual do reino", além de que "novas concepções filosóficas e científicas" e "novos ideais e tipos pedagógicos" se opunham a ela (Azevedo, 1964:537 - 538); é de se registrar ainda os problemas advindos da oposição dos jesuítas à utilização dos índios como escravos.

Para substituir o ensino jesuítico estabeleceu-se o sistema fragmentário e rudimentar de "aulas régias", mantido pelo

-----

8. Até 1572 sucederam-se três governadores gerais: Tomé de Souza, Duarte da Costa e Mem de Sá. A partir desta data deu-se a divisão em dois governos gerais - o do norte e do sul - tendo Porto Seguro como linha divisória. Nova experiência com um único governo geral foi experimentada de 1577 a 1608, quando deu-se novamente a divisão em dois governos gerais, perdurando o sistema até 1808.

"subsídio literário"<sup>9</sup>, imposto criado para tal finalidade. As "aulas régias" ficavam muito aquém das escolas jesuíticas em "grau de método, ensino e regularidade" (Silva, 1969:187), além de serem pouco disseminadas, sendo que "ao fim do período colonial, só havia escolas nalgumas cidades e vilas, e ainda assim mal providas de mestres (Lourenço Filho, citado por Arelaro, 1980:33).

A situação vai sofrer mudanças a partir da vinda da família real portuguesa para o Brasil, em 1808, fugindo da política expansionista napoleônica. O Brasil foi elevado à categoria de Reino-Unido e para atender à corte e à condição de capital, foram criados cursos superiores, imprensa, biblioteca e desenvolvidas atividades culturais, além de outros melhoramentos. O desenvolvimento do ensino superior e a não preocupação com o popular, evidenciou o "propósito exclusivo de proporcionar educação para uma elite aristocrática e nobre que compunha a Corte", porém, é de se registrar que se introduziram "hábitos de pensamento e de ação que vigoravam na Europa do século XIX e compuseram a ideologia da burguesia brasileira em ascensão, no final do século" (Romanelli, 1987:38-39).

---

9.0 "subsídio literário" era cobrado "para custeio dos mestres-escolas, percebido sobre cada rês abatida, sobre aguardente destilada e em algumas províncias, como a do Maranhão, sobre carne seca do interior", conf. Oliveira Lima, citado por Fleiuss, Max. História Administrativa do Brasil, S.P., Melhoramentos, 1925, p.90.



## 2.2 A Centralização e a Regionalização.

Com a volta de D. João VI para a Europa o príncipe D. Pedro passou a governar o país. Portugal, antevendo os caminhos a serem percorridos pelo Brasil, por intermédio de sucessivas medidas, tentou diminuir a autoridade do príncipe regente. A situação do país, porém, já não era a mesma do século anterior. O desenvolvimento alcançado exigia maior liberdade, os grandes proprietários rurais, seus aliados e os políticos apoiaram o príncipe, colocando-o contra a recolonização e a frente do movimento de independência. Esta deu-se sem a participação popular, "praticamente à revelia do povo; e se isto lhe poupou sacrifícios, também afastou por completo sua participação na nova ordem política. A independência brasileira é fruto mais de uma classe que da nação tomada em conjunto" (Prado Jr., 1963:50).

A Assembléia Constituinte, instituída em maio de 1823 e dissolvida em novembro do mesmo ano, previa a criação de "escolas primárias em cada termo, ginásios em cada comarca e universidades nos mais apropriados locais" (Azevedo, 1964:565). Uma comissão, nomeada por D. Pedro I, elaborou a Constituição de 1824, conservando em suas linhas gerais o projeto anterior e o de "comum das Constituições da época de que aliás fartamente se inspirou" (Prado Jr., 1963:57), tendo como inovação a criação do poder moderador<sup>10</sup>.

Em relação à educação, esta Constituição, garantiu a

-----

10.O poder moderador dava ao imperador, dentre outras atribuições, o direito de escolher os senadores, nomeação do gabinete, sanção e veto dos atos do poder legislativo.

instrução primária gratuita a todos, além da criação de "Colégios e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes", conforme Art. 179, XXXII e XXXIII, respectivamente.

A lei de 15 de outubro de 1827, "única lei geral, relativa ao ensino elementar que se promulgaria até 1946" (Silva, 1969:193), determinou a criação de escolas em todas as cidades, vilas e lugarejos, embora na prática pouco se tenha realizado neste sentido.

Com a abdicação de Pedro I, em 7 de abril de 1831, devido à menoridade do sucessor, o Brasil passou pelo período regencial<sup>11</sup>, inicialmente com a regência trina e posteriormente com a una até 1840, quando foi declarada a maioria e o governo passa às mãos de Pedro II. No período regencial, dentre os fatos marcantes, registraram-se os seguintes: revoltas que eclodiram em diferentes províncias<sup>12</sup>; as atribuições do imperador foram modificadas, perdendo, dentre outros, o poder de dissolução das

-----

11. Por nove anos o país esteve sob o governo regencial. Iniciou-se o período com a regência trina provisória, indo de 7 de abril de 1831 a 17 de junho de 1831, composta pelo Marquês de Caravelas, José Joaquim Carneiro de Campos Vergueiro e pelo Brigadeiro Francisco de Lima e Silva; a regência trina permanente, de 17 de junho de 1831 a 12 de outubro de 1835, foi formada pelo futuro Marquês de Monte Alegre, Deputado José da Costa Carvalho, por João Bráulio Muniz e novamente pelo Brigadeiro Francisco de Lima e Silva; a regência una permanente, de 12 de outubro de 1835 a 18 de setembro de 1837, esteve sob a direção do Padre Diogo Antonio Feijó; a regência una interina e de pois definitiva, de 19 de setembro de 1837 a 23 de julho de 1840, esteve sob a direção de Pedro de Araújo Lima.

12. As principais revoltas do período foram: a Cabanagem na Província do Grão Pará, a Farroupilha em São Pedro do Rio Grande do Sul, a Sabinada na Bahia e a Balaiada no Maranhão. A segunda e a última só se encerraram durante o segundo reinado.

Câmaras; deu-se a criação da Guarda Nacional em 1831; e a aprovação do Ato Adicional à Constituição em 1840.

O Ato Adicional, em 1834, ampliou os poderes provinciais em detrimento ao central e ao local. Ao governo central, no campo educacional, ficou reservado o direito de legislar e promover o ensino superior em todo o país e o ensino, em todos os graus no Município da Corte; às Províncias delegou o ensino primário e secundário (Silva, 1969:195), sendo este o primeiro marco da descentralização do ensino no período, continuando a educação popular em estado de penúria<sup>13</sup>.

Contra os poderes provinciais, considerados excessivos, a Lei de Interpretação, em 1840, retirou-lhes algumas atribuições, reforçando o poder central. A criação do Conselho de Estado, lei de 23 de novembro de 1841, reforçou ainda mais o poder central. Outro reforço veio com a Reforma do Código do Processo Criminal, lei de 3 de dezembro de 1841, aumentando o poder do Ministério de Justiça em detrimento ao poder local. A reforma eleitoral de 1846, com o argumento de atualização monetária, aumentou os valores mínimos para os que pleiteavam cargos políticos.

A reação a essa centralização não se fez por esperar,

-----

13. Uma análise dos relatórios das Províncias evidencia críticas em relação a: qualidade do ensino; baixos salários; preocupação inicialmente em se adotar o método Lancaster e posteriores críticas as mesmo; necessidade de criar Escolas Normais; inconveniência do professor lecionar em sua própria residência; impedimento de estudos para os negros; permissão de castigos físicos, sendo que em algumas Províncias os mesmos são regulamentados. Conforme Moacyr, Primitivo, "A instrução e as Províncias (subsídios para a História da Educação do Brasil), 1834-1889", S. Paulo, Cia Editora Nacional, 3 volumes, 1939-1940.

o movimento ganha corpo a partir dos anos 60. Em resposta, o Gabinete Rio Branco diminuiu o poder do Ministério da Justiça, o poder provincial foi ampliado pelo Decreto nº 4644, de 24 de dezembro de 1870 e completou o movimento a lei Saraiva de 9 de janeiro de 1881, com eleição direta, tornando elegíveis os não católicos e os naturalizados.

A economia brasileira, no final do período imperial, tinha sua grande força na produção cafeeira. Os barões do café, ao lado dos proprietários rurais das lavouras tradicionais - açúcar, algodão, tabaco - dominavam econômica e socialmente o país. O crescimento das camadas médias e "a participação de seus elementos na vida pública através das atividades intelectuais, militares (exército) e mesmo religiosas criam condições de expressão de seus interesses mais amplos como o de participação no aparelho do Estado " (Ribeiro, 1978:46).

A somatória de vários fatores políticos e sociais, dentre os quais as questões religiosa, militar e referentes à libertação dos escravos, culminaram com a mudança para o regime republicano. "Sob o novo regime político permaneceram praticamente, a mesma estrutura de poder, a mesma mentalidade, as mesmas instituições básicas, enfim, os mesmos interesses dos grupos ou classes que se estruturaram no período imperial", embora seja um movimento não mais aristocrático e sim burguês (Nagle, 1974:283).

A Constituição de 1891 consagrou a federação, deu maior autonomia aos Estados, baseou-se, quanto ao regime parlamentar, no sistema inglês e, quanto ao princípio federativo,

no sistema americano (Azevedo, 1964:622). Em relação ao ensino, manteve a dualidade de sistemas, reservando à União o direito de "criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados" e "prover a instrução secundária no Distrito Federal", aos Estados cabendo a instrução primária e na prática também a educação profissional.

Esta dualidade refletiu a distância que havia "entre a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e superiores) e a educação do povo (escola primária e escola profissional)" (Romanelli, 1987:41), mantendo conseqüentemente a distinção entre as profissões liberais e as manuais ou mecânicas.

O período estudado caracterizou-se por uma legislação central rígida referente ao ensino secundário e ao superior. Apenas em duas ocasiões experimentou-se um regime de "desoficialização" - Reforma Leôncio de Carvalho, Decreto de 19 de abril de 1879 e a Reforma Rivadávia, Decreto número 8659, de 5 de abril de 1911. A primeira propunha a liberdade de ensino, abolia a frequência e as avaliações durante o ano letivo, exigindo apenas os exames finais, atendo-se a inspeção federal à questão da moralidade e higiene. A segunda propunha a autonomia dos estabelecimentos de ensino, suprimindo as exigências oficiais, ficando as escolas particulares liberadas tanto da autorização para o funcionamento quanto da fiscalização dos órgãos públicos.

Os resultados das duas experiências foram negativos "e com tal insucesso que o Governo teve de recuar logo no caminho em que se aventurou", as experiências "foram profundamente nefastas para a educação da juventude e só contribuíram para desmoralizar

ainda mais o ensino do país" (Manifesto dos Educadores mais uma vez convocados<sup>14</sup>). Os alunos deixaram de frequentar as aulas, as escolas se multiplicaram em busca de lucros, formando bacharéis e médicos sem condições mínimas para exercerem suas funções.

Após a lei de 1827, a primeira interferência do governo central no ensino primário deu-se em 1918, nacionalizando-o, fechando escolas alemãs e destinando recursos para este grau de ensino aos Estados sulistas. Em 1921 foi realizada a Conferência Interestadual de Ensino Primário cujos trabalhos concluíram favoravelmente pelo "princípio da missão constitucional da União para intervir na difusão do ensino primário" com o objetivo de combater o analfabetismo; especialmente, confirmaram a competência da União em subvencionar as escolas primárias estaduais e definir as exigências compatíveis para a fiel execução de medidas dessa ordem" (Nagle, 1974:137).

Na área educacional, ainda na década de 20, registraram-se reformas importantes em vários Estados - São Paulo, Bahia, Ceará, Minas Gerais e Pernambuco - além do Distrito Federal . Deu-se ainda a fundação da A.B.E. - Associação Brasileira de Educação - que desempenhou, por vários anos, importante papel pelos congressos e manifestações que organizou.

A inexistência de partidos nacionais fortes, prevalecendo as várias agremiações estaduais, aliada à

-----

14. Tal como o "Manifesto" de 1932, este teve Fernando de Azevedo como redator e foi publicado em 1º de julho de 1959, durante os debates que se travavam sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

descentralização federativa, consagrada na Constituição, levou o poder central a dialogar com os governadores para poder dirigir o país. A "política dos governadores" ou "política dos Estados", conforme Campos Salles, seu criador, garantiu um "esquema que daria estabilidade por 30 anos ao sistema de 1889 " (Faoro, 1976:316).

Os vários movimentos e dissensões na década de 20, a quebra do café em 21 e de maneira mais aguda em 29, o constante "estado de sítio", o crescimento, embora tímido, da camada média, as exigências da industrialização nascente e o esgotamento da "política do café com leite" levaram a um impasse culminando com a tomada do poder por Getúlio Vargas em 1930. Iniciou-se o período de recentralização política, marcando o fim do modelo econômico "agro -exportador" e partindo para o da "substituição de importações". Este período de centralização vai de 1930 a 1945, aumentando consideravelmente a dependência dos Estados e Municípios.

Getúlio Vargas criou o Ministério da Educação e Saúde<sup>15</sup>, sendo que em 1931 ocorreu a Reforma Francisco Campos, dando organicidade ao ensino secundário e superior. Como nas reformas anteriores não se tocou na questão do ensino primário, continuando este sob a responsabilidade dos Estados.

-----

15. Durante o período imperial os assuntos educacionais estiveram subordinados à Secretaria de Estado dos Negócios do Império. No governo provisório republicano foi criado o Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos, funcionando de 19 de abril de 1890 a 26 de dezembro de 1892. A partir desta data o Ministério da Justiça e Negócios Interiores ficou encarregado das questões do ensino.

O "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", divulgado em 1932, assinado pelos educadores de expressão da época, dentre outras bandeiras, levantou a da descentralização. Afirmava o documento que "a organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às necessidades regionais" (Azevedo, s/data:69).

Em decorrência do "Manifesto", Fernando de Azevedo, seu redator, elaborou um esboço de programa educacional no qual, entre outras proposições, refere-se às medidas descentralizadas, propugnando que: "cabe aos Estados federados organizar, custear e ministrar o ensino em todos os graus, de acordo com os princípios e as normas gerais estabelecidas na Constituição e em leis ordinárias pela União a que competem a educação na capital do país, uma ação supletiva onde quer que haja deficiência de meios e a ação fiscalizadora, coordenadora e estimuladora pelo Ministério da Educação; criação de fundos escolares ou especiais (autonomia econômica) destinados à manutenção e desenvolvimento da educação em todos os graus e constituídos, além de outras rendas e recursos especiais, de uma percentagem das rendas arrecadadas pela União, pelos Estados e pelos Municípios" (Azevedo, s/data: 88-89).



Ao assumir o poder, Getúlio Vargas suspendeu as garantias constitucionais. O Estado de São Paulo levantou-se contra o governo central, por razões de ordem econômica e política, em 1932, com o movimento que ficou conhecido como Revolução Constitucionalista, de curta duração, terminando com a derrota dos paulistas.

Em 16 de julho de 1934 foi promulgada a Constituição que manteve o regime presidencialista, restabelecendo eleições diretas para presidente, voltando a funcionar as Assembléias e Câmaras Municipais. Registrou avanços em relação aos trabalhadores, assegurando-lhes vários direitos.

Em relação à educação, a Constituição estabeleceu a responsabilidade da União em relação ao ensino nos Territórios e no Distrito Federal, além da ação supletiva em caso de insuficiência de recursos dos Estados. Estabeleceu, ainda, como atribuição da União a elaboração do Plano Nacional de Educação, criou o Conselho Nacional e Conselhos Estaduais de Educação e estabeleceu mínimos orçamentários, devendo os Municípios aplicar nunca menos 10% (dez por cento) e os Estados e Distrito Federal pelo menos 20% (vinte por cento), da renda resultante dos impostos, no ensino. A Constituição estabeleceu uma "política nacional de educação de conformidade com os postulados e aspirações vitoriosas na Conferência de Niterói, em 1932, e no manifesto dos pioneiros pela reconstrução educacional do Brasil" (Azevedo, 1964:683-684).

O país viveu em estado de sítio de 1935 a 1937, sendo que em 10 de novembro deste último ano foi outorgada uma nova Constituição. Nesta a autonomia dos Estados e Municípios foi eliminada, desapareceu a federação, os governadores passaram a ser nomeados, o mandato presidencial passou de 4 para 6 anos e o pluralismo sindical, na sua prática, tornou-se irrealizável.

Na Constituição de 1937, suprimiu-se a referência da educação como direito de todos; o ensino profissional e o pré-vocacional foram estabelecidos como dever do Estado e destinados "às classes menos favorecidas". Omitiram-se os mínimos percentuais orçamentários para a educação, nas diferentes esferas do poder público. O Plano Nacional de Educação, elaborado em 1937, foi extremamente centralizador, deixando aos Estados liberdade de ação somente em relação aos aspectos administrativos.

As "Leis Orgânicas do Ensino"<sup>16</sup> Secundário, Industrial e Comercial foram decretadas em 1942. Embora aprovadas em 1946, foram gestadas no período Vargas as reformas referentes ao Ensino Primário, Normal e Agrícola. Em 1942 foi criado o Fundo Nacional do Ensino Primário garantindo ajuda financeira da União para os Estados neste grau de ensino. (Arelaro, 1980:99-100).

---

16. Lei Orgânica do Ensino Industrial, Dec.-lei nº 4073, de 30/01/1942; Lei Orgânica do Ensino Secundário, Dec.-lei nº 4244, de 09/04/1942; Lei Orgânica do Ensino Comercial, Dec.-lei nº 6141, de 28/12/1943; Lei Orgânica do Ensino Primário, Dec.-lei nº 8529, de 02/01/1946; Lei Orgânica do Ensino Normal, Dec.-lei nº 8530, de 02/01/1946 e Lei Orgânica do Ensino Agrícola, Dec.-lei nº 9613, de 20/08/1946.

### 2.3. A Descentralização na Lei nº 4.024/61.

A primeira metade da década de 40 marcou o fim do Estado Novo e a conseqüente volta do país à democracia. Partidos políticos foram fundados: o P.S.D. - Partido Social Democrático - o P.T.B. - Partido Trabalhista Brasileiro - e a U.D.N. - União Democrática Nacional. Os dois primeiros tiveram Getúlio Vargas como fundador e o apoiaram, o último era de oposição. O Partido Comunista Brasileiro tornou-se legal, embora em 1947, alegando-se que o mesmo colocava em risco o regime democrático, cassaram-se os mandatos de seus parlamentares e o partido voltou à clandestinidade.

O presidente eleito, Marechal Eurico Gaspar Dutra, tomou posse em janeiro de 1946. O mesmo, fora Ministro da Guerra de dezembro de 1936 a agosto de 1945, demonstrando que o novo período não significou uma ruptura total com o anterior, embora sejam reconhecidas as conquistas democráticas.

A Constituição de 1946 manteve o regime federativo e presidencial; consagrou a existência e a separação dos três poderes; o voto foi considerado secreto e universal, ressaltando-se a idade mínima e alguns cargos militares; e aumentou, na administração pública, a autonomia dos Estados e Municípios, assegurada, além de outros pontos, por uma nova política tributária.

Em relação à educação, a Constituição de 1946 restabeleceu os mínimos percentuais orçamentários para este setor, fixando-os em 10% (dez por cento) para a União e 20% (vinte por cento) para os Estados e Municípios, da renda

resultante de impostos. Estabeleceu que cabe à União o controle do sistema federal de ensino e dos Territórios e suplementarmente às regiões que necessitassem, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a organização de seus sistemas de ensino. Coube, ainda, à União a elaboração da legislação sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional - L.D.B.. Atendendo a este disposto, o Ministro da Educação, Clemente Mariani, enviou ao Congresso, em 1948, o projeto da L.D.B..

O projeto teve a descentralização do ensino como um de seus princípios<sup>17</sup>, abrangeu todos os graus de ensino, criou equivalência entre os diferentes ramos do ensino médio e reafirmou a obrigatoriedade e gratuidade do ensino público.

O projeto teve longa tramitação<sup>18</sup> só sendo aprovado em 1961, sob o número 4.024. "Até 1952 o projeto não passou do exame das comissões parlamentares, de 1952 a 1958 transcorre uma fase de debates sobre a interpretação do texto constitucional e de 1958 a 1961 transcorre uma segunda fase de debates no plenário da Câmara " (Ribeiro, 1978:110). Motivo de muitos debates foi a questão centralização x descentralização, a concepção "centralizadora (era) herdeira da letra e espírito da legislação do regime imposto pela Carta de 10 de novembro de 1937", já a

-----  
17.O Ministro da Educação na Exposição de Motivos, assim se referiu: "Descentralização do ensino é princípio fundamental adotado pela Constituição, como decorrência, por um lado, de conhecimentos elementares do processo de ensinar e, por outro, da variedade e extensão do país, que já haviam imposto, em sua organização, a forma federativa". Saviani, Demerval, "Educação Brasileira: estrutura e sistema", S. Paulo, Saraiva, 1978, p.8.

18.Ver Villalobos, João E. R., "Diretrizes e Bases da Educação: Ensino e Liberdade", S.P., Pioneira/EDUSP, 1969.

concepção "federativo-descentralizadora", apoiava-se na doutrina constitucional do regime instaurado em 1946" (Carvalho, 1960:203). Este tema deixou de ser o centro das discussões após a apresentação do Substitutivo Lacerda, uma vez que este levantou a questão dos subsídios para as escolas particulares, passando, então, os debates a concentrarem-se na questão ensino público x privado<sup>19</sup>.

A lei foi aprovada conciliando os grupos, atendendo em parte o projeto original e em parte o Substitutivo Lacerda, refletindo "as contradições e os conflitos que caracterizam as próprias frações de classe da burguesia brasileira" (Freitag, 80:58).

Coube aos Municípios, de acordo com a L.D.B., a chamada anual da população com 7 anos para matrícula na escola primária (Art. 29). Os Estados, Distrito Federal e Territórios ficaram encarregados do "levantamento anual do registro de crianças em idade escolar" e igualmente, do "incentivo e fiscalização de frequência às aulas" (Art. 28).

Estabeleceu-se que o currículo do ensino médio seria constituído de disciplinas e práticas educativas, obrigatórias e optativas (Art. 35). Coube ao Conselho Federal de Educação a indicação de até cinco disciplinas obrigatórias, aos Conselhos Estaduais de Educação a indicação de até duas disciplinas, relacionando as de caráter optativo (Art.35, § 1º), dentre as quais o estabelecimento de ensino poderia escolher, livremente,

-----

19.Ver Buffa, Esther, "Ideologias em Conflito: escola pública e escola privada", S.P., Cortez & Moraes, 1979.

até duas (Art.39,b). Desta forma o ensino secundário admitiria variedade de currículos, conforme as matérias optativas que fossem escolhidas pelas próprias escolas (Art.44). Na prática, porém, a descentralização curricular foi pouco explorada, seja por falta de professores, por falta de capacidade de inovação e até mesmo por entraves burocráticos. As escolas públicas, de modo geral, seguiram, um mesmo currículo definido estadualmente.

Os percentuais mínimos orçamentários para a educação (Art. 92) foram alterados, passando a União a aplicar pelo menos 12% (doze por cento), os Estados, Distrito Federal e Municípios 20% (vinte por cento) Os Fundos Nacionais do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior foram constituídos, em parcelas iguais, com nove décimos dos recursos federais destinados à educação (Art.92, § 1º), muito embora o número de alunos atendidos, nos diferentes níveis, não fosse igual e só o ensino primário fosse obrigatório e gratuito.

A lei nº 4.024/61 "representou um avanço no sentido de unificação do sistema escolar e de sua descentralização, esta traduzida não só pela criação dos Conselhos Federal e Estaduais da Educação, como na criação de sistemas estaduais de ensino ao lado do sistema federal" (Arelaro, 1980:122). Apesar desses avanços, quanto aos conselhos, a nomeação de seus membros, feita pelo presidente da República no caso do Federal e pelos governadores nos Estaduais, é bastante discutível, uma vez que a representação das escolas particulares geralmente é superdimensionada.

#### 2.4. A Descentralização na Lei nº 5.692/71.

O modelo nacional desenvolvimentista chega a um impasse no final da década de 50 e início dos anos 60. "O pacto populista começa a fragmentar-se. As pressões distributivistas das massas se tornam cada vez mais dificilmente harmonizáveis com a manutenção da lucratividade das empresas e com as necessidades de acumulação, uma vez esgotada a euforia desenvolvimentista" (Freitag, 80:55). O modelo populista se esvaiu com Goulart. Contando com o apoio de amplas camadas da classe média, da burguesia nacional e do capital estrangeiro, deu-se o golpe de 1964, a partir do qual, durante 21 anos, o país viveu sob governo autoritário militar.

Em 1967 foi promulgada uma nova Constituição, na qual se incorporaram os Atos Complementares e Institucionais baixados pós 1964. A centralização aumentou com a Emenda Constitucional de 1969, outorgada pela junta militar que estava no poder, diminuindo consideravelmente a autonomia dos Estados e Municípios nas áreas política, financeira e administrativa. Quanto à educação a Constituição de 1967, de modo geral, manteve os mesmos pontos da anterior, estendendo, porém, a gratuidade e a obrigatoriedade da educação dos 7 aos 14 anos e não fazendo referências aos mínimos orçamentários para a educação. A Emenda Constitucional de 1969, manteve os dispositivos da Constituição de 1967, obrigando apenas os Municípios a aplicarem 20% (vinte por cento) da receita tributária no ensino primário, possibilitando, ainda a suspensão dos direitos, pelo período de dois a dez anos, dos cidadãos que fossem considerados subversivos

ou corruptos.

As manifestações contrárias ao regime tornaram-se mais intensas e ostensivas em 1968. A fim de responder a elas, foi elaborada uma legislação fortemente repressiva. No campo educacional não só se reprimiram as participações estudantis e dos professores como também, por outro lado, como medidas cooptadoras, contemplaram-se antigas reivindicações do magistério<sup>20</sup>, culminando com a aprovação da Reforma Universitária, Lei nº 5.540/68.

Neste contexto repressivo, sem maiores debates, sem discussões nos meios acadêmicos e políticos, foi promulgada a Lei nº 5.692/71, fixando as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. Dentre as inovações trazidas pela nova legislação está o de aumento de 4 para 8 anos a escolaridade obrigatória e o caráter profissionalizante para o ensino de 2o grau.

Em relação ao currículo escolar a Lei 5.692/71 avançou no sentido da descentralização, estabelecendo atribuições ao Conselho Federal de Educação, aos Conselhos Estaduais de Educação e aos estabelecimentos de ensino. Assim cabe ao Conselho Federal de Educação o estabelecimento do núcleo comum, obrigatório para todas as escolas do país, dos mínimos profissionalizantes e aprovação de habilitações profissionais não previstas (Art. 4º, I, §§ 3º e 4º). Aos Conselhos Estaduais de Educação compete a elaboração das relações com as matérias que constituirão a parte diversificada, referentes à educação geral, compete ainda a

-----

20. Ver Veiga, Laura da. Reforma Universitária na década de 60: origens e implicações político-institucionais. São Paulo, Revista Ciência e Cultura, 37(7), julho de 1985, pp. 86-97.



aprovação de outras matéria ou de habilitações profissionais não previstas solicitadas pelos estabelecimentos de ensino (Art.4º, II e III). Aos estabelecimentos de ensino compete a elaboração do currículo pleno , escolhendo as disciplinas que constituem a parte diversificada e o curso profissionalizante que será oferecido a seus alunos (Art. 4º, II, III.§§ 4º e 5º).

A flexibilidade curricular não foi de modo geral, suficientemente explorada pelos estabelecimentos de ensino pelas razões levantadas na L.D.B. anterior, acrescidas do clima de repressão da época. A "compulsoriedade" da profissionalização, como não poderia deixar de ser, não funcionou por falta de recursos humanos, materiais e condições do mercado de trabalho. Ao se examinar a sucessão de pareceres<sup>21</sup> sobre o assunto, evidenciam-se as dificuldades de conciliar o "espírito da lei" com a realidade. Assim, o Parecer C.F.E. 45/72 propõe habilitações técnicas para ocupações específicas, o Parecer C.F.E. 76/75 propõe habilitações parciais ou básicas por áreas de atividades, no caso do Estado de São Paulo o Parecer C.E.E. 77/77 propõe habilitações básicas por setor de economia. Da proposta inicial de formação do profissional técnico ao nível de 2o. grau caminhou-se para a "formação profissional" em um dos três setores da economia. A situação só foi alterada com a Lei 7.044/82 que, de acordo com as possibilidades de cada escola, permite a existência de cursos gerais e de profissionalizantes.

-----  
21.Sobre os Pareceres C.F.E. 45/72 e 76/75, ver Warde, Miriam J., "Educação e Estrutura Social: a profissionalização em questões. S.P., Cortez & Moraes, 1977.

Em relação à administração do ensino, no Art.58, a lei delega aos Estados, em legislação supletiva, o estabelecimento das responsabilidades destes e dos Municípios no desenvolvimento do ensino nos diferentes graus. No parágrafo único, do referido Artigo, estabelece que estas medidas "visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau". Completando, prevê a existência de Conselhos Municipais de Educação "nos Municípios onde haja condições para tanto", aos quais os Conselhos Estaduais poderão delegar parte de suas atribuições (Art.71).

Aparentemente uma medida que tende à municipalização, neste período autoritário, pode parecer contraditória. Porém, não o foi, porque a União não abriu mão de seus controles: do ponto de vista curricular assegurou-os pela determinação do núcleo comum e dos mínimos profissionalizantes; do ponto de vista do financiamento a questão já estava equacionada pelo F.N.D.E. - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação<sup>22</sup>; e do ponto de vista administrativo, a grande maioria das matrículas estava a cargo das redes estaduais, havendo ainda, historicamente, a participação dos Municípios na oferta de vagas. Com os mecanismos citados, o governo federal não abriu mão de seus controles, continuando com seu poder; os Estados, em legislação complementar passariam a estabelecer as suas responsabilidades e as dos Municípios, ficando o controle destes, portanto, em mãos daqueles por intermédio das concessões legais, dos Conselhos Estaduais de

-----

22.Criado pela Lei nº 5537 de 21 de novembro de 1968, completado pelo Decreto-lei nº 872, de 15 de setembro de 1969.

Educação e dos órgãos das Secretarias Estaduais de Educação. Mais que uma abertura, o que na realidade a lei fez, foi assinalar uma tendência e tentar discipliná-la, mantendo seu controle por intermédio do Planejamento Integrado, pelo qual se procuraria "vencer as disparidades atuais, mediante assistência financeira e técnica do Governo Federal, e assegurar a melhor aplicação dos recursos"<sup>23</sup>.

A análise das medidas tomadas em função da municipalização, pelo MEC, por diferentes Estados e, especialmente, pelo Estado de São Paulo será feita nos capítulos III e IV.

#### **2.5) A Descentralização na Década de 80.**

No final da década de 70 e mais intensamente na primeira metade dos anos 80, deu-se a reabertura democrática, inicialmente "lenta e gradual". A vitória da oposição nos principais Estados em 1982, a eleição indireta do presidente Tancredo Neves em 1985, a expressiva vitória dos oposicionistas em 1986 e a convocação da Constituinte foram os principais fatos políticos que demonstram o caminhar para a redemocratização.

O governo da Nova República, contituído a partir da aliança do P.M.D.B. - Partido do Movimento Democrático Brasileiro - com o P.F.L. - Partido da Frente Liberal -, deu a esta agremiação, por vários anos, a direção do Ministério da

-----

23. Exposição de Motivos do Sr. Ministro da Educação e Cultura, 30 de março de 1971.

Educação. Seus ministros passaram a incentivar o desenvolvimento de programas, conforme Capítulo III, diretamente com os Municípios, sem a intermediação das Secretarias Estaduais de Educação. Estes programas visavam o repasse de verbas para as redes municipais existentes ou as que viessem a se constituir.

Encontros regionais e nacionais de Municípios são organizados, surgindo, em consequência, "a Frente Municipalista Nacional"<sup>24</sup> cuja meta principal é conquistar o reconhecimento do Município como instância político-administrativa autônoma" (Maia, 1989:39). A organização pressionou a Constituinte exigindo a reforma tributária, descentralização e maior autonomia.

Em 1983 foi aprovada a "Emenda Calmon" pela qual os mínimos orçamentários para a educação foram alterados, cabendo à União a aplicação de pelo menos 13% (treze por cento) e aos Estados, Distrito Federal e Município 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos e transferências. Como a regulamentação só se deu em 1985, sua aplicação ocorreu a partir do exercício de 1986.

Em outubro de 1986 foi criada a UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, entidade que

-----

24. A Frente Municipal Nacional teve o apoio da Associação Paulista dos Municípios - A.P.M. - e da Associação dos Prefeitos do Estado de São Paulo - APESP. Estas duas entidades congregam a grande maioria dos prefeitos paulistas, realizando geralmente eventos conjuntos, sendo a primeira presidida por Lincoln Magalhães, ex-prefeito de Rio Claro, filiado ao PMDB. Outra entidade, mais recente, é a Frente Nacional dos Prefeitos, tendo como presidente Luisa Erundina de Souza, prefeita de São Paulo, filiada ao P.T. - Partido dos Trabalhadores - agregando inicialmente apenas os prefeitos das capitais e posteriormente, os do interior. A A.P.M. foi fundada em 1948 e a "Frente", tal como está organizada hoje, tem como marco inicial o ano de 1989, reunindo um número menor de participantes.

passou a pressionar por uma maior participação dos Municípios nas questões educacionais, exigindo maior descentralização, sendo que muitos de seus representantes advogam a municipalização do ensino.

Durante a elaboração da nova Constituição, a questão da municipalização do ensino voltou, com mais vigor, a ser discutida. No Art.40, Título IX, das Disposições Transitórias, do Projeto da Comissão de Sistematização, foi dado um prazo máximo de 5 anos para a transferência ao Município do ensino pré-escolar e fundamental. A reação por parte dos educadores, entidades e associações de classe, foi imediata. Um assunto tão controvertido foi colocado nas Disposições Transitórias, além de que, na ocasião, a atenção dos constituintes estava voltada para a duração do mandato do presidente e não para o problema da municipalização. Diante de tantas manifestações e ponderações, o texto final da Constituição teve este artigo suprimido.

A Constituição aprovada em 1988 amplia a autonomia dos Estados e Municípios, promove uma reforma tributária, diminuindo os recursos do poder central e aumentando os estaduais e principalmente os municipais.

Quanto à educação estabelece que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino" (Art. 211). A atuação dos Municípios se dará prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar (Art.211, § 2º).

Mais uma vez os mínimos orçamentários para a educação foram alterados, cabendo à União pelo menos 18% (dezoito por

cento) e aos Estados<sup>25</sup>, Distrito Federal e Municípios nunca menos que 25% (vinte e cinco por cento), "da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências" (Art.212). Estabelece ainda, a Constituição Federal, que nos próximos dez anos de sua promulgação o poder público deverá aplicar 50% pelo menos, dos recursos da educação<sup>26</sup> "para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental" (Art. 60 das "Disposições Constitucionais Transitórias").

A Constituição do Estado de São Paulo repete de modo geral, o estabelecido na Federal, avançando, porém, em seu Art. 238, ao estabelecer que "A lei organizará o Sistema de ensino do Estado de São Paulo, levando em conta o princípio da descentralização". A existência do "sistema municipal de ensino" está assegurada, porém, de acordo com o Art. 239, o mesmo deverá estar em consonância com "as normas gerais de funcionamento", estabelecidas pelo "Sistema Estadual de Ensino". O Plano Estadual

-----

25.A Constituição do Estado de São Paulo, de acordo com o Art. 255, estabelece para esta unidade da federação a aplicação mínima de 30% (trinta por cento) "da receita de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências".

26.Este Artigo tem sido causa de polêmicas, em relação à União, porque o MEC não aplica 50% (cinquenta por cento) de seu orçamento para esta finalidade. Para responder às arguições de inconstitucionalidade, o governo federal argumenta que o Artigo refere-se ao "Poder Público" em geral, como tal este compreenderia também os orçamentos estaduais e municipais, os quais em conjunto, atenderiam aos disposto. Caso as esferas administrativas, isoladamente, tenham que atender ao Art. 60, que nos parece ter sido a intenção dos legisladores, a União, mantendo-se os atuais índices orçamentários, ver-se-á obrigada a cortar drasticamente as verbas para as universidades federais.

A Comissão Parlamentar de Inquêrito destinada a investigar destino de aplicação, pelo Ministério da Educação, dos recursos da Emenda Calmon, encerrada em 15 de julho de 1989, dentre suas conclusões afirmou que o Artigo em tela "deve ser objeto de imediata regulamentação para a devida implantação".

de Educação<sup>27</sup>, conforme Art. 241, será estabelecido, considerando, dentre outros, "os diagnósticos e necessidades apontados nos Planos Municipais de Educação". Sobre os Conselhos Regionais e Municipais de Educação, a Constituição remete os critérios para sua criação, composição e atribuições à lei complementar, conforme Art. 243, assinalando, já no parágrafo único do Art. 248, que a supervisão das instituições de educação para as crianças de zero a seis anos poderá ficar a cargo dos Municípios.

Na década de 80, consequência dos fatos políticos narrados e dos "déficits" acumulados, verificou-se um avanço na questão da descentralização do ensino, reconhecendo-se o papel que os Municípios desempenham neste setor. Muito embora, legislação complementar deva, mais claramente, fixar as atribuições dos Estados e Municípios, definindo melhor o "regime de colaboração" entre estas duas esferas de poder público.

### **3. Sobre a Descentralização do Ensino**

A revisão bibliográfica sobre a descentralização educacional brasileira mostra que em determinados períodos, como nas décadas de 50 e 80, o tema foi mais discutido que em outras. Dentre outras possíveis causas, as razões históricas apresentadas explicam essa maior produção.

---

27.O Plano Estadual de Educação não foi, até o momento, elaborado, apesar das cobranças feitas, dentre outros, pelo Conselho Estadual de Educação e pela Comissão de Educação da Assembléia Legislativa.

A partir do final da década de 70 e particularmente na de 80, o interesse sobre o assunto tem sido demonstrado não só pelas publicações de livros, como pelos artigos publicados na imprensa especializada ou não, pelo surgimento da Revista Educação Municipal, pelos seminários, simpósios e debates sobre o tema, pelas manifestações de diferentes entidades e principalmente pelos trabalhos acadêmicos - dissertações e teses - apresentados. Neste campo é de se destacar, dentre outras instituições, o trabalho da Universidade Federal Fluminense, da Universidade de São Paulo e nos últimos anos da Universidade Estadual de Campinas.

No estudo da história da educação brasileira, a questão da descentralização do ensino, dentre outros, é tratada por Azevedo (1964), Silva (1969), Haidar (1972), Nagle (1974), Ribeiro (1978) e Romanelli (1987). A descentralização a partir da década de 30 do século passado até meados da década de 20 do atual, pode ser estudada através dos relatórios e documentos oficiais das Províncias e depois dos Estados, compilados por Moacyr (1939, 1940, 1942).

Anísio Teixeira (1954, 1957), avaliando a situação do ensino brasileiro, propugnava um trabalho conjunto das esferas de poder público, advogando que aos Municípios coubesse o ensino primário, na época de 1ª à 4ª séries, propondo um sistema de financiamento com base no custo-aluno.

O histórico da elaboração do "Projeto Clemente Mariani", a sua concepção descentralizadora, a defesa e a crítica da mesma e os embates de sua tramitação são estudados por vários autores na coletânea organizada por Barros (1960) e por



Villalobos (1969).

Mascaro (1958) analisando a descentralização chegou à conclusão de que não havia condições de municipalizar o ensino paulista, uma vez que os Municípios não dispunham de recursos humanos e financeiros para levar a cabo esta tarefa.

Uma análise dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, sob o enfoque sistêmico, foi feita por Brasileiro (1973). Na primeira parte do seu estudo a autora expõe o quadro teórico com o qual trabalhou, caracterizando como insumos as demandas e o apoio político, como produtos os serviços e as regulamentações. A análise feita levou às seguintes conclusões: os recursos financeiros municipais são insuficientes, conseqüentemente verifica-se um alto grau de dependência de outras esferas; grande parte dos recursos municipais é gasta com seu pessoal, assim muito pouco é aplicado em investimento; os habitantes da zona urbana são melhor atendidos que os da rural; e não se detectou, na parte contábil, padrões de recursos por funções.

Estudos comparativos sobre Estados brasileiros foram apresentados por Costa (1977) analisando os Estados de Alagoas, Santa Catarina, Espírito Santo e Rio Grande do Sul; a autora concluiu que apenas os dois últimos, e especialmente o último estavam "promovendo a passagem de atribuições estaduais para o governo local". A conclusões semelhantes chegou Soares (1980), analisando a situação de Alagoas, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

A rede escolar municipal de Niterói, R.J., foi

analisada por Baranda (1981), chegando à conclusão de que os resultados obtidos pelo Município são satisfatórios reconhecendo, porém, que não havia condições de se municipalizar integralmente o ensino.

Um estudo referente à municipalização do ensino no Estado do Mato Grosso do Sul, foi apresentado por Garcia(1985), concluindo que não existiam as condições necessárias para sua implantação por falta de recursos financeiros e de uma definição clara das atribuições dos diferentes poderes.

Uma análise da descentralização, a partir da Lei nº 5.692/71 e suas implicações na Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo, foi apresentada por Arelaro (1980), chegando à conclusão de que é necessária uma definição do projeto político a fim de que as medidas administrativas tomadas sejam coerentes e que o mesmo possibilite a implantação do direito de educação a todos.

Maia (1989) analisou os programas de parceria Estado-Município, desenvolvidos no Estado de São Paulo, estudando em especial o ensino pré-escolar, a merenda escolar e o transporte de alunos; reconhecendo a necessidade deste trabalho conjunto, chega à conclusão de que o programa da merenda escolar foi bem sucedido, que o transporte atinge seus objetivos e que em relação ao ensino pré-escolar verificou-se uma desobrigação do Estado para com esse nível. O programa da merenda escolar, no Estado de São Paulo, foi também analisado por Fonseca (1988) que considerou-o positivo.

Um acompanhamento e avaliação do Programa de Municipalização do Ensino e do Termo de Cooperação

Intergovernamental foi feito por Alves, Martins e Oyafuso (1991), em sete Municípios paulistas, analisando os programas do ponto de vista das municipalidades, chegando às seguintes conclusões: é positiva a exigência da existência da Comissão de Educação do Município, embora façam reparos à sua composição; os recursos financeiros são, em geral, insuficientes e os prazos para os repasses estaduais não são obedecidos; não se verificou a melhora qualitativa expressa na Exposição de Motivos, ao fazer esta crítica as autoras não consideraram o curto espaço de tempo decorrido entre a implantação do Programa e a avaliação do mesmo; mostram-se, ainda, favoráveis a um trabalho conjunto Município-Estado, propondo algumas recomendações na implantação de novos programas.

Uma avaliação sobre a implantação do P.M.E. - Programa de Municipalização do Ensino do Estado de São Paulo - foi apresentada por Guimarães (1991). O autor, ex-dirigente municipal de educação, mostrou-se favorável a um trabalho conjunto entre Estado e Município, apresentando várias sugestões em relação aos critérios que devem ser observados nestes programas. No trabalho são apresentadas críticas em relação à padronização dos convênios, ao repasse dos recursos financeiros, à preocupação localista dos Municípios e são levantados "indícios de prevalência de critérios políticos sobre os técnicos", em relação a distribuição geográfica das municipalidades conveniadas. Não há, no entanto referências aos Municípios que, por razão político-partidária não quiseram participar do Programa. O estudo limitou-se às construções/reformas/ampliações escolares, não

considerando o termo aditivo referente à criação de centros de materiais pedagógicos e nem às demais construções que o Estado realizou nos Municípios não conveniados.

Sandano (1991) analisou a municipalização do ensino no Município de Sorocaba-S.P., colocando-se, em princípio favorável à mesma, desde que esta conte com a efetiva colaboração das demais esferas de poder público; mostrou-se favorável a que o professorado mantenha vínculo empregatício com o Estado; concluiu que no Estado de São Paulo vem ocorrendo apenas uma descentralização administrativa, observando que Município e Estado trabalham isoladamente, sem entrosamento, conseqüentemente não contribuindo para a democratização do ensino.

A questão do financiamento da educação no país, suas fontes, alocação de recursos, orçamentos e propostas de mudanças no setor foram estudados, dentre outros por Velloso (1985), Melchior (1987,1989,1990) e por Souza, Velloso e Melchior (1988). Pinto (1989) analisou a municipalização em seus aspectos de financiamento, propondo a formação de fundo regional, com a contribuição das três esferas de poder, com controle popular, tendo como critério distributivo o custo-aluno. Almeida (1989) estudou a questão da transformação das Delegacias de Ensino em unidades de despesa, analisando o caso de Mogi-Mirim, S.P., chegando à conclusão que, dentre outros fatores, a experiência não atingiu seus objetivos por falta de recursos financeiros.

Mais recentemente os problemas decorrentes da municipalização do ensino foram apontados, dentre outros, por Rosemberg, Nogueira e Pimenta (1984), Barreto e Arelaro (1986) e Félix (1990). Contrários tanto à municipalização quanto à

centralização, manifestaram-se, dentre outros, Mello (1986, 1988) e Paiva e Paiva (1986). A necessidade da cooperação entre as diferentes instâncias foi destacada, dentre outros, por Pranstretter (1989), Barreto (1989, 1990) e Palma Filho (1990). Favoráveis à municipalização do ensino, desde que sejam atendidas determinadas exigências, manifestaram-se, igualmente dentre outros, Souza (1979), Rocha (1984), Romão (1988) e Soares (1988).

Como a questão da descentralização envolve as esferas federal, estadual e municipal, torna-se necessária uma revisão bibliográfica sobre administração pública. Fleiuss (1925) analisou-a desde o período colonial até a década de 20 deste século. Alves (1986) em um breve estudo apresentou a origem e a evolução dos Municípios dos "romanos até a Nova República". Ávila (1985,1990), defensor da municipalização do ensino, na primeira obra elencou argumentos em favor de sua tese, na segunda procurou descrever "parâmetros de uma municipalização qualitativa". Dowbor (1987) discutiu a questão da descentralização e da participação na elaboração do planejamento municipal. Souza (1989) apresentou um estudo sobre o Município na Constituição de 1988.

Vieira (1971) apresentou um estudo comparativo, envolvendo 45 países, tendo como variável dependente a descentralização e como variáveis independentes os aspectos geográficos, históricos, demográficos, econômicos e culturais ou ecológicos. O autor obteve, como resultado, correlações significativas entre descentralização e o número de unidades locais, "idade" dos países, produto nacional bruto, desenvolvimento dos meios de comunicação de massa e urbanização.

Estudo comparativo sobre a autonomia do Município brasileiro e do francês, foi feito por Castro (1985), chegando às seguintes conclusões: ambos enfrentam as mesmas dificuldades, os Municípios mais pobres têm menor autonomia, o processo de planificação posto em prática aumenta a centralização técnica, a maior parte da receita fiscal fica com o governo central, na França há maior tutela e observa-se uma tendência, em ambos os países, à descentralização.

Peñalba e Maria Grossi (in Delgado, Garay e outros, 1989) analisaram os resultados de um estudo comparativo entre oito países latino-americanos, dentre eles o Brasil, pesquisando os processos e tendências da administração e da política educacional. Concluíram que os problemas mais cruciais, enfrentados pelos Municípios, são: incapacidade quanto à gestão dos serviços urbanos, falta de recursos financeiros e limitada autonomia. Reconheceram que os Municípios brasileiros e venezuelanos têm maior autonomia que os dos demais países. Concluíram também que descentralização não significa necessariamente maior democratização, podendo reforçar as formas tradicionais de dominação política e social.

## **CAPITULO II - CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E O MUNICIPIO**

### **BRASILEIRO**

Sendo o objetivo deste trabalho a análise das medidas descentralizadoras do ensino que envolvem os Municípios do Estado de São Paulo durante os dois últimos governos estaduais, faz-se necessário, para melhor compreensão da situação, um estudo sobre a evolução municipal no Brasil. Este estudo, em parte já iniciado no capítulo anterior quando foi contextualizada a evolução do ensino brasileiro, irá se completar com um levantamento histórico da autonomia municipal. Em uma segunda parte, ainda neste capítulo, será feita uma análise das diferentes forças que tornam relativa esta autonomia municipal, além de um estudo sobre a influência coronelística na política municipal e regional. Justifica-se tal inclusão porque dentre os argumentos levantados contra a municipalização do ensino, tanto pelas entidades do magistério quanto por alguns intelectuais, estão as questões do coronelismo, do mandonismo local e do clientelismo.

#### **1. Evolução Histórica do Município Brasileiro**

Nesta primeira parte será feita uma análise da evolução histórica do Município brasileiro, sobre sua autonomia e tutela, tendo como referência a legislação federal e estadual, em especial as Constituições brasileiras.

## 1.1. O Município Sob o Domínio Português

A colonização brasileira inicia-se em 1532 com a fundação de São Vicente, sendo fundadas em seguida Santo André da Borda do Campo em 1533, São Salvador em 1549, São Paulo em 1554, São Sebastião do Rio de Janeiro e São Lourenço, a atual Niterói, em 1565, além de outras vilas. A administração municipal, na época, seguia os ditames das Ordenações Manuelinas, editadas em 1521, introduzindo modificações administrativas e financeiras nas Ordenações Afonsinas<sup>1</sup> que lhes antecederam.

Em 1603 foram editadas as Ordenações Filipinas pela necessidade de ajustar à realidade ultramarina "ferida a consolidação com inúmeras leis extravagantes". Estas Ordenações "respiram, em todos os poros, a intervenção do Estado na economia, nos negócios, no comércio marítimo, nas compras e vendas internas, nos tabelamentos de preços, no embarque de exportações aos países mouros e à Índia. A codificação expressa, além do predomínio incontestável e absoluto do soberano, a centralização política e administrativa" (Faoro, 1976:65).

As Câmaras Municipais só se instalavam nas vilas, sendo a fundação destas autorizadas por atos régios. Os homens

---

1. Nas Ordenações Afonsinas "as atribuições dos cargos públicos, inclusive os militares e municipais; os bens e privilégios da Igreja, os direitos do rei e da administração fiscal, a jurisdição dos donatários e as prerrogativas dos fidalgos, são miudamente especificadas" (Faoro, 1976:64).

Antes das Ordenações Afonsinas as decisões eram tomadas em assembléias pelos que tinham direito a voto, denominados homens bons. A inovação trazida pelas Ordenações foi a da representação popular por intermédio dos vereadores. (Fleiss, 1925:33).



bons<sup>2</sup>, reunidos em assembléia, elegiam três vereadores, dois juizes ordinários, o procurador, o tesoureiro e o escrivão. "A própria Câmara é que nomeava os juizes de vintena, almotacés, depositários, quadrilheiros e outros funcionários"(Leal, 1976:61). A partir de 1696 os juizes ordinários, nos Municípios mais importantes, foram nomeados pelo rei.

As atribuições das Câmaras Municipais iam muito além das que são desempenhadas atualmente, não havendo separação de poderes, encarregando-se dos problemas de natureza administrativa policial ou judiciária. "As Câmaras agiam através das posturas e editais, havendo o direito de se recorrer de seus atos para autoridades superiores, como o Conselho Ultramarino, os corregedores da comarca, ouvidores gerais ou da própria comarca. Poderiam, excepcionalmente ser formadas as juntas gerais, que se compunham de homens bons" (Alves, 1986:60).

Em razão da eleição dos vereadores e dos juizes locais, grande era a influência dos senhores rurais. Influência essa que foi diminuída à medida em que a coroa passou a nomear os juizes de fora<sup>3</sup>.

-----

2. Os homens bons eram "as pessoas gradas do termo e da vila (Prado Jr., 1987:315), eram "verdadeiros chefes de bandos armados (compostos de escravos, agregados, afilhados e homens d'armas mercenários)" (Queiroz, 1976:39). Não eram aceitos como eleitores os que exerciam ofício mecânico, degradados, judeus e inicialmente os comerciantes (Faoro, 1976:184), além dos índios e escravos.

3. "De posses das câmaras municipais e do aparelho eleitoral os caudilhos rurais só escolhem para os juizados os principais do seu clã, homens da sua parcialidade e confiança. Os votos são comprados por ocasião das eleições e já se sabe de antemão quais são os eleitos.

Diante do mandonismo local, o 'juiz de fora', tem outra liberdade de ação. É um funcionário do governo central: não depende senão do governo. Pode arvorar-se em protetor dos

As finanças da Câmaras Municipais no período colonial eram insuficientes, "tanto mais que da receita por elas coletadas um terço pertencia à Coroa, livre de qualquer despesa de arrecadação" . Tanto à Coroa quanto aos senhores rurais não interessava aumentar as finanças municipais. A primeira por não ser obrigada a abrir mão de parte da sua arrecadação, os proprietários rurais por não concordarem em pagar mais impostos. Além disso o "rudimentarismo dos núcleos urbanos e vias de comunicação daquele tempo dificilmente convenceria da necessidade de vultoso orçamento municipal" (Leal, 1975:136).

## 1.2. O Município no Império

A Constituição de 1824 dedicou um capítulo à organização municipal, estabelecendo, dentre outros dispositivos, a eleição dos vereadores e do juiz de paz. Na prática, porém, esta autonomia sofria restrições não só pela influência dos senhores rurais como também pelo presidente da Província. As decisões locais deviam ser aprovadas pela Assembléia Geral, órgão legislativo maior na esfera provincial.

A lei provincial de 1º de outubro de 1828 instituiu o "sistema de tutela" em relação aos Municípios. De acordo com o Art.24 as Câmaras Municipais reduziram-se a corporções meramente administrativas, não exercendo jurisdição contenciosa. As

-----  
..Continua....

pequenos e dos fracos". (Viana, 1973: 140-141).

decisões tomadas nos Municípios estavam sujeitas aos Conselhos Gerais provinciais e estes à Assembléia Geral da capital do país. Na prática isto tudo significou a sujeição dos senhores rurais aos bacharéis. Esta centralização "desencadeou uma onda de descontentamento que se concretizou em movimentos como a Confederação do Equador, em Pernambuco, e a República Piratini, no Rio Grande do Sul" (Queiroz, 1976:66).

O Ato Adicional de 1834 ao dar maiores poderes às Províncias, diminuiu a influência das Câmaras Municipais e do poder central. A Assembléia Provincial passou a exercer a função tutelar sobre os Municípios, "desde a nomeação de funcionários municipais e a fixação de seus respectivos vencimentos às despesas facultativas e obrigatórias; desde a prestação de contas à discriminação das fontes de receita" (Viana, 1973:199).

Na Província de São Paulo, em 1835, criaram-se os cargos de prefeito e de subprefeito. De nomeação provincial, esta iniciativa foi seguida por várias províncias nordestinas. Diante das reações das Câmaras Municipais e do mandonismo local estes cargos foram revogados posteriormente<sup>4</sup>.

Os poderes provinciais, concedidos pelo Ato Adicional, não demoraram a provocar reações. Assim, pela Lei de Interpretação - Lei 105, de 12 de maio de 1840 - o poder central é mais uma vez reforçado, perdendo as Províncias parte de suas atribuições. Os Municípios continuaram tutelados pelas

-----  
4. Essa revogação não foi geral, uma vez que "em 1838 algumas Câmaras de São Paulo pleiteavam a supressão dos prefeitos, fazendo idêntica exigência os revoltosos do Maranhão em 1839" (Leal, 1976: 116).

Províncias, tendo como única autonomia o direito de eleger seus vereadores. As rendas municipais eram tão escassas que muitas vezes lançavam mão do expediente de subscrições para atender aos serviços mais prementes (Alves, 1986:69).

A jugulação enfrentada pelos Municípios no Império foram denunciadas, em diferentes ocasiões, por deputados gerais<sup>5</sup>, chegando mesmo a serem elaborados projetos que procuravam dar alguma autonomia. Porém, os mesmos nunca foram aprovados, na prática os Municípios permaneceram sob a tutela política, econômica e administrativa das Províncias. Estas por sua vez, em função da legislação de 1840 e da Reforma Processual de 1841, perderam muito de suas funções para o governo central. O presidente da Província, delegado do Imperador, no regime de tutela, tinha como função política mais importante a de garantir a eleição dos candidatos apoiados pelo governo.

Essa centralização, ao mesmo tempo que diminuiu os poderes provinciais e municipais, teve função integradora num país com tão grandes diversidades, impedindo que o Brasil se subdividisse, garantindo a unidade nacional (Leal, 1975: 79-80).

### **1.3. O Município na Primeira República**

A questão da autonomia municipal esteve presente nos debates travados durante a elaboração da Constituição de 1891.

-----

5.Ver: Alves, Odair Rodrigues, "O Município: Dos Romanos à Nova República", S.P., Cia Editora Nacional, 1986, pp. 69 e 70.

Havia os que advogavam uma autonomia maior, entendendo que os Municípios estavam para os Estados, assim como estes estavam para o governo central, desenvolvendo um desdobramento teórico da idéia descentralizadora federalista (Leal, 1976:80). Porém, não faltaram vozes contrárias que, ao pretender reforçar o papel dos Estados, acabaram por cercear os Municípios. Deste debate resultou o Art. 68 da Constituição, estabelecendo que "os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse".

A expressão "peculiar interesse", extremamente vaga, deu margem a diferentes interpretações, ficando os Municípios, na prática, na dependência dos Estados, uma vez que a estes cabia a elaboração das Leis Orgânicas, legislação que regulamenta as atividades das municipalidades, circunscrevendo seu âmbito de ação, estabelecendo as competências e atribuições de natureza política, administrativa e financeira, enfim normatizando tudo o que se referia à ação da administração local.

Outra questão discutida foi a da eletividade dos prefeitos, chegando mesmo a constar do projeto constitucional este preceito (Leal, 1976: 117). Porém, o texto final foi omissivo quanto a este assunto, ficando os Municípios sob o "comando estadual", verificando-se "a nomeação de prefeitos (superintendentes, intendentess), a designação interina deles, bem como mecanismos de interferência". As nomeações de prefeitos restringiram-se às capitais em alguns Estados, em outros estenderam-se às estâncias hidrominerais e até mesmo a outros Municípios, sob alegações diversas. Os Estados da Bahia, Ceará e Paraíba, por exemplo, passaram a nomear os prefeitos de todos os

seus Municípios; no Rio de Janeiro foram nomeados aqueles em cujo território havia investimentos estaduais; no Rio grande do Sul, quando o eleito era oposicionista, o governo estadual nomeava um intendente provisório, cujo mandato "alcançava todo o período do prefeito consagrado pelas urnas" (Faoro, 1976:626-627).

As eleições no período sofriam grande influência do coronelismo. As votações não eram secretas, utilizando-se de variados artifícios para garantir a vitória dos coronéis ou dos candidatos por eles apoiados. Na segunda parte deste capítulo será apresentada uma caracterização do coronelismo na política brasileira.

Coube aos Estados, em função da delegação constitucional. a regulamentação da receita municipal, considerando os limites estabelecidos. O poder tributário municipal era, então, derivado do estadual. Como os Estados se queixavam da falta de recursos, conseqüentemente, não era melhor a situação dos Municípios.

Durante a elaboração da Constituição discutiu-se a possibilidade de certas áreas territoriais serem desmembradas dos Municípios, ficando diretamente sob a jurisdição do Estado. Porém, esta proposta não vingou, estabelecendo-se o sistema até hoje em vigor, ou seja, a organização do Estado em Municípios (Alves, 1986: 71-72).

A reforma constitucional de 1926, efetuada no governo de Artur Bernardes, não fez referência à eletividade dos prefeitos, embora não faltassem vozes que a reclamasse. A autonomia municipal, com a ressalva citada, foi reafirmada, uma

vez que se incluiu o seu cerceamento no rol das razões para intervenção do governo central nos Estados.

#### 1.4. O Município no Primeiro Período Vargas

A Constituição de 1934 garantiu a autonomia do Município pela eleição de seus administradores, pela competência financeiro-tributária e pelo reconhecimento da organização dos serviços que eram de sua competência. Por outro lado, permitiu "aos Estados, através dos Departamentos de Municipalidades, exercer tutela administrativa e política sobre as comunas" (Leal, 1976:92).

O princípio da eletividade de prefeitos e vereadores foi garantido, podendo o primeiro ser eleito por estes. Nos municípios das capitais e das estâncias hidrominerais os prefeitos podiam ser nomeados.

A competência financeiro-administrativa do Município ficou garantida pela possibilidade da instituição de seus impostos e taxas. Os quais, de acordo com o Art. 13, compreendiam: imposto de licenças, predial e territorial urbanos, sobre diversões públicas, sobre a renda de imóveis rurais e as taxas sobre serviços municipais. Cabia ainda, de acordo com o § 2º do Art. 8º, em partes iguais com o Estado, o imposto de indústria e profissões, além de transferências de outros impostos, que poderiam ser criados pela União ou pelos Estados, conforme o parágrafo único do Art. 10. Embora esta Constituição tenha o mérito de ter, pela primeira vez, definido e acrescido as

arrecadações municipais, ainda assim estas ficaram muito aquém das necessidades.

A Constituição de 1937, embora tenha mantido a capacidade financeiro-tributária dos Municípios, enfraqueceu consideravelmente as suas finanças retirando-lhes o imposto sobre rendas de imóveis rurais, assim como as possibilidades de transferências de outros impostos que poderiam ser criados conforme a Constituição anterior. As finanças estaduais, consequência do centralismo do período, foram igualmente diminuídas.

Foram conservados os Departamentos das Municipalidades e pelo Decreto-lei número 1.202, de 8 de abril de 1939, criou-se o Departamento Administrativo, em cada Estado, com pessoal nomeado pelo governo central para "prestar assistência aos governos estadual e municipais e exercer controle sobre eles" tendo como atividade principal a "aprovação prévia a decretos-leis do interventor e dos prefeitos, tarefa em que o departamento exercia controle de legalidade, oportunidade e conveniência" (Leal, 1976:72).

A Constituição suprimiu o princípio da eletividade dos prefeitos, sendo os mesmos de livre nomeação do governador do Estado. Os governadores em exercício, na época em que a Constituição foi decretada, tiveram seus mandatos confirmados pelo governo central ou foram substituídos por interventores. Deste modo "o interventor era um preposto do ditador, e os prefeitos, prepostos do interventor" (Meirelles, 1977:12).



### 1.5. O Município em Tempo de Reconstrução Democrática

A Constituição de 1946, elaborada em um período de redemocratização após 15 anos do período Vargas, refletiu os princípios democráticos e autonomistas reclamados pela sociedade. Assim, reconheceu-se a autonomia política, administrativa e financeira dos Municípios, resguardando-a da intervenção estadual, exceto nos casos de regularização financeira quando, de acordo com o Art. 23, "I - se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado"; e "II - deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada".

O princípio da eletividade dos prefeitos e vereadores foi garantido. Os casos de nomeação de prefeitos ficaram restritos a : Municípios das capitais, estâncias hidrominerais e naqueles considerados de segurança nacional. Nos dois primeiros casos, os Estados poderiam ou não indicar o prefeito, sendo que no segundo, diferentemente da Constituição anterior, isto só se daria quando as municipalidades fossem " beneficiadas pelo Estado ou pela União", conforme Art. 28, § 1º. Já para o terceiro caso havia a imposição da nomeação dos prefeitos naqueles "Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país", de acordo com o § 2º do Art. 28.

A expressão "peculiar interesse", que já constava de constituições anteriores, como campo específico de atuação municipal, foi definida, "especialmente", de acordo com o Art. 28, I, em relação: "a) à decretação e arrecadação dos tributos de

sua competência e à aplicação das suas rendas"; "b) à organização dos serviços públicos locais".

A Constituição garantiu recursos financeiros para os Municípios, discriminando os tributos que lhes cabiam, os quais, de acordo com o Art. 29, compreendiam os seguintes impostos: predial e territorial urbano; de licença; de indústrias e profissões; sobre diversões públicas; e sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência. Garantiu, ainda, participação em alguns tributos arrecadados pela União. Art. 15, §§ 2º e 4º, e pelos Estados, Arts. 20 e 21. Outras fontes de recursos foram garantidas para as três esferas de poder público, conforme o Art. 30, representadas pela cobrança de: "I - contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas"; "II - taxas"; "III - quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços". Apesar do aumento na arrecadação, este foi insuficiente para atender a todas as necessidades dos Municípios.

#### **1.6. O Município Novamente em Período Autoritário**

O movimento autoritário militar que assumiu o poder em 1964, permanecendo por pouco mais de duas décadas, promoveu a centralização no país. A Constituição de 1967, a Emenda Constitucional de 1969 e toda uma legislação de exceção desfiguraram a autonomia municipal proposta em 1946.

Antes, porém, em 1961, a Emenda Constitucional número

5 alterou a receita dos Municípios, aumentando a cota-parte da arrecadação do imposto de renda e concedendo participação no imposto de consumo. Quanto à elaboração do orçamento municipal, a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, instituiu "a uniformidade e a disciplina nas técnicas orçamentárias e da contabilidade pública" (Castro, 1985:81), decorrendo daí a criação do orçamento-programa.

A Emenda Constitucional número 18/65 alterou as receitas públicas de forma que : a União ficou com dez impostos, dentre estes os mais rentáveis; os Estados com dois impostos, um dos quais o I.C.M. - Imposto de Circulação de Mercadorias, representando apreciável receita; e os Municípios ficaram com apenas dois, o I.P.T.U.- Imposto Predial e Territorial Urbano - e o I.S.S. - Imposto sobre Serviço - , este criado por legislação, além das transferências estadual e federal (Alves, 1986:83-84), permanecendo com a competência de cobrar taxas e contribuição de melhoria.

A reforma administrativa proposta pelo Decreto-lei Federal nº 200/67 levou a uma maior centralização, atribuindo ao poder central as tarefas de planejar, supervisionar, coordenar e controlar o processo administrativo, delegando aos Estados e Municípios a execução das atividades.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 mantiveram o princípio da eletividade dos prefeitos e vereadores. Nos Municípios das capitais e das estâncias hidrominerais os prefeitos, ao contrário de 1946, passaram a ser nomeados, obrigatoriamente, pelo governador com aprovação da

Assembléia Legislativa. Quanto aos Municípios considerados de interesse da segurança nacional, a indicação do prefeito continuou a ser feita pelo governador porém, agora, com aprovação do presidente da República. A eleição do governador e do vice-governador, nos dois documentos, ficou garantida "por sufrágio universal e voto direto e secreto". No entanto, as duas eleições seguintes, de 1974 e 1978, deram-se de forma indiretas<sup>6</sup>.

O Ato Institucional número 5, de 13 de dezembro de 1968, deu ao presidente da República, poder de decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras dos Vereadores bem como decretar intervenção nos Estados e Municípios.

A Emenda Constitucional de 1969, diferentemente da Constituição de 1967 e da anterior, acrescenta dentre os casos passíveis de intervenção estadual nos Municípios, de acordo com o Art. 15, § 3º, letra e, que a mesma se daria quando "forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção". Contra os atos de corrupção, o poder judiciário já detinha os instrumentos necessários para coibí-los. A novidade estava na inserção dos "atos subversivos", expressão que acobertou toda sorte de autoritarismo e arbitrariedade que

-----

6. Pela Emenda Constitucional nº 2, de 9 de maio de 1972, os governadores e vice-governadores foram eleitos em 1974 por um colégio eleitoral constituído apenas pelos deputados estaduais. Nas eleições de 1978, pela Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977, este colégio eleitoral foi ampliado incorporando também delegados das Câmaras Municipais.

Estes cauísmos foram introduzidos a fim de se garantir apoio ao golpe de 1964, por intermédio das eleições de dirigentes estaduais filiados à ARENA, que tinha em suas fileiras a maioria dos deputados e vereadores, sendo batizada por Francelino Pereira como "o maior partido do ocidente".

caracterizou o período.

À centralização política seguiu-se a centralização dos recursos financeiros. Estudo feito sobre a arrecadação dos impostos pelas três esferas de poder público, entre 1957 e 1983, mostra que a centralização atingiu o máximo em 1976. Em 1983, da arrecadação dos impostos, a União ficava com 57,8%, o Estado com 37,0% e o Município com 5,2%; computando-se as transferências da União e dos Estados, o resultado obtido foi: União 48,4%, Estado 32,5% e Município 16,4% (Dowbor, 1987:111). Esta situação interferiu na autonomia municipal, uma vez que os prefeitos, diante dos recursos escassos e o aumento das demandas, de "pires na mão", percorriam Secretarias Estaduais e Ministérios à procura de recursos, sujeitando-se aos programas e exigências que estes propunham.

### **1.7. O Município na Nova República**

Longa é a luta para aumentar a receita dos Municípios cujo empobrecimento, como ficou evidenciado, foi maior, na história recente, nas décadas de 60 e 70. Na década de 80, uma primeira iniciativa no sentido de aumentar as cotas de participação a nível estadual e municipal, deu-se com a Emenda Constitucional número 17, de 2 de dezembro de 1980, seguida pela Emenda Constitucional número 23, de 1º de dezembro de 1983,

também conhecida como Emenda Passos Porto<sup>7</sup>.

Mudanças maiores, não só nesta área como em outras, deram-se com a Constituição de 1988. O Município foi reconhecido como parte integrante da federação, sendo citado já no Art. 1º, ao lado dos Estados e do Distrito Federal, formando uma "união indissolúvel", constituindo a República Federativa do Brasil.

A autonomia municipal foi garantida pelo Art. 18, sendo assegurada pela União, contra eventuais abusos estaduais, pelo Art. 34. O Município conquistou ainda o direito de elaborar sua própria Lei Orgânica Municipal<sup>8</sup>, conforme Art. 29, sendo este

-----

7. Pela Emenda Constitucional número 17 foram alterados os Arts 23, 24 e 25 da Constituição Federal, fixando critérios para crédito do produto da arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias e alterando os percentuais das cotas do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, assim como do Fundo de Participação dos Municípios, na arrecadação referente ao imposto de renda e ao imposto de produtos industrializados, passando de 9% a 11%, de maneira gradativa, a partir do exercício de 1981, atingindo o valor máximo no ano de 1984.

A Emenda Constitucional número 23 elevou, mais uma vez, os percentuais citados, passando a 14% a cota do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios e para 16% o Fundo de Participação dos Municípios, igualmente de maneira gradativa a partir do exercício de 1984, atingindo o valor total em 1985. Esta Emenda alterou também o Art. 26 da Constituição Federal, passando de 40% para 60% a parte destinada aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, referente ao produto de arrecadação do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, cabendo dois terços ao primeiro Fundo e o restante ao segundo, sendo, igualmente, de maneira gradativa esta ampliação, a partir de 1984, atingindo seu valor máximo em 1987.

8. Na vigência das Constituições anteriores os Estados podiam adotar, para seus Municípios, Leis Orgânicas ou o sistema de Cartas Próprias. Na primeira situação, que foi a mais frequente no país, "o Estado-membro consolida, numa só lei institucional de seus Municípios, todos os preceitos gerais, normativos de sua organização e administração. Passa, assim, essa lei, a ser o Código dos Municípios, a sua lei fundamental, a norma básica de sua atividade". Na outra situação "cabe ao Município o direito de promulgar a lei básica de sua organização. Mas, em qualquer dos sistemas, é sempre o Estado-membro que dita, em primeiro lugar,

direito concedido anteriormente apenas aos Estados. "A Lei Orgânica do Município, respeitado o disposto na Constituição Federal e do respectivo Estado, poderá inovar e diferenciar-se uma das outras, de acordo com as características, necessidades e possibilidades de cada lugar" (Souza, 1989:64).

A participação popular foi garantida mediante plebiscito, referendo e iniciativa própria. Esta última, a partir de percentuais mínimos, garante à população o direito de apresentar propostas de lei diretamente ao legislativo, nas três esferas de poder público.

As competências privativas dos Municípios estão elencadas no Art. 30 da Constituição, segundo o qual, aos mesmos, compete:

"I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos

-----  
..Continua....

os princípios gerais da organização municipal, com a só diferença de que, no regime das Leis Orgânicas, ele desce a minúcias, "numa consolidação de todos os preceitos que deseja seguidos no seu território; e, no de Cartas Próprias, defere essa tarefa a cada Município". O Estado do Rio Grande do Sul adotou o segundo modelo desde o início da República, os Estados da Bahia e do Paraná adotaram-no também para as suas capitais (Meirelles, 1977: 79-80).

No Estado de São Paulo vigia, até a promulgação da atual Constituição, o Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969, que dispunha sobre a organização municipal, constituindo-se na Lei Orgânica dos Municípios Paulistas.

prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico - cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Além das competências privativas, acima citadas, há ainda as comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com o Art. 23. "Foram definidos como de competência comum a preservação do patrimônio público; saúde; assistência social; (assistência aos) deficientes; (preservação do) patrimônio histórico e cultural; acesso à cultura, educação e ciência; proteção ao meio ambiente; produção agropecuária e abastecimento alimentar; construção de moradias e saneamento básico; combate à pobreza ; registro, acompanhamento e fiscalização dos direitos de pesquisa e exploração dos recursos hídricos e minerais; educação para o trânsito e turismo (Souza,



1989:8).

As normas para regulamentar esta cooperação serão definidas em lei complementar, conforme o parágrafo único do citado Artigo. Embora esta regulamentação não tenha sido ainda definida, na prática vários programas estão sendo desenvolvidos pelos Municípios, em atendimento a estes setores, atuando por conta própria ou em cooperação com a União e/ou Estado, na maior parte das vezes por intermédio de convênios ou valendo-se de verbas, a fundo perdido, obtidas nestas duas esferas de governo.

A receita do Município é constituída por impostos próprios, transferências da União e dos Estados, cobrança de taxas e de contribuições de melhorias. Constituem impostos próprios, de acordo com o Art. 156 da Constituição, os que incidem sobre:

"I - propriedade predial territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição;

III - vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel;

IV - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no Art. 155, I, 'b', definidos em lei complementar".

São conquistas municipais a obtenção da arrecadação dos impostos previstos nos incisos II e III. Em relação ao primeiro, "emenda anterior no direito pretérito já permitia que o Município participasse da arrecadação desse imposto, mas a competência

impositiva era exclusiva do Estado. Passa a ser agora exclusiva do Município, assim como o fruto da arredação" (Martins, 1989: 245-246).

As transferências recebidas da União e dos Estados estão relacionadas nos Arts. 158 e 159 da Constituição. Da União os Municípios recebem 50% do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis nele situados, recebendo também o F.P.M. - Fundo de Participação dos Municípios, constituído por 22,5% da arrecadação dos impostos sobre rendas e proventos e 25% da cota estadual do imposto sobre produtos industrializados. Do Estado os Municípios recebem 50% da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores, licenciados em seus territórios e a cota de 25% do ICMS - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. As maiores fontes de transferências para os Municípios são constituídas pelo F.P.M., que os beneficia de acordo com o número de habitantes, e pelo ICMS, conforme a produção local e a prestação de serviços sobre os quais incide este imposto.

A receita dos Municípios foi sensivelmente melhorada com a atual Constituição. O aumento da arrecadação se dará parceladamente, sendo que seus efeitos serão sentidos, na totalidade, só a partir de 1993, conforme o Art. 11 das Disposições Transitórias. Estima-se que então a União ficará com 36% dos recursos, aos Estados caberão 40% e aos Municípios 24% (Souza, 1989: 7).

Prevê-se que novos serviços e encargos serão

repassados da União para os Estados e Municípios, em consequência do aumento da arrecadação que estes estão tendo. Além disso, o Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal, recentemente divulgado pelo governo federal prevê, dentre outras alterações, uma nova reforma tributária. O "Emendação"<sup>9</sup>, prevê, além de outras mudanças, a possibilidade de o governo federal cobrar, sem observação do princípio da anualidade, novos impostos sobre renda e patrimônio. Em relação ao I.C.M.S., prevê que os Estados destinarão, até 1993, 20% (vinte por cento) e não 25% (vinte e cinco por cento) aos Municípios, utilizando essa diferença para pagamentos das dívidas estaduais.

## **2. A Autonomia Relativa**

A primeira parte desta capítulo buscou registrar a evolução histórica dos Municípios brasileiros, apontado os avanços e recuos em relação à sua autonomia. Embora crescente, esta autonomia é relativa (Castro, 1985: 18). O Município sofre as consequências da ordem econômica, política e social do país, vivendo seus efeitos no cotidiano dos municípes e na administração local. Esta tem um campo específico de atuação, consubstanciado pelas atribuições que são de sua competência exclusiva. Outras atribuições, todavia, são concorrentes com as demais esferas do poder público. A relatividade da autonomia se assenta ainda na dependência financeira aos níveis estadual e federal.

-----

9."O Estado de São Paulo, 24 de agosto de 1991, pág. 4.

O poder político municipal sofre ainda as influências dos poderes econômico e social local. O primeiro é constituído "fundamentalmente por aqueles setores capitalistas que contratam, junto aos governo local, obras e serviços ou que dependem das regulamentações levadas a efeito pelo poder político municipal. Tal circunstância independe, inclusive, de a sede dessas empresas estar instalada no Município" (Daniel, 1988: 29). O poder social local é constituído pelas elites e pelos movimentos sociais, os quais, por intermédio de suas associações, entidades e clubes de serviço exercem suas pressões. Este poder atua mais no plano simbólico, se bem que esteja subjacente à sua atuação uma influência econômica, representada principalmente pela alocação de recursos aos projetos que atendam a seus interesses.

O poder legislativo exerce igualmente sua influência. Seu poder no entanto é menor que o do executivo. Embora possa elaborar leis por iniciativa própria<sup>10</sup>, não o faz com frequência, devido não só a falta de uma infra-estrutura, que dê suporte à sua ação, como também por desconhecimento de tudo o que ocorre na Prefeitura, além de que suas proposições dependem de sanção do executivo. O maior volume de iniciativas está nas "indicações" de

---

10. São funções do poder legislativo: a) legislativa, nas matérias de competência do Município; b) meramente deliberativa, "nas atribuições de sua competência privativa"; c) fiscalizadora, na parte financeira e orçamentária do Município, a partir do parecer prévio do "Tribunal de Contas do Estado ou do Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios, onde houver", contando ainda com a possibilidade de instaurar comissão especial de inquérito, solicitação de informações ao prefeito e convocação de seus auxiliares diretos; d) julgadora, pelo qual julga "o prefeito e os vereadores por infrações político-administrativa" (Silva, 1989: 543).

obras/serviços/reparos, votos de congratulações/pesâmes e nos "requerimentos" de informações. Mesmo a possibilidade de alterar o orçamento municipal, propiciada pela atual Constituição Federal, tem alcance limitado, uma vez que necessita terem sido alterados, anteriormente, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de atender os demais requisitos do Art. 166, §§ 3º e 4º.

Embora possa estar presente no executivo, é no legislativo que o clientelismo campeia. O vereador intermedeia junto à burocracia dos órgãos municipais e dos demais de outras esferas de poder público, atendendo às solicitações de seus eleitores. Diante das solicitações que recebe e da dependência de outros para resolvê-las, principalmente do executivo municipal, o membro do poder legislativo pode ser cooptado. Apesar desses limites, há situações em que as Câmaras Municipais têm obstaculizado a atuação do poder executivo, não só pelas emendas aos projetos, como pela rejeição aos mesmos e até pela "derrubada" de vetos dos prefeitos.

O poder político local é considerado tradicionalmente como sendo constituído pelos poderes executivo e legislativo. Ao lado destes dois poderes, Daniel(1988: 33 a 36) inclui também como integrante, o poder administrativo local, composto por funcionários públicos. Este poder "para se impor lança mão do monopólio de informações e do segredo burocrático como instrumentos principais". Este poder sofre também as influências dos poderes econômico e social, além de, eventualmente, ser fonte de corrupção e tentar obstaculizar a ação do poder executivo.

Além do entrechoque das forças estudadas, há ainda a

influência do partido político ao qual o prefeito esteja filiado. Embora no mais das vezes esta influência não seja decisiva, há situações, como por exemplo a das prefeituras do P.T., em que esta força não pode ser desprezada. Há que se considerar também a composição com outras forças partidárias, principalmente as que estão representadas na Câmara Municipal, além dos casos em que ocorrem governos de coalizão.

Apesar das limitações todas, a relativa autonomia municipal possibilita que o executivo dê fisionomia própria à sua administração. Assim, por exemplo, no final do período autoritário militar, experiências envolvendo a participação popular foram vivenciadas em Boa Esperança-S.P., Lajes - S.C. e Piracicaba - S.P., na gestão de 1977 a 1982.

Conhecedores das diferentes forças que atuam sobre o poder local, os que se opõem à descentralização do ensino, em sua modalidade municipalizadora, acrescentam ainda a influência do coronelismo e do clientelismo. Estes dois fenômenos serão, a seguir, estudados, mesmo considerando que o primeiro já tenha sua força anulada.

### **2.1. O Coronel e o Município**

A expressão coronel tem sua origem na Guarda

Nacional<sup>11</sup>, "milícia formada de homens livres" (Unicoechea, 1978:132), na qual ocupavam os cargos de coronel "os chefes locais mais prestigiosos" (Queiroz, 1976:164). Mesmo depois que a corporação perdeu sua importância e foi extinta, a denominação permaneceu sendo empregada para designar os que detêm poder econômico ou político.

Historicamente, no Brasil, o poder econômico tem a sua origem na posse da terra. A força dos senhores rurais, conforme o capítulo anterior, era muito grande. Em sua volta gravitavam os pequenos proprietários e agregados. Essa proximidade e dependência, não só econômica como também por razões de segurança, criaram laços que se traduziram no reconhecimento de seu poderio. Uma das manifestações desse reconhecimento é o compadrio<sup>12</sup>, pelo qual "o senhor de engenho era convidado para padrinho dos filhos dos colonos e agregados e de ambos os lados (eram) reforçados os liames de amizade e de interesse, (dos quais) pela sanção religiosa, se esperava apoio, auxílio, defesa

-----

11.A Guarda Nacional foi instituída em 18 de agosto de 1831, tendo grande importância no terceiro quartel do século passado, participando de guerras externas, tomando um caráter de milícia federal após a proclamação da República, sendo extinta no governo do Marechal Hermes da Fonseca.

12.Em sua pesquisa realizada no Município de Bofete-SP, no fim dos anos 40 e início de 50, Antonio Cândido constata ainda a importância do compadrio nas relações entre a população rural, dando-lhe segurança e garantindo a solidariedade nos casos de precisão (Cândido, 1979).

Em pesquisa realizada em 1960, Durhan analisando a situação de migrantes rurais para as cidades, conclui que "o compadrio parece desaparecer paulatinamente". O mesmo mostrou-se "adequado para atender as relações sociais para além da família, em sociedades baseadas em veículos personalistas. Na cidade, ao contrário, a família se integra necessariamente em outras instituições e grupos através de contatos categóricos" (Durhan, 1973: 200-201).

e lealdade" (Queiroz, 1976:38).

À importância econômica segue-se a política, com a presença e/ou influência do coronel na Câmara Municipal e na Prefeitura. O coronelismo se manifesta então pelo mandonismo, representado pela posse do poder e perseguição aos adversários, e pelo filhotismo, que de um lado "convoca muitos agregados para a 'gamela' municipal, e, de outro lado, à utilização do dinheiro, dos bens e dos serviços do governo municipal nas batalhas eleitorais" (Leal, 1976:39).

Embora seja na posse da terra que primeiro se manifesta seu poderio, o coronel nem sempre foi fazendeiro. Há casos em que o bacharel, o médico, o comerciante, o padre, o burocrata no caso do Rio Grande do Sul, assumem esse papel e são reconhecidos como tal.

A força eleitoral do coronel era muito grande e reconhecida. Para tanto contava-se com os "votos de cabresto" e para se evitar qualquer surpresa, cuidava-se da convocação do eleitorado, da composição da mesa eleitoral, da elaboração das atas e de outros tantos expedientes que garantissem a eleição dos candidatos apoiados pelo coronel. O governo estadual, reconhecendo a importância eleitoral do coronel, estabeleceu "compromisso" com o mesmo, cuja essência consistia "da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais, da parte da situação estadual, carta-branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção majoritária) em todos os assuntos relativos ao Município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar" (Leal,



Este poder do coronel que nomeia, transfere e destitui funcionários, que protege parentes e amigos, que persegue seus inimigos, que se julga acima da lei, criou uma imagem bastante negativa sobre o poder local, principalmente aqueles das pequenas localidades rurais.

O coronelismo, que tanta influência exerceu no poder local, não resistiu às mudanças do país. "O que mata o coronel é o próprio exercício de suas funções, em certo momento inúteis, diante dos meios diretos de convívio do governo com o povo. Os agentes do governo, o surgimento do proletariado - este conduzido por um coronel burocrata, o pelego sindical - a impessoalidade das ordens legais e governamentais" (Faoro, 1976:647), a propaganda radiofônica e a urbanização (Leal, 1976:36-37), o crescimento demográfico e a industrialização (Queiroz, 1976:211), concorreram para a anulação do poder coronelista.

Queiroz(1976), apresentando alguns estudos, mostra que o desaparecimento do coronelismo, embora de forma progressiva, deu-se irregularmente. Assim, na década de 40 encontrava-se desaparecido em algumas regiões, persistindo em outras até nas duas décadas seguintes. Bursztyn(1984) analisando a atuação do Estado no nordeste, concluiu que na fase em que o mesmo se mostrou "autoritário por omissão", fortaleceu a atuação do coronelismo; porém, quando se torna "autoritário ativo", desloca o papel de mediador do coronel para o funcionário, representante do governo, separando assim o nível político do burocrático. Embora os políticos tradicionais continuem no cenário, com força eleitoral, os novos funcionários tendem a ganhar espaço e

importância, assumindo cargos eletivos, caminhando para exercer papel hegemônico a nível local.

A atual organização social e política, a atuação das centrais sindicais, da Igreja, da televisão, da imprensa de modo geral e das associações da sociedade civil evidenciam que o coronelismo, tal como descrito anteriormente, não tem mais espaço, tornou-se um fenômeno datado.

## 2.2. O Clientelismo

O clientelismo, na sociedade rural, surge da dependência das pessoas aos patrões, da clientela à patronagem; esta dominando econômica, social e politicamente a situação, decodifica-a, interpreta-a às consultas, aconselhando, protegendo paternalisticamente, enfim indicando os caminhos a serem trilhados. Assim estabelece-se uma relação de dependência, relação esta que é frequentemente espoliativa, uma vez que o cliente abre mão de seu universo, de sua cultura para, por intermédio de outro, integrar-se na sociedade urbana. "É a destruição da viabilidade do universo tradicional, tanto do índio quanto do caboclo, que o coloca inteiramente à mercê do patrão (Durhan, 1973: 90).

A inexistência de partidos ideológicos e "a dependência dos particulares em todas as classes sociais para com o governo" constituem para Jaguaribe(1950: 41-49) as causas da política de clientela na metade do século. O autor afirma que o móvel político do homem comum é o poder, o qual tanto pode favorecer o

surgimento de grandes líderes políticos quanto a "um simples propósito de melhoria de vida". Esta "melhoria de vida" pode, "sob um ponto de vista formal", dar-se de duas maneiras: de modo genérico, atendendo o grupo ao qual a pessoa pertença, podendo ser um fator de formação de classes sociais; ou, de modo individual, "tal é o caso daqueles cujos amigos adquirem o poder", sendo "o caso também, dos políticos profissionais, enquanto se considere que a vitória eleitoral tem, para o deputado (por exemplo) um sentido muito diverso do que tem para seus eleitores". Como o segundo caso é o que ocorria no período estudado, estava formada a cadeia de dependência, adquirindo a política a feição de clientela.

A evolução do país, sem a incorporação das conquistas básicas da revolução burguesa, leva ao não exercício da cidadania; "onde a sobrevivência de indivíduos ou grupos depende da concessão de favores, o que existe é uma forma inferior de relação social, que nega a emancipação da pessoa humana". O indivíduo se vê forçado a abdicar de sua condição de cidadão, em relação a seus direitos, contentando-se com as dádivas dos que estão no poder. Deste modo o clientelismo torna-se "peça integrante das engrenagens de um sistema global de exploração e dominação", no qual o "conceito de representação, que seria condizente com o desempenho do mandato popular" é substituído "por uma farsa demagógica em que o político se define como 'despachante' do eleitor" (Martins in Diniz, 1982: 17-20).

A relação clientelística pressupõe por parte do cliente, no caso o eleitor, uma lealdade que se materializa em

votos nas eleições. Por parte do eleito pressupõe "proteção e mediação", funções que "representam menos um serviço prestado à clientela, significando, principalmente, uma imposição forçada obtida através de meios coercitivos, os quais limitam o direito de acesso de todos os cidadãos aos recursos privados e públicos" (Castro, 1983:23)<sup>13</sup>.

O cliente nem sempre é passível. Ao incorporar a relação clientelística, ele a legitima, passando a exigir uma contrapartida à sua lealdade, seja no encaminhamento de suas solicitações, na conquista de um emprego público, no reconhecimento da amizade, na atenção ou na obtenção de vantagens pecuniárias.

Em época eleitoral, por exemplo, há eleitores que conhecendo a importância do voto para o candidato, faz a este solicitações das mais variadas. Em Vila dos Confins, Palmério (1983: 50 e 263) retratando uma disputa eleitoral no interior de Minas Gerais, mostra que no período eleitoral, na visita que o deputado fazia à região, ouviu de um membro do diretório local que "nessas horas o povo explora mesmo - um auxílio aqui, um abono ali, um dinheirinho emprestado". Outros eleitores, no entanto, aparentemente se submetem à vontade do patrão, porém, como o voto é secreto, nem sempre cumprem o prometido. O mesmo romance cita um caso destes: "Altamirando Bento de Araújo. Podem chamá-lo de tudo o que for nome feio, que ainda é pouco. Praga

---

13. Neste trabalho a autora faz uma revisão bibliográfica da "literatura recente sobre a questão da intervenção governamental, a nível local, no âmbito da provisão de serviços e equipamentos sociais".

das maiores, o peste: eleitor consciente".

O "clientelismo personalista", representado pelo contato diádico, assumindo "a forma de distribuição de vantagens pessoais", não é o único tipo de clientelismo existente. Em razão da complexidade do mundo atual e das organizações corporativas, verifica-se a existência do "clientelismo partidário", que reforça "a identificação dos eleitores com a sigla partidária", e do "clientelismo de categorias", o qual "se fundamenta na identificação do eleitor com questões substantivas ligadas a interesses corporativos, profissionais ou religiosos, isto é, interesses de categorias específicas" (Diniz, 1983: 37).

Outro tipo, o "clientelismo de massa" (Graziano, citado por Castro, 1988: 35) é empregado para designar situações nas quais os favores são "dirigidos a grupos ou até comunidades inteiras, caracterizado pela emergência de novos mecanismos de intermediação de interesses, os quais permeiam tanto o nível administrativo quanto o legislativo, como, por exemplo, a alocação de verbas e projetos para localidades específicas, que se convertem em votos para deputados ao tornar pública a sua mediação política".

O "clientelismo de massa" é utilizado para aumentar a eficácia do "clientelismo partidário". No Estado de São Paulo, atualmente, observa-se uma luta entre o P.R.N. e o P.M.D.B., no sentido de ampliarem a máquina partidária. Leopoldo Collor de Mello, irmão do presidente, ao assumir a direção estadual daquele

partido, afirmou<sup>14</sup> que tem ajudado prefeitos a conseguirem verbas em Brasília, que os dirigentes municipais pertencentes ao partido "têm sido bem tratados" e que ele, pessoalmente, tem ajudado quando se trata de "caso muito importante que dependa de uma palavra minha com um ministro". O P.R.N. tem cooptado políticos, como o prefeito de Araras-S.P., filiado ao P.T.B., o qual afirmou<sup>15</sup> que mudaria para o partido do presidente se conseguisse casas populares para seu Município.

O P.M.D.B., partido com maior número de diretórios municipais no Estado de São Paulo, tenta não só manter seus filiados, como conquistar outros. A percepção política que alguns dos membros deste partido têm é a mesma do P.R.N.. Assim, o presidente da agremiação em Santa Bárbara d'Oeste, declarou<sup>16</sup> que o governador do Estado "determinou que as reivindicações dos Municípios, que tenham prefeitos que não sejam do P.M.D.B., devem antes passar pela avaliação dos diretórios". Acrescenta que "as Secretarias estão orientadas para prestigiar os diretórios antes de atender os prefeitos", cabendo ao partido avaliar "se a reivindicação é prioritária ou não". O prefeito do mesmo

-----  
14. "Prefeito de Araras pode ir para o PRN", Folha de São Paulo, 18 de agosto de 1991, p. 1-12.

"Collor II - a missão", Isto É/Senhor, 28 de agosto de 1991, pp. 38 e 39.

15. Em 1980, quando cumpriu o primeiro mandato como prefeito, neste mesmo Município, ele deixou o P.M.D.B., pelo qual fora eleito, filiando-se ao P.D.S.. Conforme suas palavras: "Com a mudança consegui construir 4,2 mil casas na cidade". Folha de São Paulo, 16 de agosto de 1991, p. 8-3.

16. "Fleury vincula ajuda ao 'sinal verde' dos diretórios municipais, diz Colla", Diário de Santa Bárbara, 20 de agosto de 1991, p. 5.

Município, filiado ao P.F.L., reagiu<sup>17</sup> diante desta notícia, não criticando a forma de atendimento que eventualmente teria, conforme as declarações de seu opositor, porém usando como argumento o fato de que "como prefeito fui o único da cidade que se prontificou a fazer a campanha eleitoral do Fleury".

O clientelismo, por intermédio da "política de máquina (partidária) desencadeia efeitos inibidores de ação coletiva organizada", "baseando-se numa tática de cooptação de lideranças e de privilegiamento de demandas tópicas com um grau restrito de integração". Com isto dificulta a participação política "por sentimentos comuns de identidade social", favorecendo a participação "induzida por relações pessoais de lealdade (Diniz, 1982: 166).

Para Jaguaribe(1950: 53) o clientelismo é percebido como um estágio político provisório e acidental, manifestando-se a partir da inexistência de partidos ideológicos. Esta afirmativa merece reparos, porque não se trata de um estágio provisório que tende a desaparecer com o desenvolvimento da sociedade; trata-se, isto sim, de um fenômeno que tem se manifestado em fases diversas de uma sociedade. Esta manifestação tem ocorrido "em diferentes contextos e assumindo formas altamente diferenciadas, operando ao nível tanto das relações interpessoais quanto do sistema político mais amplo", a afirmação merece reparos ainda, porque é possível existir clientelismo nos partidos ideológicos, pelo menos a nível local (Diniz, 1982: 35 e 212).

-----

17."Sobre notícia do PMDB, prefeito falou com vice-governador e assessor de Fleury", Diário de Santa Bárbara, 24 de agosto de 1991, p. 3.

A vulnerabilidade do clientelismo está, dentre outros fatores, na organização prática de ações coletivas, na pressão por soluções de alcance geral, no surgimento de lideranças alternativas (Diniz, 1982: 116, 219 e 220), na existência de processos transparentes de alocação de recursos (Castro, 1988: 28), na participação e controle social nas definições das linhas de ação, enfim no exercício da cidadania.



### CAPITULO III. O ENSINO MUNICIPAL BRASILEIRO

Neste capítulo será apresentada uma revisão histórica da atuação dos Municípios na área do ensino, suas relações com as Províncias e depois com os Estados; a seguir será feita uma caracterização da rede de ensino municipal brasileira, destacando-se a paulista, considerando os diferentes graus de ensino em que atua e a situação de seu corpo docente; posteriormente serão apresentados os programas federais destinados aos Municípios; por último serão apresentados programas de municipalização do ensino desenvolvidos em alguns Estados do país.

O Ato Adicional delegou às Províncias, conforme o § 2º do Art. 10, a incumbência de "legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as Faculdades de Medicina e Cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que de futuro forem criados por lei geral". Em consequência as Províncias, sem recursos materiais e com problemas quanto aos recursos humanos, viram-se encarregadas da imensa tarefa de proporcionar o ensino popular. Para dar cabo a esta incumbência apelaram para o auxílio das Câmaras Municipais, iniciando um trabalho conjunto, em grande parte de subordinação destas àquelas, que perdura até nossos dias.

Anteriormente as municipalidades já tinham sido lembradas pela lei de 15 de outubro de 1827, que previa a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e

lugares populosos. Para sua aplicação propunha que "os presidentes de Províncias, em Conselho, e com audiência das respectivas Câmaras Municipais, enquanto não tiverem exercido os Conselhos Gerais, nomearão o número e as localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitáveis, dando conta à Assembléia Geral para final resolução" (Moacyr, 1939:20).

Uma análise dos relatórios das Províncias, do Ato Adicional até a proclamação da República, a partir dos documentos compilados por Moacyr (1939, 1940), revelam as iniciativas tomadas por essas instâncias em relação às Câmaras Municipais, no oferecimento e desenvolvimento do ensino. As principais medidas adotadas foram:

1- autorização para que reservassem recursos, em seus orçamentos para fazer face às despesas com o ensino, para tanto autorizou-se no Maranhão, em 1864, a criação de "renda especial"; em Sergipe, em 1881, a "taxa escolar"; propôs-se no Rio de Janeiro, em 1882, um "imposto de capitação"; no Mato Grosso, em 1882, a criação de "algum novo recurso" ; na Bahia, em 1887, a cobrança de "taxas adicionais aos impostos municipais";

2- custear a construção ou o aluguel de prédio escolar no Sergipe em 1835, no Rio de Janeiro em 1837, na Bahia em 1856 e em São Paulo em 1858; de prédios e móveis em Pernambuco, no ano de 1874; do mobiliário, no Rio Grande do Norte em 1836; prédio, móveis e material didático para os alunos, no Rio Grande do Sul em 1837 e no Maranhão em 1875;

3- auxílio a alunos "indigentes", no Paraná em 1877;

aos pais dos alunos pobres em Goiás no ano de 1884; aos alunos normalistas na Bahia em 1862; para o Liceu na cidade de Campos, no Rio de Janeiro em 1888;

4- atribuir o poder de fiscalizar os professores, inspecionar o ensino e de manter o poder provincial informado sobre a situação do ensino no Município;

5- criar colegiados nos Municípios para cuidar da questão do ensino, para tanto foram instituídos os Conselhos Municipais de Inspeção, em Alagoas, criados em 1854 e extintos em 1864; na Bahia, a Comissão composta por um ou mais membros em 1842, o Conselho de Instituição Pública em 1850, o Conselho Municipal de Instrução Pública em 1870; no Rio de Janeiro o Conselho Municipal de Instrução Primária, em 1849, e o Conselho de Instrução em cada Município, em 1871; em São Paulo o Conselho de Instrução, em 1871; no Espírito Santo as Juntas Escolares em 1875; no Paraná, o Conselho Literário por Distrito, em 1857, e o Conselho de Instrução em cada Município, em 1874; em Santa Catarina os Conselhos Municipais foram extintos em 1881, não havendo registro da data de sua criação.

O trabalho conjunto das duas instâncias nem sempre foi tranquilo. Nos citados relatórios registram-se queixas das Províncias em relação às Câmaras Municipais, como por exemplo: falta de "verídicas informações" no Sergipe em 1837, morosidade na inspeção no Mato Grosso em 1840; pessoal local sem instrução, no Paraná, em 1860, falta de providências em relação aos prédios escolares, no Maranhão, em 1880; e ingerência político-partidária em São Paulo em 1889.

Além do auxílio das Câmaras Municipais, várias Províncias apelaram para a contribuição de particulares a fim de conseguir recursos para a instrução. Assim, na Bahia, em 1862, solicitou-se ajuda das "pessoas influentes", no Rio de Janeiro, em 1871, das "pessoas mais gradas da localidade", em Pernambuco, em 1874, dos "esforços de seus habitantes" e em Sergipe, em 1881, à "iniciativa e munificiência individuais".

O trabalho conjunto com os municípios continuou após a proclamação da República. No Estado de São Paulo, a lei nº 88, de 8 de setembro de 1892, deu "às municipalidades o direito de se fazerem representar no Conselho Superior de Instrução Pública, por dois delegados" (Moacyr, 1942:4-5). Este Conselho "antecessor longínquo do atual Conselho Estadual de Educação" tinha funções "não apenas de fiscalização, mas de direção, de execução, de julgamento, de assessoria e consultoria" (Reis Filho, 1981:102). Embora de vida breve, sendo extinto<sup>1</sup> em 1887, a regulamentação por ele baixada, relacionava as atribuições municipais, que continuaram em vigor por muito tempo.

No Estado de São Paulo, o Regulamento de 27 de novembro de 1893, que tratou da fiscalização do ensino, dedicando-a às Câmaras Municipais, na seção V, do Capítulo II. "Essa intervenção do poder local nas escolas estaduais vincula-se à aspiração de

-----  
1. A composição do Conselho Superior de Instrução Pública "permitia manter o predomínio do professorado nas suas decisões, pois dos oito membros, três eram diretores e dois professores. Talvez essa tenha sido uma forte razão para que no Governo Campos Salles, adepto de executivo forte, as posições assumidas pelo Conselho Superior viessem a chocar-se com os propósitos governamentais. Do conflito resultou a supressão do Conselho Superior pela Lei 520, de 26 de agosto de 1897" (Reis Filho, 1981:102).

municipalizar o ensino". O Artigo 50, do referido documento, estabelece a possibilidade da municipalização do ensino ao afirmar que "As Câmaras Municipais poderão dispensar as escolas do Estado, uma vez que os Municípios tenham um sistema regular de ensino primário, representando nesse sentido ao Congresso, que, nesse caso, poderá conceder aos municípios uma subvenção proporcional às despesas que o Estado faria, se tivesse as suas escolas então existentes, mantida em todo o caso a fiscalização por parte do governo" (Reis Filho, 1981: 108-109).

Apesar destes intentos de municipalização, continuaram a existir as escolas estaduais, cuja rede registrou contínuo crescimento, ao lado das escolas municipais, estas em menor número.

Na última década do século passado, registra Moacyr (1942: 40-41 e 46-64) que os Municípios paulistas não só solicitavam escolas, como criavam condições para instalação das mesmas<sup>2</sup>. Até o presente, no Estado de São Paulo, observa-se este preceito: para a construção de escolas estaduais o Município doa o terreno e/ou prédio para a instalação de escolas estaduais.

Nos anos vinte, deste século, a preocupação com o

---

2. Em seu relatório, em 1897, o Dr. Dino Bueno, Secretário de Estado dos Negócios do Interior, a cuja pasta estava afeta a questão do ensino, afirmou: "é grande o movimento que se tem notado em todas as localidades do interior onde tem sido instalados os grupos escolares; são as Câmaras Municipais que oferecem ao governo os prédios em que elas se aposentam, carregando algumas delas com as despesas necessárias à adaptação e conservação dos mesmos prédios, gratificando outras os respectivos professores, destinando prêmios aos alunos que mais se distinguirem; é toda a população que concorre às festas escolares, convertendo-as em verdadeiras festas populares" (Moacyr, 1942:64).

envolvimento do Município na questão do ensino continuou existindo. Realizou-se no Piauí o Congresso de Municipalidades, em 1921, ocorrendo em Belo Horizonte também um evento da mesma natureza (Orico, citado por Nagle, 1974:371). A Conferência Interestadual de Ensino Primário, realizada em 1921, no Rio de Janeiro, tinha dentre as teses para discussão, a que se referia à "criação do Patrimônio do Ensino Primário Nacional, sob ação comum entre Municípios, Estados e União. Fonte de recursos". A Reforma Cearense de 1922, sob a direção de Lourenço Filho, fazia menção à existência de Conselhos Municipais; a Reforma Baiana de 1925, sob a direção de Anísio Teixeira e a Mineira de 1927, tendo Francisco Campos como Secretário do Interior e Mário Casassanta como Inspetor Geral de Instrução, faziam referências ao Conselho Escolar, de natureza semelhante ao colegiado cearense (Nagle, 1974: 95, 136, 193 e 203).

O envolvimento dos Municípios com a questão do ensino, por intermédio da criação de redes próprias e/ou de um trabalho de apoio à rede estadual, ocorre de maneira cada vez mais acentuada ao longo deste século, conforme análise apresentada nos capítulos anteriores.

A coexistência das redes de ensino federal, estadual, municipal e particular é uma realidade no Brasil. O atendimento municipal ao ensino primário (anteriormente o ensino primário tinha a duração de 4 anos, passando para 8 anos com a Lei 5692/71, recebendo, a partir de então, a denominação de ensino de 1º grau), a partir da década de 30 "tem girado em torno de 20% a 30%, registrando-se nesse intervalo períodos de maior incremento

entre 1935 e 1956 e na década de 70. Tais períodos têm sido interrompidos por fatores ainda não claramente explicitados e que podem significar, desde mero erro de estatísticas educacionais, a alterações mais substantivas decorrentes da implementação de políticas públicas diversificadas" (Barreto e Arelaro, 1986:6). Nos anos 80 o atendimento municipal médio, neste nível de ensino, foi de 30,95%.

### 1. Rede de Ensino Municipal

A rede municipal no Brasil compreende o ensino pré-escolar, de 1º grau, de 2º grau<sup>3</sup>, superior, além de cursos especiais, supletivos e uma variedade de outros, tanto complementares ao ensino regular, quanto de iniciação ao trabalho e mesmo profissionalizantes.

De acordo com dados do MEC<sup>4</sup>, em 1980, o ensino regular brasileiro, do pré-escolar ao superior, contava com 28.130.039 alunos, sendo a rede estadual responsável por 13.690.064, equivalente a 48,67%, a municipal com 8.147.577 alunos, correspondendo a 28,96%, a particular com 5.711.559 alunos,

-----

3.A atual Constituição Federal denomina o ensino de 1. grau de "fundamental" e o de 2º grau de "médio". Como estas denominações não são ainda de uso comum e como, muitas vezes, trabalharemos com dados referentes a um período anterior à promulgação da atual Constituição, empregaremos neste trabalho as denominações anteriores.

4.Os dados do MEC citados neste capítulo foram coletados na publicação: Brasil, MEC, A educação nos anos 80, Brasília, 1990. Para os dados coletados em outras publicações, serão feitas as indicações específicas.

respondendo por 20,31% e por último a federal com 580.839 alunos, atendendo a 2,06%.

As estimativas do MEC para 1989, no ensino regular, apontavam para a existência de 34.092.054 alunos, assim distribuídos: 17.239.697 ou 50,57% na rede estadual, 10.116.434 ou 29,67% na municipal, 6.179.490 ou 18,13% na particular e 556.433 ou 1,63% na federal.

Uma comparação do atendimento no período 1980-1989, evidencia que: a rede federal diminuiu em 4,20%, atendendo a um menor número absoluto de alunos no final do período; a rede estadual continuou sendo responsável pelo maior número de matrículas, registrando um crescimento de 25,92%; a rede municipal teve uma expansão de 24,16%; sendo a segunda em crescimento; e a rede particular cresceu 8,19%. O descréscimo da rede federal, deve ser creditado, além de outras possíveis razões, à transformação de Territórios em Estados; já o crescimento não expressivo da rede particular deve-se, muito provavelmente, às dificuldades econômicas no período.

O atendimento da rede municipal, no período, nos diferentes graus de ensino, pode ser visualizado na Tabela I



TABELA I

Alunado da rede municipal por grau de ensino.

Brasil: 1980 - 1989.

ANO	TOTAL	GRAU			
		ENSINO PRÉ-ESCOLAR	ENSINO DE 1º GRAU	ENSINO DE 2º GRAU	ENSINO SUPERIOR
1980	8.147.577 100,00%	381.331 4,68%	7.602.527 93,31%	97.454 1,20%	66.265 0,81%
1981	7.751.791 100,00%	464.053 5,99%	7.077.280 91,30%	117.524 1,51%	92.934 1,20%
1982	8.219.700 100,00%	580.474 7,06%	7.415.885 90,22%	126.794 1,54%	96.547 1,18%
1983	8.583.194 100,00%	692.314 8,07%	7.663.790 89,29%	137.716 1,60%	89.374 1,04%
1984	8.804.975 100,00%	897.363 10,19%	7.683.234 87,26%	134.711 1,53%	89.667 1,02%
1985	(1) 8.696.108 100,00%	(1) 1.000.000 11,50%	7.480.433 86,02%	132.333 1,52%	83.342 0,96%
1986	9.050.757 100,00%	1.213.622 13,41%	7.603.783 84,01%	135.243 1,50%	98.109 1,08%
1987	9.063.842 100,00%	1.290.446 14,24%	7.552.524 83,33%	133.369 1,47%	87.503 0,96%
1988	(1) 9.633.433 100,00%	(1) 1.300.000 13,49%	(1) 8.116.035 84,25%	(1) 140.614 1,46%	76.784 0,80%
1989	(1) 10.116.434 100,00%	(1) 1.400.000 13,84%	(1) 8.500.000 84,02%	(1) 141.000 1,39%	75.434 0,75%

FONTE: Dados brutos - MEC/SAG/CPS/Coordenação de Informações para o Planejamento.

(1) - Estimativas.

Uma análise dos dados da Tabela I mostra que o maior

atendimento municipal dá-se no ensino de 1º grau, seguido de pré-escolar, ficando o 2º grau em terceiro lugar e por último o superior. Examinando-se cada grau de ensino, observa-se que o maior crescimento, correspondente a 267,13%, deu-se na educação pré-escolar, seguido do ensino de 2º grau com 44,68%, do ensino superior com 13,83% e, por último, do ensino de 1º grau com 11,80%, muito embora este último grau seja responsável por 84,02% das matrículas.

O atendimento no ensino pré-escolar e de 1º grau, conjuntamente, respondeu em 1989 a 97,86% das matrículas do ensino municipal. Durante todo o período analisado, o atendimento médio, nestes graus de ensino, foi de 97,55%. Explica-se tal concentração pela tradição, da atuação municipal nestas áreas de ensino, pelas pressões das entidades da sociedade civil para aumentar esse atendimento, em virtude não só da crise econômica da década, como também do reconhecimento de seus direitos reforçada pelo disposto no Art. 211, § 2º, da Constituição Federal, que atribui aos Municípios uma atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar.

No Estado de São Paulo, o atendimento da rede municipal no ensino pré-escolar, de 1º e de 2º graus está registrado na Tabela II.

TABELA II

Alunado da rede municipal por grau de ensino.

Estado de São Paulo: 1980 - 1990.

ANO	TOTAL	GRAU		
		ENSINO PRÉ-ESCOLAR	ENSINO DE 1º GRAU	ENSINO DE 2º GRAU
1980	691.339 100,00%	220.486 31,89%	453.433 65,59%	17.420 2,52%
1981	746.316 100,00%	264.911 35,50%	463.856 62,15%	17.549 2,35%
1982	773.130 100,00%	288.378 37,30%	465.777 60,25%	18.975 2,45%
1983	813.801 100,00%	320.864 39,43%	475.276 58,40%	17.661 2,17%
1984	846.783 100,00%	348.396 41,14%	481.751 56,89%	16.636 1,97%
1985	915.437 100,00%	391.996 42,82%	506.684 55,35%	16.757 1,83%
1986	960.734 100,00%	431.186 44,89%	512.941 53,39%	16.607 1,72%
1987	967.854 100,00%	448.030 46,29%	503.612 52,03%	16.212 1,68%
1988	1.020.828 100,00%	492.970 48,29%	511.102 50,07%	16.756 1,64%
1989	(1)	(1)	(1)	(1)
1990	1.119.838 100,00%	542.287 48,43%	557.676 49,80%	19.875 1,77%

FONTE: Dados Brutos - SE-SP/ATPCE/CIE/ETIE

(1) - Não há dados disponíveis.

As matrículas cresceram, no período, nos três graus de ensino, registrando o pré-escolar um crescimento de 145,95%, o

ensino de 1º grau 22,98% e, por último, o de 2º grau com 14,09%. A rede municipal tem 98,23% de suas matrículas no ensino pré-escolar e de 1º grau. O atendimento a estes graus de ensino foi em média, durante o período, de 97,99%. O crescimento do atendimento ao ensino pré-escolar é maior que o do fundamental, podendo-se prever, a continuar a tendência, que o primeiro superará o segundo muito em breve. Acresce que, por razões que no ítem seguinte serão explicadas, o atendimento municipal, na área pré-escolar, é maior que o registrado.

Uma análise mais detalhada do atendimento da rede municipal, em cada grau do ensino, será apresentada a seguir.

### **1.1. Ensino Pré-Escolar Municipal**

A Constituição Federal, pela primeira vez, coloca o atendimento às crianças de zero a seis anos como um dever do Estado, conforme o Art. 206, IV, além de atribuí-lo, como campo prioritário da ação municipal, ao lado do ensino de 1º grau. Anteriormente havia dúvidas se o Município poderia ou não incluir na despesa mínima obrigatória em educação, os gastos com este ensino, variando a interpretação conforme o Tribunal de Contas.

Ao colocar este dever do Estado no capítulo "Da Educação", os constituintes assinalaram seu caráter educativo e não meramente assistencial. Em consequência muitas Prefeituras Municipais têm deslocado o atendimento nesta faixa etária do setor de Promoção Social para o da Educação, é de se pressupor que esta mudança traga vantagens para os menores.

Na pesquisa "A educação nos Municípios paulistas-1987", realizada pela CEPAM e UNDIME-SP<sup>5</sup>, à questão sobre o setor municipal responsável pelas creches, dos Municípios que possuíam este serviço, obteve-se os seguintes resultados: área de Promoção ou Bem-Estar Social, 38,37%; área de Educação, 8,76%; as duas áreas conjuntamente, 38,97%; outras, 9,97%; não responderam, 4,83%. Somando-se as respostas que envolvem a área educacional ("área da Educação" e "as duas áreas conjuntamente") verifica-se que atingem 47,73%, o que demonstra uma tendência, anterior à promulgação da atual Constituição Federal, de dar uma conotação educacional ao atendimento nesta faixa etária.

O MEC estima que dos 3.500.000 alunos atendidos no país em 1989, no nível pré-escolar, cerca de 15% referiam-se a crianças de até 3 anos de idade, cerca de 19% com 4 anos e 66% com 5 ou 6 anos.

-----

5.A pesquisa foi realizada em 1987, objetivando caracterizar a atuação dos Municípios paulistas, exceto a capital, na área do ensino. Responderam ao questionário 447 Municípios, correspondendo a 78,28% do universo.

TABELA III

Alunado da educação pré-escolar por dependência administrativa.

Brasil: 1980 - 1989.

ANO	TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA				
		FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	NÃO INFORMADA
1980	1.335.317 100,00%	8.661 0,65%	327.815 24,65%	381.331 28,56%	617.510 46,24%	-
1981	1.543.822 100,00%	10.602 0,69%	379.661 24,59%	464.053 30,06%	689.506 44,66%	-
1982	1.866.868 100,00%	30.809 1,65%	486.451 26,06%	580.474 31,09%	769.134 41,20%	-
1983	2.084.109 100,00%	46.707 2,24%	575.780 27,63%	692.314 33,22%	769.308 36,91%	-
1984	2.481.848 100,00%	71.928 2,90%	667.044 26,88%	897.363 36,15%	845.361 34,06%	152 0,01%
(1) 1985	2.524.000 100,00%	24.000 0,95%	600.000 23,77%	1.000.000 39,62%	900.000 35,66%	-
1986	3.083.997 100,00%	25.668 0,83%	832.592 27,00%	1.213.622 39,35%	1.011.309 32,79%	806 0,03%
1987	3.296.010 100,00%	29.068 0,88%	852.568 25,87%	1.290.446 39,15%	1.121.781 34,03%	2.147 0,07%
(1) 1988	3.409.500 100,00%	29.500 0,87%	890.000 26,10%	1.300.000 38,13%	1.190.000 34,90%	-
(1) 1989	3.530.000 100,00%	30.000 0,85%	900.000 25,50%	1.400.000 39,66%	1.200.000 33,99%	-

FONTE: MEC/SAG/CPS/Coordenação de Informações para o Planejamento

(1) Estimativa

O atendimento pré-escolar cresceu 164,35% no período. A rede federal aumentou seu atendimento de 1980 a 1984, reduzindo-o drasticamente em 1985, crescendo lentamente nos anos seguintes. Todas as redes registraram crescimento na década, sendo a liderança ocupada pela municipal com 267,13%, a seguir a federal com 246,38%, depois a estadual com 174,54% e por último a particular com 94,32%.

O fato de o MEC ter utilizado estimativas para 1985, dificulta a análise deste ano. Observa-se que estimou-se um descréscimo expressivo para a rede federal e um menor para a estadual. Ao mesmo tempo para a rede municipal registrou-se crescimento neste ano e no seguinte. Pode-se afirmar que, dentre outras possíveis razões, esse crescimento deveu-se à entrada em vigor, em 1986, da Emenda Calmon que aumentou os índices mínimos obrigatórios de aplicação de recursos em educação. Apesar de indicativos, estes números são subestimados, não só porque há diferentes formas de atendimento nesta faixa etária, muitas das quais não são oficialmente consideradas, como também porque tanto na rede municipal, quanto na particular, há escolas que não são oficializadas<sup>6</sup>.

-----  
6. Na pesquisa "A educação nos Municípios paulistas - 1987", dos Municípios que possuíam rede pré-escolar, 46,32% ofereciam o ensino em escolas oficializadas, 46,57% sem oficializá-las e 7,11% não responderam. A oficialização se dá nas Secretarias Estaduais de Educação que fazem exigências quanto ao planejamento, pessoal docente, de apoio e instalações físicas.

Muitas das particulares são registradas como firmas de recreação e não como escolas, fugindo desta forma das exigências da supervisão estadual, assim como dos salários estabelecidos em dissídios coletivos para os docentes; estes são registrados como recreacionistas, pajens ou outra denominação qualque exceto a de professor.

Os dados de matrículas do ensino pré-escolar no Estado de São Paulo, por dependência administrativa no período de 1980 - 1990, estão registrados na Tabela IV, observando-se que não há classes da rede federal nesta unidade da federação.



TABELA IV

Alunado de educação pré-escolar por dependência administrativa.

Estado de São Paulo: 1980 - 1990.

ANO	TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA		
		ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
1980	390.402 100,00%	39.077 10,01%	220.486 56,48%	130.839 33,51%
1981	446.051 100,00%	42.893 9,62%	264.911 59,39%	138.247 30,99%
1982	494.950 100,00%	66.213 13,38%	288.378 58,26%	140.359 28,36%
1983	547.891 100,00%	77.662 14,18%	320.864 58,56%	149.365 27,26%
1984	579.675 100,00%	80.568 13,90%	348.396 60,10%	150.711 26,00%
1985	637.770 100,00%	82.801 12,98%	391.996 61,47%	162.973 25,55%
1986	694.644 100,00%	84.773 12,20%	431.186 62,07%	178.685 25,73%
1987	736.349 100,00%	90.351 12,27%	448.030 60,84%	197.968 26,89%
1988	759.029 100,00%	84.649 11,15%	492.970 64,95%	181.410 23,90%
1989	(1)	79.690	(1)	(1)
1990	785.331 100,00%	71.000 9,04%	542.287 69,05%	172.044 21,91%

FONTE: Estatísticas Educacionais Básicas - S.E. - S.P.

(1) - Dados não disponíveis

A Tabela IV mostra que o atendimento ao ensino pré-escolar teve um crescimento de 101,15% em onze anos. A rede municipal, com um atendimento médio de 61,11% no período, apresentou um índice de crescimento de 145,95% em relação a 1980. A seguir vem a rede estadual com um atendimento médio de 11,87% e um índice de crescimento de 81,69%. Por último vem a rede particular com 31,49% de crescimento e 27,01% de atendimento médio.

Uma análise do atendimento ao ensino pré-escolar na década de 80 mostra que: a rede municipal foi a que mais cresceu no período, pelas razões já anteriormente citadas; a rede estadual registou um decréscimo a partir de 1988, o que revela seu descompromisso com este nível de ensino; e a rede particular, dependente da situação econômica do país, atingiu seu maior atendimento em 1987, refletindo ainda os efeitos do Plano Cruzado, decrescendo suas matrículas a partir de então.

O governo Montoro iniciou-se em 1983 atendendo a 77.662 alunos, neste nível de ensino, atingindo a 84.773 matrículas no ano de 1986. O governo Quércio iniciou-se atendendo a 90.351 alunos, em 1987, diminuindo anualmente a oferta de vagas, terminando por atender a 71.000 alunos em 1990, número este só superior ao do ano de 1982, registrando, em seu período, um decréscimo de 21,41% no atendimento pré-escolar estadual.

Considerando o crescimento populacional no período, a crise econômica que levou à diminuição na procura de vagas do ensino particular e o refluxo nas matrículas da rede estadual, verificamos que os Municípios viram-se obrigados a expandir-se suas redes, sem, no entanto, conseguirem atender a toda população

nesta faixa etária.

O Estado precipitou-se em sua política de contenção de vagas para a rede pré-escolar estadual, justamente no período em que lançou outros programas que levaram os Municípios a investirem também no ensino de 1º grau, como veremos no capítulo seguinte. A atuação estadual, pela multiplicação de programas nem sempre coerentes entre si, mostrou-se dispersiva e não coordenada, acarretando prejuízos no atendimento à demanda escolar.

## **1.2. Ensino de Primeiro Grau Municipal**

A partir da lei número 5692/71 o ensino de 1º grau passou a ser de oito anos, com a união do antigo primário ao antigo ginásio. A atual Constituição Federal denomina de fundamental a este grau de ensino, garantindo no inciso I do Art. 208, a sua gratuidade "inclusive para os que a ele não tiveram acesso em idade própria", ressaltando também sua obrigatoriedade. O MEC estimava para o país, em 1989, 27.640.000 alunos no ensino regular deste grau, 1.201.100 professores e 202.950 estabelecimentos de ensino. Apesar do gigantismo dos números, estima-se que na faixa dos 7 aos 14 anos a cobertura tenha sido de 86%, ficando fora da escola cerca de 4.400.000 alunos.

TABELA V

Alunado do ensino regular de primeiro grau por dependência administrativa.

Brasil: 1980 - 1989.

ANO	TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA				NÃO INFORM.
		FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	
1980	22.598.254 100,00%	169.338 0,75%	11.928.315 52,79%	7.602.527 33,64%	2.898.074 12,82%	-
1981	22.472.979 100,00%	97.588 0,44%	12.286.406 54,67%	7.077.280 31,49%	3.011.705 13,40%	-
1982	23.563.884 100,00%	101.616 0,43%	12.924.956 54,85%	7.415.885 31,47%	3.121.427 13,25%	-
1983	24.555.789 100,00%	144.624 0,59%	13.502.835 54,99%	7.663.790 31,21%	3.244.540 13,21%	-
1984	24.789.318 100,00%	134.756 0,54%	13.947.550 56,27%	7.683.234 31,00%	3.022.938 12,19%	800 0,00%
1985	24.769.359 100,00%	116.848 0,47%	14.178.371 57,24%	7.480.433 30,20%	2.989.266 12,07%	4.441 0,02%
1986	25.358.634 100,00%	120.373 0,47%	14.553.696 57,39%	7.603.783 29,99%	3.079.762 12,15%	1.020 0,00%
1987	25.708.308 100,00%	131.217 0,51%	14.634.958 56,93%	7.552.524 29,38%	3.384.914 13,16%	4.695 0,02%
(1) 1988	26.821.000 100,00%	136.787 0,51%	15.017.078 55,99%	8.116.035 30,26%	3.551.100 13,24%	-
(1) 1989	27.640.000 100,00%	140.000 0,51%	15.000.000 54,27%	8.500.000 30,75%	4.000.000 14,47%	-

FONTE: MEC/SAG/CPS/Coordenação de Informações para o Planejamento

(1) - Estimativas.

As matrículas, neste grau de ensino, cresceram 22,31% no período. A rede federal diminuiu seu atendimento, registrando um decréscimo de 17,32%, isto se explica, além de outras possíveis razões, pela transformação de Territórios em Estados.

A rede estadual é a responsável pelo maior número de matrículas neste grau de ensino, atendendo em média a 55,53% do alunado, registrando um crescimento estimado de 25,75%. Estranhamente o MEC estimou um decréscimo desta rede em 1989; estranho porque esta foi a única dependência administrativa que continuamente cresceu no período.

A rede municipal é a segunda em números de alunos neste grau de ensino, crescendo 11,80% no período. Este crescimento foi menor que os das redes estadual e particular; além disso o mesmo foi irregular uma vez que só em 1983 o número de matrículas superou o de 1980, sendo que as matrículas do ano de 1984 só foram superadas em 1987. Dentre outras possíveis razões para esta oscilação, além da situação econômica do país<sup>7</sup>, está o

-----  
7.A taxa média de variação do Produto Interno Bruto - P.I.B. total na década 1980-89 foi de 2,24, sendo a menor do século cuja média, considerando todas as décadas anteriores, foi de 5,16. Ao se considerar a taxa média da variação do P.I.B. "per capita", verifica-se que nos anos 80 foi de 0,05, sendo que a do século foi de 2,74.

A variação do P.I.B. "per capita", na década de 80, foi negativa nos anos 1981, 1982, 1983 e 1988. Já a variação geral na década mostra resultados negativos em 1981 e 1983, registrando índices extremamente baixos em 1982 e 1988.

Isto significa que, em 1989, se a renda gerada houvesse sido distribuída de maneira uniforme, cada brasileiro teria à sua disposição praticamente a mesma quantidade de bens e serviços existentes em 1980. Daí a afirmação de que este decênio foi "a década perdida".

Fundação SEADE, A Economia Paulista na Década de 80, S.P., s/data, pp. 1-4.

crescimento da rede pré-escolar, a qual no intervalo 1981-82 cresceu 52,22%, atendendo a mais 199.143 alunos, no período de 1985-86 o crescimento deste atendimento foi de 35,24%, correspondendo a um acréscimo de 316.259 matrículas.

A rede particular registrou um crescimento de 38,02%, atendendo em média a 12,99% do alunado. O crescimento desta rede, em razão da situação econômica do país, foi bastante irregular, tendo o número de matrículas de 1983 sendo superado somente em 1987.

A Tabela VI mostra a situação do Estado de São Paulo, no período de 1980-1990, nas redes estadual, municipal e particular. Não há escolas federais neste grau de ensino no Estado.

TABELA VI

Alunado do ensino regular de primeiro grau por dependência administrativa.

Estado de São Paulo: 1980 - 1990.

ANO	TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA		
		ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
1980	4.343.567 100,00%	3.473.758 79,97%	453.433 10,44%	416.376 9,59%
1981	4.443.211 100,00%	3.546.494 79,82%	463.856 10,44%	432.861 9,74%
1982	4.554.504 100,00%	3.652.118 80,19%	465.777 10,23%	436.609 9,59%
1983	4.686.426 100,00%	3.742.164 79,85%	475.276 10,14%	468.986 10,01%
1984	4.848.917 100,00%	3.890.022 80,22%	481.751 9,94%	477.144 9,84%
1985	4.989.755 100,00%	3.978.507 79,73%	506.684 10,15%	504.564 10,11%
1986	5.159.825 100,00%	4.098.570 79,43%	512.941 9,94%	548.314 10,63%
1987	5.274.413 100,00%	4.148.844 78,66%	503.612 9,55%	621.957 11,79%
1988	5.523.233 100,00%	4.367.283 79,07%	511.102 9,25%	644.848 11,68%
1989	(1)	4.576.261	(1)	(1)
1990	5.998.060 100,00%	4.711.559 78,55%	557.676 9,30%	728.825 12,15%

FONTE: Estatísticas Educacionais Básicas - S.E. - S.P.

(1) - Dados não disponíveis.

O crescimento do atendimento no ensino de 1º grau no Brasil no período 1980-88 foi de 18,68%. No Estado de São Paulo, em igual espaço de tempo, o crescimento foi de 27,15%. A rede estadual continua sendo a responsável pela maioria das vagas, registrando um crescimento de 35,63%, de 1980 a 1990, no mesmo período a rede particular cresceu 75,04% e a municipal 22,98%. O atendimento médio, neste período, foi de 79,54% na rede estadual, de 10,51% na particular e de 9,93% na municipal.

A rede municipal, de 1980 a 1990, foi a única que sofreu um pequeno decréscimo no atendimento em 1987, registrando uma queda de 1,81%; no ano seguinte voltou a crescer, embora não tenha superado as matrículas de 1986. As razões para este decréscimo já foram anteriormente citadas. Acresce que os Municípios paulistas, de modo geral, têm aplicado, cada vez mais, em programas desenvolvidos em apoio ao funcionamento da rede estadual, conforme analisaremos no capítulo seguinte.

A rede estadual registrou um contínuo crescimento no período, atendendo a mais de 80% do alunado nos anos de 1982 e 1984, a cerca de 78% nos anos de 1987 e 1990 e por volta de 79% nos demais anos do período. Os maiores índices de crescimento desta rede de ensino ocorreram nos anos de 1984 (3,95%), 1989 (4,78%) e 1988 (5,26%), nos demais anos este crescimento ficou em torno de 2% a 3%, sendo que em 1987 foi registrado o menor crescimento do período, correspondente a 1,22%.

A presença marcante da rede estadual no 1º grau, no Estado de São Paulo, já foi analisada historicamente. É de se observar que esta rede tem, em consequência, uma grande



responsabilidade, principalmente nos períodos economicamente mais difíceis, nos quais diminui o crescimento da rede particular, uma vez que pelo menos parte dos egressos desta rede tendem a procurar vagas naquela.

A responsabilidade da rede estadual aumentou também à medida em que foi lançado o Programa de Municipalização da Pré-Escola, uma vez que esta iniciativa pressupõe que os Municípios passarão a aplicar mais neste nível de ensino, conseqüentemente destinarão menores recursos aos demais graus de ensino. Porém, adotando uma política educacional não coerente, o Estado lançou, no mesmo período, outros programas visando a aplicação de recursos municipais em outros graus de ensino. Estes programas foram lançados, em geral, como veremos no próximo capítulo, de maneira padronizada, sem levar em conta a situação econômica e o atendimento educacional de cada Município.

A rede particular registrou anualmente crescimento em seu atendimento; porém, este crescimento foi menor no ano de 1982 (0,86) e no ano de 1984 (1,73%), em consequência da crise econômica do início da década. Nos demais anos a taxa de crescimento foi sempre superior a 3,5%, salvo 1989, cujos dados não estão disponíveis. Observa-se ainda que os maiores índices de crescimento da rede particular ocorreram nos anos de 1986 (8,67%) e 1987 (13,43%), muito provavelmente em virtude do Plano Cruzado. Muito embora este Plano seja de 1986, seus efeitos perduraram ainda nos primeiros meses do ano seguinte.

Ainda em relação à rede particular no Estado de São Paulo, comparando-se as matrículas do ensino de 1º grau com o

pré-escolar, observa-se que naquele registrou-se um contínuo crescimento, o mesmo não se verificando neste. Dentre as possíveis explicações para esta variação, está o fato da rede municipal ter continuamente ampliado suas vagas no ensino pré-escolar, atendendo assim a uma possível clientela da escola particular; além disto, o ensino de 1º grau é, de modo geral, considerado pelos pais como mais importante que o pré-escolar, daí supomos que estes façam um esforço adicional para garantir esta escolaridade a seus filhos, só os retirando da escola particular quando não têm mais condições de custeá-las.

### **1.3. Ensino de Segundo Grau Municipal**

O ensino de 2º grau, assim denominado pela lei 5692/71, voltou a receber a denominação de ensino médio pela atual Constituição Federal. A gratuidade deste nível de ensino, ela Constituição Federal de 1946, seria "para quantos provassem falta ou insuficiência de recursos" (Art. 168, III), já a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 acrescentaram também como critério "efetivo aproveitamento" nos estudos (Art. 168, III) e Art. 176, III, respectivamente). A atual Constituição assegura a "progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio (Art. 208, II).

TABELA VII

Alunado do ensino regular de segundo grau por dependência administrativa.

Brasil: 1980 - 1989.

ANO	TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA				NÃO INFORM.
		FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	
1980	2.819.182 100,00%	86.125 3,05%	1.324.682 46,99%	97.454 3,46%	1.310.921 46,50%	-
1981	2.820.998 100,00%	92.028 3,26%	1.391.730 49,33%	117.524 4,17%	1.219.716 43,24%	-
1982	2.874.505 100,00%	96.536 3,36%	1.437.352 51,26%	126.794 4,41%	1.177.823 40,97%	-
1983	2.944.097 100,00%	101.784 3,46%	1.574.752 53,49%	137.716 4,68%	1.129.845 38,37%	-
1984	2.951.624 100,00%	93.245 3,16%	1.691.107 57,30%	134.711 4,56%	1.032.561 34,98%	-
1985	3.016.138 100,00%	99.422 3,30%	1.780.155 59,02%	132.333 4,39%	1.004.228 33,29%	-
1986	3.166.855 100,00%	95.602 3,02%	1.885.316 59,53%	135.243 4,27%	1.050.694 33,18%	-
1987	3.206.207 100,00%	92.561 2,89%	1.854.333 57,84%	133.369 4,16%	1.125.113 35,09%	831 0,02%
(1) 1988	3.340.000 100,00%	96.860 2,90%	1.935.864 57,96%	140.614 4,21%	1.166.662 34,93%	-
(1) 1989	3.441.000 100,00%	100.000 2,91%	2.010.000 58,41%	141.000 4,10%	1.190.000 34,58%	-

FONTE: MEC/SAG/CPS/Coordenação de Informações para o Planejamento

(1) - Estimativas.

O atendimento no ensino de 2º grau teve, durante o

período estudado, um crescimento de 22,05%, sendo a rede estadual a responsável pela maioria das matrículas, seguida da particular, da municipal e por último da federal. No período, o atendimento médio da rede estadual foi de 55,11%, da particular de 37,51%, da municipal de 4,24% e da federal de 3,13%. A rede particular foi a única que sofreu diminuição no número de matrículas, no período, correspondendo a 9,22%; a rede estadual cresceu 51,73%, a municipal 44,68% e a federal 16,11%.

A crise econômica da década passada refletiu na demanda ao ensino de 2º grau. A rede particular, durante toda a década, não superou o número de matrículas de 1980. A rede municipal sofreu decréscimo nos anos de 1984, 1985 e 1987; a estadual sofreu pequena diminuição em 1987; a federal atingiu o número máximo de matrículas em 1983, atingindo os pontos mais baixos em 1980, 1981, 1987 e 1984, voltando a se expandir nos demais anos.

O ensino paulista de 2º grau registrou, no período de 1980 a 1990, um crescimento de 37,05%. Os dados da Tabela VIII mostram a evolução das matrículas neste grau, nas três redes de ensino do Estado de São Paulo.

TABELA VIII

Alunado do ensino regular de segundo grau por dependência administrativa.

Estado de São Paulo: 1980 - 1990.

ANO	TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA		
		ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
1980	730.665 100,00%	416.216 56,96%	17.420 2,38%	297.029 40,65%
1981	741.663 100,00%	436.920 58,91%	17.549 2,37%	287.194 38,72%
1982	744.993 100,00%	462.916 62,14%	18.975 2,55%	263.102 35,32%
1983	756.818 100,00%	486.489 64,28%	17.661 2,33%	252.668 33,39%
1984	772.737 100,00%	515.239 66,68%	16.636 2,15%	240.862 31,17%
1985	812.924 100,00%	545.372 67,09%	16.757 2,06%	250.795 30,85%
1986	846.660 100,00%	552.277 65,23%	16.607 1,96%	277.776 32,81%
1987	856.731 100,00%	539.397 62,96%	16.212 1,89%	301.122 35,15%
1988	898.905 100,00%	597.305 66,45%	16.756 1,86%	284.844 31,69%
1989	(1)	651.623	(1)	(1)
1990	1.001.397 100,00%	698.868 69,79%	19.875 1,98%	282.654 28,23%

FONTE: Estatísticas Educacionais Básicas - S.E. - S.P.

(1) - Dados não disponíveis.

No Estado de São Paulo, segundo informação da Secretaria Estadual de Educação, em 1988 havia apenas uma escola federal de 2º grau, razão pela qual esta dependência administrativa não consta da tabela.

A rede estadual é responsável pela maioria das matrículas, oferecendo no período estudado, um atendimento médio de 64,04%, o ensino particular foi responsável por 33,79% e o municipal por 2,15%. O crescimento maior no período foi o da rede estadual com 67,90%, seguido da municipal com 14,09%. A rede particular teve crescimento negativo registrando -4,83%. A rede estadual diminuiu suas matrículas em 1987; a municipal diminuiu a partir de 1983, superando apenas em 1990 as matrículas de 1982, apesar de não dispormos dos dados referentes a 1989; a rede particular somente em 1987 superou as matrículas de 1980, porém, nos dois anos seguintes, estes números novamente caíram. As possíveis razões para esta situação já foram apresentadas anteriormente.

A grande maioria dos alunos do 2º grau, das três redes de ensino, estudam no período noturno. Dados de 1984 mostram que 62,03% dos alunos estudavam à noite, sendo que na rede municipal os alunos nesta condição constituíam 84,18%, na estadual 64,00% e na particular 56,29%. Daquela data em diante, aumentaram os percentuais dos alunos do período noturno. Assim, em 1988, estudavam à noite 65,29% dos alunos, sendo 85,26% na rede municipal, 70,42% na estadual e 53,34% na particular. A necessidade de conciliar estudo e trabalho explicam a procura

pelo período noturno. O percentual menor de matrículas noturnas na rede particular, pode ser explicado pela diminuição do número total de alunos, decréscimo este que expulsou os alunos mais pobres, que foram procurar a rede pública ou deixaram seus estudos.

Na rede estadual, no período citado, não foi difícil a instalação de cursos de 2º grau, bastando, para tanto, comprovar a existência de alunos interessados e espaço físico adequado. Porém, há diretores de escolas que se opõem à instalação destes cursos, tendo em vista o trabalho maior que acarretam. Acresce que, em consequência dos baixos salários, torna-se difícil completar o quadro docente, havendo dificuldades em conseguir pessoal habilitado para lecionar determinadas disciplinas, como por exemplo Química e Física, gerando com isto problemas para o funcionamento dos cursos.

A simples expansão numérica das matrículas, sem a garantia de um ensino de qualidade, não resolve o problema dos alunos que pretendem continuar seus estudos ou mudarem sua situação no mercado de trabalho. Daí a responsabilidade da Secretaria de Estado da Educação, legalmente encarregada do oferecimento deste grau de ensino na rede pública, em proporcionar as condições mínimas para o bom funcionamento do mesmo. E isto não vem ocorrendo neste grau de ensino e nem no que o antecede.

#### 1.4. Ensino Superior Municipal

O ensino superior no Brasil sofreu uma grande expansão a partir do final dos anos sessenta, procurando não só resolver o problema dos excedentes<sup>8</sup>, que de 1964 a 1968 cresceram 212%, representando cerca de 125.000 alunos neste último ano (Cunha, 1977:239), como também a preparação de mão-de-obra qualificada. Como até então a maioria das vagas para este grau de ensino estava nas escolas públicas, optou-se por favorecer o crescimento das particulares, crescimento este que de 1968 a 1973 foi de 200,6%<sup>9</sup>. A partir de 1970 o setor particular tornou-se responsável pela maioria das matrículas neste grau de ensino .

O Brasil possuía em 1989, conforme dados do MEC, 93

-----

8. Para solucionar legalmente o problema dos excedentes, a Reforma Universitária, lei nº 5540 de 11 de novembro de 1968, transformou o vestibular de eliminatório em classificatório; com isto, judicialmente, não se poderia pleitear vagas no ensino superior, uma vez que o vestibular não mais aprovaria ou reprovava, simplesmente classificaria ou não os candidatos.

Outra tentativa de diminuir a procura aos cursos superiores deu-se com a lei n. 5692, de 11 de agosto de 1971, que propôs a formação profissionalizante no 2º grau. Julgava-se que a terminalidade desestimulava a ida ao terceiro grau. Porém, tal não se deu, seja pelo mercado de trabalho que não absorvia os concluintes ou que oferecia salários não compensadores, seja ainda pelo fascínio exercido pelo ensino superior que parecia ser a chave mágica que abriria todas as portas, solucionando os problemas individuais.

9. Para melhor compreender a expressão do crescimento do ensino superior no período de 1968-1973, basta observar que, no mesmo espaço de tempo, o antigo primário cresceu 29,5%, o ginásial 86,1% e o colegial 85,2%.



universidades, sendo 35 federais<sup>10</sup>, 16 estaduais, 39 particulares e 3 municipais. As escolas superiores isoladas, federações e integradas, neste mesmo ano eram 809, das quais 643 eram particulares, 79 municipais, 68 estaduais e 19 federais. Na Região Sudeste encontram-se 61,68% das instituições e 56,57% das matrículas.

Procurando escapar do jugo do Conselho Federal de Educação, no caso dos cursos superiores particulares, e dos Conselhos Estaduais de Educação, caso dos públicos estaduais e municipais, as instituições procuram transformar-se em universidades, gozando assim do instituto da autonomia, garantido pela lei n. 5540/68 (Art. 3º) e pela Constituição Federal (Art. 207)<sup>11</sup>. Na década de 80 foram criadas 25 novas universidades, havendo atualmente no Conselho Federal de Educação 67 novos pedidos, dos quais 28 são do Estado de São Paulo<sup>12</sup>.

-----

10.0 critério para criação de Universidades Federais é bastante discutível. Em princípio pretende-se garantir pelo menos uma instituição para cada Estado. Porém, há Estados que têm mais, assim Minas Gerais tem cinco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul têm quatro e em Pernambuco há duas. No Estado de São Paulo está a UFSCar - Universidade Federal de São Carlos e uma instituição isolada, a Escola Paulista de Medicina.

11.0 Art. 3., da lei 5540/68, garante às universidades a "autonomia didático - científica, disciplinar, administrativa e financeira". O Art. 207, da Constituição Federal, assegura a "autonomia didático - científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial".

12.0 "Club 93" pode ganhar mais 67 novos sócios", Folha de São Paulo, 19 de dezembro de 1990, p.p. 4 e 5.

TABELA IX

Alunado do ensino superior por dependência administrativa.

Brasil: 1980 - 1989.

ANO	TOTAL	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA			
		FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
1980	1.337.286	316.715 23,00%	109.252 7,93%	66.265 4,81%	885.054 64,26%
1981	1.386.792	313.217 22,59%	129.659 9,35%	92.934 6,70%	850.982 61,36%
1982	1.407.987	316.940 22,51%	134.901 9,59%	96.547 6,85%	859.599 61,05%
1983	1.438.992	340.118 23,64%	147.197 10,23%	89.374 6,21%	862.303 59,92%
1984	1.399.539	326.199 23,31%	156.013 11,15%	89.667 6,40%	827.660 59,14%
1985	1.367.609	326.522 23,88%	146.816 10,73%	83.342 6,09%	810.929 59,30%
1986	1.418.196	325.734 22,97%	153.789 10,84%	98.109 6,92%	840.564 59,27%
1987	1.470.555	329.423 22,40%	168.039 11,43%	87.503 5,95%	885.590 60,22%
1988	1.503.560	317.831 21,14%	190.736 12,68%	76.784 5,11%	918.209 61,07%
1989	1.518.904	315.283 20,76%	193.697 12,75%	75.434 4,97%	934.490 61,52%

FONTE: MEC/SAG/CPS/Coordenação de Informações para o Planejamento

O ensino superior teve no período uma expansão de 13,58% nas matrículas. O número total de alunos de 1983 só foi suplantado em 1987, sendo o ano de 1985 considerado o mais

crítico do período, uma vez que a rede federal praticamente conservou o número de alunos enquanto que as demais sofreram decréscimo. No ensino superior, mais que nos outros graus, visualizam-se os reflexos da situação econômica na década. Na rede particular os efeitos são mais perceptíveis, onde as matrículas de 1980 só foram suplantadas em 1987, ainda assim com uma margem de crescimento de apenas 0,06%.

A rede estadual teve no período um crescimento de 77,29%, a municipal de 13,83%, a particular de 5,58% e a federal teve um crescimento negativo de -0,45%. O atendimento médio no período foi de 60,71% na rede particular, de 22,62% na federal, de 10,66 na estadual e de 6,00% na municipal.

Os estudantes de cursos superiores no Estado de São Paulo, em 1989, somavam 488.972, dos quais 4.239 estudavam em instituições federais, 28.892 em municipais, 61.792 em estaduais e 394.049 em particulares. Estes alunos estudavam em 22 universidades, 29 faculdades integradas e 250 isoladas, totalizando 301 estabelecimentos de ensino.

Uma comparação entre o Estado de São Paulo e o país, como um todo, considerando os percentuais de matrícula, revela que são atendidos, respectivamente: rede federal, 0,85% e 20,76%; rede estadual, 12,64% e 12,75%; rede municipal, 5,91% e 4,97% e rede particular, 80,60% e 61,52%. Observamos que o atendimento estadual é semelhante, que o municipal é um pouco maior no Estado de São Paulo, que o federal é bem menor e o particular é bem maior. Diante destes dados comparativos "poder-se-ia inferir que a ausência do sistema federal é suprida, pelo menos

quantitativamente, pelo sistema privado" (Schwartzman, s/data:1).

Embora sejam poucos os Municípios que mantêm cursos superiores, maior é o número daqueles que destinam subvenções para os universitários, seja por intermédio de auxílio transporte, seja com bolsas de estudo. Na pesquisa "A Educação nos Municípios Paulistas - 1987", constatou-se que cerca de 13,9% das municipalidades da amostra concediam bolsas de estudos para os universitários, sendo que em 64,5% destes casos as bolsas eram não reembolsáveis e concedidas para quaisquer cursos solicitados. Esta prática não é recente, pois a pesquisa evidenciou que a maioria dos Municípios já a concedia há mais de quatro anos.

Estes gastos com o ensino superior desviam verbas do primeiro grau e do atendimento ao pré-escolar que são atribuições municipais, constitucionalmente estabelecidas. Para desencorajar iniciativas municipais, em relação ao ensino superior, a Constituição do Estado de São Paulo estabeleceu no Art. 240 que os Municípios só atuariam neste e no segundo grau "quando a demanda naqueles níveis (pré-escolar e de primeiro grau) estiver plena e satisfatoriamente atendidas, do ponto de vista qualitativo e quantitativo".

Analisando as matrículas do ensino regular no Brasil, por dependência administrativa, constatamos que o nível pré-escolar é atendido preponderantemente pela rede municipal, o de primeiro e segundo graus pela estadual e o superior pela particular, embora as diferentes redes atuem em todos os graus de ensino. Os mesmos resultados se observam na análise da situação do ensino no Estado de São Paulo.

### 1.5. Outras Modalidades de Ensino Municipal

A educação especial envolvendo alunos com deficiência auditiva, motora, mental e visual é oferecida pelas diferentes dependências administrativas. No Brasil, conforme dados do MEC, em 1989 havia cerca de 1200 estabelecimentos, atendendo por volta de 88.000 alunos, estando 47% no nível pré-escolar, 53% no primeiro grau e apenas 299 matrículas no segundo grau. A maioria do atendimento, em nível nacional, é feita pelas instituições particulares, as quais somam cerca de 80% dos estabelecimentos de ensino.

No Estado de São Paulo, em 1990, eram atendidos 39.886 alunos nestas condições, sendo a rede estadual responsável por 50,17% das matrículas, a particular por 40,78% e a municipal por 9,05%. Ao longo da década observa-se que o atendimento nestas duas últimas redes vem crescendo. Observa-se ainda que as administrações municipais na gestão 1983-88 atenderam a um maior número de alunos que as anteriores, este atendimento progressivo teve continuidade nas atuais gestões que suplantaram, em muito, as que lhes antecederam. Muitos Municípios, mesmo não tendo um atendimento próprio, concedem auxílios às instituições filantrópicas com atuação nesta área, principalmente à APAE - Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais.

Outra modalidade atendida refere-se ao ensino supletivo, tanto na fase de alfabetização, na segunda etapa do ensino de primeiro grau e no segundo grau. No Estado de São Paulo as redes estadual, municipal e particular, têm atuado nesta área. Os Municípios têm desenvolvido cursos de alfabetização em

convênio com o governo federal (Mobral, Fundação Educar, projetos específicos), com os governos estaduais e por conta própria. Nem sempre estas atividades têm continuidade entre uma gestão e outra, constituindo uma tarefa praticamente impossível a de quantificá-las e muito mais de tentar avaliar a qualidade do atendimento.

Os Municípios têm desenvolvido, ainda, outras modalidades, seja em apoio ao ensino regular (aulas de apoio/reforço), no desenvolvimento da educação artística (música, dança, artes plásticas) e na iniciação ao trabalho. Como são experiências isoladas, dependentes dos programas adotados pela administrações locais, não se tem garantias de sua continuidade. Caberia à Secretaria de Estado da Educação um trabalho de assessoria e acompanhamento destas atividades, sem, evidentemente, inibir as iniciativas municipais. Com isto haveria um melhor aproveitamento deste trabalho e uma possível garantia de continuidade do mesmo entre uma gestão e outra.

No Estado de São Paulo, recursos humanos e materiais municipais, são colocados à disposição da rede de ensino estadual, suprimindo suas deficiências e melhorando sua atuação. Isto se dá tanto em decorrência de convênios quanto pela própria tradição. Esta colaboração será explicitada nos próximos capítulos.

## 2. O Magistério Municipal

No ensino regular brasileiro, lecionavam, em 1989, 1.716.979 professores, conforme estimativas do MEC. No ensino de primeiro grau atuavam 69,95% dos docentes, no segundo grau 13,90%, no pré-escolar 8,69% e no superior 7,46%. Quanto à dependência administrativa, estimou-se que 50,41% atuavam na rede estadual, 25,47% na municipal, 20,67% na particular e 3,45% na federal. A maioria dos professores federais (73,24%) atuava no ensino superior, a maior parte dos professores estaduais (77,40%), dos municipais (83,40%) e dos particulares (45,07%) atuava no ensino de 1º grau.

Estima-se que, em 1989, havia no Brasil 437.242 professores municipais, cuja distribuição por graus de ensino encontra-se na Tabela X.

TABELA X

Pessoal docente da rede municipal por grau de ensino.

Brasil: 1980 - 1989.

ANO	TOTAL	GRAU			
		ENSINO PRÉ-ESCOLAR	ENSINO 1º GRAU	ENSINO 2º GRAU	ENSINO SUPERIOR
1980	286.763 100,00%	13.799 4,81%	260.312 90,78%	8.466 2,95%	4.186 1,46%
1981	313.522 100,00%	16.636 5,31%	281.240 89,70%	9.923 3,17%	5.723 1,82%
1982	322.132 100,00%	20.845 6,47%	284.864 88,43%	10.408 3,23%	6.015 1,87%
1983	336.527 100,00%	25.117 7,46%	295.691 87,87%	10.223 3,04%	5.496 1,63%
1984	342.002 100,00%	22.995 6,72%	303.329 88,69%	10.658 3,12%	5.020 1,47%
1985	360.764 100,00%	(1) 42.000 11,64%	303.476 84,12%	10.318 2,86%	4.970 1,38%
1986	384.015 100,00%	46.876 12,21%	320.922 83,57%	10.839 2,82%	5.378 1,40%
1987	396.692 100,00%	52.067 13,13%	328.690 82,86%	11.088 2,79%	4.847 1,22%
1988	(1) 420.199 100,00%	(1) 55.000 13,09%	(1) 350.000 83,29%	(1) 11.090 2,64%	4.109 0,98%
1989	(1) 437.242 100,00%	(1) 57.000 13,03%	(1) 365.000 83,48%	(1) 11.100 2,54%	4.142 0,95%

FONTE: Dados brutos - MEC/SAG/CPS/Coordenação de Informações para o Planejamento.

(1) - Estimativas



A taxa de crescimento do pessoal docente na rede municipal no período, foi de 52,47%. O magistério no ensino pré-escolar foi o que mais cresceu, registrando um índice de 313,07%, neste nível o grande salto deu-se em 1985-86 em virtude da Emenda Calmon. A seguir, em crescimento, vem o magistério do ensino de primeiro grau com 40,21%, depois o de segundo grau com 31,11% e por último o superior com -1,05%. O maior número de docentes, no magistério superior, encontrava-se em atuação em 1982, decrescendo daí por diante; nos anos de 1988 e 1989 o número de professores, neste grau de ensino, foi inferior ao de 1980. As possíveis razões desta movimentação foram apresentadas nos itens anteriores deste capítulo.

A maioria dos professores municipais concentra-se no ensino de primeiro grau, isto ocorrendo em todos os anos do período. Neste grau de ensino, a média de docentes, no período, foi de 86,28%, no pré-escolar foi de 9,38%, no segundo grau foi de 2,92% e no superior de 1,42%.

Dados do MEC, relativos a 1987, mostram que a maior parte dos professores municipais, no ensino de primeiro grau, concentra-se na região nordeste, com 43,11% do magistério, seguida da sudeste com 25,76%, do sul com 18,36%, do norte com 7,26% e por último o centro-oeste com 5,51%.

A maior parte dos docentes municipais leciona na zona rural. Conforme levantamento do MEC<sup>13</sup>, em 1986, atuavam nesta zona 71% dos professores municipais do nordeste, 61% do centro-

-----  
13. Brasil, MEC, O professor municipal no Brasil, Brasília, SEB, 1987, p. 21.

oeste, 59% do sul, 47% do norte e 25% do sudeste.

Na zona rural concentra-se, também, a maioria das escolas municipais. Um levantamento feito pelo MEC, em 1985, evidenciava que 0,5% das escolas urbanas pertenciam à rede federal, 16,8% à municipal, 16,8% à particular e 65,9% à estadual. Em relação às escolas rurais, os dados mostravam que 0,5% pertenciam à rede federal, 1,9% à particular, 27,2% à estadual e 70,4% à municipal.

Dos professores municipais do ensino de primeiro grau no nordeste, conforme dados do MEC para 1985, 32,22% daqueles que lecionavam na zona urbana e 33,88% na zona rural são considerados leigos<sup>14</sup>, tendo a maioria no máximo o primeiro grau incompleto como formação escolar.

No Estado de São Paulo, a maioria dos professores municipais também lecionam no ensino de primeiro grau, fato que se pode comprovar pela Tabela XI.

---

14.A legislação estabelece como formação mínima para lecionar de 1ª à 4ª séries, no 1º grau, o Curso de Magistério, obtido em nível de 2º grau, ou o Curso de Pedagogia, obtido em nível superior; para este mesmo grau, da 5ª à 8ª, a formação mínima exigida é a licenciatura obtida em curso superior. Os professores que não apresentam essa formação mínima são considerados leigos.

TABELA XI

Pessoal docente da rede municipal por grau de ensino.

Estado de São Paulo: 1985 - 1990.

ANO	TOTAL	GRAU		
		ENSINO PRÉ-ESCOLAR	ENSINO 1º GRAU	ENSINO 2º GRAU
1985	34.802 100,00%	13.687 39,33%	19.781 56,84%	1.334 3,83%
1986	35.920 100,00%	14.539 40,47%	20.139 56,07%	1.242 3,46%
1987	37.547 100,00%	15.970 42,53%	20.242 53,91%	1.335 3,56%
1988	38.482 100,00%	17.408 45,24%	19.770 51,37%	1.304 3,39%
1989	(1)	(1)	(1)	(1)
1990	44.371 100,00%	20.072 45,24%	22.928 51,67%	1.371 3,09%

FONTE: Dados Brutos - S.E. - S.P./ATPCE/CIE/ETIE

(1) - Não há dados disponíveis.

No período 1985-1990, o magistério municipal paulista apresentou um índice de crescimento de 27,49%, registrando no ensino pré-escolar sua maior taxa, correspondente a 46,65%, seguido do primeiro grau com 15,90% e do segundo grau com 2,77%. A distribuição média dos docentes no período foi de 53,97% no ensino de primeiro grau, 42,56% no pré-escolar e 3,47% no segundo grau. Uma análise da Tabela XI mostra que o número de docentes na rede pré-escolar vem crescendo mais que nas demais. Assim, a

continuar a tendência, estes constituirão a maioria já na década de 90.

Considerando que na rede municipal as matrículas na zona rural, correspondem a 1,42% no ensino pré-escolar, 0,51% no primeiro grau não havendo segundo grau, conforme dados da Secretaria Estadual de Educação para 1988, depreende-se que a maioria dos professores municipais paulistas leciona na zona urbana, ao contrário do que ocorre no país como um todo.

No Estado de São Paulo, em 1990, sem considerar o ensino superior, lecionavam 242.679 professores na rede estadual, 66.650 na particular e 44.834 na municipal. O Quadro I apresenta a distribuição dos docentes paulistas, considerando a formação dos mesmos, o grau em que atuam e a rede de ensino à qual estão contratados.

QUADRO I

Pessoal docente por nível de atuação e por dependência administrativa, segundo o grau de formação.

Estado de São Paulo - 1990.

GRAU DE ATUAÇÃO	DEPENDÊNCIA ADMINIST.	TOTAL	GRAU DE FORMAÇÃO		
			1º GRAU	2º GRAU	SUPERIOR
Ensino Pré-escolar	Estadual	2.159 100,00%	13 0,60%	1.130 52,34%	1.016 47,06%
	Municipal	20.072 100,00%	284 1,41%	9.743 48,54%	10.045 50,05%
	Particular	9.574 100,00%	203 2,12%	6.465 67,53%	2.906 30,35%
Ensino de Primeiro Grau	Estadual	190.436 100,00%	567 0,30%	56.472 29,65%	133.397 70,05%
	Municipal	22.138 100,00%	108 0,49%	4.637 20,94%	17.393 78,57%
	Particular	35.045 100,00%	175 0,50%	10.242 29,22%	24.628 70,28%
Escolas Unidocentes (1º Grau)	Estadual	6.663 100,00%	26 0,39%	4.844 72,70%	1.793 26,91%
	Municipal	790 100,00%	2 0,25%	523 66,20%	265 33,55%
	Particular	0	0	0	0
Educação Especial (1º Grau)	Estadual	1.754 100,00%	8 0,46%	300 17,10%	1.446 82,44%
	Municipal	463 100,00%	0 0,00%	102 22,03%	361 77,97%
	Particular	1.818 100,00%	113 6,22%	983 54,07%	722 39,71%
Ensino de Segundo Grau	Estadual	41.667 100,00%	0 0,00%	892 2,14%	40.785 97,86%
	Municipal	1.371 100,00%	0 0,00%	82 5,98%	1.289 94,02%
	Particular	20.213 100,00%	0 0,00%	1.102 5,45%	19.111 94,55%

FONTE: Dados brutos - S.E. - S.P. / ATPCE.

No Estado de São Paulo os professores que têm como formação o primeiro grau são pouco representativos, constituindo 0,87% da rede municipal, 0,73% da particular e 0,30% da estadual. Os que têm como formação o segundo grau correspondem a 33,65% na rede municipal, 28,19% na particular e 26,22 na estadual. Os que apresentam formação em curso superior constituem 73,53% na rede estadual, 71,07% na particular e 65,47% na municipal.

Uma análise por grau ou nível de atuação revela que, no ensino pré-escolar, os professores leigos correspondem a 2,12% na rede particular, a 1,41% na municipal e 0,60% na estadual. Ao se observar porém, os que têm formação superior, neste nível de ensino, verificamos que a situação se altera, ficando a rede municipal com 50,05%, a estadual com 47,06% e a particular com 30,35%.

No ensino de primeiro grau, os leigos constituem 0,50% na rede particular, 0,49% na municipal e 0,30% na estadual; os que têm formação superior apresentam uma distribuição diferente, ficando a rede municipal com 78,57%, a particular com 70,28% e a estadual com 70,05%. Neste grau de ensino, são considerados leigos os professores que têm como formação o segundo grau e que lecionam a partir da quinta série; os dados do Quadro I não permitem uma quantificação dos leigos, uma vez que não separa o primeiro grau por séries.

As escolas unidocentes, localizam-se em regiões pouco habitadas, principalmente na zona rural, tendo como características o fato de serem multisseriadas, de oferecerem ensino até a quarta série do 1º grau e em geral de situarem-se em área de acesso mais difícil. Neste caso, há mais professores

leigos na rede estadual (0,39%) que na municipal (0,25%), sendo que com formação superior há mais docentes nesta rede (33,55%) que naquela (26,91%). A rede particular não apresenta escolas unidocentes.

Em relação à Educação Especial, observamos que os leigos constituem 6,22% na rede particular, 0,46% na estadual e a municipal não os tem. Quanto aos que possuem formação superior, que lecionam para excepcionais, observa-se que constituem 82,44% na rede estadual, 77,97% na municipal e 39,71% na particular.

No ensino de segundo grau, observamos que não há, nas três redes, professores com formação apenas no primeiro grau. No entanto, os que têm formação de segundo grau, que lecionam neste mesmo nível, são considerados leigos; estes representam 5,98% dos docentes municipais, 5,45% dos particulares e 2,14% dos estaduais.

Concluindo, até onde permite o Quadro I, observa-se que a rede estadual apresenta os menores índices de professores leigos, seguida da municipal e da particular, sendo que a diferença entre esta última e a primeira é de 2,70%. Observando-se os docentes que apresentam formação superior, evidencia-se que os estaduais constituem o maior contingente, seguido dos municipais e dos particulares. A diferença entre estes e os primeiros é de 8,31%. Deixando de lado o ensino de segundo grau que, constitucionalmente, não é atribuição dos Municípios, observamos que a rede municipal apresenta 0,90% de professores com formação apenas de primeiro grau e 64,56% com curso superior.

Pode-se afirmar, a partir dos dados apresentados, que

no Estado de São Paulo a formação dos docentes municipais é semelhante à dos que atuam nas redes estadual e particular. Pode-se afirmar, ainda, que esta formação é bem diferente e superior à dos professores municipais no país com um todo.

## **2.1. Estatuto do Magistério Municipal**

A obrigatoriedade da existência do estatuto do magistério foi assegurada pela lei 5692/71, em seu Art. 36, segundo o qual "Em cada sistema de ensino, haverá um estatuto que estructure a carreira de magistério de 1º e 2º graus, com acessos graduais e sucessivos, regulamentando as disposições específicas da presente Lei e complementando-as no quadro da organização própria do sistema". A atual Constituição Federal em seu Art. 206, V, estabelece como princípio a ser observado a "valorização dos profissionais do ensino, garantida, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União". No mesmo sentido, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu Art. 251, acrescenta que os planos de carreira deverão fixar "carga horária compatível com o exercício das funções".

A existência do estatuto do magistério municipal como exigência para solicitação de recursos, ao governo federal, do salário-educação, a partir do ano de 1986, foi estabelecida pelo Decreto 91.781, de 15 de outubro de 1985. Em consequência até 1988, 2.854 Municípios enviaram ao MEC seus estatutos do



magistério.

O estatuto por si só não significa que estejam garantidas as conquistas do magistério. Torna-se necessário analisar seu conteúdo e verificar se o mesmo não remete para legislação complementar a regulamentação dos direitos dos docentes. Em análise feita em 1988, nos estatutos do magistério em cerca de mil municípios do nordeste, o MEC, quanto à valorização dos professores, chegou às seguintes conclusões:

13% dos estatutos atendem a este requisito, 45% atendem em parte, 37% devem ser revistos e 5% não atendem<sup>15</sup>.

Para evitar que o estatuto se torne letra morta, o MEC relacionou doze itens mínimos que devem estar contidos no mesmo. Em levantamento feito em 1986<sup>16</sup>, constatou-se para o país um todo em relação ao atendimento dos itens, os seguintes índices: 1- forma de ingresso por concurso público de provas e títulos, 50%; 2- definição do regime jurídico, 90%; 3- especificação da jornada de trabalho, 78%; 4- remuneração, 63%; 5- atualização profissional, 70%; 6- progressão vertical, 71%; 7- progressão horizontal, 67%; 8- incentivos, 75%; 9- discriminação dos deveres, 85%; 10- penalidades, 60%; 11- distinção entre habilitados e não habilitados, 60%; 12- quadros e tabelas demonstrativos de cargos e salários e/ou remuneração, 65%. A relação está incompleta, o MEC não faz referências aos direitos

-----  
15. Jornal do Comércio, Recife, Pe., 6/12/1988, citado em Educação no Brasil, 1987-1988, S. Paulo, CEDI, 1991, p.55.

16. "O professor municipal em dados", Brasília, MEC, 1988, pp. 64-65.

dos professores citando apenas o item referente a deveres, nem faz alusão à remoção dos mesmos.

Em relação à remoção, o próprio MEC em documento de orientação aos Municípios, afirma que a mesma pode se dar de três formas: a pedido do docente, por permuta ou "ex-offício", e por interesse da administração<sup>17</sup>. Esta última modalidade é bastante questionável, uma vez que pode ser utilizada como arma político-partidária para perseguir professores. O CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, da Fundação Prefeito Faria Lima, ligado à Secretaria do Interior do governo do Estado de São Paulo, assessorou vários municípios<sup>18</sup>, nos anos de 1986 e 1987, quanto à elaboração do Estatuto do Magistério; nos documentos aprovados nestas municipalidades aparecia igualmente a figura da remoção "ex-offício".

Os salários pagos aos professores municipais são, na grande maioria dos casos, inferiores aos da rede estadual. Com base nos projetos apresentados para repasse do salário-educação em 1987, o MEC <sup>19</sup> constatou que 55,9% dos Municípios pagavam menos que um salário mínimo, 24,1% pagavam mais que um salário mínimo, 16,9% pagavam um salário mínimo, sendo que 3,1 não informaram o

-----  
17. Brasil, MEC, Elaboração do Estatuto do Magistério Municipal: procedimentos básicos, Brasília, MEC, 1986, p.17.

18. Dentre outros Municípios paulistas, o CEPAM assessorou, no período citado, quanto à elaboração do estatuto do magistério, os seguintes: Ipeúna, Ituverava, Mococa, Santo Antonio da Posse e São Simão.

19. "Um profissional em busca de valorização", Revista Nova Escola, ano II, n. 16, outubro de 1987, p.60.

pagamento.

Em 1990 a situação não era diferente. Em março a Justiça do Trabalho de Sergipe concedeu às Prefeituras Municipais um prazo de quinze dias para que pagassem pelo menos um salário mínimo<sup>20</sup> a seus professores. A Associação dos Professores do Estado do Piauí anunciou que 110 dos 118 Municípios do Estado pagavam menos que o salário mínimo<sup>21</sup>. Das 98 Prefeituras Municipais<sup>22</sup> alagoanas, apenas duas pagavam o salário mínimo. O Sindicato dos Professores Licenciados da Bahia, na época, estava acionando 354 Prefeituras Municipais do interior pelas mesmas razões; a situação se repetiu em outros Estados do nordeste<sup>23</sup>. Em agosto de 1991 foi concedida uma liminar para os servidores de 178 Municípios do Ceará, garantindo-lhes o direito de perceber o salário mínimo. "O benefício pode quadruplicar alguns salários. São cerca de 23.700 professores" municipais, "dos quais 88,8% não têm sequer o 2º grau"<sup>24</sup>.

-----  
20. "Professores de SE vão receber mais", Folha de São Paulo, 9 de março de 1990, p. c-3.

21. "Professores do Piauí ganham NCZ\$ 40,00", Folha de São Paulo, 11 de março de 1990, p. c-6.

22. "Prefeituras pagam menos que o mínimo", Folha de São Paulo, 11 de março de 1990, p. c-6.

23. "Situação se repete em todo o nordeste", Folha de São Paulo, 11 de março de 1990, p. c-6.

24. "Greves reduzem o ano letivo em todo o país", Folha de São Paulo, 30 de setembro de 1991, p. I-6.

A região nordeste não é a única a pagar menos que o salário mínimo a seus professores. Levantamento feito pelo MEC<sup>25</sup>, em 1985, revelou que exceto São Paulo e Rondônia, todos os demais Estados possuíam Municípios nesta situação. Não dispomos de dados atuais sobre a situação paulista, porém, podemos afirmar que com exceção de alguns poucos Municípios, todos os demais pagam menos que a rede estadual, embora não se registrem casos de salários abaixo do mínimo. Considerando que os salários pagos pela rede estadual paulista são baixos, conclui-se que os docentes municipais são mal remunerados.

A luta pelos direitos do magistério assegurados em estatutos e a exigência da existência de concursos públicos, visam garantir ao professor o exercício de suas funções livre do clientelismo ainda existente. Pesquisa realizada pela Fundação Joaquim Nabuco, em três Municípios alagoanos, constatou que as indicações dos professores "acontecem muito em função de apadrinhamento político", por isso "há uma grande rotatividade no seu trabalho, e a cada eleição elas (as professoras) lutam tenazmente para tentar segurar a carteira profissional" e com isto garantir pelo menos "o atendimento médico para e si e para os filhos"<sup>26</sup>. No início da atual gestão estadual, constatou-se na Bahia que "cerca de 5000 servidores (foram) contratados como professores, mas sem qualquer formação profissional. Grande parte deles era semi-~~...~~

-----

25. Brasil, MEC, O professor municipal do Brasil em dados, Brasília, MEC, 1988, p.49.

26. O Estado de São Paulo, S. Paulo, 29/11/1987, citado em Educação no Brasil, 1987-1988, S. Paulo, CEDI, 1991, p.49.

analfabeta. A Secretaria de Educação de Pernambuco, Silke Weber, confirma que a área de educação é conhecida por ter sido uma das mais utilizadas eleitoralmente nos últimos anos"<sup>27</sup>.

### **3. O Ensino Municipal e os Programas Federais**

Com o amparo legal propiciado pela lei 5692/71, a partir da possibilidade da progressiva municipalização do ensino de primeiro grau, o MEC tem desenvolvido vários programas envolvendo os Municípios, visando a implantação e desenvolvimento da área administrativa, de recursos humanos e pedagógica.

Na segunda metade da década de 70, o MEC realizou quatro encontros nacionais para discutir o ensino municipal; na década de 80 foram realizados vários encontros, dentre os quais, o "Ciclo de Estudos sobre Municipalização do Ensino de Primeiro Grau" - SEPS/MEC, em 1982; no mesmo ano e também em Brasília, o "Encontro Nacional de Dirigentes de Educação, Cultura e Desportos"; em São Paulo, no ano de 1984, o Seminário "O que municipalizar no ensino de Primeiro Grau ? ", realizado pelo CENAFOR/MEC (Félix, 1990: 114); e em 1989, em Florianópolis, deu-se um encontro de secretários estaduais para avaliar as experiências de municipalização em andamento.

-----  
27. O Estado de São Paulo, S. Paulo, 15/10/1987, citado em Educação no Brasil, 1987-1988, CEDI, 1991, pp. 48-49.

O MEC tem ainda dado apoio à UNDIME- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação<sup>28</sup> para a realização dos Foruns Nacionais, tendo sido realizado cinco desde sua fundação em 1986, e para as reuniões do conselho de representantes da entidade em Brasília. A UNDIME tem tido uma participação atuante, integrando algumas comissões paritárias, como a do salário-educação, da elaboração de diretrizes para uma Política de Educação de Jovens e Adultos, da merenda escolar e da saúde escolar. O apoio do MEC não tem significado um atrelamento da UNDIME; um exame de suas publicações, das declarações e dos posicionamentos assumidos ilustram sua posição crítica em relação às políticas governamentais.

O primeiro projeto desenvolvido pelo MEC, na vigência da nova lei, foi o PROMUNICÍPIO- Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal - criado em 1974, tendo como objetivo "deflagrar um processo contínuo de articulação entre os Estados e seus respectivos Municípios", visando o aperfeiçoamento do ensino. Este projeto, do qual não participou o Estado de São Paulo, desenvolvido de 1975 a 1981, estendeu-se por

-----

28.A UNDIME foi criada no I Forum Nacional de Dirigentes Municipais de Educação, realizado em Brasília, em outubro de 1986, com a presença de mil representantes de Municípios. O movimento para a criação da entidade, a nível nacional, surgiu do I Encontro de Dirigentes Metropolitanos de Educação, realizado em Recife, em março de 1986, contando com cem dirigentes municipais, representando 22 estados.

No Estado de São Paulo, o primeiro encontro de âmbito estadual deu-se em junho de 1986, reunindo dirigentes de 131 Municípios. Desde então a secção estadual da entidade se organizou, aumentou o número de associados, promoveu estudos, debates, desenvolveu pesquisas e participou de comissões paritárias com a Secretaria de Estado da Educação, chegando a ter representante no Conselho Estadual de Educação de 1987 a 1991.

1.588 Municípios em 24 Estados (Félix, 1990:155). O projeto previa o fortalecimento das estruturas municipais, não tendo entre as metas declaradas a municipalização do ensino (Costa, 1977:113).

O Centro de Pesquisas Urbanas do IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, avaliou, em 1981, o PROMUNICÍPIO, chegando às seguintes conclusões: foram criados 512 órgãos municipais de educação, institucionalizados 443, dinamizados 715 e equipados 857; não houve preocupação quanto a valorização profissional do professor, via melhoria salarial; constatou-se falta de material didático; houve problemas quanto a intermediação de secretarias estaduais na transferência de recursos; os Municípios mais pobres apresentaram "falta completa do mínimo necessário" para se ocupar do ensino de primeiro grau; foram beneficiados, prioritariamente, Municípios de critério financeiro alto e médio (C.P. Urbanas, 1981: 33, 34, 132, 139, 140).

A partir de 1979, secretarias estaduais começaram a fazer restrições ao projeto, dentre outros motivos, por considerá-lo como ingerência em sua área de atuação. O projeto ressurgiu em 1981, é desativado no ano seguinte, porém, a partir de 1983, pela aplicação de recursos do salário-educação, diretamente para os Municípios, ele ressurgiu, não mais com as características anteriores. O PROMUNICÍPIO ao se colocar como um projeto estratégico "dissimulando as reais intenções do governo central de assegurar o contato direto com as municipalidades, apresenta-se como instrumento capaz de reforçar a autonomia

municipal" (Maia, 1989: 120-122).

O ENDRURAL - Programa de Expansão e Melhoria de Educação Rural do Nordeste - foi criado em 1980, dando cumprimento ao Acordo 1.867/BR do BIRD, visava uma melhoria nos recursos humanos, materiais, currículo e desenvolvimento dos órgãos municipais de educação, atingindo a 250 Municípios carentes em 9 estados nordestinos.

O programa apresentou resultados contraditórios, segundo avaliação do MEC: "em algumas unidades da Federação, as ações desenvolvidas nos Municípios selecionados serviram de modelo para os demais; em outros, a situação pouco foi alterada, restando uma demanda considerável a ser atendida, fruto de intensa migração, provocada pelas fortes secas que marcaram o período e que atingiram quase todos os Municípios de atuação do Programa" (Arelaro, 1988: 171, 172).

O PRODASEC - Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para Populações Carentes Urbanas e o PRONASEC - Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural, criados em janeiro de 1980, embora não visassem a municipalização, orientavam suas propostas no sentido de uma maior vinculação da escola com o seu meio.

O Decreto Federal 88.374, de 7 de julho de 1983, estabeleceu que da cota federal do salário-educação, 25% seriam destinados a programas municipais e intermunicipais, devendo para tanto, as Prefeituras Municipais elaborarem seus projetos e submetê-los ao MEC. De acordo com o Decreto Federal 91.781/85, citado no ítem 2.1 deste capítulo, a solicitação deste recurso deveria ser acompanhada de cópia do estatuto do magistério



municipal, aprovado por lei.

Tendo em vista o lançamento, em 1985, do Projeto Educação para Todos<sup>29</sup>, as solicitações municipais de recursos do salário-educação deveriam estar em consonância com o referido documento, cujas prioridades eram a universalização do ensino 1º grau, o ataque ao analfabetismo e a prestação de serviços educacionais com crescentes níveis de qualidade.

As propostas poderiam ser municipais ou intermunicipais para aplicação exclusiva no ensino municipal de primeiro grau. Para tanto, os Municípios deveriam: atender aos decretos acima citados; provarem aplicação dos recursos em educação de acordo com a Emenda Calmon; ter aplicado, no ano anterior, no mínimo 20% do Fundo de Participação dos Municípios no setor educativo; apresentar projeto aprovado pelo Conselho Estadual de Educação e integrado ao Plano Estadual de Educação.

A distribuição aos Municípios dos recursos do salário-educação é bastante discutível. Em 1986, 39,79% dos recursos foram para a região nordeste, 20,83% para a sudeste, 23,41% para o sul, 10,61% para o centro-oeste e 5,36% para o norte. "No Norte-Nordeste, os recursos concentraram-se em municípios da Bahia, Maranhão, Pernambuco e Ceará, que receberam 73% dos

-----

29. "O conteúdo do Projeto Educação para Todos incorpora um conjunto de reivindicações e sugestões de amplos setores da sociedade civil e chega a constituir o esboço de uma política educacional articulada, com base em diagnósticos que apontam para os principais pontos de estrangulamento do ensino de 1º grau e as formas de sua superação, através de ações de curto e médio prazo que paulatinamente transformariam aquele esboço em uma política concreta, expressa em formas de implemento das intervenções". Brasil 1987. Relatório sobre a Situação Social do País. Campinas, NEPP, 1989, p. 411.

recursos transferidos para a região; os municípios do Estado de Minas absorveram 70% do recursos transferidos para a região Sudeste; na região Sul, os recursos foram distribuídos de forma mais equilibrada; finalmente, no Centro-Oeste, os municípios de Goiás ficaram com 48% dos recursos destinados a essa região" (Amaral Sobrinho citado pelo NEPP, 1989: 456).

Em 1987, dos 572 Municípios paulistas, apenas 84 apresentaram projetos para a obtenção dos recursos via salário-educação. Destes, somente 41 foram atendidos. Das solicitações indeferidas pelo MEC, 23 deram-se porque não atenderam aos critérios de análise técnica, 13 por não possuírem o estatuto do magistério e 7 por irregularidades na aplicação de verbas para a educação. A pouca procura dos Municípios paulistas, a estes recursos, deve-se ao fato de que não são muitos os que têm rede de ensino de primeiro grau e também em virtude de não haver uma tradição de trabalho conjunto com o MEC. Além disso, nos critérios para análise dos projetos consta o "déficit existente no ensino de 1º grau". Ora, no Estado de São Paulo a população escolar é atendida<sup>30</sup>, é bem verdade que muitas vezes em escolas "congestionadas", com mais de três turnos, porém. torna-se difícil, para a grande maioria dos Municípios, provar que há alunos fora da escola.

Critica-se o Projeto Educação para Todos porque "não é

-----

30.O Secretário Estadual de Educação do Estado de São Paulo, Fernando Moraes, criticando a existência de escolas "congestionadas", afirmou na Comissão de Educação da Assembléia Legislativa, em 27 de agosto de 1991 que "20% da rede escolar (estadual) funciona em escolas de 4 até 7 turnos, embora aritmeticamente a rede atenda a todos".

de domínio público (e nem sequer dos órgãos e entidades envolvidos com o trabalho no campo educacional) o processo da sua elaboração. Mais uma vez fica aparente terem ressurgido velhas práticas de um processo decisório restrito aos gabinetes ministeriais, obscuro e centralizado, que o (próprio) Projeto intentava quebrar". Outra crítica refere-se à sua não continuidade, uma vez que nos relatórios do MEC de 1987, desaparecem até referências nominais ao mesmo (NEPP, 1989: 411-412).

Os Municípios têm, ainda, desenvolvido trabalhos conjuntos com a área federal nas campanhas de alfabetização, como no caso do MOBRAL a partir de 1969 e da Fundação Educar a partir de 1985. A respeito dos resultados questionáveis da campanha de alfabetização do primeiro, a literatura educacional é vasta; quanto ao segundo, não dispomos de dados avaliatórios, porém é de se louvar o fato de ter desenvolvido um trabalho sem imposição de método e de material pedagógico. Durante os anos de 1982 e 1983 o MOBRAL também atuou, em convênio com vários Municípios, na educação pré-escolar; desconhecemos avaliações desta experiência, porém, devido aos baixíssimos salários oferecidos, a mesma desenvolveu-se principalmente com professores leigos, geralmente sem supervisão adequada, daí as dúvidas quanto aos resultados da mesma.

#### **4. O Ensino Municipal e os Programas Estaduais**

Vários programas de atuação conjunta Estado/Municípios

têm sido implantados. A maioria é iniciada e, por razões diversas (troca de governo ou de secretário, falta de recursos econômicos, inexecutabilidade das propostas, lançamento de outros programas, etc), sofre solução de continuidade. Diante da impossibilidade de se examinar cada Estado, pretende-se apresentar alguns dos principais programas desenvolvidos. A situação específica do Estado de São Paulo, no período 1983-1990, será apresentada no capítulo seguinte, quando serão analisados os diversos programas que foram propostos.

O Estado de Minas Gerais criou o PEME - Programa Estadual de Municipalização da Educação, por intermédio do Dec. nº 27.452, de 16 de outubro de 1987, pelo qual o Estado construiria os prédios escolares ficando a cargo dos Municípios os recursos humanos e materiais necessários para o funcionamento das escolas. Os Municípios deveriam criar o Conselho de Educação, apresentar um plano de aplicação de recursos nesta área e dar provas de aplicação orçamentária do mínimo constitucional em educação. Os Municípios participariam do Programa por intermédio da assinatura de convênio, com a duração de dois anos, podendo o mesmo ser prorrogado.

O PEME foi criado pela Secretaria Estadual de Assuntos Municipais, que se responsabilizou, em um primeiro momento, pela coordenação interinstitucional do mesmo, ficando a Secretaria Estadual de Educação com o planejamento, controle e fiscalização do ensino; posteriormente, pelo Decreto nº 29164, de 26 de dezembro de 1988, o Programa passou para a total responsabilidade da pasta da educação, omitindo, porém, a questão da duração do convênio e da forma de rescisão.

O Estado estabeleceu como exigência para construção de novas escolas, a adesão ao Programa, a partir da assinatura de convênio entre as partes. Esta foi a estratégia política para obrigar a participação dos Municípios. Diante da ineficácia da proposta, das reações contrárias do pessoal docente e dos prefeitos, o programa foi revogado pelo Decreto nº 29508, de 16 de maio de 1989.

O Estado do Rio Grande do Sul pôs em prática, a partir de 1988, o Programa de Ensino do Município com o objetivo de transferir o ensino de 1º grau para a rede municipal. A partir da assinatura de convênio, com a duração de cinco anos, podendo o mesmo ser prorrogado, modificado ou rescindido, o Estado se obriga a transferir aos Municípios os recursos materiais, humanos, técnicos e financeiros para pagamento e aperfeiçoamento do pessoal, manutenção, ampliação e reforma dos prédios escolares e assessorar propostas pedagógicas. Os Municípios, pelo convênio, se comprometem a administrar os recursos transferidos, atender às necessidades pedagógicas, técnicas e administrativas das escolas, propor programas de atualização e aperfeiçoamento do pessoal, prover as escolas de pessoal sempre que não houver concursados estaduais disponíveis e administrar as obras dos prédios escolares. A adesão ao programa não foi obrigatória, sendo que em 1988, 31% dos Municípios assinaram o convênio. Deste ano em diante o programa não foi ampliado.

O CPERS - Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul - pronunciou-se contra o Programa, afirmando que o mesmo foi elaborado e vem sendo implantado de forma antidemocrática,

manifestando preocupação em relação à falta de recursos dos Municípios e à desmobilização da categoria profissional<sup>31</sup>. Os dirigentes municipais gaúchos, no IV Forum Estadual, em março de 1989, solicitaram desburocratização e agilização no cumprimento de acordos e no repasse de verbas, um aumento das mesmas, prioridade nos projetos de transporte e nos que se destinam à titulação dos docentes<sup>32</sup>.

No Estado de Pernambuco, conforme Oliveira (1991:5-17), desde a década de 50 a Secretaria Estadual de Educação possuía órgãos de assistência à educação municipal, agindo muitas vezes como estrutura paralela, duplicando meios e exercendo pressão político-partidária em relação aos Municípios. Na gestão governamental anterior, desenvolveu-se um trabalho de cooperação com os Municípios, pelo qual a rede estadual "se encarregaria prioritariamente da oferta de ensino de 5ª à 8ª série do 1º grau e de 2º grau e as municipalidades da educação pré-escolar e das séries iniciais (1ª a 4ª) do 1º grau". Para concretizar um trabalho conjunto foram realizados: a- "Foruns Itinerantes, periódicos, de âmbito regional, destinados a acompanhamento e avaliação da execução do Plano Estadual, bem como de questões locais, regionais e nacionais"; b- "Foruns Itinerantes Temáticos, de âmbito também regional, de conteúdo eminentemente pedagógico", dirigido ao corpo docente estadual e municipal; c- "Reuniões

-----

31."CPERS - denuncia a municipalização do ensino no Rio Grande do Sul", Revista Educação Municipal, n. 4, maio de 1989, pp. 87-90.

32."Carta do IV Forum dos secretários municipais de educação do Rio Grande do Sul", Revista Educação Municipal, n. 5, novembro de 1989, pp. 137-139.

anuais do colegiado de direção da Secretaria (Estadual de Educação) com o conjunto dos titulares dos órgãos de educação dos Municípios". Em consequência, racionalizaram-se os convênios e houve "cessão mútua de salas e até prédios escolares"; "a divisão de responsabilidades com relação aos níveis de ensino propiciaram condições para ampliar a jornada escolar em 256 estabelecimentos e também para elevar escolas de 1ª a 4ª até a 8ª série". Registrou-se, a partir de 1988, um incremento maior na rede municipal de 1º grau que na estadual.

O presidente da Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de Pernambuco manifestou suas preocupações com o processo, em 1988, afirmando que "a municipalização só aumentará as diferenças salariais, pedagógicas e administrativas"<sup>33</sup>.

O Estado de Rondônia, a partir de 1980, municipalizou suas escolas de ensino fundamental, fazendo o mesmo no ano seguinte com as de nível médio, sendo que atualmente só há duas escolas estaduais, as quais atuam neste nível. No caso, o governo estadual elabora as diretrizes, normas gerais e transfere recursos para os Municípios, sendo estes encarregados da manutenção e funcionamento das escolas, inclusive do pagamento do pessoal. Esta posição ímpar no país explica-se pela autonomia estadual obtida há poucos anos, deixando de ser Território, condição em que seu ensino era federal.

A cidade do Rio de Janeiro apresenta altíssimo índice

-----

33. "Municipalização: Ela só trará a democratização se todos participarem", Revista Nova Escola, S.P. n. 23, agosto de 1988, pp. 12-21.

de municipalização do ensino. Esta situação se explica por ter sido a capital do país até 1960 e, posteriormente, durante determinado período, uma cidade-estado. O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, desenvolveu um programa de municipalização a partir de 1987, abrangendo alguns municípios, iniciando a mudança pela zona rural. Pelo programa os professores estaduais são transferidos para a rede municipal, mantendo seus salários, porém, gerando problemas de isonomia com os municipais; para resolver o problema a Secretaria Estadual iniciou um processo de complementação de recursos para os Municípios. Em etapa posterior, o repasse de verbas estaduais se daria tendo em vista os projetos apresentados pelos Municípios.

O Centro Estadual dos Professores do Rio de Janeiro manifestou-se contra o programa, tendo feito intensa campanha, influenciando muitas municipalidades que, em consequência, não participaram do mesmo<sup>34</sup>. A adesão ao programa não foi significativa, os resultados obtidos não foram estimuladores e a troca de governo não garante a continuidade do mesmo.

Os Estados do Espírito Santo e Santa Catarina além de manterem suas redes estaduais, trabalham mais descentralizadamente com alguns Municípios, escolhidos a partir de propostas que estes apresentam, sem a existência de um programa padrão, propondo para cada caso um convênio específico.

Nos demais Estados convivem as redes estaduais e Municipais, na maioria das vezes sem um planejamento coordenado,

-----  
34. Idem, ibidem.



verificando-se, em consequência, superposição de programas duplicidade de ações e de recursos, áreas não cobertas, ignorando uma rede o trabalho da outra.

## **CAPITULO IV - A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO**

No presente capítulo serão apresentadas e analisadas as medidas descentralizadas envolvendo os Municípios, na área do ensino, desenvolvidas no Governo Montoro (1983 a 1987) e governo Quéricia (1987 a 1991). Para tanto, em um primeiro momento serão apresentadas análises sobre o desenvolvimento demográfico do Estado de São Paulo, serão explicitados os condicionadores econômicos e sociais subjacentes ao fenômeno e as implicações dos mesmos no atendimento escolar; em seguida serão apresentados os principais programas, centralizados e desconcentrados, desenvolvidos pela Secretaria de Estado da Educação; posteriormente será feito um levantamento das propostas de descentralização do ensino que foram objetos de estudo dos órgãos estaduais; por último, serão analisados os programas que foram municipalizados na área do ensino.

### **1. Dinâmica Demográfica e Oferta de Ensino**

O Estado de São Paulo conta, atualmente, com 607 Municípios, 35 dos quais foram criados no final de 1991. A população estimada para o Estado, em 1990, era de 33.252.500 habitantes (Ferreira, 1987: 49). A grande maioria dos Municípios,

segundo estimativas da Fundação SEADE<sup>1</sup>, em 1990, teria uma população pequena. Assim, 267 Municípios, correspondentes a 46,67% do total, teriam até 10.000 habitantes; ao se considerar os que teriam até 20.000 habitantes, observa-se que compreenderiam 387 municipalidades, correspondentes a 67,65% do total. Por outro lado, os seis Municípios<sup>2</sup> que teriam população acima de 500.000 habitantes, representariam 44,96% da população do Estado; se a estes forem juntados os outros 41 Municípios que teriam população acima de 100.000 habitantes, observa-se que este conjunto de 47 Municípios atingiria a 72,61% da população total.

O crescimento populacional do Estado de São Paulo tem sido superior ao do país como um todo. De fato, na década de 70 as taxas de crescimento foram, respectivamente de 3,49% e 2,57%, estimando-se para o decênio de 80 os índices de 2,87% e 2,26% e para 90 os percentuais de 2,13% e 1,79%. Este crescimento não tem ocorrido de maneira uniforme em todo o território paulista. As regiões da Grande São Paulo, de Campinas, do Litoral, de Sorocaba e do Vale do Paraíba registraram as maiores taxas de crescimento

-----

1. Durante a realização do presente trabalho foi realizado o censo demográfico de 1991, o qual, pelos primeiros resultados mostra que o crescimento populacional foi menor que o esperado. Por não dispormos dos dados finais do censo, trabalharemos com as estimativas da Fundação SEADE.

Esta Fundação estimou que em 1990 os Municípios paulistas teriam a seguinte distribuição populacional: 30 Municípios teriam até 2.000 habitantes, 137 de 2.000 a 5.000, 110 de 5.000 a 10.000, 110 de 10.000 a 20.000, 92 de 20.000 a 50.000, 46 de 50.000 a 100.000, 41 de 100.000 a 500.000 e 6 acima de 500.000.

2. De acordo com as estimativas da Fundação SEADE, os Municípios paulistas com população acima de 500.000 habitantes, em 1990 seriam os seguintes: São Paulo com 11.380.300, Campinas com 942.336, Guarulhos com 868.665, São Bernardo do Campo com 653.694, Osasco com 581.408 e Santo André com 524.859.

nas décadas de 70 e 80, estimando-se que esta tendência continuará no presente decênio, exceto para o Vale do Paraíba que deverá crescer menos que a região de Marília. As menores taxas de crescimento, na década de 70, foram registradas nas regiões de Presidente Prudente (-0,28%), Araçatuba (-0,05%), Marília (0,25%) e São José do Rio Preto (0,73%); na década de 80, Presidente Prudente continuou com crescimento negativo (-0,03%), enquanto que taxas baixas de crescimento foram registradas nas regiões de Araçatuba (0,28%), Marília (1,34%) e São José do Rio Preto (1,45%); estima-se para o presente decênio que todas as regiões registrarão crescimento, sendo que os menores se darão nas regiões de Presidente Prudente (0,15%), Araçatuba (0,25%), Ribeirão Preto (1,67%) e São José do Rio Preto (1,69%), a continuar a atual dinâmica demográfica (Giraldelli, 1989:8).

A dinâmica do crescimento populacional é explicada por três variáveis demográficas: o comportamento de fecundidade, a taxa de mortalidade e o movimento migratório. A taxa de fecundidade tende a cair, indo de 4,34 filhos por mulher, em 1980, para 2,78, no final do século, no país como um todo; no Estado de São Paulo estas taxas são menores, indo de 3,4, em 1980, para 2, no final do decênio<sup>3</sup>. A esperança de vida tende a aumentar, indo de 60 anos, em 1980, para 67 anos no ano 2000, considerando o país como um todo, já para o Estado de São Paulo

-----

3. "Esta queda seria diferenciada por regiões e os menores níveis, no ano 2000, seriam alcançados pela Grande São Paulo e Campinas com um número médio de 1,85 filhos por mulher. Os maiores níveis regionais continuariam sendo registrados em Sorocaba que situaria em aproximadamente 2,6 filhos por mulher no final do período de projeção" (Ferreira, 1987:47).

as expectativas de vida são de 67 e 70 anos, respectivamente. O "movimento migratório não produz impacto significativo no país", em relação aos Estado de São Paulo, o "crescimento vegetativo e o migratório respondem por parcelas semelhantes na dinâmica populacional", sendo que "a migração tenderá a um decréscimo lento" (Giraldelli, 1989:8).

O crescimento populacional, das diferentes regiões do Estado de São Paulo, tem relação direta com a produção econômica e a conseqüente geração de empregos. A produção industrial paulista, em relação ao total nacional, passou de 37,5% em 1960 a 55,6% no final da década de 80. A partir dos anos 70 verificou-se uma intensificação da industrialização do interior paulista, indo de 25% a 37% do valor da produção industrial durante a década, iniciando os anos 80 com 40%, registrando 50,4% em 1988. Desta forma, no final do decênio anterior, "o interior ultrapassou o aglomerado urbano da capital", em valor de produção industrial, conforme José Serra<sup>4</sup>.

A industrialização, com as transformações de seus processos, levou às mudanças no setor primário e terciário. A subordinação da agricultura à indústria "gerou a necessidade de novos e modernos serviços de apoio - transporte, armazenagem, comunicação - contribuindo para o crescimento do emprego e para a complexificação da estrutura social", com isto houve um crescimento do setor terciário. Ainda no setor primário, os novos cultivos, a mecanização e as transformações nas relações de

-----

4.Serra, Jose. "Crescimento e Modernização à Moda da Europa", Jornal da Tarde, Suplemento Especial, 6 de agosto de 1990, p.2.

trabalho, trouxeram como consequência o êxodo rural (Bógus e Baeninger, 1989: 69).

O crescimento populacional, conforme dados já apresentados, deu-se de forma diferenciada pelas regiões, passando cidades de porte médio a "incharem" e a conviverem com a falta de moradias, com favelas e cortiços, com a falta de saneamento, com problemas no atendimento à saúde, com a multiplicação de turnos nas escolas, com problemas de transportes, agravados pelo desemprego que ocorreu em vários anos na década de 80.

Além do crescimento dos Municípios que compõem a Grande São Paulo, verificou-se uma expansão naqueles que margeiam as principais rodovias paulistas, principalmente na Via Anhanguera, Dutra e Castelo Branco. Alguns Municípios registraram crescimento extremamente elevado, como Sumaré<sup>5</sup> que possuía 20.000 habitantes em 1970, indo para 100.000 em 1980, estimando-se que tenha ultrapassado 200.000 em 1990. Diadema, Município da Grande São Paulo, chegou a atingir um crescimento acima de 10% ao ano, enquanto que Santa Bárbara d'Oeste, na região de Campinas, duplicou sua população na década de 70, repetindo essa duplicação nos anos 80.

Os Municípios menores, que têm até 20.000 habitantes,

-----

5.0 Município de Sumaré sofrerá mudanças a partir de 1993, quando o atual Distrito de Hortolândia, com cerca de 60.000 habitantes, irá se separar, constituindo um nova municipalidade. Com isto Sumaré terá diminuição na cota-parte do ICMS, uma vez que as maiores indústrias situam-se no território do novo Município, e no F.P.M., pela diminuição populacional.

localizam-se, em geral, em regiões nas quais predonimam os setores primários e terciários da economia "com baixa participação no setor industrial". Estas localidades apresentam "baixo potencial de retenção populacional". Por outro lado, nos Municípios considerados polos regionais, observa-se que seu dinamismo "extravasa os limites administrativos e passa a atingir aqueles vizinhos, seja como área de expansão industrial, de insumos industriais ou área para localização habitacional, onde se aloja uma parcela da população trabalhadora" (Bógus e Baeninger, 1989: 71-72).

A mobilidade populacional, no próprio Município ou intermunicipal, leva à existência de déficit e de superávit de salas de aula. Em levantamento feito pela F.D.E. - Fundação para o Desenvolvimento da Educação, em 1988, constatou-se que havia falta de 9.259 salas de aulas no Estado de São Paulo, das quais 6.375 na Grande São Paulo e 2.884 no interior; ao mesmo tempo verificou-se um superávit de 3.751 salas, sendo 1.090 na região metropolitana da capital e 2.661 no interior (Alves, Martins e Oyafuso, 1991: 18).

O planejamento para construções, reformas e ampliações de prédios escolares, no Estado de São Paulo, é feito a partir dos Municípios. Anualmente, no segundo semestre, é feita a reunião do R.E.M. - Responsáveis pela Educação no Município - colegiado composto pelos diretores de escolas estaduais, supervisores de ensino, delegados de ensino e o dirigente

municipal de educação<sup>6</sup>, a fim de, frente à demanda, levantamento das escolas congestionadas e terrenos disponíveis, priorizar as novas construções e os prédios que sofrerão ampliações ou reformas. Uma vez feita a lista de prioridades por Município, passa-se a fazer o mesmo em nível de Delegacia de Ensino, em muitas das quais os dirigentes municipais têm participação. A partir desta instância, as priorizações realizadas pelas Divisões Regionais de Ensino e pelas Coordenadorias de Ensino (do Interior e da Grande São Paulo) são feitas apenas pelo pessoal da Secretaria de Estado da Educação. Além do atendimento às priorizações das Coordenadorias, observou-se que há ainda um atendimento, a partir de interesse político-partidário, não se observando os critérios técnicos de atendimento à demanda.

Este processo é lento, levando em média três anos para sua conclusão. Vejamos como o mesmo ocorre: as decisões do R.E.M. em 1987, por exemplo, tramitaram pelos diferentes órgãos estaduais durante 1988, sendo a obra construída em 1989, para entrar em uso no ano letivo de 1990, isto ocorrendo caso a obra tenha sido priorizada em todas as instâncias e desde que tenha havido recursos para sua execução. Imaginem-se as dificuldades que os Municípios, com crescimento acelerado, enfrentam diante desta morosidade que não leva em consideração o rápido

---

6.A participação do dirigente municipal de educação, neste colegiado, nem sempre foi tranquila, em algumas localidades os mesmos não eram chamados a participar; foi necessária uma solicitação da UNDIME-SP, em 1987, a fim de que a Coordenadoria do Ensino do Interior expedisse instruções orientando sobre a necessidade da presença do representante da Prefeitura Municipal nesta comissão.



crescimento de alguns bairros, em virtude de construção de conjuntos habitacionais, adensamento populacional ou invasões.

O financiamento de conjuntos habitacionais não se dá em consonância com o planejamento da Secretaria de Estado da Educação, daí os transtornos que este descompasso ocasiona, gerando a necessidade dos Municípios criarem suas próprias escolas ou, então, lutar para a construção e/ou ampliação das escolas estaduais das proximidades ou, ainda, despende com o transporte escolar para que os alunos tenham acesso às escolas.

Os prefeitos e os dirigentes municipais de educação enfrentam verdadeiras batalhas, com constantes idas à Secretaria de Estado da Educação para conseguirem construções, reformas ou ampliações de escolas. Além dos recursos destinados pelo Estado serem insuficientes frente à demanda, não se tem acesso ao processo de priorização, não são de conhecimento público os critérios utilizados nesse processo e enfrenta-se ainda, muitas vezes, a interferência político-partidária que favorece determinados Municípios em detrimento a outros.

Ao se considerar o índice real de escolarização de primeiro grau, na faixa etária correspondente dos 7 aos 14 anos, observa-se que o país como um todo apresentava a taxa de 84,2%, em 1980, enquanto que o Estado de São Paulo apresentava 85,0%; em 1987 o índice para o país decresceu para 81,8%, enquanto que o índice paulista cresceu atingindo a marca de 90%. Estas taxas, porém, não são as mesmas para todo o território paulista, assim, em 1987, os menores índices foram registrados nas regiões de São José do Rio Preto (85%), Bauru (87%) e Grande São Paulo (87%). Analisando o Estado como um todo, pode-se afirmar que está

ocorrendo "a universalização no acesso uma vez que apenas 10% dessa população não é atendida pelo sistema escolar", percentual este internacionalmente considerado como aceitável (Perez, 1990: 61). Este atendimento porém, dá-se muitas vezes em escolas "congestionadas" que funcionam em quatro ou mais períodos, com evidentes prejuízos para a qualidade do ensino.

## **2. Programas Centralizados e Desconcentrados**

No período em estudo, 1983-1990, foram governadores do Estado de São Paulo o Sr. André Franco Montoro, de 15 de março de 1983 a 15 de março de 1987, e Sr. Orestes Quéricia, de 15 de março de 1987 a 15 de março de 1991, ambos eleitos pelo P.M.D.B. - Partido do Movimento Democrático Brasileiro, tendo o primeiro deixado este partido, sendo um dos fundadores, em julho de 1988, do P.S.D.B. - Partido da Social Democracia Brasileira. Antecedeu ao período em estudo, como governador, o Sr. Paulo Salim Maluf, que fora eleito indiretamente, pertencendo inicialmente à ARENA - Aliança Renovadora Nacional - e posteriormente, com a extinção desta, em virtude da criação de novos partidos, passou a militar no P.D.S. - Partido Democrático Social. Sucedeu ao período o Dr. Luis Antonio Fleury Filho, pertencente ao P.M.D.B., cujo mandato irá até 1º de janeiro de 1995.

A proposta educacional do governo Montoro vinha sendo elaborada desde o final de 1978. Nesta época o Dr. Paulo de Tarso Santos formou um grupo supra-partidário buscando estabelecer as linhas mestras de uma política educacional para o Estado de São

Paulo. Grande era a expectativa por mudanças, uma vez que o regime autoritário já dava sinais de exaustão, não encontrando condições políticas de continuar por muitos anos a sua existência. Na área educacional estas expectativas eram intensas e perceptíveis<sup>7</sup>, sendo canalizadas para a elaboração da "proposta Montoro". O pequeno grupo<sup>8</sup> inicial, encarregado desta elaboração, foi se ampliando, formando comissões para assuntos específicos, chegando a envolver mais de uma centena de educadores, tanto da capital como do interior.

A campanha de Montoro foi assentada sobre o tripé: "descentralização, participação e geração de empregos". Uma vez leito, procurou transformar esses princípios em ação, nas diferentes Secretarias<sup>9</sup>, chegando a criar a Secretaria Extraordinária de Descentralização e Participação. Quércia, que fora vice governador de Montoro, ex-prefeito de Campinas,

---

7. Na reunião da S.B.P.C. - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - em Salvador, em julho de 1980, por exemplo, realizou-se um encontro para se discutir a atuação de educadores junto aos partidos de oposição tendo em vista as eleições de 1982.

8. O grupo foi coordenado inicialmente pelo Prof. Dr. Moacir Gadotti, que deixou-o por estar filiado ao P.T. - Partido dos Trabalhadores - diante da impossibilidade legal de coligações, sendo substituído pelo Prof. Dr. Wagner Rossi que, posteriormente, desligou-se por ser candidato a deputado estadual, ficando finalmente sob a responsabilidade da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Guiomar Namó de Mello.

9. Ver: Montoro, Franco. "Participação: Desenvolvimento com democracia, S.P., Nossa Editora, 1990.

defensor do municipalismo<sup>10</sup>, vai dar ênfase à descentralização em sua modalidade municipalizadora.

À frente da Secretaria Estadual de Educação, no período estudado, estiveram: Dr. Paulo de Tarso Santos, de março de 1983 a maio de 1984; Prof. Dr. Paulo Renato Costa Souza, de maio de 1984 a abril de 1986; Prof. Dr. José Aristodemo Pinotti, de maio de 1986 a março de 1987; Dr. Chopin Tavares de Lima, de março de 1987 a agosto de 1989; Prof. Dr. Wagner Rossi, de agosto de 1989 a janeiro de 1990; Prof. Dr. José Goldemberg, de janeiro a março de 1990; e Prof. Dr. Carlos Estevam Martins, de março de 1990 a março de 1991.

Foram sete secretários estaduais de educação para um período de oito anos, com o tempo médio de permanência no cargo de um ano e um mês, sendo que três deles não chegaram a completar um ano; quem permaneceu por mais tempo foi o Dr. Chopin Tavares de Lima, com dois anos e cinco meses; no outro extremo ficou o Dr. José Goldemberg com apenas dois meses.

Esta rotatividade gerou vários problemas, uma vez que cada secretário quis marcar sua passagem com projetos, sendo que nem sempre o sucessor se empenhou em continuá-los, além disso, a troca constante do pessoal do primeiro escalão ocasionou descontinuidade administrativa, gerando insegurança e descompromisso do pessoal, tanto docente quanto administrativo, em relação às propostas apresentadas, sofrendo igualmente solução

-----

10. Na época em que era candidato a governador do Estado, Quércia era presidente da Associação Paulista dos Municípios e da Frente Municipalista Nacional.

Ver: Quércia, Orestes (org.), "Municipalismo", S.P., CEPASP/Cidade Press Editora, 1986.

de continuidade as discussões com as Prefeituras Municipais e com as entidades de classe.

A Secretaria de Estado da Educação pôs em execução no período em estudo, diversos programas, sendo alguns desenvolvidos de forma centralizada e outros não, empregando-se neste caso as modalidades desconcentradora e municipalizadora. Os programas que representaram a passagem de atividades/ encargos/ atribuições/ funções do Estado para os Municípios, portanto descentralizados, sob a modalidade municipalizadora, serão apresentados e analisados no item 4 do presente capítulo; os demais serão apresentados e analisados a seguir, obedecendo ao critério de envolvimento dos Municípios nos programas e não a ordem cronológica de implantação dos mesmos.

### **2.1. Transporte de Alunos**

O programa de transporte de alunos vem sendo desenvolvido no Estado de São Paulo desde a década de 60. Inicialmente a Secretaria Estadual da Fazenda repassava recursos diretamente aos alunos, à vista de informações sobre matrícula, frequência e aproveitamento escolar. A lei nº 9823/67 previa o custeio do transporte para os alunos do antigo ensino médio (ginásio e colégio), repassando recursos para as Prefeituras Municipais contratarem serviços de terceiros. Com a criação do FUNDESP - Fundo de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo, lei nº 1165/76, o programa ficou adstrito à Secretaria de

Estado da Educação. A lei nº 1389/77 estendeu às Prefeituras Municipais a possibilidade de executarem este serviço, sem a necessidade obrigatória de repassá-lo a terceiros (Maia, 1989: 162-163).

O programa é regido, atualmente, pelos Decretos nº 10849/77, 15583/80 e pela Resolução S.E. nº 38/85. Estes documentos legais disciplinam a transferência de recursos para as Prefeituras Municipais, prevendo-se o transporte de alunos do ensino de 1º grau de um distrito a outro, do distrito à sede e de um Município a outro<sup>11</sup>. Tendo em vista o crescimento da periferia das cidades e a eventual falta de vagas, tem sido permitida a inclusão, neste programa, do transporte escolar de um bairro a outro na própria sede municipal.

Para participar do programa o Município interessado solicita recursos à Secretaria Estadual de Educação, devendo anualmente apresentar um projeto à respectiva Divisão Regional de Ensino, com a aprovação da Delegacia de Ensino, contendo a relação dos alunos a serem beneficiados, escolas em que estudam, bairros em que residem, lista das conduções que serão utilizadas com a especificação do ano de fabricação. No último trimestre do ano o Município recebe o repasse financeiro, de acordo com critérios da Secretaria de Estado da Educação. Este repasse nem sempre tem sido feito sob os mesmos critérios para todos os Municípios, sendo que alguns deles, por razão político-

-----  
11. "A questão do transporte escolar" - Equipe Técnica de Análise Administrativa, A.T.P.C.E., Secretaria de Estado da Educação, 1990, p.6.

partidária, têm sido melhor aquinhoados.

Os Municípios têm reclamado muito quanto ao valor do repasse. Em 1984 eram repassados 40%, sendo que em 1987 este índice baixou para 15% do valor solicitado (Maia, 1989: 162 e 274). Outra reclamação refere-se à época da liberação dos recursos, tendo os Municípios que arcar com a totalidade dos mesmos nos três primeiros trimestres.

Em estudo apresentado à UNDIME-S.P., em 1987, os Municípios de Araçatuba, Birigui, Jales e Votuporanga propuseram: que os repasses fossem mensais; que o Estado se encargasse de no mínimo 70% das despesas, tomando por base o índice do D.E.R - Departamento de Estradas de Rodagem; e que o programa não se limitasse ao ensino de 1º grau, abrangendo a todos, inclusive o superior.

Uma análise deste estudo nos revela que a solicitação do repasse mensal é legítima, facilitando o planejamento do setor municipal encarregado da educação. Revela ainda que há necessidade do estabelecimento de um critério claro para o cálculo do repasse, sendo aceitável o parâmetro estipulado pelo D.E.R. - Departamento de Estradas de Rodagem, embora se necessitem de maiores estudos em relação ao índice solicitado. Quanto à última solicitação, parece-nos desejável que os demais graus de ensino, exceto o superior, sejam contemplados, isto porque sem este programa uma parcela do alunado não teria como frequentar a escola; em relação ao ensino superior, cremos que não cabe ao Estado nem aos Municípios, embora muitos destes assim procedam, manter transporte gratuito para uma minoria, desviando recursos da maioria da população estudantil.

O custo deste programa tem incidido de maneira variável no orçamento municipal, dependendo da sua área territorial, topografia, distribuição populacional e extensão do programa. O custo tem sido maior para aqueles que aderiram à proposta de agrupamento das escolas rurais, uma vez que esta medida implica na utilização, em maior escala, do transporte escolar. Por não se tratar de convênio, as Prefeituras Municipais não têm como, legalmente, questionar o repasse dos recursos estaduais para este programa.

Os Municípios, de modo geral, solicitam o auxílio das escolas estaduais para a triagem dos alunos, distribuição e controle dos passes/passagens. Este trabalho conjunto nem sempre se dá de forma harmoniosa, havendo diretores de escolas estaduais que relutam em cooperar, criando problemas tanto no controle dos passes/passagens, quanto na compatibilização de horários de aulas com os das conduções (principalmente quando se trata de "ônibus de linha"). Há ainda os Municípios que fazem a triagem e distribuição de passes/passagens centralizadamente com o intuito de obter dividendos políticos.

Apesar dos problemas levantados, este programa tem sua importância e deve ter continuidade. Porém, o mesmo necessita ser reavaliado, seus critérios devem ser revistos e assumir forma jurídica tal que traga garantias para os Municípios.

Por último, devemos registrar que alguns Municípios por iniciativa própria, sem qualquer ônus para o Estado, têm fornecido auxílio transporte, total ou parcial, para os professores que lecionam na zona rural, tanto para os das redes



municipais quanto estaduais, evitando, assim, maiores gastos para os docentes tendo em vista os salários percebidos e garantindo a assiduidade dos mesmos.

## 2.2. PROFIC

O PROFIC - Programa de Formação Integral da Criança instituído pelo Decreto nº 25469, de 7 de julho de 1986, desenvolvido pela Secretaria de Estado da Educação, envolvendo, em princípio, as Secretarias Estaduais de Promoção Social, Esportes e Turismo, Saúde, Cultura e Relações do Trabalho, tem como objetivos gerais "propiciar melhores condições para o processo de ensino/aprendizagem" e "melhorar e ampliar as oportunidades educacionais para a população de idade escolar". Destes objetivos gerais decorrem os seguintes: "a recuperação da função social da Escola", o atendimento aos menores de 7 anos, "o fortalecimento de papel de educador para os agentes envolvidos", a criação e a ampliação de programas educacionais para os que não têm acesso à escola, o desenvolvimento de "valores e ações que favoreçam a conquista e a preservação da saúde individual e coletiva e "o envolvimento e a participação da comunidade em todo o processo educacional" (Lima e outros, 1987: 18 e 19).

Em sua efetivação o programa visa a ampliação da faixa etária atendida na pré-escola, ampliação do tempo de permanência diária dos alunos na escola e apoio às medidas que visem o incremento do aleitamento materno (Lima e outros, 1987: 20).

O programa, atendendo tanto em nível de educação

infantil quanto de primeiro grau, preferencialmente até até a 5ª série, prevê o estabelecimento dos seguintes convênios: com Prefeituras Municipais, disciplinados pelo Decreto anteriormente citado; com entidades assistenciais sem fins lucrativos, conforme Decreto nº 25753, de 28 de agosto de 1986; e desenvolvimento em escolas da rede estadual, conforme Resolução S.E. nº 254/86, de 7 de outubro de 1986.

O programa foi iniciado em 1986, atendendo neste ano a 217.974 alunos, atingindo a 261.226 em 1988, registrando 246.716 em 1990, destes, 61.182 na educação infantil e 185.534 no ensino de primeiro grau.

Foram celebrados convênios com 128 Prefeituras Municipais em 1986, com 218 em 1987, 147 em 1989 e 132 em 1990. Em agosto deste ano a coordenação central do PROFIC havia recebido apenas 18 propostas para renovação de convênio para 1991. Em todo o período os convênios com os Municípios atenderam preponderantemente a alunos com menos de 7 anos. O programa "teve maior penetração junto às Prefeituras do Interior, particularmente as regiões de São José do Rio Preto e Ribeirão Preto" (Perez, 1990: 53).

Em relação às escolas estaduais o programa foi iniciado em 1986 atingindo 352 unidades, passando a 415 em 1987, a 862 em 1989, chegando a 921 em 1990. O trabalho desenvolvido em todas elas deu-se exclusivamente com alunos do primeiro grau. Nesta rede o programa "concentra-se na região da Grande São Paulo, sendo 80% apenas na DRE Sul (São Bernardo, Santo André, Diadema, ect). No interior, a concentração dá-se na região de São Jose do Rio Preto, Araçatuba e Ribeirão Preto" (Perez, 1990: 53).

Em 1986 foram efetivados convênios com 102 entidades assistenciais, em 1987 com 245, em 1989 com 293 e em 1990 com 18. O atendimento maior com estas entidades, em 1987, deu-se na faixa dos pré-escolares e nos demais anos deu-se no ensino de primeiro grau. As entidades assistenciais conveniadas "concentram-se basicamente na região da Grande São Paulo, abrangendo regiões tipicamente industrializadas, de alta densidade populacional e população de baixa renda", no interior predomina "a região de Campinas, mais especificamente o Município de Campinas" (Perez, 1990: 53).

A diminuição no número de convênios com as entidades assistenciais explica-se pela entrada em vigor, em 5 de outubro de 1989, da nova Constituição Estadual que restringe este tipo de auxílio. O óbice radica-se no Art. 258, pelo qual "A eventual assistência financeira do Estado às instituições de ensino filantrópicas, comunitárias ou confessionais, conforme definidas em lei, não poderá incidir sobre a aplicação mínima prevista no Art. 255". Este refere-se à aplicação mínima de 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos e transferências em educação.

O PROFIC previa o afastamento de professores estaduais junto às Prefeituras Municipais e entidades assistenciais, tendo sido afastados 1348 professores em 1987 e 908 em 1988. A Resolução SE 159/88 eliminou os afastamentos, sendo esta medida considerada positiva, na medida em que estes, "em número

crescente, vinham repercutindo mal junto a rede estadual"<sup>12</sup>. Para as turmas conveniadas nas escolas estaduais há a contratação de professores A.C.T. (Admitidos em Caráter Temporário), para as Prefeituras Municipais e entidades assistenciais são repassadas verbas para a remuneração de pessoal, sem vínculo empregatício com o Estado.

O PROFIC desencadeou muita polêmica, principalmente na imprensa, quando de seu lançamento. Criticou-se a ênfase dada ao programa, alegando-se que a rede escolar estadual ficou relegada a um segundo plano. Criticou-se também o programa quanto aos aspectos pedagógicos e administrativos.

Pedagogicamente os problemas enfrentados têm sido vários, apesar de todo o esforço da equipe central (composta de seis pessoas). As escolas têm dificuldades em proporcionar atividades diversas para os alunos em um segundo turno, limitando-se muitas vezes ao mesmo esquema de aulas comuns. A CENP - Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, responsável, juntamente com os supervisores de ensino, pela parte pedagógica na rede estadual, não realizou nenhum curso de treinamento para professores deste programa (Perez, 1990: 55).

Administrativamente os problemas iniciaram-se com o afastamento dos professores, ocasionando uma rotatividade de docentes, prática pedagogicamente condenável, além de trazer problemas burocráticos. A existência de professores da rede estadual na municipal gerou problemas de duplo comando e de isonomia salarial. Posteriormente, a contratação de professores

-----

12. Relatório - PROFIC, 3 de agosto de 1989, p.7.

A.C.T. ficou a cargo dos próprios diretores de escolas, sem critérios uniformes, gerando em alguns lugares, denúncias de apadrinhamento.

Embora fosse prevista a participação de outras secretarias estaduais, o PROFIC foi desenvolvido fundamentalmente pela pasta da Educação. Desenvolveram-se as atividades referentes ao atendimento aos menores de 7 (sete) anos e à ampliação da carga horária para os alunos de primeiro grau. Quanto as atividades referentes à integração de menores abandonados e de aleitamento materno, "não se sabe da existência de iniciativas" (Perez, 1990: 55).

O Dr. Pinotti, em cuja gestão foi lançado o PROFIC, pretendia com este projeto-impacto marcar a sua gestão e firmar-se politicamente, tendo posteriormente sido o titular da pasta da Saúde e um dos pré-candidatos à sucessão estadual. Mesmo depois de deixar a Secretaria de Estado da Educação, ele empenhou-se com os demais secretários para que apoiassem a continuidade da proposta. Porém, os sucessores não deram ao Programa a mesma importância, seja por não considerá-lo relevante, seja porque se preocuparam em desenvolver propostas próprias por intermédio das quais pretendiam marcar suas gestões.

A criação da jornada única no ciclo básico, a falta de espaço físico para um segundo período de atividades nas escolas estaduais, o crescimento das redes municipais de pré-escola, o

impecilho legal para convênios com entidades particulares, o não envolvimento dos demais secretários, além dos outros motivos de ordem pedagógica e administrativa, levaram o programa a uma diminuição no número de atendimentos, caminhando para sua extinção.

### **2.3. Jornada Unica Docente e Discente no Ciclo Básico**

A fim de melhor compreender as implicações, para os Municípios, da implantação da jornada única docente e discente, torna-se necessário tecer alguns comentários a respeito da instituição do ciclo básico na rede estadual paulista.

Procurando melhorar a qualidade do ensino, diminuindo a reprovação e a evasão na primeira série do ensino fundamental, foi criado pelo Decreto 21883, de 8 de dezembro de 1983, o ciclo básico. Com isto pretendia-se que a primeira e a segunda séries constituíssem um único bloco, sem exames ou reprovações entre elas, "fundamentando-se em muitos dos princípios" de uma experiência semelhante realizada em 1968, pela qual o ensino de primeira à quarta séries fora dividido em dois níveis, havendo exames, com possibilidade de aprovação ou reprovação apenas na segunda e quarta séries (Arelaro, 1988: 264 e 268).

A Resolução SE nº 13, de 17 de janeiro de 1984, introduziu algumas medidas complementares, dentre elas a "adoção

de novas orientações pedagógicas que chegam a prever a flexibilização do currículo, métodos de ensino, conteúdo e critérios de avaliação e, ainda, a reorganização de alunos por classe de acordo com níveis de dificuldades"; a criação do G.A.S. - Grupo de Apoio Suplementar - com o objetivo de fornecer para os alunos que necessitassem duas horas diárias a mais, recebendo o professor por este atendimento e para a preparação das aulas; e reforço na merenda escolar (Perez, 1990: 110). Posteriormente criou-se a figura de coordenador do ciclo básico, com vinte horas semanais, para assessorar os professores que atuam nestas classes.

O lançamento deste programa deu-se de forma abrupta, sem maiores discussões, no mês de dezembro para entrar em vigor já no ano seguinte. Esta foi uma das razões para a resistência demonstrada por muitos diretores e professores, os quais alegavam, indevidamente, que esta iniciativa contribuiria para a queda na qualidade do ensino.

No Congresso Estadual da APEOESP - Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, realizado em abril de 1991, na capital, quanto a este programa, assim se manifestou o grupo de trabalho que o discutiu: "Não somos, em tese, contra o projeto. Apresentamos nossas críticas quanto à forma de implantação e ao não atendimento de nossas reivindicações quanto às condições materiais necessárias para o desenvolvimento, acompanhamento e avaliação deste projeto". Continuando, o grupo de trabalho propôs discussões sobre a

metodologia a ser desenvolvida no ciclo básico, a necessidade de estender as H.T.P. - Horas de Trabalho Pedagógico - para os professores de Educação Artística e Educação Física que trabalham com estas classes, necessidade de aumentar para 40 horas semanais o trabalho de coordenador e maiores discussões em relação à viabilidade de implantar o projeto para as demais séries<sup>13</sup>.

A continuidade do programa, apesar da troca de governadores, e a existência de inúmeros cursos sobre o tema, fizeram com que as críticas se amainassem, muito embora as reprovações na segunda série, continuem em índices elevados e alguns tentem diminuir os dois anos do ciclo básico para apenas um, conforme processos sobre este assunto que têm chegado ao Conselho Estadual de Educação.

No segundo semestre de 1984 foi lançado o Projeto Ipê, visando a atualização dos professores em serviço, tendo em vista a implantação do ciclo básico. Foram utilizados a televisão, o rádio e textos impressos, atendendo aos professores e especialistas em todas as escolas estaduais.

O programa de Jornada Única Docente e Discente foi instituído pelo Decreto nº 28170, de 21 de janeiro de 1988, regulamentado pela Resolução SE nº 17, de 28 de janeiro de 1988. Por este programa o aluno do ciclo básico deve permanecer 30

-----

13. "Projeto da Secretaria da Educação: Uma Discussão Necessária em Todas as Escolas", APEOESP em Notícias, São Paulo, nº 172, maio/junho de 1991, p. 5.



horas-aulas semanais na escola, sendo o professor da classe responsável por 26 horas-aula semanais, ficando 2 horas-aula semanais para Educação Artística e outro tanto para Educação Física, estes a cargo de professores com formação específica.

Além das 26 horas-aula o professor deverá cumprir 6 horas-aula em atividades na própria escola, além de outras 8 a serem cumpridas em horário e local de sua livre escolha, totalizando 40 horas-aula. O programa prevê ainda a figura do professor-coordenador, que deverá ser um docente com experiência nas séries iniciais do ensino fundamental, podendo dedicar até 16 horas-aula para o exercício desta função.

A implantação deste programa só foi possível nas escolas que tinham espaço físico para tal, sendo praticamente impossível sua efetivação naquelas que funcionam em mais de três turnos diários. Assim, em 1988, estudaram em jornada única 76,8% dos alunos da região da Grande São Paulo e 93,0% do interior (Perez, 1990: 135). Das 141 Delegacias de Ensino do Estado, 70 conseguiram implantação total, 68 implantaram em mais de 50% de suas escolas e 3 ficaram abaixo deste índice.

O programa foi lançado uma semana antes do início do ano letivo, trazendo problemas quanto a atribuição de aulas, sem nenhum curso preparatório para os professores que, de 20 horas-aula, passaram a trabalhar 30% a mais com a mesma turma.

Os Municípios foram surpreendidos com o lançamento abrupto do programa, uma vez que a maioria deles é responsável pelo fornecimento e preparo da merenda. As compras de alimentos, que obedecem a um sistema legal moroso, estavam feitas, prevendo-se a continuidade do esquema dos anos anteriores. A jornada única, porém, passou a exigir mais refeições diárias, alterações no cardápio com alimentação mais substancial, necessitando, em consequência, a aplicação de maiores recursos e aumento no número de funcionários municipais encarregados deste trabalho. Com isto os Municípios tiveram que redistribuir os recursos do setor educacional, muitos tendo que cancelar programas, tendo em vista os gastos advindos com a iniciativa estadual. No item 4.1, deste capítulo, serão fornecidos dados mais detalhados sobre as implicações deste programa para os Municípios.

A extensão da carga horária para os docentes e discentes é positiva. Porém, um programa desta envergadura não pode ser simplesmente "jogado" para a rede escolar, tal como se deu. Esta iniciativa exigia um preparo prévio dos professores que passaram a trabalhar mais horas diárias com os alunos; exigia um estudo anterior sobre o espaço físico disponível, evitando-se assim que escolas deixassem de participar, muitas vezes, pela falta de uma ou duas salas, exigia, ainda, um diálogo anterior com as Prefeituras Municipais, considerando as implicações orçamentárias que a proposta acarreta.

## 2.4. Ensino Supletivo

No período verificou-se uma preocupação com o ensino supletivo, a partir da quinta série do ensino de 1º grau, criando-se classes nas escolas estaduais. Até então, a Secretaria de Estado da Educação apenas realizava os exames, deixando os cursos para as entidades particulares.

A partir de 1985 ampliou-se a experiência do ensino supletivo por módulos, desenvolvida desde 1981 no Centro Estadual de Educação Supletiva Dona Clara Mantelli, na Capital, sendo criados outros doze até 1990 e um em 1991, havendo solicitações para criações de outros.

Os C.E.E.S<sub>s</sub>. implantados no interior têm ficado sob a responsabilidade do Estado, em convênio com os Municípios ou com outras entidades<sup>14</sup>. No caso dos Municípios, estes se encarregam do material de consumo, da merenda escolar e dos funcionários administrativos, ficando o pessoal docente e o material permanente a cargo do Estado.

Os C.E.E.S<sub>s</sub>. oferecem cursos de alfabetização e de suplência para o ensino de 1º e de 2º graus. Estes cursos têm tido grande aceitação por parte da população, sendo a procura superior ao número de vagas. A aceitação prende-se ao fato de que

-----

14. Os C.E.E.S<sub>s</sub>. funcionam a cargo inteiramente do Estado na capital, em Bauru, em Bebedouro e em Ribeirão Preto; em convênio com Prefeituras Municipais nos Municípios de Americana, Marília (primeiro), Registro, Ribeirão Pires e Sorocaba; em convênio com a COHAB em Campinas, Marília (segundo) e Santos (primeiro); em convênio com o I.N.S.S. em Santos (segundo); e em convênio com a UNICAMP em Campinas (segundo).

esta modalidade de ensino atende ao ritmo de aprendizagem e horário disponível do aluno. Há educadores que fazem críticas quanto à forma de atendimento, uma vez que este se dá, preponderantemente, de maneira individualizada. Os C.E.E.S<sub>s</sub>. têm procurado responder a esta crítica propondo atividades grupais, embora nem sempre se consiga envolver todos os alunos nas mesmas.

O Conselho Estadual de Educação tem aprovado os relatórios dos C.E.E.S<sub>s</sub>., mostrando-se favorável à continuidade da experiência. Os Municípios, quando da renovação dos convênios, têm concordado com a continuidade dos mesmos, outros têm tomado a iniciativa de proporem a instalação destes Centros em seus territórios.

Embora o ideal seja a frequência aos cursos regulares, muitos têm no supletivo a alternativa para a continuidade de seus estudos, considerando, dentre outras possíveis razões que explicam a defasagem entre a idade e o grau de escolaridade, a situação econômica dos alunos e o fracasso da própria escola.

A experiência dos C.E.E.S<sub>s</sub>., apesar de interessante, ficou restrita a poucos estabelecimentos de ensino, localizados em reduzido número de Municípios. É indispensável, porém, que outras iniciativas sejam tomadas em relação aos cursos supletivos comuns, uma vez que estes encontram-se mais disseminados e atendem a considerável número de alunos.

## 2.5. Outros Programas

Os programas desenvolvidos no período, a seguir apresentados, foram iniciativas da Secretaria Estadual da Educação direcionados exclusivamente à sua própria rede. Porém, muitas destas medidas influenciaram órgãos municipais de educação, os quais incorporaram algumas destas práticas. Isto vem ocorrendo em virtude da presença marcante do ensino estadual em todas as localidades, pela sua tradição e pelo próprio trabalho conjunto desenvolvido pela maioria dos Municípios com as escolas estaduais. Não podemos ignorar que muitos dos dirigentes municipais de educação, assim como sua equipe de trabalho, são recrutados da própria rede estadual ou nela já trabalharam. Muitos deles têm a experiência estadual como único parâmetro, reproduzindo-a, muitas vezes acriticamente, no Município.

No início do período em estudo houve incentivos à participação, principalmente dos docentes, na discussão dos problemas educacionais. Houve também um grande incentivo para a abertura da escola à comunidade, cedendo suas quadras de esporte, abrindo suas dependências, em finais de semana e nos períodos livres para reuniões das entidades da sociedade civil.

Ao pessoal docente possibilitou-se a participação por intermédio dos Fóruns de Educação, criados pelo Decreto nº 21074, de 12 de julho de 1983. A Comissão Organizadora foi formada por educadores de sete universidades paulistas, entidades do magistério e membros da Secretaria de Estado da Educação. Esperava-se que os fóruns fossem o lugar para debates e

encaminhamento de soluções para os problemas da realidade educacional. Foram realizadas 4 sessões públicas: "A Escola Pública" - de 17 a 19 de agosto de 1983, "Ensino Técnico" de 8 a 10 de novembro de 1983, "Política Educacional: da crítica à proposta", em 16 de dezembro de 1983, "Escola Rural" - 22 e 23 de agosto de 1984. Houve resistência aos fóruns no interior da Secretaria de Estado da Educação e a Comissão Organizadora demitiu-se em 21 de maio de 1984, mesma data em que o primeiro secretário deixou a pasta. Além destes fóruns realizados na capital, a experiência foi multiplicada em várias Divisões Regionais de Ensino, Delegacias de Ensino e muitos Municípios. A experiência foi interessante, porém, são necessárias iniciativas que respondam aos problemas levantados, caso contrário permanece-se em um debate estéril e em um arremedo de participação.

Em consonância com o princípio de participação, duas outras medidas, marcaram o período: o reconhecimento das entidades de classe dos docentes e dos grêmios estudantis. As entidades de classe dos docentes, APASE, APEOESP, CPP e UDEMO obtiveram o seu reconhecimento, sendo que membros da diretoria tiveram afastamento remunerado para dedicar-se às entidades, conforme Lei Complementar nº 343, de 6 de janeiro de 1984, regulamentada pelo Decreto nº 22077, de 2 de abril de 1984, e Decreto nº 24929, de 18 de março de 1986. Os grêmios estudantis de acordo com a Lei nº 5398/85, passaram a ser igualmente reconhecidos como entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus. Eles vieram a suceder os Centros Cívicos criados no período autoritário.

Em relação ao ensino noturno foram feitas seis

propostas no período. A primeira foi implantada em 1984, sob a coordenação da CENP, e deveria abranger 153 escolas estaduais. O projeto propunha alteração no calendário escolar, no número de aulas diárias, a existência do professor-coordenador e várias alternativas de atividades escolares. A experiência durou dois anos, sendo extinta.

A segunda iniciativa é de 1985, propondo a redução da carga horária diária e aumentando o ano para 200 dias letivos. Esta proposta, em virtude do prolongamento da jornada, não agradou aos docentes nem aos discentes, sendo que em 1986 apenas 70 escolas optaram por este calendário alternativo (Perez, 1990: 150).

A terceira iniciativa, decorrente do Estatuto do Magistério, contempla com 10% a mais o valor da hora-aula, como "gratificação pelo trabalho noturno", aos que lecionam a partir das dezenove horas.

Três outras propostas chegaram a ser apresentadas à rede, embora não tenham sido implantadas: "Flexibilização da Estrutura e Funcionamento do Curso Regular Noturno de I e II Graus", em 1988; "Melhoria no Atendimento ao Aluno Trabalhador", em 1989; e "Reorganização para Mudanças", em 1990<sup>15</sup>.

O ensino noturno, cada vez mais procurado pelos estudantes que necessitam conciliar estudo e trabalho, clama urgentemente por mudanças profundas, não só quanto ao horário e

---

15. "Projetos da Secretaria da Educação: Uma Discussão Necessária em Todas as Escolas", APEOESP EM NOTÍCIAS, S. Paulo, nº 172, maio/junho de 1991. pp. 6 e 7.

calendário, mas também quanto aos objetivos, conteúdo, metodologia e avaliação.

Não pode a Secretaria de Estado da Educação continuar com a improvisação que tem caracterizado sua atuação. Projetos são lançados sem uma previsão de seu impacto, sem acompanhamento e avaliação dos resultados. Outras iniciativas são divulgadas sem que sejam implantadas. A multiplicidade das propostas, em tão curto espaço de tempo, é reveladora da falta de uma política educacional coerente, que leve em consideração a realidade específica do curso noturno e que esteja comprometida com o aluno trabalhador.

O Estatuto do Magistério, Lei Complementar nº 444, foi aprovado a 27 de dezembro de 1985. Este foi o terceiro estatuto que o magistério paulista teve, sendo o primeiro aprovado em período não eleitoral<sup>16</sup>. É de se ressaltar os amplos debates que transcorreram durante a tramitação do Estatuto na Assembléia Legislativa e a participação das associações de classes nessas discussões. O corporativismo trouxe problemas quanto à jornada de trabalho, uma vez que reduziu-a a 16 horas/aula semanais, sendo que na séries iniciais do primeiro grau, há um único professor trabalhando 20 horas, ou mais, no caso de jornada única, com a mesma turma. Essa redução da carga horária trouxe prejuízos para o ensino, principalmente em relação à alfabetização que exige o acompanhamento mais direto e continuado do professor.

Dentre os avanços do estatuto está o estímulo ao

-----

16.O primeiro Estatuto do Magistério Estadual foi aprovado pela Lei Complementar nº 114, de 13 de novembro de 1974; o segundo foi pela Lei Complementar nº 201, de 9 de novembro de 1978.



aperfeiçoamento do pessoal, com vencimentos maiores para os que possuam licenciatura plena, mestrado, doutorado, além da possibilidade de afastamento para a pós-graduação. Na democratização da escola o avanço maior deu-se com a transformação do "Conselho de Escola", de órgão consultivo em deliberativo, composto pelos docentes, funcionários, alunos e pais. Este canal de participação da comunidade escolar não tem sido explorado o suficiente, principalmente nas escolas em que há boicote dos diretores e omissão dos professores.

A COGESP - Coordenadoria do Ensino da Grande São Paulo desenvolveu no início de 1986 o Projeto de Antecipação da Escolaridade, autorizado pela Resolução SE nº 229, de 7 de novembro de 1985. O projeto objetivava a preparação dos alunos para a primeira série, não visando suprir "carências culturais" como se pretendia com iniciativa do governo anterior, mas, tendo como "pressuposto a valorização do conteúdo cultural dessas crianças no processo de alfabetização". O trabalho foi desenvolvido em convênio com a PUCSP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, atendendo a 95.000 alunos, de 2 de janeiro a 21 de fevereiro de 1986, com quatro horas diárias de atividades, atuando com 3500 monitores. O projeto não foi desenvolvido nos anos seguintes (Perez, 1990: 36-38).

O projeto de Oficinas Pedagógicas, implantado em 1987, visava a criação de espaço, com material técnico-pedagógico nas Delegacias de Ensino, objetivando a capacitação e reciclagem dos professores. Tentou-se avançar no sentido de desconcentrar as atividades da CENP.

Na avaliação da Secretaria de Estado da Educação as ações das Oficinas Pedagógicas "foram nucleadas em torno da ação supervisora que, por sua vez, está fortemente centrada na ação administrativa e fiscalizadora". As atividades desenvolvidas são "descompassadas entre o planejar da unidade escolar, os turnos de funcionamento do ciclo básico em jornada única docente e discente e a hora de trabalho pedagógico do professor"<sup>17</sup>. O problema se agrava ainda mais no interior, tendo em vista, em muitos casos, a distância que há entre as escolas e as sedes das Delegacias de Ensino. Daí a crítica de que "a grande maioria (dos professores) ainda hoje desconhece esse espaço, o que resulta na sua sub-utilização"<sup>18</sup>.

A transformação das Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa Orçamentária feita pelo Decreto nº 26978, de 19 de junho de 1987, foi uma medida que visava a desconcentração. Dentre outras finalidades visava "maior facilidade de remessa direta de recursos financeiros às escolas e agilidade em outros procedimentos administrativos, tais como: aluguéis de imóveis, aquisição direta de material de consumo e equipamentos" (Almeida, 1989: 78-79).

O programa não tem atingido seus objetivos considerando os insuficientes recursos alocados, a morosidade no repasse de verbas, além do dispêndio de recursos humanos e materiais

-----  
17. Relatório apresentado pelo Grupo de Trabalho da Jornada Única Docente e Discente, 14 de abril de 1989, p. 6.

18. "Projeto da Secretaria da Educação: Uma Discussão Necessária em Todas as Escolas", APEOESP em Notícias, S. Paulo, nº 172, maio/junho de 1991, pp. 7 e 8.

"necessários ao preenchimento burocrático do papelório". As escolas "não perceberam praticamente" os efeitos da medida "pois nada mudou significativamente em suas vidas" (Almeida, 1989: 102, 106 e 113). A própria Secretaria de Estado da Educação reconhece os problemas ao afirmar que "a centralização continua", "a função do contador (necessária para a prestação de contas) a nível de Delegacia de Ensino revela pelos relatórios parciais das regionais, mais uma função para delegar e cobrar e não para subsidiar o trabalho do dirigente" escolar<sup>19</sup>.

Outro projeto do período foi a implantação dos Centros de Estudos de Línguas, criados pelo Decreto nº 27270, de 10 de agosto de 1987, com a finalidade de ministrar cursos de línguas estrangeiras modernas para alunos do ensino fundamental e médio. Até 1990 funcionavam 49 centros sendo criados mais 2 no ano seguinte, localizando-se 23 na região da Grande São Paulo e 28 no interior. Nestes centros não se leciona inglês porque esta língua é oferecida nas escolas da rede estadual. Em todos eles é oferecida a língua espanhola, além disto são oferecidas também, conforme o centro, aulas de francês, italiano alemão e japonês, em cursos com a duração de três anos. Em julho de 1991 estavam matriculados 11248 alunos nestes Centros.

O último programa desta relação refere-se ao magistério. Trata-se dos CEFAM<sub>s</sub> - Centros Específicos de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério criados pelo Decreto nº 28089, de 13 de janeiro de 1988, regulamentados pela Resolução SE 14, de 18

---

19. Relatório apresentado pelo grupo de Trabalho da Jornada Única Docente e Discente, 14 de abril de 1989, p. 9.

de janeiro de 1988, visando a formação de professores para atuarem da pré-escola até a quarta série do ensino fundamental e o aprimoramento do pessoal docente que atua na Habilitação Específica para o Magistério.

O curso proposto tem a duração de quatro anos, oferecido no período diurno, em tempo integral, para alunos de 14 a 21 anos, os quais recebem bolsas de estudo no valor de um salário mínimo. São reservadas 50% das vagas para os alunos provenientes das escolas públicas noturnas, as demais para os oriundos do período diurno desta mesma rede, ficando as vagas remanescentes para os egressos das escolas particulares.

Até 1989 estavam instalados 46 CEFAM<sub>S</sub>, sendo 20 na região da Grande São Paulo e 26 no interior, atendendo a cerca de 7000 alunos (Perez, 1990: 182).

Os CEFAM<sub>S</sub> têm enfrentado vários problemas. As bolsas de estudo nem sempre chegam no período previsto, gerando mal estar nos alunos. A maior parte destes cursos não possuía prédio próprio, compartilhando espaço com outras escolas ou repartições públicas, sendo este problema equacionado só recentemente. Outra dificuldade enfrentada refere-se aos conteúdos curriculares, uma vez que na formulação do curso apenas estavam elencadas as disciplinas, necessitando a CENP - Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas - assessorar-se de professores universitários a fim de elaborarem estas propostas, isto ocorrendo com a experiência já em andamento.

Apesar destes entraves, a experiência é muito interessante. É necessário cuidar melhor da preparação dos docentes e efetivar o segundo objetivo dos CEFAMs, ou seja, o "aprimoramento do pessoal docente" que atua na Habilitação Magistério nas demais escolas.

Uma análise dos programas implantados no período revela que, em geral, os mesmos são lançados sob a forma de "projetos-impacto", sem a necessária preparação e envolvimento dos que vão executá-lo, sem uma preocupação com as condições mínimas para o seu desenvolvimento e sem o estabelecimento de uma sistemática de acompanhamento e avaliação. A rotatividade dos secretários estaduais foi extremamente prejudicial, tendo cada um deles projetos próprios, relegando os dos antecessores a um plano secundário. Esta improvisação, este vai e vem, são reflexos da falta de uma política educacional que se consubstancie em um Plano Estadual de Educação. Enquanto este instrumento norteador não for elaborado, continuaremos sofrendo com o personalismo dos secretários, com a vontade das autoridades dos vários escalões e convivendo com propostas fragmentadas e descoordenadas.

Diante de tal situação os Municípios vêm-se colocados em um segundo plano, uma vez que se torna extremamente difícil planejar sua atuação no campo educacional, considerando que muitos de seus programas têm que ser revistos, postergados ou mesmo arquivados em virtude do lançamento abrupto de projetos estaduais que demandam recursos municipais.

### 3. Algumas Propostas de Descentralização do Ensino.

Durante a campanha Montoro foram elaboradas quatro propostas para a área educacional, sendo que uma quinta<sup>20</sup>, calcada nas anteriores e com alguns avanços, foi gestada após sua vitória e antes da posse, quando um grupo de educadores já se preparava para assumir a Secretaria de Estado da Educação. As propostas 1 e 2 não se pronunciaram sobre a questão da municipalização do ensino, na proposta 3 havia referência "à transferência de recursos e competências aos Municípios através de 'convênios e outros procedimentos adequados'... As cinco propostas analisadas, abordaram mais especificamente os quatro setores onde a descentralização deveria ocorrer: Secretaria de Educação, merenda escolar, concursos do magistério e construções escolares" (Pedroso, 1991: 345).

No governo Montoro ocorreu a descentralização em relação à merenda e às construções escolares. O governador Quércia insistiu na modalidade municipalizadora da descentralização, pressionando os secretários de educação para que formulassem projetos nesta direção. Assim dois meses após sua posse, Dr. Chopin Tavares de Lima, em suas diretrizes de governo propunha: "realizar convênios e/ou firmar contratos com Prefeituras, outras Secretarias de Estado, instituições públicas

-----  
20.A respeito da análise destas propostas e das relações entre elas, ver:

Pedroso, Leda A., Democracia, Política e Administração Educacional - A Proposta Montoro (1978-1984), UNICAMP, dissertação de Mestrado, 1991, cap. III, pp. 135-218.

e privadas com a finalidade de admissão de pessoal, compra de merenda e transporte", pretendia "regionalizar as ações educacionais e administrativas", para tanto, iria "dar continuidade ao processo de municipalização da pré-escola", promoveria a "municipalização do ensino rural" e faria a "implementação nas Delegacias de Ensino das unidades de despesa"<sup>21</sup>.

Durante a gestão do Dr. Chopin verificou-se uma recentralização em relação às construções escolares, por razões que serão relatadas no ítem seguinte, houve continuidade no programa de merenda escolar e desencadearam-se processos de municipalização da pré-escola e do pessoal de apoio para as escolas estaduais. Isto, no entanto, era pouco para o governador Quércia que continuou insistindo, com os secretários seguintes, para que este processo tivesse continuidade e que procurassem passar também o pessoal docente para os Municípios. Tal não se deu não só frente à cerrada oposição feita pelas entidades de classe do magistério e do funcionalismo, como pelas próprias Prefeituras Municipais que não queriam e nem teriam condições de assumir o pessoal e, ainda, por questões legais, uma vez que o vínculo empregatício do pessoal era com o Estado e não com as municipalidades. Ainda assim, como veremos no ítem seguinte, dois novos programas de municipalização foram lançados: o P.M.E. - Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - na gestão Prof. Dr. Wagner Rossi e o T.C.I. - Termo de

-----  
21. Lima, Chopin Tavares de, Educação nosso desafio, S. Paulo, F.D.E., 1987, pp. 18 e 22.

Cooperação Intergovernamental, na gestão Prof. Dr. Carlos Estevam Martins.

Durante o período em estudo, vários projetos de descentralização do ensino, na modalidades desconcentradora e municipalizadora, foram propostos no âmbito interno da Secretaria Estadual de Educação e na Secretaria Extraordinária da Descentralização e Participação. A maioria destes projetos não foi levada ao conhecimento público por não apresentar condições práticas para sua implantação e nem respaldo político que a sustentasse.

A Secretaria Extraordinária da Descentralização e Participação realizou, em 1985, um ciclo de debates com representantes das três esferas de poder, com representantes da Secretaria Estadual de Educação e com as entidades de classe do magistério procurando discutir a questão da municipalização do ensino. A partir destes debates foram apresentados dois projetos. O primeiro de autoria de Geraldo Rapacci Scabello no qual se propõe como preliminar as seguintes iniciativas: edição de legislação estadual supletiva estabelecendo as responsabilidades do Estado e dos Municípios no desenvolvimento do ensino; estabelecimento de condições para a instalação dos Conselhos Municipais de Educação; elaboração de um Estatuto do Magistério regulamentando a carreira não só do pessoal da rede estadual como também da municipal e particular; e elaboração do Plano Estadual de Educação. O segundo Projeto de autoria do Prof. Iris Barbieri propõe que os Municípios, com recursos financeiros advindos da área estadual, se encarreguem do pessoal, inclusive professores e especialistas, nos novos prédios, construídos pelo Estado, bem



como em relação às vagas que surgirem na rede estadual, com isto, em um prazo máximo de 30 anos, o ensino de primeiro grau estaria totalmente municipalizado. Estas propostas não foram implementadas, porém, o Prof. Iris Barbieri reapresentou seus estudos, de forma mais detalhada, em 1987. A não aceitação das mesmas deve-se às radicais transformações que traria ao magistério e às Prefeituras Municipais.

Em 1986 o CEPAM elaborou um projeto de regionalização do ensino, tendo a cidade de São Carlos como sede<sup>22</sup>, prevendo a constituição de dois colegiados - Núcleo Regional de Educação e a Comissão Regional de Educação - constituídos por dirigentes municipais, representantes dos pais e do magistério, delegados de ensino e o diretor regional de ensino.

A Coordenadoria do Ensino do Interior propôs, em 1987, a regionalização do ensino tendo a cidade de Jaú como sede<sup>23</sup>, propondo a criação do Departamento de Educação em todos os Municípios e a existência de dois colegiados, um comunitário e outro regional, o primeiro "composto por representantes dos diversos segmentos da comunidade", o segundo formado por representantes dos conselhos comunitários, por dirigentes

-----  
22.O projeto envolvia os seguintes Municípios: Descalvado, Dourado, Ibaté, Porto Ferreira, Ribeirão Bonito, Santa Rita do Passa Quatro e São Carlos.

23.Além de Jaú, o projeto envolvia também os seguintes Municípios: Bariri, Barra Bonita, Bocaina, Boracéia, Dois Corregos, Igarapu do Tietê, Itaju, Itapeú e Mineiros do Tietê.

Coordenadoria do Ensino do Interior, Considerações Preliminares para um projeto de regionalização de ensino na região de Jaú, S. Paulo, 1987.

municipais de educação, por um diretor de escola de cada Município e pelo delegado de ensino, que seria o presidente.

Estes dois projetos de regionalização não vingaram. A Secretaria Estadual de Educação tinha interesse neles, procurando responder, em parte, às expectativas do governador. Porém, na prática, os Municípios não teriam autonomia, continuando as regiões sob as rédeas do Estado do ponto de vista financeiro, administrativo e pedagógico.

Em 1988 foi apresentada à A.T.P.C.E. - Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional - uma proposta para a municipalização do ensino, a ser desenvolvida em três etapas: municipalizar as construções em andamento, as novas construções e, por último, municipalizar a rede estadual existente. Esta municipalização se daria em relação às construções à manutenção e funcionamento das escolas e ao pessoal docente e administrativo. Esta proposta, elaborada por funcionários do já citado órgão, não prosperou, não havendo registro de estudos complementares à mesma e nem de contra-argumentação.

A Secretaria Estadual de Educação, em 1987, constituiu uma comissão para estudar a municipalização do ensino rural. O resultado destes estudos indicava que a experiência deveria ser posta em prática já no ano letivo seguinte, abrangendo em uma primeira etapa 2.000 escolas, em 48 Municípios da grande São Paulo e do interior. A UNDIME-S.P. levantou ressalvas ao projeto, propondo uma dilatação no prazo de implantação, maiores estudos sobre o impacto do mesmo e que deveria ser considerada "como

condição imprescindível, a vontade política (de adesão ou não) dos Municípios quanto à proposta, sob pena de torná-la inviável"<sup>24</sup>. Esta municipalização não aconteceu, continuando as escolas rurais sob a mesma dependência administrativa anterior, ocorrendo, porém, nos anos seguintes, em vários Municípios, um reagrupamento destas unidades, diminuindo o número de escolas unidocentes, conseqüentemente aumentando as despesas com o transporte escolar.

Além destas propostas, que não foram implantadas, outras chegaram a ser postas em prática no período. Estas serão apresentadas e analisadas no ítem seguinte.

#### **4. Programas de Municipalização do Ensino**

No governo Montoro foram desenvolvidos os programas de Municipalização da Merenda Escolar e de Construções Escolares. O governo Quéricia ampliou o número de programas, implantando os seguintes: Municipalização da Pré-Escola, PROMDEPAR - Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública, P.M.E. - Programa de Municipalização do Ensino Oficial e T.C.I. - Termo de Cooperação Intergovernamental.

Além destes programas, em ambos os governos, foram desenvolvidas outras iniciativas, já citadas anteriormente, que pressupõem atividades conjuntas do Estado com o Município.

-----  
24."Condições para implantação do processo de municipalização do ensino de 1º grau", UNDIME-S.P., mimeo, julho de 1987.

#### 4.1. Programa de Municipalização da Merenda Escolar

A necessidade da distribuição da merenda escolar é, atualmente, um imperativo tanto para fazer frente à fome advinda do período de permanência da criança na escola, variando de acordo com a carga horária diária, quanto para atenuar a fome acumulada, agravada pela pauperização da população.

A fome acumulada é resultado da carência nutricional, correlacionando-se positivamente com a situação econômica da família e com o nível de desenvolvimento do país, isto porque quanto mais baixa for a renda familiar maior será a probabilidade de que ela ocorra, assim como quanto menor for o desenvolvimento de um país, maior será a possibilidade de existirem famílias com rendimentos insuficientes. Já a fome do dia, manifesta-se em todas as pessoas, independentemente de sua origem econômica e do grau de desenvolvimento do país (Martins, Melchior e Moreira, 1990: 4-5).

Verifica-se uma tendência para a extensão do período diário de aulas. Tendência esta que tem em seus marcos iniciais a experiência da "escola-parque" na Bahia, passando pelo CIEP - Centro Integrado de Educação Pública - no Rio de Janeiro, pelas experiências paulistas do PROFIC e da ampliação da jornada do ciclo básico, chegando ao nível federal com a proposta do CIAC - Centro Integrado de Assistência à Criança. Sem entrar na avaliação das experiências dos demais Estados e nem da iniciativa federal, fica evidente que a permanência do aluno por um tempo maior na escola implica, necessariamente, no fornecimento de uma

refeição mais substancial que a oferecida nas escolas de tempo parcial.

Há décadas atrás, o problema da alimentação na escola era assumido pela Caixa Escolar, que distribuía merenda para os alunos mais pobres a partir da contribuição dos demais, ou era simplesmente ignorado, sendo causa, muitas vezes, da evasão escolar. Com o passar do tempo, com o reconhecimento do direito à educação e com o acesso de alunos mais pobres à escola, a questão da merenda escolar passou a ser assumida pelo Estado em suas diferentes instâncias.

Em nível federal foi criada em 1955 a CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar - transformando-se, posteriormente, no INAE - Instituto Nacional de Alimentação Escolar - e, mais recentemente, na FAE - Fundação de Assistência ao Educando - encarregando-se tanto da merenda quanto do material escolar (Fonseca, 1988: 106).

No Estado de São Paulo o órgão responsável pela alimentação era o D.A.E. - Departamento de Assistência ao Escolar - que se ocupava também da saúde dos alunos. Com a passagem deste órgão para a Secretaria da Saúde, pelo Decreto nº 26.962, de 22 de abril de 1987, na pasta da educação, a questão da merenda escolar ficou sob a alçada do D.S.E. - Departamento de Suprimento Escolar - órgão responsável não só pela compra e distribuição de alimentos como também pelos equipamentos de cozinha das escolas estaduais.

A compra da merenda escolar era centralizada para todo o Estado, feita pelo D.A.E., que a distribuía para os Municípios,

atendendo, em 1983, a cerca de 4.000.000 de alunos. Em razão deste número as compras eram volumosas feitas por períodos não inferiores a três meses, consistindo, na sua maior parte, em alimentos industrialmente preparados, participando das concorrências um pequeno número de empresas, encarecendo o processo com os problemas de transporte, não raro havendo demora na compra e distribuição por problemas burocráticos.

Neste processo, os Municípios recebiam os alimentos e os redistribuíam pelas escolas, geralmente complementando-os, sem, no entanto, terem qualquer participação na escolha do cardápio, desconhecendo as datas de entrega do material, sendo praticamente impossível a previsão de estoques.

A primeira Comissão de Educação da equipe Montoro, examinando a situação, denunciou a sua irracionalidade e propôs mudanças para o equacionamento do problema (Pedroso, 1991:353-354). As mudanças propostas deram origem ao Programa de Municipalização da Merenda Escolar, desenvolvido, experimentalmente, a partir do quarto trimestre de 1983, contando com a adesão inicial de 118 Municípios e atendendo cerca de 1.000.000 de alunos.

O programa prevê o estabelecimento de convênios com as Prefeituras Municipais, pelos quais o Estado repassa recursos financeiros, ficando os Municípios encarregados da compra, distribuição e preparo dos alimentos para os alunos das escolas de 1º grau, sejam elas estaduais, municipais ou particulares, desde que sejam gratuitas para os alunos e que estejam vinculadas à rede oficial do ensino.

As vantagens da Municipalização da Merenda Escolar, conforme informativo<sup>25</sup> da Secretaria de Estado da Educação dirigido aos prefeitos, são as seguintes: elaboração de cardápio compatível com os hábitos alimentares da região; inclusão de maior variedade de alimentos e especialmente produtos "in natura"; aquisição de produtos da própria região; introdução de processos alternativos de produção de alimentos que propiciem redução de custos; geração de empregos, pelo preparo, distribuição e produção (quando for o caso) de alimentos; redução nos custos de transportes e nas embalagens se os gêneros forem adquiridos na região; e simplificação na aquisição dos produtos.

A implantação definitiva do programa deu-se com a Lei nº 4021, de 22 de maio de 1984, que possibilitou transferir "subvenção às Prefeituras Municipais para atender à prestação de serviços de fornecimento da merenda escolar nos períodos diurno e noturno". O Decreto nº 22379, de 19 de junho de 1984, regulamentou a lei anterior, sendo os procedimentos normatizados pela Resolução SE nº 151, da mesma data.

Pelo Decreto nº 22.758, de 5 de outubro de 1984, foi criado o Conselho Municipal de Merenda Escolar, "com a finalidade de orientar a política de aquisição, armazenamento, preparo e distribuição de produtos destinados à merenda escolar". Este Conselho deve ser constituído, no mínimo, por: um representante da Prefeitura Municipal, indicado pelo Prefeito; um representante da Câmara Municipal, indicado pelo seu Presidente; um

-----  
25. "Municipalização da Merenda Escolar", S. Paulo, Secretaria de Estado da Educação, 1986, pp. 9-10.

representante da Secretaria de Educação do Estado, indicado pelo secretário da educação; um representante das A.P.M.S. - Associações de Pais e Mestres - sediadas no Município, escolhido dentre seus sócios natos; e, por último, um representante dos produtores ou fornecedores locais.

O Decreto nº 23.632, de 5 de julho de 1985, simplificou a adesão dos Municípios ao Programa, revogou os Decretos anteriores e suas regulamentações, incorporando a maior parte de suas prescrições.

Por este Decreto a Secretaria de Estado da Educação "poderá conceder subvenção anual às Prefeituras Municipais para atender à prestação de serviços de fornecimento de merenda escolar (Art. 1º). Já o Parágrafo Unico deste Artigo explica que esta prestação de serviço compreende "a produção e a aquisição de alimentos e/ou produtos alimentícios, o preparo e a distribuição de merenda escolar" aos alunos do 1º grau, "durante o ano letivo e as férias".

As obrigações das Prefeituras Municipais, de acordo com o Art. 5º do citado Decreto, são as seguintes: I - propor o estabelecimento de convênio; II - preparar e distribuir merenda escolar "com valor nutricional de 300 calorias e 8 gramas de proteínas"; III - demonstrar que possui organização administrativa, com pessoal, dependências e equipamentos adequados, contratar merendeiras, fornecer combustível para o preparo e distribuição da merenda e garantir a participação do pessoal nos eventos promovidos pelo D.A.E.; IV - aplicação de receita tributária em educação, conforme o preceito constitucional; V - comprovar a existência de recursos



orçamentários para desenvolver o Programa; VI - comprovar a execução das programações previstas; VII - criar o Conselho Municipal de Merenda Escolar.

Quanto à vigência, de acordo com o Parágrafo Único do Art. 5º, uma vez assinado o convênio, o mesmo não precisa ser renovado anualmente, tendo sua validade assegurada enquanto não houver manifestação contrária da Prefeitura Municipal ou caso esta não cumpra as exigências do Decreto.

A fim de conseguir a adesão dos Municípios ao Programa, a qual foi significativa, conforme a Tabela XII, os secretários estaduais empenharam-se pessoalmente, realizando reuniões com os prefeitos e/ou seus representantes, nas diferentes Divisões Regionais de Ensino, e envidaram esforços para que não houvesse rescisão de convênios.

TABELA XII

Municípios participantes e alunos atendidos no Programa de Municipalização da Merenda Escolar.

Estado de São Paulo: 1983 - 1988.

ANO	MUNICÍPIOS	ALUNOS ATENDIDOS
1983	118	970.960
1984	440	2.347.729
1985	533	3.283.233
1986	543	3.406.497
1987	550	3.545.752
1988	554	3.659.868

FONTE: D.S.E. / Secretaria de Estado da Educação

Em seus primeiros anos o Programa foi desenvolvido por intermédio de ações integradas entre diversas Secretarias de Estado, principalmente as de Educação, Interior, Agricultura e Saúde e as Prefeituras Municipais. Foram desenvolvidas várias ações tendo em vista a produção e o enriquecimento da merenda escolar. Dentre estas ações, conforme informativo<sup>26</sup> da Secretaria de Estado da Educação, em 1986, destacaram-se: formação de hortas escolares (2.200 em escolas estaduais), municipais e comunitárias; cozinhas-piloto implantadas em 35 Municípios; padarias municipais em 4 Municípios; produção de leite fluido substituindo o leite em pó, sendo a experiência desenvolvida em Lorena e Salto; projeto de apicultura em 6 Municípios; projeto de piscicultura em 8 Municípios; projeto de cunicultura desenvolvido em Franca e Matão; e aproveitamento de áreas agrícolas cedidas pelo Estado, visando a produção de gêneros alimentícios, em 8 Municípios e atendendo por consórcio a outros 6.

Em meados de 1987 a UNDIME-SP manifestou-se quanto ao Programa<sup>27</sup>, afirmando que "a maioria das cidades vem conseguindo melhorar gradativamente a qualidade dos serviços prestados", que esta melhoria está se viabilizando "graças a aplicação de verbas, cada vez maior, que os Municípios vem fazendo".

-----

26. Idem, ibidem, pp. 15-17.

27. "A Municipalização da merenda escolar", Texto 4, UNDIME-SP, novembro de 1987.

Sugeri, ainda, alterações nos Arts 2º e 9º<sup>28</sup> do Decreto nº 23.632/85. Em relação ao primeiro solicitou uma redação mais precisa quanto à participação do Estado no Programa. Quanto ao Artigo 9º, afirmou que "é preciso melhor especificá-lo de modo a impedir que o Estado, através de sua Secretaria de Educação, expeça normas complementares sem o conhecimento e o aval do Município como foi o caso do PROFIC".

Lembrou, também, a necessidade de que sejam transferidos recursos necessários ao suprimento das necessidades de equipamentos das cozinhas nas escolas estaduais, o que tem sido feito, em grande parte, pelas Prefeituras Municipais.

A UNDIME-SP fez críticas quanto a não atualização do número de alunos cadastrados, uma vez que o D.S.E. baseia-se no número existente no final do ano letivo anterior, sofrendo com isto os Municípios que registram altas taxas de crescimento. Criticou-se ainda a falta de conhecimento dos critérios para a definição do valor "per capita" repassado aos Municípios.

A Secretaria de Estado da Educação utilizou convênio padrão para todas as Prefeituras Municipais, exceto para a de Campinas, que assinou-o sem a cláusula que a obrigava a contratar merendeiras. Com isto, neste Município, assim como nos demais não conveniados, o preparo da merenda escolar é feito pelos próprios serventes das escolas estaduais, com prejuízo no desempenho de

-----

28. "Artigo 2º - O valor da subvenção, baseando-se na disponibilidade orçamentária, será calculado levando-se em consideração o número de alunos do ensino de 1º grau de cada Município, inseridos no cadastro da Secretaria da Educação".

"Artigo 9º - O Secretário da Educação poderá mediante resolução, expedir normas complementares para execução deste decreto".

suas atividades rotineiras.

Em julho de 1990 realizou-se, em São Paulo, o "Encontro Estadual sobre Merenda" onde, mais uma vez, o Decreto nº 23.632/85 foi discutido, propondo-se alterações para todos os seus artigos, encampando as já citadas, referentes ao 2º e 9º. Os representantes municipais pretenderam, nesta proposta de alteração, a elaboração de um novo Decreto, evitando-se expressões vagas e ambíguas em relação às obrigações do Estado. Além disso, propuseram que os gastos com a merenda das escolas estaduais fossem assumidos totalmente por esta instância. Esta última proposta é indevida, uma vez que a questão da merenda escolar é da responsabilidade comum do Estado e dos Municípios. Porém, por ser comum, não se justifica que a participação estadual seja menor nas despesas.

No período estudado, o Estado diminuiu, sistematicamente, sua participação nos gastos com a merenda. O "per capita" repassado, que de início cobria cerca de 75% das despesas, girou em torno de 50% em 1987, caindo para cerca de 33% em 1990.

Para obter a adesão dos Municípios ao Programa, utilizou-se da já conhecida fórmula de iniciá-lo com recursos e aos poucos ir diminuindo a participação estadual. Com isto, a população acostumou-se com o serviço e o Município encontra-se de mãos atadas, tendo que suprir a parte estadual para não romper o convênio.

Acresce que os Municípios passaram a enfrentar despesas maiores com a adoção de novos programas, como no caso do PROFIC e

da jornada única para o ciclo básico. Em consequência desta última iniciativa, o número de refeições diárias por turma, passou de uma para três, necessitando de maior quantidade de gêneros alimentícios, sendo que em muitos casos foi necessário aumentar o número de merendeiras, de utensílios e de equipamentos para as cozinhas.

O repasse trimestral, das verbas para os Municípios, em época de alta taxa inflacionária, agudiza ainda mais o problema, tendo as Prefeituras Municipais que arcar com as despesas a fim de que os alunos não fiquem sem a alimentação.

A nova Constituição Federal afirma que o dever do Estado, com a educação, será efetivado mediante a garantia do "atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (Art. 208, VII).

A União valia-se da contribuição do Finsocial - Fundo de Investimento Social, criado em 1982, aplicando parte deste recurso em merenda escolar e material didático. "Foi a partir de 1988, com a Constituição Federal, que os recursos do Finsocial foram realocados para financiar a seguridade social. Sem a principal fonte de financiamento o Programa da Merenda Escolar, executado pela FAE (Fundação de Assistência ao Estudante) entrou em crise" (Martins, Melchior e Moreira, 1990: 27). Daí os Estados e Municípios continuarem financiando a merenda, sem poder contar com o mesmo volume de recursos federais; se bem que, para o Estado de São Paulo, os recursos da União para a merenda escolar, quando existiram, nunca foram expressivos.

Apesar dos problemas citados, o Programa de

Municipalização da Merenda Escolar vem atingindo seus objetivos, melhorando a qualidade e a quantidade da alimentação para os alunos. É necessário, no entanto, rever o Decreto nº 23.632/85 a fim de que Estado e Município, de fato, desempenhem um trabalho solidário, sem que o segundo seja obrigado a arcar com a maior parte das despesas. É de se registrar ainda, que muitos Municípios não denunciaram o convênio dada a precariedade da merenda centralizada. Com isto abrem mão de programas próprios, muitas vezes de expansão e melhoria de suas redes, a fim de garantir uma melhor alimentação aos alunos.

#### **4.2. Municipalização das Construções Escolares**

As construções, reformas, ampliações escolares e a aquisição do mobiliário escolar estavam, no início do período estudado, a cargo da CONESP - Construções Escolares do Estado de São Paulo S/A. Este órgão centralizado, sediado na capital, exercia suas funções para todo o território estadual, encarregando-se da elaboração dos projetos, dos processos de concorrência, da supervisão das obras, além da compra e distribuição do mobiliário escolar.

A primeira Comissão de Educação, que trabalhou na Proposta Montoro de Governo denunciou que a centralização exercida por este órgão onerava suas atividades e comprometia a qualidade das obras. Onerava não só pela sua macrocefalia, como também por cobrar dez por cento a título de taxa de

administração, sobre qualquer serviço executado. A qualidade das obras era questionada porque "a durabilidade máxima de um prédio construído pela CONESP é de cinco anos, uma vez que a partir deste prazo, sem uma grande reforma, ele não terá condições de uso pleno pleno"<sup>29</sup>.

Acusava-se, ainda, a CONESP de ser um instrumento de manipulação eleitoral, de atender a determinados Municípios em detrimento a outros com necessidades mais prementes, de executar "reformas caras", da "falta de funcionabilidade de alguns prédios", de "gastos exagerados com publicidade", de processos irregulares, de "anúncios de licitações inexistentes, de processar concorrências dirigidas, de favorecimento às empreiteiras maiores, de retardamento de compras (aumentando os preços), da execução de obras sem autorização e de processar licitações com apenas um concorrente"<sup>30</sup>.

Para responder aos problemas elencados, em consonância com o princípio da descentralização, propôs-se o Programa de Municipalização das Construções Escolares, institucionalizado pela Lei nº 4.717, de 26 de setembro de 1985, "que permitiu o repasse de verbas do Salário-Educação, ampliando a participação dos Municípios, que, anteriormente, só podiam receber verbas do

---

29."Diretrizes e prioridades da política educacional para um governo democrático no Estado de São Paulo (Comissão de Educação)", mimeo, sem data, p.24.

30.Essas denúncias constam do "Relatório das Irregularidades encontradas na Secretaria de Educação", enviado pelo Dr. Paulo de Tarso Santos ao Governador Montoro em 15 de maio de 1983, conforme Pedrosa (1991: 360-361).

Fundesp"<sup>31</sup>.

Por este Programa, os Municípios poderiam firmar convênio com a CONESP, por intermédio do qual se encarregariam das construções escolares. Para tanto, este órgão repassaria recursos às Prefeituras Municipais, ficando estas responsáveis pela execução da obra ou repassando-a a terceiros, encarregando-se do processo de concorrência pública. Os recursos eram repassados por cotas, de acordo com as medições feitas pela CONESP.

Sendo voluntária a adesão ao Programa, os Municípios que não queriam ou que não apresentavam condições assinavam um convênio com a CONESP a fim de que esta, tal qual no modelo anterior, se encarregasse de todo o processo.

A liberação das construções continuou a cargo das Coordenadorias de Ensino (da Grande São Paulo e do Interior), de acordo com as prioridades estabelecidas. O projeto de construção continuou a ser elaborado pela CONESP, repassando, em alguns casos, esta tarefa para as Prefeituras Municipais, como ocorreu com o Município de Araraquara.

Além de convênios com as Prefeituras Municipais, foram estabelecidos outros com instituições locais, como no caso da comunidade de favelados da Vila Nova Divinéia, em São Bernardo do Campo. Esta obra foi realizada com recursos repassados pelo Estado, verificando-se a cooperação dos moradores e supervisão da CONESP. Repassaram-se recursos também às Associações de Pais e

-----

31. A Batalha pela Criança no Governo Montoro, Governo do Estado de S. Paulo, S. Paulo, P. W., 1987, p.88.



Mestres, "destinados à pintura dos prédios e pequenas reparações hidráulicas ou elétricas, (Souza, 1988: 92, 97 e 98).

O Programa mostrou bons resultados em muitos Municípios. Isto porque a utilização de empresas, mão-de-obra e materiais locais tendem a diminuir os custos. Diminuem, também, a burocracia, as oportunidades de corrupção" e "as perdas de recursos ao longo do sistema de gasto público", verificando-se, em consequência, uma sensível melhora na qualidade da construção escolar" e uma aceleração no ritmo das obras, completando-as "dentro de um prazo bastante reduzido". O acompanhamento feito pelas Prefeituras Municipais é mais eficiente que o executado por um órgão centralizado da capital. Além disto, "com frequência, a Prefeitura completou ou até ampliou a execução do projeto inicial", aportando recursos próprios para tal finalidade (Souza, 1988: 107 e 108).

Em alguns Municípios, porém, os resultados não foram satisfatórios, principalmente pela inexperiência em capitanear o processo, sendo que nestes "casos o metro quadrado teria ficado mais caro do que se fosse construído diretamente pela CONESP" (Pedroso, 1991: 361). Registraram-se, ainda, queixas por parte de Municípios em relação ao reajustes e atualização de preços durante a execução das obras, tendo em vista o processo inflacionário e eventuais atrasos surgidos durante a construção.

Com a extinção da CONESP, no início do governo Quéricia, o programa foi desativado. Vigorou, então, a sistemática de repassar para a F.D.E. - Fundação para o Desenvolvimento da Educação - as construções com até 200 metros quadrados e ao D.O.P.

- Departamento de Edifícios e Obras Públicas, autarquia vinculada à Secretaria de Obras, as construções acima daquele limite. O Decreto nº 29.355, de 14 de dezembro de 1988, alterou a organização dos serviços da Administração Centralizada e Descentralizada do Estado, levando à desativação do D.O.P.. Com isto, as obras que estavam a cargo desta autarquia, ficaram sob a responsabilidade da C.D.H. - Companhia de Desenvolvimento Habitação do Estado de São Paulo, empresa vinculada à Secretaria do Estado da Habilitação e Desenvolvimento Urbano, conforme Decreto nº 39.052, de 15 de junho de 1989.

Inúmeras dificuldades foram causadas pela desativação do programa de construções municipalizadas e com as obras ficando na dependência de duas secretarias estaduais. Os procedimentos burocráticos tornaram-se muito mais complexos, os prefeitos e dirigirentes municipais de educação viram-se jogados de uma repartição a outra para acompanhar a tramitação de processos, verificando-se atrasos na liberação das obras até que houvesse um entendimento entre as duas pastas. A irracionalidade desta sistemática evidencia uma falta de conhecimento da realidade e um descompromisso com a educação, intensificando os problemas da rede física, com escolas funcionando em prédios sem condições e/ou tendo que multiplicar seus turnos de aulas, comprometendo a qualidade do ensino. Considerando os resultados positivos da experiência anterior de municipalização das construções escolares, o Programa foi reavivado a partir do P.M.E. - Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - em setembro de 1989, conforme item 4.5 do presente capítulo.

### 4.3. Municipalização do Ensino Pré-Escolar

A maioria das matrículas no ensino pré-escolar paulista concentra-se na rede municipal, responsável, em 1990, por 69,05% do alunado, seguida da rede particular que respondeu por 21,91% e pela estadual com 9,04%, conforme Tabela IV do capítulo anterior. A rede estadual atingiu o maior número de matrículas, neste nível de ensino, em 1987, atendendo a 90.351 alunos, decrescendo o atendimento deste ano em diante, sendo responsável, em 1990, por 71000 alunos, número este menor que o registrado nesta dependência administrativa em 1983.

A opção da Secretaria de Estado da Educação foi a de privilegiar o atendimento ao primeiro grau, deixando para a rede municipal o ensino pré-escolar. Os Municípios passaram a investir cada vez mais neste nível de ensino pelas razões já expostas no capítulo anterior, contando ainda, nos primeiros anos da década passada, com incentivo do MEC e com convênios estabelecidos com o Estado.

Pelo Decreto nº 21.810, de 26 de dezembro de 1983, o governador autorizou a Secretaria de Educação do Estado a firmar convênio com 22 Municípios, "objetivando a expansão e o desenvolvimento do Programa de Educação Pré-Escolar junto à comunidade". Por este convênio o Município obrigava-se a: "garantir a continuidade de atendimento das crianças inseridas em 1982, no Programa realizado com verba SEPS/MEC", em escolas municipais; a aplicar o mínimo constitucional em educação; contratar pessoal docente e "um elemento técnico-pedagógico" para gerenciar o Programa; e enviar relatórios bimestrais à CENP. A

Secretaria de Estado da Educação, por sua vez, tinha como obrigações: repassar recursos aos Municípios; "elaborar diretrizes e normas técnicas"; prestar assistência; capacitar o pessoal; e "acompanhar e avaliar o desenvolvimento do Programa".

Atendendo ao propósito da descentralização e, também, por pressão dos Municípios que não pertenciam ao grupo dos 22, a Secretaria de Estado da Educação foi ampliando o número de convênios. Assim em 1984 estavam conveniados 77 Municípios, com 192 classes, atendendo a 6.720 alunos; chegando em 1986 a abranger 295 Municípios, com 520 classes e 18.200 alunos atendidos<sup>32</sup>.

Embora muito procurado, o convênio atendeu a poucos mais da metade dos Municípios paulistas. Em 1986, ano de maior expansão, correspondeu a apenas 4,22% das matrículas do ensino pré-escolar municipal. Acresce que, com a inclusão de maior número de Municípios, a verba federal correspondente a cada um, tornou-se cada vez menor, sendo repassada no final do ano, sem correção monetária, com um prazo extremamente exíguo para ser gasta e exigindo um complicado sistema de prestação de contas.

A partir de 1987 a Secretaria de Estado da Educação, por intermédio da CENP - Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas - estabeleceu os critérios para a "municipalização gradativa" do ensino pré-escolar. Propunha-se em uma primeira etapa a passar as classes estaduais para os Municípios que

-----

32. A Batalha pela Criança no Governo Montoro, Governo do Estado de S. Paulo, S. Paulo, P.W., 1987, pp. 96-97.

possuissem rede pré-escolar; na segunda etapa, pretendia incluir a capital e os Municípios que possuissem apenas classes estaduais, neste nível de ensino; na última etapa sustaria a criação de classes estaduais nas localidades que tivessem apenas rede pré-escolar municipal (Maia, 1989: 205-206). Esta é a explicação para a diminuição do atendimento pré-escolar, na rede estadual, a partir de 1988.

Este processo deu-se de forma tranquila, sem pressão sobre os Municípios que, na realidade, há muito tempo vinham aumentando o atendimento neste nível de ensino.

A maioria dos dirigentes municipais de educação mostraram-se favoráveis a esta municipalização. A pesquisa "A educação nos Municípios paulistas - 1987" constatou que 80,5% dos consultados eram favoráveis a este processo, aumentando a aceitação conforme o tamanho da população, atingindo a 94,1% nos Municípios com mais de 100.000 habitantes.

As entidades de classe do magistério, por sua vez, não se empenharam contra o Programa, porque entendem ser a área pré-escolar de competência municipal, reconhecendo que é inexpressivo o atendimento estadual neste nível, além de que a medida não trouxe prejuízos aos professores estaduais que, ao terem suas classes suprimidas, passaram a lecionar no primeiro grau.

No primeiro semestre de 1989 o Secretário de Estado da Educação, Dr. Chopin Tavares de Lima, realizou os "Seminários

Regionais de Integração Estado/Município na Educação"<sup>33</sup>, com a intenção de que os novos prefeitos conhecessem a situação educacional do Estado de São Paulo, o papel do Município nesta área, os convênios existentes e propondo a passagem das classes de pré-escolas estaduais às municipalidades. Para efetivar esta última medida, o Estado propunha: afastamento, junto à rede municipal de professores estaduais ou o repasse de recursos financeiros correspondentes, por um período de dois anos; investimento de recursos para instalação de salas de aula das classes que forem transferidas; e repasse de recursos, igualmente por dois anos, para subsidiar a merenda escolar.

Com a troca de secretário estadual, em agosto de 1989, o processo não teve continuidade, porém, os dados de matrícula mostram que o atendimento estadual, no nível pré-escolar, continuou regredindo, suprimindo classes e utilizando estes espaços para atendimento ao primeiro grau.

A municipalização da rede pré-escolar tem ocorrido sem a existência de convênios, com base apenas em acordo entre o Estado e o Município. Acordo este não formal, não havendo qualquer documento neste sentido no Setor de Convênios da Secretaria de Estado da Educação.

Analisando a municipalização do ensino pré-escolar,

-----

33. Estes Seminários foram organizados pela F.D.E., contando com a participação do secretário estadual de educação, com o presidente do Conselho Estadual de Educação e com representante da UNDIME-SP. O evento seria realizado em cada uma das Divisões Regionais de Ensino, envolvendo todos os Municípios, exceto a capital. Porém, a greve dos professores estaduais, deflagrada em maio de 1989, impediu que o mesmo se realizasse nas regiões de Santos e do Vale do Ribeira.

Maia(1989: 217-218) conclui que o Estado desobrigou-se deste nível de ensino, que este procedimento não concorreu para a democratização, considerando não só a população excluída como também as dificuldades que muitos Municípios enfrentam para expandir suas redes. Afirma ainda que as diferenças existentes entre os Municípios não são consideradas neste processo.

A autora tem razão em sua análise, uma vez que o Estado se desobrigou do ensino pré-escolar, ao mesmo tempo, como veremos nos programas a seguir, passou a incentivar os Municípios a atuarem também no primeiro grau. Estes, por restrições orçamentárias, ficam em situação difícil, uma vez que recebem pressões das populações locais para aumentar o atendimento na faixa do 0 aos 6 anos, ao mesmo tempo são compelidos a assumir compromissos com o primeiro grau, seja criando ou ampliando redes próprias, seja injetando recursos junto à rede estadual.

#### **4.4. PROMDEPAR**

Nas escolas estaduais paulistas os docentes e a grande maioria dos funcionários são servidores estaduais, podendo, anos atrás, efetivarem-se e removerem-se para qualquer localidade do Estado.

Esta situação é benéfica para os professores das regiões com baixo índice de crescimento populacional, uma vez que encontram trabalho em outros locais, passando a utilizarem-se dos concursos de remoção a fim de que, ano a ano, cheguem mais perto de suas cidades de origem. Por outro lado, traz vários

inconvenientes, porque os docentes são obrigados a deslocarem-se de suas localidades, trabalhando, muitas vezes, durante anos em lugares que não são de suas preferências. Com isto, nem sempre se vinculam ao local, procurando comissionamentos ou licenças a fim de não assumirem suas classes.

Com os funcionários não docentes, embora em menor escala, o problema é semelhante. Eles podem remover-se desde que o diretor da escola em que trabalham e o daquela para a qual pretendem ir, concordem com a mudança. Ocorre que a escola que deu anuência à saída do funcionário não poderá pleitear substituto para a vaga deixada. Daí ser uma empreitada difícil conseguir a remoção.

A Secretaria de Estado da Educação, diante destes problemas, tem procurado regionalizar o concurso de ingresso dos docentes, especialistas e pessoal administrativo, assim como lançou um programa de municipalização para este último.

O PROMDEPAR - Programa de Municipalização e Descentralização de Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual - foi instituído pelo Decreto nº 27.265, de 5 de agosto de 1987, tendo suas normas complementares estabelecidas pela Resolução SE nº 265, de 13 de novembro de 1987, alterada pela Resolução SE nº 299, de 9 de dezembro de 1987. O objetivo do Programa é o de "prover, de forma ágil e rápida, as escolas da rede estadual, de pessoal de apoio administrativo" - escriturários, serventes e inspetores de alunos.



O Programa se efetiva com o estabelecimento de convênio<sup>34</sup> entre a Secretaria de Estado da Educação e as Prefeituras Municipais. Nos casos em que estas não se interessem, o convênio pode ser estabelecido diretamente com a escola, por intermédio da Associação de Pais e Mestres. Cabe ao órgão estadual a determinação do número de vagas para cada escola, de acordo com módulos previamente estabelecidos<sup>35</sup>, além do repasse mensal para pagamento dos funcionários admitidos pelo Programa. Os funcionários, contratados pelo convênio, têm vínculo empregatício com a instituição conveniada e não com a Secretaria de Estado da Educação, sendo seus contratos regidos pela C.L.T. - Consolidação das Leis do Trabalho, vinculados, conseqüentemente, ao F.G.T.S. - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

A contratação pela C.L.T., por parte das Prefeituras Municipais, tem gerado problemas em virtude do Artigo 39 da Constituição Federal, o qual estabelece "regime único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas". Como a maioria dos Municípios, muito provavelmente, tem optado pelo regime estatutário, esses funcionários, admitidos pelo convênio mudam, conseqüentemente, de regime jurídico.

No início efetivo do Programa, fevereiro de 1988, estabeleceu-se como valor de repasse o salário dos funcionários

-----

34.O modelo do convênio foi publicado no Diário Oficial de 6 de agosto de 1987 e republicado, com alterações, em 23 de novembro de 1987.

35.Os módulos foram estabelecidos pelo Decreto nº 7.709, de 18 de março de 1976.

estaduais da mesma categoria. Ocorre que os aumentos salariais que os funcionários públicos recebem obedecem à sistemática diferente daqueles atribuídos aos contratados pela C.L.T.. Assim, passados alguns meses, criou-se um problema de isonomia salarial: em uma mesma escola, funcionários exercendo as mesmas funções recebem pagamentos diferentes, sendo menores os dos contratados pelo convênio.

A vigência do convênio é de dois anos, após a sua assinatura, podendo ser prorrogado até o limite de cinco anos. A UNDIME-SP questionou esse prazo, uma vez que não há quaisquer informações, quanto ao destino dos funcionários, após a vigência do contrato.

A citada entidade questionou, também, a época em que o Programa foi lançado. Isto porque estava sendo ainda elaborada a Constituição Federal e, naquele momento, não se sabia ainda quais seriam as implicações tributárias para os Municípios. Daí, assumir este compromisso, sem ter noção exata dos recursos disponíveis, parecia ser uma decisão precipitada.

Os Municípios, porém, foram pressionados, pelas próprias escolas estaduais, para que assinassem o convênio, isto porque a Secretaria de Estado da Educação afirmava, na época, que não mais contrataria pessoal administrativo. Outras Prefeituras Municipais, que já colocaram pessoal próprio à disposição das escolas estaduais, viram neste convênio a possibilidade de serem, pelo menos em parte, reembolsadas pelo dispêndio que já vinha tendo. Outras, ainda, aproveitaram-se do convênio para contratar pessoal sem concurso, embora não fosse essa a recomendação

oficial, com fins eleiçoeiros, uma vez que em 1988 houve eleição para a sucessão municipal.

A Tabela XIII apresenta a situação do convênio em relação às Associações de Pais e Mestres.

TABELA XIII

Convênios e funcionários contratados pelas A.P.M<sub>s</sub> por intermédio do PROMDEPAR.

ANO	CONVÊNIOS	FUNC.	DENÚNCIAS		TOTAL	
	CELEBRADOS	AUTORIZADOS	CONV.	FUNC.	CONV.	FUNC.
1988	1234	5363	01	01	1233	5362
1989	971	3760	11	30	2193	9092
1990	0	0	32	55	2161	9037

FONTE: Setor de Convênios / A.T.P.C.E. / Sec. Est. Ed.

Observa-se que o número máximo de convênios, conseqüentemente de funcionários contratados, foi atingido em 1989. Em 1990 ocorreu o maior número de denúncias e de funcionários que deixaram o Programa. Até junho de 1991 havia sido celebrado convênio com mais uma escola, autorizando-se a contratação de mais 4 funcionários, registraram-se, porém, neste semestre 6 denúncias, correspondentes a 102 funcionários. Até esta data, havia convênios com 2156 escolas, contando com 9025 funcionários contratados.

TABELA XIV

Convênios e funcionários contratados pelas Prefeituras Municipais, por intermédio do PROMDEPAR.

ANO	CONVÊNIOS	FUNC.	DENÚNCIAS		TOTAL	
	CELEBRADOS	AUTORIZADOS	CONV.	FUNC.	CONV.	FUNC.
1988	331	8606	05	791	326	7815
1989	0	0	03	528	323	7287
1990	0	0	09	664	314	6623

FONTE: Setor de Convênios / A.T.P.C.E. / Sec. Est. Ed.

Os convênios com as Prefeituras Municipais foram celebrados em 1988, não se registrando novas assinaturas nos anos seguintes. Registram-se, no período, 17 denúncias, em consequência 1983 funcionários não mais fazem parte do Programa.

Considerando o conjunto de convênios, estabelecidos com as A.P.M<sub>s</sub> e Prefeituras Municipais, no período 1988-1990, verificamos que foram celebrados 2536 acordos, autorizadas as contratações de 17729 funcionários, registradas 61 denúncias, com 2069 funcionários a menos, o que resultou em 2475 convênios em vigência e 15660 funcionários contratados pelo Programa.

Diante dos problemas de isonomia salarial, da rotatividade de funcionários em virtude dos baixos salários, da reação dos novos prefeitos que, em grande parte, são contrários ao convênio, a Secretaria de Estado da Educação voltou a realizar concursos, para estes cargos, em 1990.

Resta o problema, a ser resolvido até 1993, da situação

destes funcionários, após a vigência do convênio. Se o mesmo não for prorrogado, as Prefeituras Municipais arcarão com o ônus de terem em seus quadros este pessoal. Problema maior enfrentarão as A.P.M.s., de vez que não têm recursos próprios, tendo que realizar festas para arrecadarem fundos para fazerem frente às despesas para continuarem pagando estes funcionários ou para demiti-los.

A contratação do pessoal administrativo pode, perfeitamente, ser feita pela Prefeitura Municipal que, mais agilmente poderá preencher os módulos das escolas. Porém, há que se rever o Programa, porque, em virtude dos problemas relatados, o mesmo está fadado ao fracasso.

Mais uma vez fica evidenciado que o lançamento de uma proposta deve ser precedido de estudos prospectivos sobre a viabilidade da mesma, considerando os efeitos que produzirá e as implicações que trará às partes envolvidas. No caso em tela, tudo leva a crer que tais projeções, elementares em quaisquer atividades planejadas, não foram feitas, daí os problemas existentes.

#### **4.5. Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo**

A Secretaria Estadual de Educação enfrentou, no primeiro semestre de 1989, a mais longa greve do magistério paulista, ficando os docentes parados, por questões salariais, cerca de dois meses e meio. Poucos dias depois do final da greve, o secretário estadual, Dr. Chopin Tavares de Lima, foi

substituído pelo Prof. Dr. Wagner Gonçalves Rossi.

Concorreram para a saída do secretário, além de outros possíveis motivos, o desgaste com a greve dos docentes e as dificuldades em levar adiante o processo de municipalização preconizado pelo governador. Muito embora tivesse desenvolvido programas nesta direção, estabelecendo várias parcerias com os Municípios, os resultados destas ações foram considerados insuficientes pelo governador. Dr. Chopin respondeu à exigência governamental afirmando que "pretender municipalizar o ensino num Estado como São Paulo, é ignorar a história da rede pública paulista"<sup>36</sup>.

O Decreto nº 30.375, de 13 de setembro de 1989, instituiu o P.M.E. - Programa de Municipalização do Ensino Oficial no Estado de São Paulo, "com o objetivo de contribuir para a expansão e melhoria do ensino e propiciar a todas as crianças condições reais de acesso à escola, assim como nela garantir sua permanência e progressão".

A exposição de motivos constata a crise educacional propondo, para a busca de soluções, a adoção de "uma abordagem globalizante e realmente participativa na área da educação"; em oposição às alternativas que consideram e trabalham com aspectos isolados e limitados da realidade. No diagnóstico apresentado reconhece a expansão burocrática enfrentada pela Secretaria de Estado da Educação, concluindo que as "atividades-meio foram

-----  
36. "A Constituição estadual e a educação", Chopin Tavares de Lima, Folha de S. Paulo, 11/7/1989, p. A-3.

valorizadas em detrimento das atividades-fim", levando a escola a desvincular-se de seu meio. Reconhece, ainda, que "grande porcentagem dos recursos aplicados em políticas públicas é consumida pelas estruturas intermediárias criadas pela máquina burocrática".

O documento acrescenta que a nova Constituição aponta para um aumento nas receitas estaduais e municipais. Que este aumento deve ser canalizado para surtir efeitos para a população, daí a necessidade de um trabalho cooperativo entre as duas instâncias, conjugando esforços "no sentido de atacar os graves problemas da escola pública nos dias atuais". Este trabalho conjunto pressupõe também a participação da esfera federal, não só por ser um imperativo constitucional, como também uma exigência da realidade.

Por último, identifica a "necessidade de se recuperar o conceito de escola como um bem público, como uma necessidade social". Daí a importância do trabalho solidário das três instâncias de poder público e a "participação dos membros da comunidade" nesta empreitada.

O Programa prevê o estabelecimento de um convênio único entre os Municípios e o Estado, de adesão livre por parte daqueles, devidamente autorizados pelas respectivas Câmaras Municipais. O convênio-único possibilita a assinatura de termos aditivos, os quais contemplam ações em áreas específicas de atuação. Foram previstas as seguintes áreas de atuação cobertas pelo convênio: construções, reformas e ampliações de prédios escolares, manutenção de próprios escolares, merenda escolar, material de apoio pedagógico, aperfeiçoamento de pessoal, apoio a

eventos escolares, integração do currículo à realidade da escola, assistência ao aluno e outros.

Ao se propor o convênio-único, pensou-se em englobar, em um único instrumento, as diferentes ações conveniadas. Assim, ao lado de novas ações estavam as atividades já em andamento, como por exemplo a merenda escolar e o transporte de alunos, este agora proposto não mais como um simples repasse, porém, como termo aditivo de um convênio. Retomou-se a proposta das construções, ampliações e reformas descentralizadas, experiência esta já analisada no item 4.2 deste capítulo.

A proposta enveredou pela descentralização pedagógica ao propor ações referentes ao material de apoio pedagógico, aperfeiçoamento de pessoal, apoio a eventos escolares e integração do currículo à realidade da escola.

O Decreto previa ainda a criação da Comissão Municipal de Educação no Município - C.M.E., a qual, segundo a exposição de motivos, "amplia o espaço de participação da comunidade nas questões relacionadas com a educação a nível local. Seu âmbito de atuação compreende a identificação dos problemas, o estabelecimento de prioridades e as formas de implementação das propostas de solução para os problemas gerados pelas demandas da sociedade local".

Optou-se pela criação de Comissão Municipal de Educação e não por Conselho, tendo em vista que na época da publicação do Programa estava ainda em elaboração a Constituição Estadual e não se sabia, oficialmente, como a mesma encaminharia a questão. De fato, esta foi uma medida sensata, uma vez que a



carta estadual, promulgada em 5 de outubro de 1989, estabeleceu em seu Artigo 243 que: "Os critérios para criação de Conselhos Regionais e Municipais de Educação, sua composição e atribuições, bem como as normas para seu funcionamento, serão estabelecidos e regulamentados por lei".

A composição proposta para a C.E.M. prevê duas partes, sendo uma pré-fixada e comum para os Municípios e outra "de composição variável, emergente das forças atuantes da sociedade local". Devem compor a primeira parte: o prefeito e/ou dirigente municipal de educação; um representante dos vereadores; um representante da Secretaria de Estado da Educação, sendo o delegado de ensino, nas cidades sede de Delegacias de Ensino, ou um supervisor de ensino, por ele indicado; um diretor de escola, eleito por seus pares; um professor, eleito igualmente por seus pares; um secretário de escola, eleito pelos funcionários das escolas; um representante dos pais, eleito pelas A.P.M<sub>S</sub>. A segunda parte, com composição variável, terá de três a cinco elementos, representando "segmentos da sociedade local", indicados pelos integrantes da parte fixa.

A implantação das C.E.M<sub>S</sub> é vista como um avanço na participação. Tentativas semelhantes de organização de colegiados em nível municipal foram feitas no século pasado, conforme capítulo anterior e, mais recentemente, na década de sessenta<sup>37</sup>.

-----

37.A Lei nº 10.038, de 5 de fevereiro de 1968, previa a criação de Conselhos Municipais de Educação, os quais teriam atribuições que lhes fossem outorgadas pelo Conselho Estadual de Educação (Art. 11). Estes Conselhos Municipais, de acordo com a Lei nº 10.125, de 4 de julho de 1968, teriam como incumbência a aprovação dos "planos de aplicação dos recursos municipais destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, entrosados com o Plano Estadual de Educação" (Art. 19). Na prática, porém,

A fim de subsidiar as C.E.M<sub>s</sub>., a Secretaria de Estado da Educação propôs, como sugestão, um modelo de regimento interno, no qual o mesmo se apresenta com caráter consultivo. Por se tratar de sugestão, nada impede que tenha caráter deliberativo, assim como sua composição ampliada, tal como se deu no Município de Penápolis, no qual o colegiado é órgão decisório e composto por 117 membros.

O programa foi desenvolvido com a assinatura de apenas alguns termos aditivos, estes foram os referentes às construções, reformas e ampliações de prédios escolares e de material áudio-visual de apoio pedagógico.

Este material visava a implantação, em cada Município conveniado, do CIMADP - Centro de Material de Apoio Pedagógico. Por este termo de aditamento à Secretaria cabe ceder módulos de equipamentos áudio-visuais; oferecer assistência técnica e materiais específicos por intermédio da CENP; e treinar pessoal para atuar no CIMADP. Ao Município cabe: destinar e manter dependências e instalações para o perfeito funcionamento do CIMADP; garantir condições de guarda, segurança e manutenção dos equipamentos e materiais; prover o CIMADP de pessoal e de material de consumo necessário ao seu funcionamento; e colocar à disposição do CIMADP novos equipamentos e materiais.

O programa previa ainda a existência de uma Comissão Central, em nível de Secretaria de Estado da Educação, que assessoraria os Municípios e acompanharia o desenvolvimento de

-----  
..Continua....

estes Conselhos Municipais não foram criados.

todas as ações previstas. As C.E.M<sub>s</sub>. deveriam, trimestralmente, enviar relatórios a esta Comissão.

A Resolução SE nº 10, de 8 de janeiro de 1990, possibilitou o afastamento de um docente ou especialista da rede estadual, nos Municípios conveniados, com a finalidade de prestar serviços ao Programa. O rol de atribuições cometidas ao comissionado refere-se ao assessoramento e supervisão das ações previstas no convênio único.

Enquanto o Programa estava sendo elaborado o Secretário de Educação reuniu-se, por diversas vezes, com grupos de prefeitos e com representantes de entidades de classe, expondo as linhas gerais da proposta, ouvindo as contra-argumentações e acatando algumas das sugestões.

O Programa foi lançado com uma campanha de esclarecimento pela imprensa escrita e televisionada, além disto foi enviada uma carta pelo Secretario a cada professor, na qual eram explicados os pontos principais da proposta. As entidades de classe reagiram contrariamente ao Programa, temendo, principalmente, que houvesse a municipalização do pessoal. Inúmeros debates foram realizados com prefeitos, vereadores e professores em muitas cidades do interior. Os argumentos utilizados nestes debates serão analisados no capítulo seguinte.

Como uma das principais questões levantadas dizia respeito ao vínculo empregatício, o material distribuído pela Secretaria aos professores deixava claro que não haveria qualquer mudança neste sentido. Afirmava que "estão assegurados e resguardados todos os direitos conquistados, previstos na

legislação atual do Estatuto do Magistério, tanto para os atuais, como para os futuros profissionais da Rede Estadual de Ensino", acrescentava que "é preciso ressaltar que o vínculo funcional continuará sendo com o Estado"<sup>38</sup>. Reforçando esta afirmação, o Secretário afirmou, na carta enviada a cada professor em setembro de 1989, que estava tomando providências para a realização do "Concurso de Ingresso para Professor I e Concurso de Remoção para todos na rede, bem como chamada dos Diretores e Professores III, já concursados para se apresentarem nas escolas no início do ano letivo de 1990". Isto de fato ocorreu, afastando o temor de quaisquer mudanças da situação funcional do pessoal.

Assinaram o convênio único 47 Municípios em 26 de outubro de 1989, 51 em 29 de novembro de 1989, 64 em 9 de janeiro de 1990, 74 em 25 de junho de 1990, 104 em 2 agosto de 1990 e 1 em 28 de novembro de 1990, totalizando 341 Municípios<sup>39</sup>.

A participação no Programa, por Região Administrativa do Estado, foi a seguinte: Ribeirão Preto com 77,90% de seus

---

38."Programa de Municipalização do ensino: Os docentes e os especialistas só têm a ganhar", material impresso distribuído pela Secretaria de Estado da Educação em outubro de 1989.

39.O Prof. José Luiz Guimarães, da UNESP, "campus" de Assis, em Palestra realizada no Encontro Estadual de Educação, promovido pela Associação Paulista de Municípios, Associação de Prefeitos do Estado de São Paulo e União de Vereadores do Estado de São Paulo, em 5 de julho de 1991, afirmou que foram realizados convênios com 340 Municípios. Alves, Martins e Oyafuso (1191: 90) afirmaram que os convênios foram estabelecidos com 374 Municípios. É muito provável que estas pesquisadoras tenham confundido convênio com termos aditivos, uma vez que há Municípios que assinaram mais de um destes instrumentos. O levantamento feito no Setor de Convênios, da Secretaria de Estado da Educação, confirmou a existência de 341 convênios firmados neste Programa.

Municípios; São Jose do Rio Preto com 75,30%; Sorocaba com 61,90%; Presidente Prudente com 57,77%, Araçatuba com 61,11%; Campinas com 59,03%; Registro com 58,33%; Marília com 57,77%; Bauru com 43,24% São José dos Campos com 38,88%; Santos com 37,50%; e a Região Metropolitana de São Paulo com 21,05%.

As 12 Regiões Administrativas subdividem-se em 43 Regiões de Governo. Destas, as que tiveram maior participação no Programa foram: São Joaquim da Barra com 100% de seus Municípios; São José do Rio Preto com 92,85%; Dracena com 90,00%; Barretos com 88,88%, Limeira com 87,50%; São Carlos e Cruzeiro com 85,71%; Franca com 82,35%; Itapeva com 81,81%; e com 80,00%, Piracicaba e Itapetininga.

As Regiões de Governo que registraram as menores participações foram as seguintes: Jundiaí com 11,11% de seus Municípios; Taubaté com 20,00%; Grande São Paulo com 21,05%; Catanduva com 25,00%; e Guaratinguetá com 28,57%.

Guimarães<sup>40</sup> afirmou que a maior parte dos Municípios conveniados tem pequeno porte. Sobre o mesmo assunto, Alves, Martins e Oryafuso (1990: 10) afirmaram que nenhum Município de grande porte está participando do Programa. Os dados do Quadro II, confirmam estas afirmações.

-----  
40.A afirmação do Prof. José Luiz Guimarães foi feita no Encontro anteriormente citado.

## QUADRO II

Distribuição geral dos Municípios do Estado de São Paulo e dos Municípios conveniados no P.M.E., conforme população.

População estimada em 1990.	Municípios do Estado de São Paulo	Municípios conveniados
Até 20.000h	387 67,66%	265 77,72%
De 20.000 a 50.000 h	92 16,08%	53 15,54%
De 50.000 a 100.000 h	46 8,04%	13 3,81%
De 100.000 a 500.000 h	41 7,17%	10 2,93%
Acima de 500.00 h	6 1,05%	0 -
Total	574 100,00%	341 100,00%

FONTES: Dados brutos - Fundação SEADE - Secretaria de Estado da Educação.

O Quadro II mostra que 77,71% dos Municípios conveniados têm até 20000 habitantes, concentração esta superior à encontrada na distribuição geral do Estado, que é de 67,66%. Na faixa dos 20.000 aos 50.000 habitantes, os percentuais são relativamente semelhantes, registrando 15,54% nos conveniados e 16,08% na distribuição geral. Nos Municípios com população acima de 50.000 habitantes observa-se que a participação dos conveniados é inferior aos demais. Nenhum dos Municípios com população acima de 500.000 habitantes participa do Programa.

Vários são os fatores que determinaram a adesão ou não

dos Municípios ao Programa. Dentre eles, estão: pressão das entidades de classe do magistério contrárias ao Programa, a pressão que exercem é maior nos Municípios médios e de grande porte; Municípios administrados pelo PT, já de início, posicionaram-se contra o Programa, não nos esqueçamos que dentre os 6 mais populosos do Estado, 4 têm administração petista; descrença em realizar convênios com o Estado, na área da educação, tendo em vista que este não cumpre em dia suas obrigações; Municípios menores têm, em geral, pouca arrecadação, em consequência a adesão ao Programa significa a realização de obras, o que traz prestígio político aos prefeitos; os Municípios menores são mais vulneráveis às pressões políticas do governador e do deputado da região; e em alguns casos, como o do Município de Valinhos, a Câmara Municipal fez alterações significativas no convênio-único, as quais não foram aceitas pelo Estado.

O Programa iniciou-se com a construção e ampliação de prédios escolares, atingindo, até o final de 1990, 1298 novas salas de aula. A opção por esta ação creditou-se ao fato de que o Estado, em 1989, não havia construído nenhuma nova sala de aula até o mês de setembro<sup>41</sup>. Nos Municípios não conveniados, a Secretaria de Estado da Educação continuou, pelo sistema convencional a construir, reformar e ampliar prédios escolares.

---

41. "O governo Quéricia esqueceu a educação", Jornal da Tarde, 29/12/1989, p.4.

### QUADRO III

Termos aditivos assinados no P.M.E.

TERMOS ADITIVOS	1989	1990	TOTAL
CIMADP	97	68	165
CONSTRUÇÕES	84	71	155
AMPLIAÇÕES	98	160	258

FONTE: Setor de Convênios/A.T.P.C.E./S.E.E.

Foram celebradas 98 convênios em 1989 e 243 em 1990. Os dados do Quadro III mostram que os Municípios do primeiro ano foram mais aquinhoados, em relação ao CIMADP, que do ano seguinte. Os equipamentos áudio-visuais, que compõem os conjuntos distribuídos, foram valorizados pelos presentes no Forum Estadual, realizado em 31 de julho de 1990, em São Paulo. Neste encontro, Municípios que não tinham assinado este termo aditivo, solicitaram, ao então secretário de educação, a continuidade desta ação. O Quadro III mostra ainda que o maior número de novas construções deu-se em 1989, enquanto que em relação às ampliações ocorreu o contrário. Muitos dos valores destinados aos Municípios, referentes às construções e ampliações, foram insuficientes, por isso, à vista de comprovação, foram autorizadas complementações em vários casos.

Além dos aspectos já anteriormente citados, levantam-se ainda as seguintes críticas ao Programa: não instituição da Comissão Central encarregada de acompanhá-lo e avaliá-lo; não envolvimento da supervisão do Estado nas ações deflagradas; o



desenvolvimento de apenas duas de suas ações, sendo que a referente aos materiais áudio-visuais (CIMADP) não atingiu mais que 50% dos Municípios conveniados; por ter sido priorizada a área de construção, reforma e ampliações, Municípios com problemas de natureza diversa não puderam participar do mesmo (Guimarães, 1991: 104); o Programa concentrou-se em cidades menores, atingindo mais determinadas regiões do Estado que outras.

Restaram as C.E.M<sub>S</sub>., que apontam para uma maior participação da sociedade nas questões educacionais. Ainda assim, elas necessitam de um acompanhamento e assessoria da Secretaria de Estado da Educação, neste período de implantação. Embora sejam registrados casos em que elas vingaram, há ainda aqueles em que não tiveram sucesso ou sequer foram instituídas. Acresce que a maioria das Comissões tem se limitado a discutir questões referentes ao espaço físico e ampliação da rede, sendo este aspecto importante, porém, não o único que deva merecer sua atenção. Torna-se necessário, ainda, avaliar a composição das comissões, a constituição e a forma de indicação da parte variável, procurando verificar se a proposta leva à democratização ou se serão necessárias mudanças para evitar eventuais manipulações e atrelamento da mesma ao prefeito.

#### **4.6. Termo de Cooperação Intergovernamental**

A Secretaria de Estado da Educação e a Prefeitura Municipal de São Paulo firmaram, em 1986, um termo de Cooperação

Técnica, pelo qual a primeira se encarrega da construção de prédios escolares em terrenos cedidos pela segunda, os quais passam por permissão de uso, a fazer parte da rede municipal. Com base nesta experiência, pretendeu-se estendê-la aos demais Municípios paulistas, a despeito de estarem ou não participando do P.M.E. - Programa de Municipalização do Ensino do Estado de São Paulo. Para tanto foi criado o T.C.I. - Termo de Cooperação Intergovernamental pelo Decreto nº 32392, de 24 de setembro de 1990.

Pelo Termo a Secretaria de Estado da Educação fica encarregada da construção do prédio escolar, por meio de administração direta ou indireta, neste caso repassando recursos para que o Município se encarregue da mesma. Encarrega-se ainda, a primeira, de destinar aos Municípios (o)s prédio(s) escolar(es) "com o mobiliário completo, material variado, utensílios e acessórios das instalações existentes no(s) mesmo(s)", "conforme padrão vigente da Secretaria".

Os Municípios participantes do Programa, conforme o Termo estabelecido, têm como obrigações: doação de terreno(s) para a(s) construção(ões) da(s) escola(s); "criar, instalar e colocar em funcionamento a(s) escola(s)", que passará(ão) a fazer parte integrante da rede municipal de ensino; "alocar recursos humanos e materiais necessários"; realizar às suas expensas as reformas de emergência que se fizerem necessárias; e "permitir, quando necessário, a verificação do(s) imóvel(is) por representante credenciado da Secretaria".

A vigência do T.C.I. é de cinco anos, podendo ser prorrogado por igual período, salvo se houver denúncia, por

quaisquer das partes. Caso haja rescisão, a mesma deve ser comunicada com antecedência mínima de 180 dias.

A Resolução SE nº 22, de 26 de outubro de 1990, baixou normas complementares ao Decreto que instituiu o Programa. Por esta Resolução, as escolas instaladas nos prédios objeto do Termo deverão atender, "inicialmente, no mínimo as quatro primeiras séries" do ensino de primeiro grau; a Secretaria de Estado da Educação, por seus órgãos ou por intermédio da F.D.E., "quando solicitados oferecerão orientação técnico-pedagógica e administrativa ao Município"; possibilita ainda estender o Termo para prédios escolares recém-construídos, em processo de construção ou os que venham a ser objeto de reforma geral.

A Resolução criou também a Comissão Especial para Cooperação, com as seguintes incumbências: "organizar roteiros de procedimentos básicos para celebração dos Termos de Cooperação; analisar, conclusivamente, as propostas dos Municípios; e avaliar a execução dos Termos celebrados.

Este Programa, mais que todos os anteriores, avança no sentido da municipalização, uma vez que apenas o prédio fica pertencendo ao Estado, sendo que o vínculo empregatício do pessoal e o funcionamento da escola ficam sob a responsabilidade do Município. Neste sentido assemelha-se à experiência desenvolvida no Estado de Minas Gerais, no período 1987-1989, conforme item 4 do capítulo anterior, com a diferença de que no Estado de São Paulo a medida pressupõe a livre adesão dos Municípios.

A UNDIME-S.P., em documento enviado aos prefeitos

paulistas, em 9 de outubro de 1990, criticou o Programa, apresentando, dentre outras, as seguintes alegações: o lançamento foi precipitado porque não houve "completa implantação e avaliação dos resultados" do Programa anterior; "propostas padronizadas de convênios são fadadas ao insucesso pois não consideram a rica diversidade dos Municípios"; é recomendável o estabelecimento de "termos restritivos que obriguem a Secretaria de Estado da Educação a repassar verbas sempre que o Município não tiver condições de arcar com as despesas necessárias", a fim de não comprometer a qualidade do ensino; e que os programas anteriormente estabelecidos são prejudiciais aos Municípios, daí sugerir que estes "procedam a uma avaliação dos convênios já assinados" antes de aderirem ao T.C.I..

O programa teve baixíssima aceitação. Assinaram a "Carta de Intenção ou manifestaram interesse em fazê-lo" 36 Municípios<sup>42</sup>, excetuando a capital que já havia assinado, anteriormente, um Termo de Cooperação.

Excetuando-se as regiões Metropolitana de São Paulo e a de Registro, em todas as demais houve Municípios que se interessaram. As que apresentaram maior número de solicitações foram: Sorocaba com 10 Municípios interessados, Campinas e Ribeirão Preto com 6 em cada uma e São José dos Campos com 4. Considerando as Regiões de Governo observamos que as maiores concentrações estão em Itapetininga e Ribeirão Preto com 5 solicitações, seguidas de Sorocaba com 4.

---

42. Relatório da Comissão Especial para Cooperação/T.C.I., 2 de julho de 1991, p. 4.

Dos Municípios interessados, 26 já faziam parte do Programa anterior, sendo que os 10 restantes não participaram do mesmo. O T.C.I. só se efetivou em dois Municípios: Cordeirópolis e Santos. Em cada um deles foi instalada uma escola municipal, havendo aprovação de construção de mais uma escola para o segundo.

Comparando o T.C.I. com o P.M.E., observamos que no primeiro concentram-se Municípios maiores, enquanto que no segundo ocorre o contrário. A predominância dos mais populosos no T.C.I. explica-se, dentre outras possíveis razões, pela necessidade de maiores investimentos requeridos pelo Programa.

Como este programa prevê a formação e/ou ampliação de rede escolar municipal de 1º grau, só podem dele participar, responsabilmente, os Municípios que têm recursos humanos e financeiros para fazer frente a estes investimentos. Estes recursos, embora inicialmente se destinem apenas às séries iniciais (1ª à 4ª), devem, necessariamente, ser suficientes para possibilitar a continuidade do oferecimento do curso até a 8ª série, completando assim o 1º grau, conforme a legislação federal vigente e as disposições do Conselho Estadual de Educação.

As responsabilidades decorrentes deste Programa explicam as dificuldades de aceitação que o mesmo enfrentou, uma vez que, além das escolas que seriam municipalizadas por esta proposta, o Município ainda se encarrega da educação de 0 a 6 anos, sem praticamente nenhuma ajuda do Estado, incumbindo-se, ainda, de outros encargos nas escolas da rede estadual, conforme foi visto anteriormente.

É de se estranhar que um Programa como este, com a

proposta mais radical em direção à municipalização apresentada em todo o período estudado, tenha sido lançado no final do mandato, em plena campanha sucessória, poucos dias antes da realização do primeiro turno das eleições, quando não havia garantias de que o governo seguinte iria dar continuidade ao mesmo.

## **CAPITULO V - MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO: ARGUMENTOS**

Neste capítulo serão apresentados e analisados os argumentos favoráveis e contrários, mais comumente empregados, em relação à municipalização do ensino no Estado de São Paulo. Os argumentos foram levantados a partir dos documentos oficiais, das publicações, das notícias e dos comentários da imprensa e dos estudos e pesquisas sobre o assunto.

### **1. Os Argumentos**

Nesta primeira parte serão apresentados os argumentos empregados pelos representantes dos órgãos governamentais estaduais (governadores, secretários estaduais e membros dos órgãos encarregados de implantar as propostas), pelos representantes municipais (prefeitos, vereadores e dirigentes municipais de educação) e pelas entidades de classe do magistério estadual.

#### **1.1. Argumentos dos Representantes dos Órgãos Governamentais Estaduais**

Diferentes programas educacionais, tanto federais quanto estaduais, têm sido propostos visando um trabalho integrado com os Municípios, o aperfeiçoamento de sua rede de ensino ou a implantação da mesma. Estas propostas, conforme já

visto anteriormente, estão calcadas na tradição de uma atuação municipal na área do ensino, na obrigatoriedade da aplicação de mínimos orçamentários em educação, na existência de fontes de recursos, se bem que escassos, e na legislação que disciplina o assunto.

O MEC, a partir da Lei nº 5692/71, tem proposto programas e planos visando o ensino municipal, utilizando como argumento a legislação existente. Esta é tomada como um dado inquestionável, a partir da qual são propostas as ações a serem desenvolvidas.

Além do argumento legal, outros são empregados pelo MEC em suas propostas para o desenvolvimento do ensino municipal. Assim, argumenta-se que no Município há maior proximidade com a população local, sensibilidade às reivindicações populares e à participação dos cidadãos na administração do sistema de ensino municipal", como no caso do PROMUNICIPIO - Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal - e EDURURAL - Programa de Expansão e Melhoria de Educação Rural no Nordeste - (Félix, 1990: 15). Outro argumento refere-se ao fortalecimento da comunidade, procurando desenvolver projetos que vinculam a escola ao meio, como no caso do PRODASEC - Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para Populações Carentes Urbanas - e PRONASEC - Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural - (Cunha, 1991: 393-395). Apela-se, ainda, para o "chamamento da comunidade" a fim de, juntamente com as demais esferas de poder, resolver o problema de oferecimento do ensino de primeiro grau, com foi feito no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos (Arelaro, 1988: 16).



Estes são os argumentos explícitos, divulgados para convencer os Municípios a participarem dos programas. Existem outros, porém, que embora não colocados em pauta, não podem ser esquecidos. Dentre estes, está a desobrigação do governo para com o ensino, tentando passar, para outras esferas da administração pública, uma tarefa que também é sua. Há, também, questões político-partidárias, que levam o MEC a aproximar-se dos Municípios sem considerar os governos estaduais, tal como se deu, por exemplo, a partir da Nova República, quando a pasta federal esteve em mãos do P.F.L. e a grande maioria dos Estados sob a direção de opositoristas.

Os argumentos do MEC, acrescidos de outros, são também empregados pelos Estados nas propostas que elaboram com a finalidade de incentivar o desenvolvimento do ensino municipal e a municipalização de programas educacionais. Para as finalidades deste trabalho, interessa mais de perto a situação do Estado de São Paulo, por isso os argumentos empregados pela Secretaria de Estado da Educação, nos programas municipalizados, desenvolvidos no item 4 do capítulo anterior, serão a seguir explicados.

Na "Proposta Montoro para a Educação"<sup>1</sup>, a descentralização e a participação eram consideradas "instrumentos indispensáveis para alcançar as metas e prioridades de um governo comprometido com as necessidades do povo". Necessidades estas que se traduziam em "mais e melhor escolarização formal" e "redução

---

1."A Política Educacional do Estado de São Paulo: Documento de Apoio à Campanha Eleitoral do PMDB", Fundação Pedroso Horta, outubro de 1982, mimeo, p.5.

das desigualdades educacionais".

O documento lembrava que a descentralização não era uma exclusividade de governos democráticos, podendo ser empregada por conservadores e autoritários. Exemplificava tal afirmativa com a Lei nº 5692/71, gestada durante o regime de exceção, tendo a descentralização como princípio orientador.

Afirmava ainda que "descentralizar não pode e não deve ser compreendido como omissão e ausência de administração porque isso deixa aberto espaço para o livre jogo das forças no qual o mais fraco sempre perde". Não pode também representar a delegação de "responsabilidades e deveres sem a contrapartida de poder e provimento de meios materiais, humanos e financeiros", sem os quais os resultados ficam comprometidos.

Conclui afirmando que "em educação, descentralizar deve ser entendido como instrumento que possibilite encontrar com a população interessada a melhor forma de superar as deficiências locais de modo a garantir, para todos, o maior número de anos da melhor escolarização possível".

Propõe então, que a descentralização ocorra observando os seguintes pontos: preservando "os interesses majoritários" e priorizando "as zonas mais carentes"; devendo ocorrer "em regiões, municípios ou locais onde condições mínimas de infraestrutura materiais e humanas permitam o exercício de uma autonomia real"; "delegando sempre competências e recursos necessários"; propiciando "interação com o poder local de modo que a participação se realize com base numa autonomia conquistada e assumida e não passivamente recebida".

A partir da recente experiência brasileira de autoritarismo, Montoro propôs a descentralização e a participação como elementos fundamentais para a administração pública. Por isto mesmo a "Proposta Montoro" preconizava: "Tudo o que puder ser decidido e realizado pelo bairro, pelo município, pela região, não deve ser absorvido pelos órgãos superiores da administração. A população é quem conhece melhor seus problemas específicos e por isso deve ser ouvida sempre"<sup>2</sup>.

A descentralização foi propugnada por Montoro como "fator de economia" e condição para o "autêntico desenvolvimento do país", porque a população local tem "capacidade de fiscalização, acompanhamento e mobilização". Assim sendo, "as obras realizadas de forma descentralizada são mais adaptadas à realidade, melhor fiscalizadas pelos setores interessados, mais rápidas e mais econômicas". A centralização e o autoritarismo podem ser fontes "de negócios escusos", favorecendo as decisões tomadas às portas fechadas e concorrendo para a não transparência dos atos administrativos<sup>3</sup>.

No governo Montoro, consoante estas idéias, foram desencadeados programas de municipalização de alguns aspectos do ensino, conforme capítulo anterior. Porém, o ex-governor reconheceu que não caminhou tanto quanto pretendia, ao afirmar: "Eu pretendia municipalizar a educação de primeiro grau, (houve) uma resistência muito grande por parte dos professores. Eu

-----

2. São Paulo, Governo do Estado, A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro. S.P., P.W., 1987, p.25.

3. Montoro, André F., Participação: desenvolvimento com democracia. S.P., Nossa Editora, 1990, p.61.

consegui municipalizar a merenda escolar, as construções escolares, a compra do material escolar e a pré-escola" (Pranstretter, 1989: 219)<sup>4</sup>.

Quércia, sendo um dos líderes do Movimento Municipalista, empunhou, de maneira mais veemente, a bandeira pelo fortalecimento do Município. "O Movimento Municipalista parte do princípio que o povo mora no Município, não no Estado ou na União, e é portanto no Município que se deve concretizar o antigo ideal da descentralização das decisões e da democratização efetiva do país". Quércia afirmou, em consequência, que a pretensão do movimento é de "uma mudança radical na maneira de atuação das entidades governamentais: transferir da União e do Estado para os Municípios as competências e os recursos necessários para que eles próprios possam executar os serviços e obras públicas, que atendam aos interesses de suas populações, manifestados através da participação de seus habitantes na reivindicação, planejamento, decisão, execução e fiscalização dos serviços e obras públicas" (Quércia e outros, 1986: 9 e 14).

De acordo com estas idéias, Quércia (1986: 22) propôs, para a área educacional, a municipalização do ensino de primeiro grau e da pré-escola. Deste modo "O Município assumirá toda a estrutura educacional (física, administrativa e pedagógica)".

---

4. Cabem reparos quanto à afirmação de que houve municipalização da compra de material escolar. Na realidade a Secretaria de Estado da Educação repassa recursos para as Delegacias de Ensino e escolas estaduais para comprarem este material. Estes recursos, conforme manifestações várias, têm sido insuficientes.

Em relação à municipalização do ensino pré-escolar, cabem as observações feitas no capítulo anterior.

Argumenta que tais medidas trariam as seguintes vantagens:" a comunidade traçará os rumos da educação no Município; fixação dos professores em suas cidades de origem; melhor racionalização administrativa; direcionamento de ensino, segundo a vocação econômica do Município, dentre outros"<sup>5</sup>.

Para cada programa de municipalização desenvolvido ou ensaiado (no caso das escolas rurais) foram apresentados, nos "considerandos" dos Decretos, nas "exposições de motivos" ou no material de divulgação, uma série de vantagens que o Município e o ensino teriam com a efetivação da proposta.

Os principais argumentos utilizados, para tentar conseguir a adesão dos Municípios, foram:

1 - Necessidade de um trabalho conjunto entre as três esferas de poder público, "esforço comum, cooperativo e solidário", "mútua responsabilidade do Estado e do Município no desenvolvimento de uma função pública de interesse comum", mais recentemente passou-se a citar o Artigo 211 da Constituição Federal e os Artigos 238 e 240 da Constituição Estadual para

---

5.É interessante observar que nesta coletânea organizada por Quêrcia, há um artigo da Profa. Dra. Guiomar Namó de Mello (1986: 119-129), no qual ela se mostra bem menos entusiasmada e mais cautelosa em relação à municipalização do ensino. Segundo a autora "a municipalização será valiosa ou não na medida em que de fato possa contribuir para democratizar o acesso e a permanência (do aluno) na escola pública". Lembra, ainda, a necessidade da consolidação de "uma política de âmbito nacional", alertando para o perigo da "fragmentação e do clientelismo a serviço de minorias".

embasar as iniciativas<sup>6</sup>;

2 - Maior participação da comunidade, "cooperação entre Estado e Sociedade" e criação de colegiados, como no caso do Conselho Municipal de Merenda e da Comissão de Educação do Município;

3 - Maior participação do Município nas questões do ensino, porque "é nele que as pessoas têm a sua realidade existencial", "onde os problemas são vividos concretamente pelos cidadãos" e onde podem propor soluções;

4 - Necessidade de garantir a expansão da rede de ensino, de ampliar ou melhorar o serviço objeto do programa proposto;

5 - Melhorar a qualidade do ensino porque a escola ficaria mais vinculada à comunidade, haveria "respeito às características sócio-culturais da comunidade local", possibilitaria a "integração do currículo à realidade do aluno" e haveria maior identificação do pessoal com a comunidade;

6 - O gigantismo da rede estadual está "tornando-a inadministrável, ou pelo menos, dificultando a obtenção de bons resultados no Ensino Público", ocasionando a "lentidão no processo de tomada de decisão e nas implementações das ações";

7 - No Município há "simplificação do processo decisório", mais agilidade, maior proximidade com o problema, maior rapidez

-----

6.0 Artigo 211 da Constituição Federal propõe que as três instâncias de poder público organizem "em regime de colaboração seus sistemas de ensino", além de determinar para os Municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar. O Artigo 238 da Constituição Estadual explicita que o "Sistema de Ensino do Estado de São Paulo" deve ser organizado "levando em conta o princípio da descentralização"; o Artigo 240, também da Constituição Estadual, repete o preceito federal referente ao campo de atuação prioritária do Município na área do ensino.

nas respostas às solicitações e "maior facilidade de contato do professor com as autoridades" locais;

8 - Reconhecimento do trabalho municipal, executado ou em potencial, nas atividades propostas nos programas;

9 - Maior economia de recursos humanos e materiais;

10 - Fortalecimento da economia local propiciando geração de empregos e maior arrecadação de impostos;

11 - Reconhecimento de que "a instituição dos sistemas municipais de ensino é uma tendência irreversível na organização da educação brasileira".

Quando do lançamento do P.M.E. - Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - procurou-se convencer não só as autoridades municipais como também o pessoal do magistério, elencando as vantagens advindas com as medidas propostas. Para este pessoal foram distribuídos uma carta e um folheto explicativo com as seguintes argumentações:

1 - "Estão assegurados e resguardados todos os direitos conquistados, previstos na legislação atual do Estatuto do Magistério, tanto para os atuais, como para os futuros profissionais da rede Estadual de Ensino".

2 - O "vínculo funcional continuará com o Estado";

3 - Serão "oferecidos cursos de aperfeiçoamento para os docentes" e adotadas medidas que os estimulem;

4 - Garantia de liberdade "didático-pedagógico-científica";

5 - "Toda criança tem direito ao acesso a um conjunto de conhecimentos universais", "assegurado por meio do cumprimento integral do núcleo-comum do currículo", "em caráter suplementar,

serão abertos espaços para a adequação curricular à realidade concreta do aluno";

6 - "A Secretaria de Estado da Educação continuará responsável pela orientação e coordenação normativa, pedagógica e administrativa";

7 - Foram tomadas "providências concretas" no sentido de realizar concursos de ingresso e de remoção do pessoal do Quadro do Magistério.

Além dos argumentos citados, os governadores empenharam-se em convencer os prefeitos a aderirem aos principais programas. Como os Municípios, em geral, necessitam de recursos e obras de outras secretarias estaduais, não deve ser difícil fazê-los participar. Além disto, os programas são geralmente lançados com recursos e os prefeitos sabem que os primeiros a se inscreverem obtêm, de imediato, a efetivação das promessas feitas. Mesmo porque a presteza na entrega destes recursos iniciais serve como efeito demonstrativo para que outros Municípios façam suas adesões.

Embora estes programas prevejam a adesão voluntária dos Municípios, a própria Secretaria de Estado da Educação exerce pressão sobre os mesmos, dificultando a prestação dos serviços, objetos das propostas, pelo sistema convencional até então adotado. No caso do PROMDEPAR, por exemplo, era voz corrente que não mais seriam realizados concursos estaduais para a contratação de funcionários para as escolas, em consequência muitos Municípios viram-se compelidos a aderirem à proposta tendo em vista a falta deste pessoal.



## 1.2. Argumentos dos Representantes Municipais

Os programas objetos desta pesquisa efetivaram-se com a assinatura de convênios entre o Estado e os Municípios, com a devida anuência das Câmaras Municipais. Daí, para melhor compreensão da problemática, ser necessário arrolar os argumentos empregados pelos representantes municipais, tanto em relação aos programas já desenvolvidos, quanto aos mínimos que propõem para futuros convênios. Para tanto, apresentaremos inicialmente as posições assumidas pela UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - em nível nacional e pela seção estadual, em seguida as opiniões dos dirigentes municipais de educação, expressas na pesquisa "A Educação nos Municípios Paulistas - 1987", e por último algumas manifestações de prefeitos e de Câmaras Municipais.

Desde sua fundação a UNDIME, em nível nacional, tem se ocupado com o ensino municipal e suas implicações. Por isso estabelece, como uma de suas reivindicações básicas, a "municipalização do ensino de primeiro grau, definida de forma articulada com todas as esferas de poder, compatibilizando responsabilidades e recursos aportados, e na perspectiva de fortalecimento da autonomia dos municípios e promoção da cidadania"<sup>7</sup>.

Esta preocupação, porém, não se restringe aos ensino de primeiro grau. O "tema mobilizador e alvo central" de suas

-----

7. "Undime - reivindicações básicas", Revista Educação Municipal. S. Paulo, Ação Direta/Cortez Editora, ano 1, nº 1, junho de 1988, p. 5.

preocupações é "a municipalização do ensino básico" (Romão, 1988: 67), compreendendo a educação de zero a seis anos e o antigo primeiro grau, hoje chamado de ensino fundamental.

Por esta razão, dentre as finalidades da entidade, conforme Artigo 2º, III, de seu Estatuto consta "resgatar e assegurar, prioritariamente, o ensino básico, numa perspectiva municipalista, preservando a universalização do atendimento e a qualidade da escola pública, voltada para os interesses da maioria do povo brasileiro".

A municipalização do ensino é compreendida pela entidade "como estratégia de fortalecimento da cidadania e do poder local". Estratégia esta utilizada para se atingir o objetivo maior que se define como "democratização da educação brasileira". Para a consecução deste objetivo a entidade tem travado "lutas concretas, destacando-se dentre outras: mais recursos para a educação pública e exclusividade dos recursos públicos para o ensino público; melhores salários para os trabalhadores da educação, Estatuto do Magistério e piso salarial para os docentes; descentralização de decisões e desconcentração dos recursos em mãos da União e dos Estados, em prol da educação municipal"<sup>8</sup>.

A entidade faz uma distinção entre "municipalização" e "prefeiturização". Ao defender a primeira, proclama "a necessidade de descentralização das decisões e desconcentração de

-----  
8. "Editorial", Revista Educação Municipal, S.P., Ação Direta/Cortez Editora, ano 2, nº 5, novembro de 1989, p.3.

recursos, não como mecanismo que dote as autoridades municipais de mais poder decisório e financeiro, mas que permita às comunidades locais decidirem sobre suas próprias prioridades e velarem pela aplicação dos recursos públicos, não só como fiscais, mas também, e principalmente, como co-gestores da coisa pública"<sup>9</sup>.

A partir das experiências de municipalização da alimentação e saúde, desenvolvidas em vários Estados, a UNDIME elencou as seguintes vantagens destes programas: "maior eficácia e eficiência; maior agilidade no atendimento às demandas específicas; menor dispêndio de recursos; maior adequação às diversidades locais; maior fiscalização e, conseqüentemente, maior transparência na aplicação dos recursos públicos, dada a proximidade entre o cidadão e a autoridade"<sup>10</sup>.

A UNDIME, em nível nacional, defende enfaticamente a municipalização do ensino, lutando para conseguir as condições necessárias para sua efetivação. Waldyr Bedê<sup>11</sup>, então presidente da entidade, analisando as propostas da Constituição Federal, em relação à possibilidade da existência do "sistema municipal de ensino" e da atuação prioritária do Município no ensino pré-escolar e fundamental, aprovou-as e afirmou que "foi por isso que a UNDIME sempre lutou".

A UNDIME-SP, por sua vez, é mais cautelosa e menos

-----

9. "Constituinte da Educação Básica", idem, p. 117.

10. Idem, idem.

11. "Desafios", UNDIME INFORMATIVO, Brasília, ano I, nº 5, setembro de 1988, p.1.

entusiástica quanto ao assunto. Porém, é impelida a atuar ao reconhecer que o processo de municipalização está em andamento. Assim, a então presidente da entidade em nível estadual, Profa. Cleusa Pires de Andrade, afirmou que "neste momento em que toda a sociedade está empenhada no fortalecimento do Município, nós dirigentes da UNDIME, não estamos esperando acontecer, ficando à margem do assunto. Estamos buscando a dignidade do município e a sua autonomia"<sup>12</sup>. No mesmo sentido, a sub-comissão da entidade para municipalização do ensino afirmou que "não podemos estar a reboque da história, mas sim, criando condições favoráveis (...) para apresentar alternativas que converjam para este fim"<sup>13</sup>, que seja o da municipalização do ensino.

A entidade mostrou-se favorável ao adiamento da implantação de medidas municipalizadoras, alegando, para tanto, os seguintes motivos: necessidade da existência de um Plano Nacional de Educação<sup>14</sup>, a garantia da "autonomia financeira e política" dos Municípios, "reduzindo assim os laços de dependência com o Estado e a União"<sup>15</sup>; este processo "só se

---

12. "Nossa força é a participação", Educação Municipal: UNDIME-SP, S. Paulo, ano 1, nº 2, novembro de 1987, p.4.

13. "A questão da Municipalização do Ensino" - texto 2, UNDIME-SP, novembro de 1987, p.2.

14. Encontro Estadual "Município e Educação" - Conclusões e Propostas, mimeo, junho de 1986, p.4.

15. "Condições para Implantação do Processo de Municipalização do Ensino de Primeiro Grau", mimeo, julho de 1987, p.3.

concretizará a partir da Reforma Tributária<sup>16</sup>; e deve ser aguardada a promulgação da Constituinte<sup>17</sup>.

Estes motivos eram válidos enquanto se aguardava a aprovação da nova Constituição. Porém, quando tal se deu, outros motivos passaram a ser alegados.

Assim, no ofício circular de 30 de janeiro de 1989, enviado aos novos prefeitos, a diretoria da UNDIME-SP, ao relacionar suas realizações, registrou que "colaborou para o adiamento da Municipalização do Ensino até o tema ser melhor equacionado" e que propôs "a Regionalização do Ensino antecedendo a sua Municipalização".

Essa posição de cautela e os contínuos adiamentos propostos pela UNDIME-SP são explicados, dentre outros, pelos seguintes motivos: pelas experiências nos programas municipalizados já desenvolvidos ou em andamento, nos quais o Estado não vem cumprindo, a contento, com sua parte; pelas aplicações que os Municípios já vêm fazendo na educação na faixa de zero a seis anos; e pela tradição do ensino de primeiro grau ser praticamente estadualizado; e pela inexperiência em desenvolver uma rede própria de ensino de primeiro grau.

Apesar da cautela e dos adiamentos, a entidade reconheceu que existem vantagens na municipalização, arrolando, sem esgotá-las, "as razões mais frequentemente apresentadas e as

-----  
16. "Municipalização do Ensino de Primeiro Grau: momento de decisão" - Texto nº 6, UNDIME-SP, novembro de 1987.

17. "Encargos Municipais com relação às escolas estaduais" - Texto nº 5, UNDIME-SP, novembro de 1987.

condições mínimas para que a mesma se efetive"<sup>18</sup>.

As razões levantadas são as seguintes:

- 1 - "A Prefeitura Municipal está em contato direto e diuturno com os anseios e problemas da comunidade;
- 2 - Garantia da participação da comunidade nas decisões referentes a aspectos ligados à área educacional;
- 3 - Garantia de uma melhor qualidade do ensino, com conseqüente diminuição da repetência e evasão escolar;
- 4 - Estabelecimento de currículos de ensino que contemplem a problemática local/regional, mas em consonância com a proposta estadual e federal;
- 5 - Fixação no Município do pessoal do ensino, diminuindo a mobilidade dos mesmos, com conseqüente comprometimento com a comunidade, o que levaria a uma diminuição de faltas e licenças;
- 6 - Diminuição dos problemas burocráticos, agilização na tomada de decisões e na execução de ações, referentes as construções/ampliações/reformas da rede física escolar, à implantação de cursos (noturno, supletivo, ..), à merenda escolar, etc."

As condições mínimas, propostas pela UNDIME-SP, para a efetivação da municipalização são as seguintes:

- 1 - "Estabelecimento de uma política educacional para o Estado de São Paulo, em consonância com as diretrizes a nível federal, ressaltando o papel do Município;
- 2 - Definição de mínimos curriculares para garantir a

-----  
18. "A Questão da Municipalização do Ensino: encargos e recursos" - Texto nº 2, UNDIME-SP, novembro de 1987, p. 3-4.

unidade do ensino, possibilitando o atendimento às diversidades regionais e locais;

3 - Garantia de órgãos centrais e regionais, como polarizadores da educação (pesquisa, assessoramento, avaliação, banco de dados, etc.);

4 - Criação nos Municípios de uma infra-estrutura básica para gerir a educação;

5 - Efetivação da Reforma Tributária e garantia, em Lei, de repasses de recursos financeiros para os municípios aplicarem em educação;

6 - Definição de critérios mínimos a serem observados no Estatuto do Magistério Municipal;

7 - Análise da situação funcional do pessoal do ensino da atual Rede Estadual de Ensino;

8 - Respeitar a disponibilidade e possibilidades dos Municípios quanto a Municipalização;

9 - Estratégia gradualista de implantação."

Os argumentos elencados pela entidade são praticamente os mesmos levantados pelo Estado. Já em relação aos pontos mínimos, observamos que a entidade não está excluindo o papel a ser desempenhado pelo Estado, não ignora a situação funcional do pessoal da rede estadual, assim como previne-se, pela garantia "em lei", de recursos a serem repassados, ao mesmo tempo e que se preocupa com a estrutura administrativa dos Municípios, com o pessoal docente e com a autonomia municipal.

Estes pontos representam um posicionamento cauteloso, sensato e exequível, porém, os mesmos, em sua totalidade, não são considerados pelo Estado. Este, por intermédio de projetos-

impacto e de convênios padronizados, procura passar por cima das diferenças municipais e da "estratégia gradualista de implantação".

Até o momento apresentamos as manifestações da UNDIME e alguns pronunciamentos de seus líderes. A pesquisa "A Educação nos Municípios Paulistas - 1987", promovida pelo CEPAM/UNDIME, ouviu as bases da entidade, sendo consultados os dirigentes municipais de educação de 447 Municípios, respondendo, dentre outras questões, sobre a municipalização do ensino nos diferentes níveis. A opinião dos mesmos sobre este assunto está expressa no Quadro IV.

#### QUADRO IV

Opinião dos dirigentes municipais de educação sobre a municipalização do ensino.

Opinião	Nível de Ensino		
	Pré-escolar	1º Grau	2º Grau
Favorável	360 80,54%	198 44,29%	101 22,59%
Desfavorável	66 14,76%	196 43,85%	271 60,63%
Sem informação	21 4,70%	53 11,86%	75 16,78%

FONTE: CEPAM/UNDIME



O Quadro IV evidência que há uma ampla opinião favorável à municipalização do ensino pré-escolar, um relativo equilíbrio de opiniões quanto ao primeiro grau e uma maioria desfavorável à adoção desta medida em relação ao segundo grau.

A pesquisa revela também que quanto maior o porte do Município, maior é o percentual de opiniões favoráveis à municipalização do ensino pré-escolar.

Em relação à municipalização do ensino de primeiro grau, observa-se o mesmo, verificando-se maioria de opiniões favoráveis nos Municípios de maior porte ( de 50.000 a 100.000 habitantes e acima de 100.000 habitantes) e um relativo equilíbrio, entre opiniões favoráveis e desfavoráveis, nos menores (até 20.000 habitantes e de 20.000 a 50.000 habitantes).

Em relação ao ensino de segundo grau, as opiniões favoráveis encontram-se tanto nos Municípios menores, quanto nos maiores. Estes dados permitem inferir que, além de outras possíveis razões, os Municípios maiores apresentam recursos econômicos e humanos em condições de desincumbir-se destas tarefas. Porém, em relação aos Municípios menores, que sabidamente não dispõem destas condições, resta a dúvida se de fato têm conhecimento dos encargos e responsabilidades advindas deste processo.

As razões elencadas pelos dirigentes municipais favoráveis à municipalização não são diferentes daquelas anteriormente citadas. Em relação aos que se manifestaram desfavoravelmente, observa-se que a maioria cita a falta de condições econômicas e administrativas.

A diretoria e o conselho de representantes da UNDIME-SP, comparando-se suas manifestações com os dados da pesquisa, mostram-se muito mais consciente dos problemas e consequências que a municipalização acarreta. Daí a atitude de cautela e os constantes adiamentos propostos para a implantação de reformas que visam a passagem de redes de ensino para os Municípios.

As opiniões dos dirigentes municipais de educação não são, necessariamente as mesmas dos prefeitos. Estes têm uma visão geral de todos os setores do Município e sofrem outras influências e pressões. Porém, é de se supor que os primeiros, por ocuparem cargo de confiança, sejam ouvidos pelos chefes do executivo. Portanto, suas opiniões têm algum peso e não devem ser desprezadas.

A questão da municipalização do ensino afeta diretamente os prefeitos municipais. Eles podem não conhecê-la profundamente, podem desconhecer as intenções ocultas destas propostas e até as consequências últimas das mesmas. Porém, o problema os atinge, porque a grande maioria dos Municípios participa de pelo menos um dos programas analisados. Ao mesmo tempo, em maior ou menor grau, recebem influências da UNDIME, do magistério estadual, da experiência de outros Municípios, da Secretaria de Estado da Educação e até do próprio governador. Além disso, as populações locais os pressionam, diretamente e/ou por intermédio das Câmaras Municipais, para a solução de questões ligadas ao ensino de suas próprias redes ou da estadual. Por último, há ainda o preceito constitucional da aplicação de mínimos em educação e, para fiscalizar esta aplicação a

existência do Tribunal de Contas e dos vereadores.

A questão da descentralização se relaciona, conforme a opinião de muitos de seus defensores, à da competência. O prefeito de Penápolis, por exemplo, reconhece que o Estado é incompetente. Afirma que este "se tornou incompetente em função de um modelo político e econômico adotado, que é o (do) Estado centralizador e autoritário". Daí, acrescenta, ser a descentralização o único caminho para a mudança<sup>19</sup>.

Ao prefeito de Penápolis, faz coro o de Piracicaba ao afirmar que "o fortalecimento do Município é uma idéia válida", que "a descentralização e a desconcentração" são igualmente válidas. Porém, acrescenta que "a municipalização tem trazido prejuízos aos Municípios". E exemplifica "o PROMDEPAR é um pesadelo para mim". Isto porque neste, como em outros programas, "o Estado não honra seus compromissos". Ele "vem pouco a pouco passando tarefas", que são suas, aos Municípios<sup>20</sup>.

O prefeito de Botucatu mostra-se favorável à continuidade dos programas, porém, "a longo prazo" propõe a "substituição dos convênios e subvenções por projeto de lei, com critérios claros e índices de repasse definidos". A "curto prazo" propõe aos "convênios e subvenções existentes", em relação aos valores, o "repasse em tempo hábil", "com base no valor real para

-----  
19."Forum Estadual das Comissões de Educação dos Municípios", Governo do Estado de S. Paulo, Secretaria de Estado da Educação, setembro de 1990, p.61.

20.Debate sobre a municipalização do ensino realizado em Piracicaba, em 27 de setembro de 1989.

não penalizar os Municípios" e a "atualização" dos mesmos<sup>21</sup>.

A não observação dos prazos para o repasse de verbas foi, igualmente, criticado pelo prefeito de Cajuru<sup>22</sup>. No mesmo sentido manifestaram-se as Câmaras Municipais de Pompéia<sup>23</sup> e de MogiGuaçu<sup>24</sup>, em correspondência enviada a Secretaria de Estado da Educação.

Apesar das queixas e dos problemas, os prefeitos, muitas vezes, vêm-se obrigados a continuar participando dos programas existentes para não prejudicar os alunos (como no caso da merenda escolar). Outros aderem aos novos programas porque este é o caminho mais rápido para conseguir melhorias para seus Municípios. Isto foi o que ocorreu com os prefeitos de Porto Feliz e Leme que assinaram o P.M.E. porque havia falta de prédios escolares em suas cidades (Alves, Martins e Oyafuso, 1991: 92 e 97). Por esta mesma razão, os prefeitos de Mococa e Terra Roxa solicitaram publicamente, ao secretário estadual da educação, a liberação dos termos aditivos para reformas de escolas em seus Municípios<sup>25</sup>.

Outro problema que se observa nos programas

-----

21. Encontro Estadual de Educação realizado em São Paulo, em 5 de julho de 1991.

22. 34º Congresso Estadual dos Municípios, Serra Negra, 18 de abril de 1990.

23. Ofício nº 423/89, de 15 de agosto de 1989, da Câmara Municipal de Pompéia.

24. Ofício nº 1105/89, de 23 de agosto de 1989, da Câmara Municipal de Mogi Guaçu.

25. 34º Congresso Estadual dos Municípios, Serra Negra, 18 de abril de 1990.

desencadeados pela Secretaria de Estado da Educação é o do acompanhamento dos programas desenvolvidos. Embora a maioria deles faça referência a um órgão central que deveria acompanhá-los, supervisioná-los e até avaliá-los, observamos, no mais das vezes, que as verbas são repassadas e o Município por sua própria conta e risco, desenvolve as ações. Nesse sentido, o prefeito de Parapuã afirmou que "falta diálogo" com as Prefeituras que participam do P.M.E.<sup>26</sup>. O prefeito de Cubatão fez a mesma crítica ao afirmar que "não houve contato algum da Secretaria desde que eu assumi" o P.M.E; "ninguem mais me procurou", acrescentou (Alves, Martins e Oyafuso, 1991: 90-91). A única exceção, a respeito da falta de acompanhamento, diz respeito às construções escolares.

A autorização para participação dos Municípios nos programas nem sempre é obtida tranquilamente. O prefeito, para poder assinar convênios, necessita de aprovação da Câmara Municipal. Nesta, muitas vezes, as entidades do magistério exercem uma grande pressão. Esta pressão pode levar os vereadores a negarem a autorização, tal como se seu, no caso do P.M.E., nas Câmaras Municipais de Serra Negra e Registro. Em alguns outros Municípios, porém, conforme queixa da APEOESP, as Câmaras Municipais tomaram suas decisões sem sequer ouvir os professores.

Observa-se, ainda, em muitos Municípios, que o prefeito se empenha pessoalmente para obter a autorização da Câmara Municipal. Daí a decepção dos mesmos quando o Estado deixa de cumprir com sua parte ou o faz parcialmente. Mas, o que resta à

-----

26. Idem.

maioria dos Municípios senão participar ? Só assim obtêm algumas verbas, mesmo que pequenas, ainda que trazendo novos encargos. Este é um dos poucos caminhos que se lhes abre para realizar construções. E o prefeito sabe que precisa apresentar realizações a seus eleitores e à oposição.

Outros prefeitos aderem aos programas por razões político-partidárias, pelas mesmas razões há os que se negam a participar, outros, ainda, aderem porque não querem parecer que se opõem ao governo, uma vez que dependem do mesmo, não só na pasta da educação, como também em outras secretarias.

Isto tudo ilustra o quanto o Município ainda é dependente do governo estadual. Os passos dados em direção à autonomia ainda não foram suficientes. Há ainda um longo caminho a ser trilhado.

### **1.3. Argumentos das Entidades do Magistério**

As entidades do magistério têm sido contra a municipalização do ensino. Thomaz Wonghon, então presidente da C.P.B. - Confederação dos Professores do Brasil, afirmou que "a municipalização deveria ser um processo diferenciado, decorrente da vontade e das necessidades de cada município, e jamais um processo de cima para baixo, que se propõe homogêneo e simultâneo. Por isso a C.P.B. tem alertado os professores e as entidades da sociedade civil para que se mobilizem e impeçam o

avanço da municipalização"<sup>27</sup>.

O alerta foi ouvido. A Associação dos Licenciados de Santa Catarina posicionou-se contra o processo. Mesma atitude tomou o Centro Estadual de Professores do Rio de Janeiro, alertando para o perigo que representa para a mobilização dos professores e os problemas de isonomia salarial. A desarticulação das entidades coloca o magistério "sob o controle das oligarquias locais", acrescentou o porta-voz da União dos Trabalhadores do Ensino de Minas Gerais<sup>28</sup>. A Associação dos Professores do Ensino Oficial de Pernambuco e o Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul, conforme capítulo III, igualmente posicionaram-se contra o movimento.

O Sindicato dos Professores de Brasília alertou que a municipalização "só poderá trazer benefícios à educação se vier acompanhada de várias mudanças estruturais". Isto porque os Municípios brasileiros são pobres, com "administrações limitadas" e apresentam "uma tradição de autoritarismo e dominação pelas oligarquias locais que determinam tudo na cidade". Concorda com a necessidade de "adaptação dos currículos às realidades locais", advertindo, porém, que é necessário o "acesso ao conhecimento universal". O processo de municipalização, conclui, sem uma "reforma geral na sociedade", leva a uma desobrigação do governo

-----

27. "Municipalização: Ela só trará a democratização se todos participarem", Revista Nova Escola, S.Paulo, nº 23, agosto de 1988, p. 16.

28. Idem, pp. 14-21.

federal e dos estaduais para com a educação<sup>29</sup>.

No Estado de São Paulo todas as entidades do magistério também se manifestaram contra a municipalização. Dentre estas, pela sua combatividade e número de eventos, destaca-se a APEOESP - Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo. Esta entidade debateu o tema em congressos, desencadeou a campanha "Diga não à Municipalização" e organizou debates em um número considerável de Municípios.

A municipalização do ensino tem sido discutida nos últimos congressos estaduais da APEOESP. Do congresso de 1985 saíram duas posições: "1º - Municipalização do ensino, com a participação dos Municípios nas decisões educacionais, refletindo-se na articulação Município/Estado normatizando a educação com participação ativa em todos os níveis; 2º - Contra a municipalização do ensino o que não impede a participação dos Municípios com relação aos serviços de apoio"<sup>30</sup>.

No congresso de abril de 1987 foram apresentadas as seguintes propostas: "1º - Criação de um Conselho de Fiscalização Municipal integrado pela comunidade escolar de cada Município, com os partidos políticos e entidades civis organizadas, eleito democraticamente para fiscalizar a aplicação das verbas públicas

-----  
29. "Poder para o povo", Revista Educação Municipal, S. Paulo, Ação Direta/Cortez Editora, nº 1, junho de 1988, pp. 77-78.

30. "Resoluções dos Congressos da APEOESP", APEOESP em Notícias, Encarte, S. Paulo, nº 142, setembro de 1987, p. 6.



municipais e estaduais; 2º - Manter o princípio de ter uma Política Educacional Nacional; 3º - Mobilização junto à Constituinte contra a municipalização do ensino e a favor de mais verbas públicas para a escola pública"<sup>31</sup>.

A proposta de um colegiado municipal, expressa na primeira proposta, vai aparecer também em outros documentos com a denominação de "Comitê em Defesa da Escola Pública". A terceira proposta revela as preocupações da entidade com o momento, uma vez que a Constituinte estava em andamento. Observamos que do congresso de 1985 para o de abril de 1987 firma-se a posição contra a municipalização.

No congresso realizado em outubro de 1987 fica evidenciado o posicionamento da entidade contra a municipalização, uma vez que, conforme o documento final, "atualmente" ela é causa geradora dos seguintes problemas: isonomia salarial e contratual, "criação de inúmeras 'redinhas' de ensino" e "aumento do clientelismo político". Concluindo, afirma o documento que contrapor-se à municipalização não significa ser contra a descentralização de verbas para manutenção da escola, cuja aplicação deve ser fiscalizada pela comunidade escolar. Nos encaminhamentos propõem-se uma "campanha ampla" de "pressão à Constituinte pela não municipalização", contra o

---

31. Idem.

PROMDEPAR e contra a municipalização do ensino<sup>32</sup>.

No congresso de 1989, constava da pauta de discussões o tema "L.D.B. e Municipalização". No 'Congresso Unitário APEOESP/AFUSE", realizado em 1990, não há qualquer proposta de encaminhamento quanto à municipalização, apenas nas "moções aprovadas" há uma de repúdio à coordenadora da municipalização, de uma cidade vizinha, "por sua ingerência na escola estadual"<sup>33</sup>.

Em abril de 1991 foi realizado mais um congresso estadual em conjunto APEOESP/AFUSE. Em relação à municipalização há referências explícitas contra o P.M.E. e o PROMDEPAR, porém, não há nada sobre o T.C.I. - Termo de Comparação Intergovernamental - muito provavelmente porque este programa não obteve adesões significativas. Dentre as propostas aprovadas neste evento está a seguinte: "Que o Sindicato da Educação prepare subsídios sobre o tema aprofundando e diferenciando a questão da municipalização por princípio e conjunturalmente"<sup>34</sup>.

Examinando as posições aprovadas nos congressos de 1987 (outubro) e de 1991, observamos que há coerência nas mesmas. No primeiro levantaram-se os efeitos perversos da municipalização do

-----  
32."Cruzeiro, êxito em dois tempos: reflexão e avanço de propostas", APEOESP em Notícias, Encarte, S. Paulo, nº 144, novembro/dezembro de 1987, pp 1-2.

33."Congresso Unitário: Resoluções, Piracicaba - 1990", APEOESP em Notícias, Encarte, S. Paulo, nº 168, outubro/novembro de 1990, p. 8.

34."Congresso Estadual de Educação, abril de 1991 - Anhembi", APEOESP em Notícias, Suplemento, S. Paulo, nº 172, maio/junho de 1991, p. 6.

ensino que ocorrem "atualmente". No segundo deixaram claro que há distinção entre a proposta de municipalização por "princípio" e "conjunturalmente". Resta saber, até que ponto, os filiados percebem essa diferença. Quando a "conjuntura" for outra, estariam favoráveis à municipalização? Qual seria a "conjuntura" desejável?

A APEOESP deflagrou em 1987 a campanha "Diga não a Municipalização", publicando boletins, cartazes, ofícios às Prefeituras e Câmaras Municipais e promovendo debates em muitos Municípios tendo em vista combater os programas de municipalização propostos pela Secretaria de Estado da Educação.

Os primeiros argumentos<sup>35</sup> apresentados pela entidade contra a municipalização do ensino foram: problemas de isonomia salarial e contratual dos professores; fragmentação pedagógica e administrativa; clientelismo político, nepotismo, "caciquismo"; desmobilização política da sociedade; "aprofundamento do papel da escola enquanto reprodutora do sistema"; a municipalização proposta é um mero repasse de verbas; e que este processo é resultado da ingerência do F.M.I..

A entidade afirma que "tem claro a função que os

-----

35. Os argumentos foram coletados das seguintes publicações: Boletim distribuído aos professores, prefeitos e vereadores no final de 1987; APEOESP em Notícias, S. Paulo, nº 145, janeiro/fevereiro de 1988, p. 6 e Suplemento de Educação, nº 159 setembro/outubro de 1989; "Boletim Urgente", APEOESP, agosto de 1989; e "Sala dos Professores, APEOESP, nº 15, 28 de agosto de 1987.

Municípios têm a cumprir na questão educacional", por isso mesmo, argumenta, lutou em função da fixação de 25% como percentual mínimo de aplicação em educação. Porém, propõe que estes valores sejam aplicados "especificamente na pré-escola".

Em relação à mobilidade dois professores, a entidade argumenta que "a questão da excessiva rotatividade não é uma questão meramente geográfica, mas está relacionada à procura de melhores salários e condições de trabalho", ocorrendo também "no interior" de um mesmo Município.

Como subsídio à discussão dos professores, a entidade reproduziu três artigos publicados pela revista ANDE. O primeiro, sem indicação de autoria, refere-se à municipalização do ensino no Chile, onde são apresentados o processo de implantação e os efeitos da mesma para o Municípios, para a qualidade do ensino e para o professorado. O segundo apresenta parte de um texto do Prof. Dr. Dermeval Saviani no qual o autor relata a dramática situação salarial dos professores municipais em vários Estados e apresenta sua proposta de um trabalho integrado entre as esferas do poder público. O terceiro artigo é de autoria de Lia Rosemberg, Mazda J. Nogueira e Selma G. Pimenta, no qual as autoras evidenciam as consequências possíveis no caso do Município contar "apenas com seus próprios recursos humanos e financeiros" para a área do ensino; a seguir apresentam algumas propostas: fortalecimento dos órgãos intermediários das secretarias estaduais; "em alguns casos" admitem que o Município

se encarregue da construção e da merenda; afirmam que aspectos locais devem ser considerados como ponto de partida e não de chegada dos currículos; e, por último, propõem a valorização do magistério para fixar o professorado no seu local de origem.

Além dos argumentos citados nos congressos da APEOESP e na campanha "Diga não à Municipalização", outros, contrários à proposta municipalizadora, foram levantados em reuniões e debates ocorridos em vários municípios quando da discussão do P.M.E.<sup>36</sup>.

Dentre os argumentos, contra a municipalização do ensino, estão os seguintes: risco de apequenar o currículo, por falta de recursos humanos; redução dos salários por falta de recursos financeiros; a municipalização pode levar à privatização; há dificuldades da população em controlar os atos das Prefeituras Municipais; os programas têm sido lançados por Decreto, sem consulta às entidades de classe e à comunidade acadêmica; o futuro governador poderá não se interessar pelos programas, daí não haver garantia de continuidade dos mesmos; haverá, ao contrário do que julga a Secretaria de Estado da Educação, um aumento do pessoal burocrático, porque os Municípios terão que implantar ou ampliar seus quadros; falta de credibilidade em relação ao governo estadual, como consequência

-----

36. Os argumentos foram elencados a partir da reunião ocorrida com o secretário estadual da educação e a diretoria da APEOESP, em 11 de agosto de 1989, e dos debates realizados no mesmo ano nos seguintes Municípios: Valinhos em 6 de setembro, Presidente Prudente em 26 de setembro, Piracicaba em 27 de setembro, Americana em 28 de setembro, Oswaldo Cruz em 20 de outubro, Penápolis em 26 de outubro, Registro em 10 de novembro, Atibaia em 20 de novembro e Rio Claro em 6 de dezembro.

da greve e em relação aos programas anteriores de municipalização uma vez que o Estado não cumpre com sua parte nos convênios; ausência do representante dos alunos na Comissão de Educação do Município; e lançamento de novos programas sem avaliar os que já estão em andamento.

A época de lançamento do P.M.E. (setembro de 1989) foi considerada inadequada porque o magistério sentia ainda os efeitos da greve: foram instauradas comissões processantes contra grevistas, houve proibição de afastamento sem vencimentos, imperava um descontentamento com os salários e havia a obrigatoriedade da reposição de aulas. Além disso, a nova L.D.B. estava, como ainda está, em elaboração, podendo trazer alterações neste setor.

A entidade propõe, ainda que, as verbas estaduais devem ser repassadas às Delegacias de Ensino ou Conselhos de Escolas e não aos Municípios, fortalecendo com isto a estrutura da Secretaria de Estado da Educação e procurando conter o processo de municipalização.

As demais entidades, embora não com a mesma veemência e nem com tantos debates e publicações, também se manifestaram contra os programas de municipalização.

A UDEMO - União dos Diretores de Escola do Magistério

Oficial - levantou os seguintes argumentos<sup>37</sup> contra a municipalização do ensino: implantação de programas por Decreto, sem ser antecedido por um amplo debate; possibilidade de dependência aos prefeitos, podendo estes provocarem ingerência político-partidária nas atividades escolares; e a falta de recursos para o desenvolvimento dos programas municipalizados. A entidade é contra a municipalização, afirmando que apoia a descentralização com o repasse de verbas para as Delegacias de Ensino.

O C.P.P. - Centro do Professorado Paulista manifestou<sup>38</sup> sua preocupação com o P.M.E. tendo em vista os seguintes pontos: haverá duplicidade de recursos humanos nas diferentes esferas de poder; problemas de isonomia salarial e contratual; não houve participação das entidades de classe na elaboração do Programa; a Comissão de Educação do Município poderá se constituir em uma estrutura paralela à da Secretaria de Estado da Educação; e dificuldade, principalmente nos grandes centros, em se determinar qual a comunidade servida pela escola.

A APASE - Associação Paulista dos Supervisores de

-----

37.Os argumentos foram levantados a partir das seguintes fontes: Jornal O Diretor, Encarte Especial, S. Paulo, ano II, nº 8, novembro/dezembro de 1987, pp. 1-8; reunião da entidade com o secretário estadual de educação em 14 de agosto de 1989; Congresso da ANPAE - Associação Nacional dos Profissionais de Administração da Educação, em 24 de novembro de 1989, em Ribeirão Preto.

38.Reunião da entidade com o secretário estadual da educação em 14 de agosto de 1989.

ensino mostrou-se<sup>39</sup> preocupada com os resultados dos programas desenvolvidos pela Secretaria de Estado da Educação, citando como exemplo o PROMDEPAR e a transformação das Delegacias de Ensino em unidades de despesa, uma vez que as verbas repassadas têm sido insuficientes. Em relação ao P.M.E., levantou preocupações com o poder dos prefeitos e de suas eventuais ingerências nas escolas. Mostrou-se favorável à existência da Comissão de Educação do Município, porém, destacou que os supervisores de ensino não estão representados na mesma; a participação deles, quando se der, será como representantes da Secretaria de Estado da Educação e não da própria categoria profissional. Por último registrou a preocupação com a falta de continuidade dos programas desencadeados anteriormente, uma vez que cada secretário tende a privilegiar aqueles que foram lançados em sua gestão.

O SINDIFUSE - Sindicato dos Funcionários da Secretaria de Estado da Educação, embora não seja uma entidade composta por docentes ou especialistas, foi incluída neste trabalho considerando que desempenham atividades de apoio ao ensino e porque também se manifestaram quanto à municipalização, sendo contrário à mesma. A entidade alega<sup>40</sup> que o PROMDEPAR afetou a organização sindical. Manifestou também a "necessidade de um amplo debate" para a elaboração e implantação de programas por parte da Secretaria.

-----  
39. Idem.

40. Reunião da entidade com o secretário estadual da educação em 21 de agosto de 1989.



## **2. Análise dos Argumentos**

Uma vez feita a apresentação dos argumentos favoráveis e contrários à municipalização do ensino, do ponto de vista dos representantes do governo estadual, municipal e das entidades de classe do magistério, passamos à análise dos mesmos, considerando os argumentos explicitados e aqueles considerados como pertencentes à agenda oculta, sem a pretensão de esgotá-los. Para esta tarefa vamos nos valer dos estudos desenvolvidos por educadores e cientistas sociais, dos dados da realidade e da legislação.

### **2.1. O Trabalho Conjunto: Estado/Município**

Nos documentos oficiais do Estado aparecem apelos aos Municípios para a execução de trabalhos "cooperativos", "solidários" e em "parceria", invocando-se a necessidade de um trabalho conjunto, conforme o Artigo 211 da Constituição Federal e os Artigos 238 e 240 da Constituição Estadual, já citados neste capítulo.

Uma análise do funcionamento do ensino paulista revela que antes mesmo desse discurso participacionista, portanto não em função dele, os Municípios já vêm aplicando em educação. Isto ocorre não só em virtude da destinação obrigatória de mínimos orçamentários para a educação, mas, sobretudo em função das necessidades da rede estadual. É comum nos pequenos e médios Municípios, que são a maioria no Estado de São Paulo, o diretor

da escola estadual ou os professores procurarem o dirigente municipal de educação, o prefeito ou os vereadores, em busca de soluções para os problemas que enfrentam. Raros são os Municípios paulistas que ignoram completamente as escolas estaduais e ocupam-se exclusivamente com sua própria rede de ensino.

A grande maioria dos Municípios, em menor ou maior grau, presta algum tipo de serviço à rede estadual, seja complementando com recursos próprios os programas municipalizados, seja destinando recursos humanos, financeiros e executando obras e reparos. A UNDIME-SP relacionou os principais encargos dos Municípios em relação à rede estadual, destacando os seguintes: pessoal à disposição das escolas estaduais, manutenção de prédios, material escolar, material de limpeza, equipamentos para a cozinha, transporte de material do Estado, pagamento de água e luz, há casos em que colocam telefone à disposição, chegando até a pagar aluguel de prédios para instalação de escolas<sup>41</sup>.

Pelo exposto, fica evidenciado que o Município não pode, como propõe a APEOESP, ocupar-se apenas da educação das crianças de zero a seis anos, não só pelo imperativo constitucional, que estende a sua atuação prioritariamente ao ensino fundamental (primeiro grau), como também pela própria situação da rede estadual que necessita da ajuda municipal.

Procedem as críticas aos programas padronizados que não consideram as diversidades locais, não levando em conta as

-----  
41. "Encargos dos Municípios com relação às escolas estaduais" - Texto nº 5, UNDIME-SP, novembro de 1987.

necessidades e possibilidades de cada Município. Procedem também as críticas aos programas que são elaborados sem um estudo prospectivo de seu impacto e de seus custos, trazendo como consequência as justas reclamações em relação aos recursos insuficientes, não atualizados e que não obedecem aos prazos estabelecidos.

Por estas razões é que entidades e prefeitos criticam o fato destes programas serem lançados por decreto e terem como base operacional os convênios. Estes são instrumentos ágeis, mas, são frágeis, uma vez que o Estado nem sempre é cumpridor das obrigações estabelecidas. Além disso, os convênios pressupõem adesão voluntária, daí não terem força para obrigarem os Municípios, que têm condições e não o fazem, a aplicarem no ensino de 1º grau, considerando que estes podem direcionar todos os seus investimentos para a pré-escola, comprometendo assim a oferta do ensino fundamental. Argumenta-se ainda que os convênios dão "margem à instrumentação política que pouco tem que ver com os interesses do ensino propriamente dito" (Barreto, 1989: 22).

Diante do descompromisso do Estado, o Município convênido vê-se obrigado a aumentar sua participação para que os programas não sofram solução de continuidade, o que traria maiores prejuízos aos alunos e problemas políticos para a administração local. Por isso, propõem que os programas devam se dar com base em lei, com a participação do legislativo estadual, garantindo assim, um debate mais amplo, sem no entanto submeter-se às imposições governamentais e/ou corporativas. Desta forma há não só garantia de continuidade dos programas, apesar da troca de secretários e governadores, como também garante-se que as partes

cumprirão o estabelecido e que os recursos virão no valor e tempo aprazados.

## **2.2. Eficiência e Eficácia**

O gigantismo da rede estadual, atendendo cerca de 6.000.000 de alunos, 6.000 escolas e 300.000 funcionários, presente em todos os Municípios paulistas, na zona urbana e na rural, é usado como explicação para a lentidão da máquina burocrática. É comum encontrarmos reclamações de professores e funcionários em relação ao tempo que têm que esperar para conseguir os benefícios que a lei lhes concede, como por exemplo os adicionais por tempo de serviço, as promoções ou a contagem de tempo para obter a aposentadoria.

A multiplicidade de órgãos, de unidades e sub-unidades, a superposição de programas, a falta de transparência administrativa e a interferência político-partidária, contribuem para que professores deixem a sala de aula e passem a trabalhar nas atividades-meio, privilegiando a burocracia em detrimento à sala de aula.

A desconcentração administrativa, a adoção de critérios mais objetivos e consentâneos com a finalidade educacionais, a transparência e o emprego da informática podem muito bem atenuar essa situação. Ainda assim, sem dúvida, nos Municípios, principalmente nos de pequeno e médio porte, o processo é mais ágil.

Por trabalharem com um número menor de pessoas, com uma

estrutura simplificada, com um processo de tomada de decisão mais ágil e com a proximidade das escolas, o Município consegue se mais eficiente que o Estado.

Os programas municipalizados apresentam também maior eficácia. Há um consenso de que tanto a merenda quanto as construções escolares, por exemplo, tendem a ser melhores quando o Município se encarregam das mesmas.

O argumento de que estes programas levam à economia de recursos humanos merece alguns reparos. Com sua adoção a Secretaria de Estado da Educação poderia enxugar sua máquina administrativa, porém, os Municípios tenderão a contratar mais funcionários para fazer frente a estes encargos. Não há um estudo que revele quantos funcionários o Estado "economiza" nestes programas, nem quanto os Municípios "gastam". Sabe-se que estes tiveram que aumentar seu pessoal, estruturar e/ou ampliar o setor de educação, enquanto que aquele não teve nenhum órgão suprimido em função destes programas.

Os mesmos reparos devem ser feitos em relação aos recursos econômicos. O dispêndio total com os serviços executados tendem a diminuir, embora a adoção de padrões qualitativamente superiores possam contribuir para aumentá-los. O Estado, sem dúvida, economiza, porém, os Municípios passam a ter maiores encargos financeiros a fim de que estes programas não pereçam e a qualidade dos mesmos sejam mantida ou melhorada.

### 2.3. O Cidadão e o Poder Local

Procede o argumento de que os programas municipalizados concorrem para o fortalecimento do Município, uma vez que, ao encarregar-se de determinados serviços, obras ou atribuições, tem-se a oportunidade de dar-lhes feição própria, fugindo da padronização, atendendo às necessidades locais, adequando-os às peculiaridades do meio. Este fortalecimento, por sua vez, tem como contra-partida o aumento da responsabilidade do poder local.

Argumenta-se também que o poder local está mais próximo do cidadão e que esta proximidade possibilita maior participação da comunidade. Sem entrar na discussão sobre a impropriedade do termo comunidade, não há dúvida de que a proximidade entre os usuários e o prestador de serviços, entre os cidadãos e as autoridades do Município, pode ensejar a participação. Mesmo quando esta venha a ser obstaculizada, ainda assim há maiores possibilidades de acompanhamento, fiscalização e avaliação das atividades desempenhadas.

As entidades de classe do magistério levantam suas preocupações com a face autoritária que o poder local pode assumir. Preocupam-se com a "prefeiturização" dos programas, com "a dependência das escolas aos prefeitos", e com a eventual ingerência partidária. Denunciam o caciquismo, o nepotismo, o clientelismo e o poder das oligarquias locais. Outros chegam a denunciar que "o coronelismo local, bastante presente dificulta sobremaneira o atendimento mais democrático da demanda" (Alves, Martins e Oyafuso, 1991: 84-85).

Existem possibilidades concretas de ocorrerem estas distorções. Embora o fenômeno coronelístico, tal como descrito no capítulo II, não tenha mais expressão, o clientelismo, com todas as suas consequências, ainda sobrevive e continuará sobrevivendo enquanto perdurarem as visões estereotipadas de poder e suas ações não forem barradas. O autoritarismo, em diferentes graus, ainda está presente nas relações entre o Estado e a sociedade. Ele só será atenuado ou extirpado à medida que a sociedade civil se organizar e exigir transparência administrativa, critérios claros e objetivos na formulação e execução de políticas públicas voltadas para a maioria da população. Porém, convém ressaltar que estes fenômenos não são exclusivos do Município, eles ocorrem também em nível estadual e federal.

É necessário lembrarmos também que a relação entre a escola e a população é, em muitos casos autoritária. Esse autoritarismo da escola se revela não só na relação pedagógica, como também nos ouvidos moucos que faz às solicitações da população. Em muitos casos, direções acomodadas e Conselhos de Escolas omissos obstaculizam a utilização das instalações físicas da escola para a prática de esporte ou para reuniões e eventos promovidos pelas entidades dos moradores da área, assim como cerceam a ampliação do atendimento escolar, representado pela criação de cursos noturnos, de segundo grau ou supletivo.

A criação da Comissão de Educação do Município, pelo P.M.E., mesmo considerando as críticas quanto a representatividade de seus membros (Alves, Martins e Oyafuso, 1991: 104), a forma com que a parte variável foi constituída (Maia, 1989: 15) ou ainda as dificuldades para sua implantação e

funcionamento<sup>42</sup> e a pequena difusão das mesmas<sup>43</sup>, não deixa de representar um primeiro passo no sentido de uma democratização na administração educacional, podendo se contrapor e denunciar as diferentes formas de autoritarismo assim como exigir transparência na gestão educativa.

A Comissão, nas palavras do então secretário Prof. Dr. Carlos Estevam Martins<sup>44</sup>, representam "uma nova ameaça uma vez que pode rumar em outras direções, criar novas realidades e colocar novas exigências para todos aqueles que até agora têm sido as principais figuras do processo educacional: o Governo do Estado, O Prefeito, os professores, diretores de escolas, supervisores, delegados de ensino, diretores regionais". Estas autoridades "se sentem de uma forma ou de outra abaladas e de algum modo ameaçadas (...) porque é um novo poder que está surgindo e que vai disputar espaço com aqueles que até aqui vinham dominando o processo decisório no setor educacional".

As Comissões de Educação dos Municípios não têm ainda a força antevista pelo então secretário. Porém, com toda a sua precariedade não deixa de ser um primeiro passo neste sentido. Uma vez implantadas, à medida que mostrarem trabalho, sensibilidade aos problemas existentes e apresentarem propostas

-----

42.Vários depoimentos no Fórum Estadual das Comissões de Educação dos Municípios, realizado em São Paulo, em 31 de julho de 1990.

43.Observação do Prof. José Luiz Guimarães em palestra proferida no Encontro Estadual de Educação, realizado em S. Paulo, em 5 de julho de 1991.

44.Relatório do Fórum Estadual das Comissões de Educação dos Municípios, Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Estado da Educação, S. Paulo, setembro de 1990, pp. 8 e 13.



de solução, serão legitimadas pela população e será difícil extingui-las ou não reconhecê-las.

#### **2.4. Qualidade do Ensino**

É fundamental que a questão da qualidade do ensino entre também no debate sobre a municipalização. De fato, não se centraliza ou se descentraliza o ensino apenas com preocupação administrativa. Há que se preocupar também com o fim último da escola que é o ensino. E este deve ser de boa qualidade.

Mas, como medir a qualidade do ensino? Uma resposta seria verificar os conteúdos aprendidos, a relevância dos mesmos, as habilidades adquiridas e as atitudes que os alunos tomam diante de determinadas situações. Uma vez que não se dispõem de estudos que revelem esses dados, vamos nos valer de alguns outros critérios. Para tanto, podemos analisar a formação do magistério e os índices de aprovação e reprovação dos alunos no ensino de primeiro e segundo graus.

Ao considerarmos o Brasil como um todo, verificamos que a maior parte dos professores leigos encontram-se na rede municipal. Porém, no Estado de São Paulo a situação não é a mesma. No capítulo II foi analisada a formação dos docentes paulistas nas diferentes redes de ensino. De acordo com o Quadro I, do capítulo citado, verificamos que no ensino de primeiro grau e pré-escolar há um menor número de professores leigos na rede estadual, comparando-a com a municipal. Porém, essa diferença é mínima, não atinfindo 1,00%. De outra parte, nestes dois níveis

de ensino, há um maior número de professores municipais, comparando-se com os estaduais, com curso superior. Ao considerarmos o ensino de segundo grau, que constitucionalmente não é da alçada municipal, verificamos que os professores que não tem formação em curso superior (exigência mínima para atuar neste grau) correspondem a 2,14% na rede estadual e 5,98% na municipal.

Pelo exposto, observa-se que não há diferença significativa, quanto a formação escolar, entre os professores da rede estadual e da rede municipal.

Os dados sobre a aprovação escolar no Estado de São Paulo, nas redes pública e particular estão nas Tabelas XV e XVI.

TABELA XV

Aprovação escolar no ensino regular de primeiro grau por turno e por dependência administrativa.

Estado de São Paulo: 1983-1986.

ANO	DIURNO			NOTURNO		
	Dependência Administrativa			Dependência Administrativa		
	Estadual	Municipal	Partic.	Estadual	Municipal	Partic.
1983	65,37%	69,58%	83,38%	46,44%	56,33%	70,45%
1984	70,71%	70,33%	84,12%	44,85%	53,30%	67,73%
1985	68,39%	71,14%	84,98%	45,93%	53,18%	67,28%
1986	67,83%	67,92%	84,78%	44,87%	45,69%	65,05%

FONTE: Dados brutos - Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo, S.E., anos: 1984, 1985, 1986 e 1987.

No ensino de primeiro grau, nos dois turnos, observamos que o ensino particular apresenta índices mais elevados de aprovação. Quanto às redes estadual e municipal, observamos que os resultados apresentados são semelhantes.

TABELA XVI

Aprovação escolar no ensino regular de segundo grau por turno e por dependência administrativa.

Estado de São Paulo: 1983 - 1986.

ANO	DIURNO			NOTURNO		
	Dependência Administrativa			Dependência Administrativa		
	Estadual	Municipal	Partic.	Estadual	Municipal	Partic.
1983	65,98%	75,74%	82,55%	54,57%	67,06%	72,61%
1984	65,42%	76,94%	81,24%	54,50%	67,19%	71,16%
1985	64,99%	79,36%	80,84%	53,60%	64,72%	70,27%
1986	66,22%	68,07%	78,31%	54,17%	62,52%	67,38%

FONTE: Dados brutos - Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo, S.E., anos: 1984, 1985, 1986 e 1987.

Verificamos que a rede municipal apresenta índices de aprovação superiores aos da estadual no ensino regular de 2ª série. É interessante observar que estes índices foram maiores no início da série, registrando queda no último ano. Também em relação ao ensino de segundo grau a rede particular apresenta maiores índices de aprovação. Observamos, ainda, que nas duas tabelas, os resultados do período diurno são superiores aos do

noturno.

TABELA TABELA XVII

Reprovação por avaliação no ensino regular de primeiro grau por turno e por dependência administrativa.

Estado de São Paulo: 1983-1986.

ANO	DIURNO			NOTURNO		
	Dependência Administrativa			Dependência Administrativa		
	Estadual	Municipal	Partic.	Estadual	Municipal	Partic.
1983	19,98%	19,23%	8,95%	20,60%	18,20%	11,19%
1984	13,73%	19,28%	8,94%	19,40%	23,07%	13,15%
1985	17,33%	18,27%	8,75%	18,78%	19,39%	11,16%
1986	17,45%	19,80%	9,60%	16,74%	16,67%	12,53%

FONTE: Dados brutos - Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo, S.E., anos: 1984, 1985, 1986 e 1987.

Os índices de reprovação por avaliação no ensino municipal são, com algumas exceções, ligeiramente superiores ao estadual. A diminuição percentual verificada no turno diurno da rede estadual em 1984, refere-se à entrada em vigor, neste ano, do ciclo básico, não havendo portanto reprovação na primeira série. Exceto no ano de 1986, nas duas redes públicas, e em 1983, na rede municipal os índices de reprovação por avaliação são menores no curso diurno. Tal qual nas tabelas anteriores, os

resultados do ensino particular são superiores aos das redes públicas.

TABELA XVIII

Reprovação por avaliação no ensino regular de segundo grau por turno e por dependência administrativa.

Estado de São Paulo: 1983-1986.

ANO	DIURNO			NOTURNO		
	Dependência Administrativa			Dependência Administrativa		
	Estadual	Municipal	Partic.	Estadual	Municipal	Partic.
1983	13,02%	12,88%	7,55%	15,21%	10,07%	6,59%
1984	12,31%	9,76%	7,87%	14,15%	10,71%	6,05%
1985	11,57%	9,34%	7,63%	14,48%	11,47%	6,93%
1986	10,79%	17,92%	9,25%	12,35%	12,53%	8,02%

FONTE: Dados brutos - Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo, S.E., anos: 1984, 1985, 1986 e 1987.

Os índices da rede estadual são maiores que os da municipal em todos os anos, exceto em 1986. Comparando-se este ano com os anteriores, na rede municipal, observamos que há um aumento considerável no índice, o qual se não for resultado de erro estatístico, está a merecer maiores estudos. A situação da rede particular é semelhante à da tabela anterior.

A soma das aprovações e reprovações por avaliação não

atinge a 100,00% porque há os casos dos alunos transferidos e dos reprovados por faltas.

Os dados apresentados nas tabelas são apenas indicativos e não conclusivos, uma vez que não dispomos de informações em relação aos conteúdos desenvolvidos, nem quanto aos critérios e formas de avaliação. Esta observação vale também para eventual comparação entre as redes públicas e a particular.

A movimentação dos alunos (aprovação, reprovação e evasão) e a formação dos docentes, considerando o país como um todo, revelam que o ensino municipal apresenta mais problemas que o estadual. Porém, no Estado de São Paulo, os dados apresentados mostram que a situação é outra.

Em determinados Municípios as escolas municipais são mais procuradas que as estaduais. Isto ocorre, por exemplo, em Cubatão (Alves, Martins e Oyafuso, 1991: 101) e em Sorocaba (Sandano, 1991: 193). É necessário que tenhamos claro porque ocorre essa procura maior. Pelas declarações do prefeito de Cubatão, nesta cidade a procura se deve à conservação dos prédios escolares municipais; Sandano, analisando o Município de Sorocaba, credita esta procura a um ensino municipal mais elitista<sup>45</sup>.

Estes argumentos são insuficientes para indicar que o ensino municipal paulista seja melhor que o estadual, muito embora, os dados anteriormente apresentados também não sejam suficientes para se afirmar o contrário.

-----

45. Em seu trabalho o autor se posiciona contra o ensino elitista.

Analisando a questão da qualidade de ensino, Barreto(1989:22) observou que mesmo "nas redes municipais mais bem servidas (quanto à infra-estrutura e quadros técnicos) que as estaduais, mostra repetidas vezes, que nem por isso o desempenho do aluno que as frequenta tem sofrido melhora significativa, prevalecendo, ao observar-se o movimento das matrículas, os mesmos e graves estrangulamentos nas demais redes de ensino".

Sobre o mesmo assunto, Maia(1989: 301) afirmou que é um equívoco atribuir ao ensino municipal um melhor padrão de competência em relação ao estadual ou vice-versa". Em uma mesma rede, acrescenta a autora, há diferenças entre as escolas. "Do centro para a periferia, do urbano para o rural, do município mais desenvolvido para o mais pauperizado, as distâncias qualitativas indicam uma possível 'adequação' da oferta de ensino aos padrões de exigência mais ou menos elevados da população".

Ainda em relação à qualidade do ensino, são levantados argumentos em favor da municipalização de vez que haveria a possibilidade de "integração do currículo à realidade do aluno", seriam respeitadas "as características sócio-culturais da comunidade", havendo então uma "maior adequação às diversidades locais".

Esta adequação curricular é válida, mas, não sabemos se as escolas municipais por elas se pautam. A legislação permite perfeitamente esta adequação curricular para as escolas de quaisquer redes. Porém, isto não ocorre na maioria das vezes, não só porque o professor pode ser um estranho ao meio no qual a escola se situa como, também, nem sempre sua formação escolar lhe dá condições para tanto. Além disso, indicativas nesta direção

implicam em um processo burocrático desencorajador.

Os contrários à municipalização alertam para o perigo da "fragmentação pedagógica" e do "localismo". Lembramos, todavia, que o ensino municipal se desenvolve sob a supervisão do Estado, que em relação ao currículo há mínimos federais e estaduais estabelecidos e que longe de empobrecer o ensino, os aspectos locais contribuem para o seu enriquecimento. A "realidade local e concreta do aluno" deve ser considerada como "ponto de partida do processo de aprendizagem", porém, "o ponto de chegada é a aquisição de conhecimentos comuns e universais, que podem se transformar em pré-requisitos para a oposição dos indivíduos à sua situação desfavorecida" (Mello, 1986: 127).

Na "Campanha diga não a Municipalização", afirmou-se que no ensino municipalizado há um "aprofundamento do papel da escola enquanto reprodutora do sistema". O fenômeno da reprodução, um dos assuntos predominantes nas discussões na década de 70, a partir da publicação da obra de Bourdieu e Passeron, já foi suficientemente discutido, havendo estudos e críticas acumulados a respeito do mesmo.

Afirmar que no ensino municipalizado o papel reprodutor da escola é mais profundo que no estadualizado, no mínimo, é desconhecer a questão. A escola, sob qualquer dependência administrativa, tem uma autonomia relativa, a contradição está presente nela, a violência simbólica encontra resistência e há uma dimensão histórica que leva à transformação e que não pode ser desconhecida. Pensar o contrário é cair no niilismo. É negar a própria história.



Um último ponto levantado em relação à qualidade do ensino, diz respeito à rotatividade dos professores. Esta movimentação faz com que o professor não se identifique com a escola e com o meio em que ela se localiza, além disso é causa de licenças e faltas.

Este problema está ligado à dinâmica demográfica. Assim, era comum nas décadas de 50 e 60 sobrarem vagas para professores nas regiões da Alta Paulista, Alta Sorocabana, Alta Araraquarense e Noroeste, além da Grande São Paulo. Atualmente, nesta última região ainda há falta de professores, porém naquelas não. Hoje as vagas encontram-se na região de Campinas, nas cidades que margeiam as grandes rodovias e naquelas que têm experimentado um crescimento acelerado.

Além do crescimento, nestas cidades, concorre para a falta de professores, os empregos com melhor remuneração oferecidos pelas indústrias e pelo setor de prestação de serviços.

Para enfrentar este problema, a municipalização é uma saída. Porém, pode se mostrar uma falsa solução à medida em que os salários propostos não forem competitivos com o mercado local e regional. Para a rede estadual, é provável que a regionalização dos concursos, tal como vem ocorrendo nos últimos anos concorra para atenuar o problema. Como esta medida é ainda recente, o tempo mostrará sua validade ou as necessárias correções.

Torna-se necessário também, que os professores que trabalham em escolas de difícil acesso e/ou no turno noturno e que apresentam maior assiduidade, sejam eles municipais ou estaduais, recebam uma complementação salarial.

As entidades de classe têm sido contra as diferenças salariais, exceto em relação ao curso noturno, porém, parece-nos ser este um caminho não só para diminuir a rotatividade dos docentes, com também para diminuir as faltas e licenças.

## 2.5. Vínculo Empregatício

Um dos problemas enfrentados nos programas municipalizados, que envolvem a contratação de pessoal, é o da isonomia salarial. Neste caso, a experiência do PROMDEPAR é exemplar, provocando disparidades salariais entre funcionários que exercem as mesmas funções.

O salário do pessoal municipal é, em geral, inferior ao da rede estadual, conforme dados do capítulo III. Este é um dos argumentos das entidades de classe contra a municipalização. A questão salarial só será equacionada à medida que o Estado exercer de fato, seu papel redistribuidor. Torna-se necessário estabelecer um piso salarial, cabendo ao Estado a complementação às Prefeituras Municipais que comprovadamente não tenham condições de assegurar aos seus docentes a paga estatuida.

Outro problema enfrentado diz respeito à isonomia contratual. Enquanto perdurarem regimes diferentes de contratos, com benefícios atuais e futuros desiguais, está se cometendo injustiça e comprometendo a eficiência do trabalho.

A Constituição Federal deu um primeiro passo em direção à solução da questão ao instituir o regime único. Porém, existe a possibilidade em determinado Município optar-se pela C.L.T. e não

pelo regime estatutário. Cabe lembrar que o problema da aposentadoria com salário digno afeta não só o pessoal do magistério mas toda a população. É necessário que as organizações da sociedade civil e os políticos comprometidos com a maioria da população lutem para se obter a justa paga aos da ativa e aos aposentados.

As entidades de classe do magistério foram constituídas a partir do vínculo empregatício com o Estado, incorporando um inexpressivo número de servidores municipais. Por isso, temem que a municipalização do pessoal concorra para a desmobilização da categoria, uma vez que, a se preservar a sua atual forma de composição, as entidades ficariam sem a maior parte de seus associados, em consequência perderiam força nos embates que travam com o governo estadual.

Estas preocupações procedem, uma vez que os dois governadores do período estudado tinham a intenção de municipalizar, todo o ensino de primeiro grau. Isto, porém, não foi possível devido à ferrenha oposição das entidades. Há também, juridicamente, empecilhos para a passagem compulsória do pessoal de uma para outra rede. Além disso, não nos esqueçamos que os prefeitos também não querem ter em seus quadros os atuais integrantes do magistério estadual, não só pela questão salarial como pela tradição de combatividade e enfrentamento que este pessoal tem demonstrado.

É necessário, porém, que as entidades de classe acolham também o pessoal municipal. Estes, hoje, nos Municípios menores e até mesmo nos médios, são frágeis e ficam à mercê dos prefeitos.

Considerando esta situação, uma entidade que congregasse os docentes municipais, em nível estadual, já seria um grande avanço. Isto até que o funcionalismo, nas diferentes localidades, ganhe força e organização que lhe dê condições de enfrentamento, garantindo salários mais dignos e ao mesmo tempo condições de fazer frente às eventuais retaliações ou perseguições do executivo.

## 2.6. Privatização

Um dos argumentos contrários à municipalização é que este processo conduz à privatização do ensino. O caso do Chile é usado como exemplo para essa assertiva. Por isso a APEOESP, tanto nos debates como em suas publicações alerta que este será o passo seguinte do processo.

Esta afirmação é feita porque uma das vertentes da descentralização propõe que esta ocorra do "Estado para a sociedade civil". Porém, conforme o capítulo I, esta não é a única vertente, há uma delas que propõe que o processo se dê "entre níveis do governo" (Lobo, 1990: 7). No mesmo sentido, Dowbor (1987: 18) mostrou que a centralização não tem necessariamente o seu oposto na privatização.

Uma análise dos programas, desenvolvidos no período, evidencia que os mesmos referem-se à descentralização entre as diferentes esferas de poder público, não se evidenciando, explícita ou implicitamente, um sentido privatizante.

Acrescenta a entidade que a municipalização e a

consequente privatização fazem parte das exigências do F.M.I. para acordos com países do terceiro mundo.

Em relação ao financiamento da educação para os países em desenvolvimento, o Banco Mundial, conforme Oliveira(1989: 38), sugere as seguintes medidas: a - "recuperação dos custos públicos da educação superior e reorientação do gasto público em favor dos níveis de ensino que ofereçam maior benefícios sociais"; b - "criação de um mercado de 'empréstimos' na área de educação, conjuntamente com um programa de bolsas seletivas, especialmente para o ensino superior"; c - "descentralização da administração da educação pública e fomento à expansão das escolas privadas e das escolas financiadas pelas comunidades".

Certamente foi a partir destas afirmações e, em especial da última medida, que a APEOESP incluiu esta referência ao F.M.I..

Ocorre que os programas desenvolvidos no período em estudo, além de não visarem a privatização não contaram com ajuda externa. Eles foram financiados por intermédio de transferências da União, com recursos do tesouro do Estado e com o próprio orçamento da Secretaria de Estado da Educação. O empréstimo solicitado ao Banco Mundial, durante a gestão Quércia, só concedido em 1991, referia-se às construções de escolas na região da Grande São Paulo e ao ciclo básico, não se destinando aos programas de municipalização.

## CAPITULO VI - CONCLUSÃO

O movimento pela descentralização do Estado intensificou-se no Brasil durante a década de 80 em consequência, dentre outras, das seguintes razões: o esgotamento do período autoritário militar, a transição democrática, a realização de eleições, a vitória da oposição nos principais Estados e nos Municípios mais expressivos, as pressões de diferentes entidades da sociedade civil, a Constituinte, a influência do neoliberalismo, os resultados obtidos nas reformas européias e o desenvolvimento de processos semelhantes em vários países da América Latina.

A Constituição Federal de 1988 incorporou propostas descentralizadoras reconhecendo o Município como parte integrante da federação, propiciando uma reforma tributária que aumenta a arrecadação dos Estados e Municípios, formalizando uma redistribuição de competências entre as três instâncias de governo e estabelecendo critérios para a participação popular.

Não há garantias de que estas conquistas, embora constantes no texto legal, se efetivem na prática. O governo federal já se posicionou contra a distribuição tributária, propondo uma nova centralização de recursos. Ao se manter a reforma tributária, muito provavelmente, novos encargos serão repassados aos governos estaduais e municipais, sendo necessários estudos para verificar se estas instâncias, de fato, têm condições e recursos para executá-los. A participação popular encontra barreiras para se efetivar, considerando o

estabelecimento de complicados processos burocráticos e pela determinação de elevado número de eleitores, fixado como mínimo, para deflagrar o processo.

Embora o neoliberalismo tenha como proposta "a desburocratização, a privatização e a descentralização" (Mattos, 1988: 28), esta não deve ser considerada como seu produto exclusivo. O neoliberalismo, na prática, examinando as experiências de países europeus e americanos, tem evidenciado que, em última instância, não descentraliza, uma vez que não só "diminui os recursos e as competências reais dos poderes locais, assim como os meios e a autonomia de funcionamento dos organismos que realizam atividades sociais", aumentando o "caráter tecnocrático-centralizador do Estado", bem como "a distância das classes populares em relação às instituições políticas com poder decisório" (Borja, 1987: 25-26). Portanto, apoiar a descentralização, como é o caso deste trabalho, não significa que se tenha optado pelo modelo neoliberal.

A descentralização no campo educacional brasileiro, que é o objeto deste estudo, tem como marco referencial o Ato Adicional de 1834, com a determinação de áreas de atuação dos governos central e do provincial, sendo reservado a este o ensino primário e o secundário em seu território. As Províncias, por falta de recursos, solicitaram auxílio dos Municípios a fim de desincumbirem-se da tarefa educacional. Então, desde o século passado, mais ou menos intensamente, conforme o período, os recursos disponíveis e as solicitações, os Municípios vêm-se envolvendo com as questões do ensino.

O envolvimento das três esferas de poder público com a

educação é, ainda, determinado pelo preceito constitucional da aplicação de mínimos orçamentários para esta área, ocorrendo tal exigência a partir da Constituição de 1934, excetuando-se a de 1937 e a exigência para a União e Estados na Emenda Constitucional de 1969.

A história recente registra que a descentralização do ensino foi defendida no "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" em 1932; foi tema de intensos debates ocorridos durante a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, registrando algum avanço do ponto de vista curricular; é retomada na Lei 5692/71, tanto na questão curricular quanto na administrativa, sendo que em relação a esta delega aos Estados o estabelecimento de suas responsabilidades e as dos Municípios, apontando para uma possível municipalização do ensino de primeiro grau, o que na prática não ocorreu, pelo menos não com a intensidade prevista pelo legislador.

A questão da municipalização do ensino voltou à discussão por ocasião da Constituinte. A Constituição Federal determina a atuação, "em regime de colaboração (Art. 211, "caput"), das três esferas de poder público, na organização de seus "sistemas de ensino", indicando que "Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar" (Art 211, § 2º). O "Sistema de Ensino do Estado de São Paulo", de acordo com a Constituição Estadual, será organizado "levando em conta o princípio da descentralização" (Art. 238). As Leis Orgânicas Municipais devem considerar esses preceitos maiores na determinação das atribuições e competências dos Municípios na



área educacional.

A descentralização do ensino brasileiro justifica-se, então, historicamente e encontra amparo na legislação, conforme o exposto. Considerando estes dois aspectos, podemos analisar a descentralização a partir de três âmbitos ou domínios: "pedagógico-curricular"; administrativo e de gestão financeira (Hevia, 1990: 23).

A descentralização curricular justifica-se pela vasta extensão territorial do país, pelas diferenças regionais e pelas especificidades locais. Para assegurar a unidade nacional e uma base mínima de conhecimentos, a Lei 5692/71 fixou as diferentes "camadas" dos currículos, determinando o núcleo comum e possibilitando a inclusão de conteúdos que constituem a parte diversificada. Embora, na prática, pelas razões expostas no capítulo I, os currículos não apresentem a variedade necessária. Do ponto de vista pedagógico é impossível pensar em centralização, não só porque seria um atentado à liberdade didático-científica, como também pela diversidade de formação dos docentes e das condições de trabalho que encontram.

A descentralização administrativa é vista como necessária não só em função da experiência que advém desde o século passado, a partir do Ato Adicional, mas também em função dos números atuais que o ensino público apresenta. Conforme estimativas do MEC, para 1989, no ensino público pré-escolar, de primeiro e segundo graus, o país contava com 25.881.000 alunos, 1.196.700 docentes e 198.023 estabelecimentos de ensino, além de um expressivo número de pessoal técnico-administrativo. Torna-se impossível, diante de tal volume, trabalhar eficientemente de

maneira centralizada.

Do ponto de vista financeiro os Estados e Municípios contam com recursos próprios, calculados a partir da receita de seus impostos e das transferências. Destas, para a área do ensino, a mais significativa é a do salário-educação, embora muito justamente se critique o processo burocrático que vai do recolhimento até a entrega dos valores e os critérios pelos quais a União exerce seu papel que deveria ser redistributivo e equalizador. Acresce que embora a reforma tributária, decorrente da Constituição Federal, tenha aumentado a participação estadual e municipal nos recursos, este aumento corre o risco de sofrer decréscimo em virtude da já citada iniciativa federal propondo reforma constitucional.

Há que se destacar ainda que o estabelecimento da obrigatoriedade da aplicação de mínimos constitucionais em educação, tem sido uma batalha difícil. Nem sempre as diferentes esferas de poder público fazem essa aplicação de acordo com o espírito do legislador. Não são raros os casos dos Municípios que têm suas contas rejeitadas pelos Tribunais de Contas pela não observação deste preceito.

Em consequência do exposto, temos no Brasil três redes de ensino público: a federal, a estadual e a municipal. A rede federal atua preponderantemente no ensino superior, a estadual no primeiro e segundo graus e a municipal no pré-escolar, embora estas três redes tenham, considerando o país como um todo, atuação em todos os graus de ensino.

Diante desta realidade fica evidenciado que o ensino

brasileiro não pode ser centralizado. Daí as propostas de desconcentração e de descentralização apresentadas e analisadas anteriormente.

A desconcentração é válida e necessária quando se refere à organização interior de cada rede de ensino. Porém, ela deixou de ser o objeto de estudo do presente trabalho uma vez que estamos preocupados com as relações intergovernamentais, mais especificamente entre Estado e Município, partindo da constatação da existência de redes de ensino geridas por estas instâncias e de programas conjuntos desenvolvidos pelas mesmas.

A descentralização do ensino pode se apresentar sob três modalidades: regionalização, municipalização e nuclearização (Casassus, 1989: 14-15). No caso brasileiro a regionalização, em nível provincial/estadual, vem sendo empregada desde o século passado, a municipalização vem sendo estimulada principalmente nas duas últimas décadas e a nuclearização, tal como concebida por este autor, não está sendo posta em prática.

Concluindo podemos afirmar que o ensino brasileiro não é centralizado, porém, a descentralização do mesmo não se dá completamente, uma vez que o governo central fixa parte do currículo escolar, além de determinar alguns parâmetros em relação aos aspectos administrativos e financeiros. Esta observação, em relação a determinados aspectos centralizados, é válida considerando tanto a atuação do governo federal em relação aos demais, quanto do governo estadual em relação ao municipal.

A situação do ensino público no Estado de São Paulo, que mais de perto interessa ao nosso estudo, é atípica em relação ao país, uma vez que a rede estadual paulista atendeu a 9,04% do

ensino pré-escolar, 78,55% do primeiro grau e 69,79% do segundo grau, conforme dados da Secretaria de Estado da Educação para 1990. No país como um todo, a rede estadual foi responsável por 25,50% da matrícula na pré-escola, 54,27% no primeiro grau e 58,41% no segundo grau, conforme dados estimados pelo MEC para 1989.

O ensino municipal paulista responde por 69,05% do atendimento pré-escolar, 9,30% do primeiro grau e 1,98% do segundo grau, conforme dados de 1990. Já no país como um todo, em 1989, o ensino municipal responsabilizou-se por 39,66% das matrículas da pré-escola, por 30,75% do ensino de primeiro grau e por 4,10% do ensino de segundo grau.

Conclui-se, então, por estas informações e pelos dados do capítulo III, que no Estado de São Paulo o ensino de primeiro e segundo graus é o mais estadualizado do país, enquanto que sua rede municipal tem atuado preponderantemente no ensino pré-escolar.

Esta presença da rede estadual em todos os Municípios, na zona urbana e rural, vem de longa data, constituindo-se em um ponto marcante na tradição paulista.

A rede estadual paulista, contava em 1990 com 5.501.438 alunos, 242.679 professores, 6.347 estabelecimentos de ensino, além do pessoal técnico-administrativo, referente ao ensino pré-escolar, de primeiro e segundo graus.

Há um reconhecimento que pelas dimensões que apresenta, por necessitar de maiores recursos e por problemas administrativos, a rede estadual não apresenta os resultados que

dela se espera, registrando altos índices de reprovação, de evasão e uma máquina burocrática lenta e pesada.

Para reverter esta situação há também um reconhecimento de que são necessárias mudanças profundas. Registra-se, igualmente, um consenso de que estas mudanças não devem levar à centralização. Porém há divergências em relação à direção que as mudanças devem tomar: o Estado propõe programas descentralizados, sob a modalidade municipalizadora; as entidades de classe do magistério propõem a desconcentração como solução para o problema.

A partir de 1983, com o governo Montoro e posteriormente com o governo Quéricia, foram desenvolvidos programas de municipalização do ensino, considerando a extensão da rede estadual e a insuficiência de recursos, tendo como argumentos a necessidade de um trabalho cooperativo entre estas duas esferas de poder, levando as mudanças à maior eficiência e eficácia, concorrendo assim para a participação e democratização do ensino.

Estes programas por romperem com a tradição, por trazerem novos compromissos para os Municípios e insegurança para o magistério, enfim por abrirem fendas que permitirão mudanças futuras mais profundas, foram duramente criticados sendo causa de renhidas polêmicas.

Além dos argumentos favoráveis e contrários aos programas, levantados pelas facções envolvidas, conforme análise feita no capítulo V, há que se explicitar ainda os argumentos não declarados, aqueles que pertencem à "agenda oculta". Assim, o Estado estaria concorrendo para a desmobilização do magistério,

livrando-se dos professores, de encargos obrigatórios, enfim se descompromissando com o ensino. Os Municípios, por sua vez, relutam em assumir programas, não só porque terão novos encargos, mas porque assumirão maiores responsabilidades uma vez que não poderão mais atribuir ao governo estadual a inoperância do sistema. As entidades do magistério opõem-se porque sabem que o poder local, pressionado pela população, irá cobrar a atuação dos docentes, sua assiduidade e comprometimento com a escola. É de se ressaltar ainda que a variável político-partidária também interfere nesta questão, seja para apoiar os programas, para atacá-los ou para não estendê-los a todos os Municípios.

Os programas municipalizados desenvolvidos no período foram:

1 - Municipalização da Merenda Escolar, desenvolvido a partir do quarto trimestre de 1983, atingindo em 1988 a 554 Municípios e atendendo a 3.659.858 alunos;

2 - Municipalização das Construções Escolares, a partir de 26 de setembro de 1985 e encerrado em 1986, envolvendo 136 Municípios em 1985 e 156 no ano seguinte, construindo, pelo convênio, 1595 salas de aula neste período;

3 - Municipalização do Ensino Pré-Escolar, desenvolvido em uma primeira etapa a partir de 26 de dezembro de 1983 encerrando em 1986, abrangendo, neste ano, 295 Municípios; em uma segunda etapa, a partir de 1987, a rede estadual passou a suprimir classes deixando este nível de ensino a cargo dos Municípios e com isto o Estado diminuiu suas matrículas, deixando de atender a 19.351 alunos;

4 - PROMDEPAR - Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual, a partir de 5 de agosto de 1987, envolvendo 331 Municípios, com a contratação de 6.623 funcionários, e 2.156 Associações de Pais e Mestres, com a contratação de 9.025 funcionários;

5 - P.M.E. - Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, a partir de 13 de setembro de 1989, envolvendo 341 Prefeituras Municipais, com a construção de pouco mais de 1.300 salas de aula, instalação de Centro de Material de Apoio Pedagógico em cerca de 160 municipalidades, além da previsão de criação do Conselho de Educação Municipal em cada Município conveniado;

6 - T.C.I. - Termo de Cooperação Intergovernamental, lançado em 24 de setembro de 1990, sendo viabilizado em 2 Municípios.

O programa que perdura por mais tempo e que atinge um número maior de Municípios e de alunos beneficiados é o da Municipalização da Merenda Escolar. Concorre para este feito a qualidade superior do serviço prestado, mostrando os Municípios condições de executá-lo melhor que o Estado. Há que se ressaltar que este convênio é renovado automaticamente, sem a necessidade de negociação entre as partes, com isto a Secretaria de Estado da Educação vê-se liberada de discussões periódicas com os Municípios. Por outro lado, constatamos o empenho dos diferentes secretários para que este convênio não fosse rescindido, já que para a Secretaria isto significaria dispêndio maior. Os Municípios, por sua vez, têm reiteradamente criticado a Secretaria em relação aos valores estabelecidos para o "per

capita" e o prazo em que os mesmos são liberados.

De outra parte, o programa que perdurou menos tempo e que atingiu menor número de Municípios foi o T.C.I. - Termo de Cooperação Intergovernamental. Isto ocorrendo, dentre outras, pelas seguintes razões: época imprópria do lançamento do Programa; troca de secretário, sendo que o atual não demonstrou interesse em continuá-lo; e, ao contrário dos programas anteriores, este propõe repassar aos Municípios a responsabilidade total pelo funcionamento das escolas.

É interessante observar que o programa envolvendo construções escolares, aparece em dois momentos no período - 1985 e 1986 e a partir de 1989 - envolvendo um grande número de Municípios, os quais sentem a necessidade de mais salas de aula e em condições de desempenhar as tarefas propostas pelo convênio. É de se ressaltar, no entanto, que os Municípios têm críticas quanto a participação do Estado em relação à atualização dos valores e dos prazos em que os mesmos são repassados. Estas reclamações partem de um número considerável de Municípios, porém, não de todos os que participam do convênio.

O P.M.E. foi o programa que mais polêmicas gerou, tendo em vista a abrangência da sua proposta e a época de seu lançamento, este ocorrendo após a maior greve já deflagrada pelo magistério estadual. Porém, além da criação das Comissões de Educação dos Municípios, limitou-se às construções escolares e ao material de apoio pedagógico, ainda assim estes não foram distribuídos a todos os Municípios conveniados. O não oferecimento de todas as ações previstas gerou frustrações



naqueles que viam nesta iniciativa a possibilidade do desenvolvimento de um trabalho conjunto entre o Estado e os Municípios, no qual os vários programas em andamento seriam coordenados e agrupados em um único convênio.

O programa de municipalização da pré-escola é o único não institucionalizado, não havendo um convênio entre as partes, baseando-se apenas em acordo verbal. Em alguns casos a Secretaria de Estado da Educação extingue ou remaneja estas classes sem sequer comunicar ao órgão municipal de educação. Embora a atuação estadual seja pequena nesta faixa etária, a adoção deste programa evidencia um descompromisso do Estado (Maia, 1989: 217-218) uma vez que, apesar da contínua expansão da rede municipal, há ainda crianças sem atendimento neste nível de ensino.

Dos programas desenvolvidos, o PROMDEPAR é o que tem gerado maior número de problemas, principalmente em relação aos baixos salários, à conseqüente rotatividade do pessoal e aos problemas administrativos oriundos da não existência de isonomia salarial e contratual. Urgem estudos mais profundos sobre a questão e propostas de solução, uma vez que em 1993 vencem os convênios celebrados com 314 Municípios, compreendendo 6.623 funcionários, e com 1.233 Associações de Pais e Mestres, abrangendo cerca de 5.300 funcionários. Os primeiros, se não houver nenhuma proposta de solução para o impasse, incorporarão estes funcionários ao seu quadro de pessoal. Porém, o problema maior está no segundo caso, considerando que, as citadas Associações não têm recursos próprios para continuar pagando este pessoal e nem para rescindir seus contratos.

Os programas analisados apresentam problemas, conforme

os capítulos IV e V, por isso mesmo devem ser reavaliados, alterados, adequados à realidade e, quando for o caso, os responsáveis devem ter a coragem de extingui-los. Porém, entendemos que esta via de trabalho conjunto entre Estado e Município não deve ser abandonada. Os problemas educacionais que enfrentamos são de tal magnitude que nenhuma destas instâncias, em separado, poderá resolvê-los, não prescindindo, ainda, da ajuda federal para fazer frente às necessidades.

Em relação à descentralização sob a modalidade municipalizada, cabe um esclarecimento que parece esquecido ou não percebido pelos que a ela se opõem: não existe municipalização total. A Constituição Federal, a Estadual e a legislação do ensino estabelecem as competências das diferentes esferas de poder em relação à educação. Não é possível, por exemplo, que uma escola municipal crie um currículo passando por cima destas normas, daí a não constatação de existência da fragmentação curricular. Não é possível, pelo menos no Estado de São Paulo, que o Município instale sua escola em qualquer prédio ou que contrate professores com qualificações outras que não as estabelecidas. Não nos esqueçamos de que o ensino municipal está sob a supervisão estadual e que esta obedece a critérios estabelecidos para autorizar a abertura e fiscalizar o funcionamento das escolas.

Os programas analisados, excetuando-se o T.C.I. e o da pré-escola que visavam a formação ou ampliação de rede municipal própria, referem-se a atividades específicas a serem desenvolvidas pelo Município, tendo em vista a rede estadual. Em

consequência, quando se fala em municipalização, no caso paulista, com as exceções citadas, está se referindo a programas que visam o desenvolvimento de um trabalho conjunto entre as duas esferas de poder público nas escolas estaduais.

Um segundo esclarecimento refere-se à questão dos recursos financeiros. É evidente que se os programas propostos contarem apenas com recursos municipais, os mesmos se tornam inviáveis. O Município por si só não tem condições de manter toda a rede de ensino de seu território. O reconhecimento desta situação não é recente. Anísio Teixeira (1957: 22-43), ao propor a municipalização do "ensino primário", prevendo este problema, estabeleceu como condição essencial a instituição da "quota municipal" de educação, calculada com base no "custo da classe".

Sendo uma verdade que o Município sozinho não tem condições financeiras de manter toda a rede de ensino, não é menos verdadeira a constatação de que esta afirmação é válida para as demais esferas de poder. Prevendo esta situação de carência, não só de recursos financeiros, de cada rede de ensino considerada isoladamente, é que a Constituição Federal estabeleceu, no Artigo 211, que a "União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino".

Reconhecemos, porém, que esta preocupação com os recursos financeiros se estriba no não cumprimento por parte do Estado de todas as suas obrigações. Daí a necessidade do estabelecimento de critérios claros para a determinação dos valores envolvidos nos programas, do repasse automático e atualizado dos mesmos, de acordo com prazos pré-estabelecidos.

Tendo em vista estes problemas de repasse de valores propomos que os mesmos sejam estabelecidos em lei e não com base em convênios, já que estes podem, mais facilmente, serem descumpridos pelo Estado.

Outro problema enfrentado é o da não continuidade dos programas, os quais recebem recursos financeiros e grande incentivo dos secretários que os lançam, sendo relegados a um segundo plano pelos sucessores. Esta não continuidade gera descrença em relação às iniciativas estaduais, comprometendo a adesão a futuros programas e miniciando os que são contrários a este tipo de trabalho conjunto.

A não continuidade dos programas está diretamente ligada à inexistência de um Plano Estadual de Educação e à rotatividade dos secretários estaduais. Para um período de oito anos, de 1983 a 1990, tivemos sete secretários, cada um deles com a preocupação de marcar sua passagem com iniciativas próprias. Daí a multiplicação de programas, o direcionamento dos incentivos aos que foram lançados na própria gestão e a colocação no limbo dos demais. Os Municípios que aderem aos programas recebem recursos para iniciá-los e, ao longo do tempo, vêm-se praticamente sozinhos, arcando com a maior parte dos encargos, não denunciando os convênios para não prejudicar o atendimento aos escolares. Para fazer frente a estas despesas, são obrigados a abrir mão de programas próprios, prejudicando a expansão e/ou melhoria de suas próprias redes.

Criticamos também a falta de acompanhamento e avaliação dos programas desenvolvidos. Salvo no caso das construções

escolares, nos demais os valores são repassados e não há retorno do trabalho desenvolvido. Há que se ressaltar o acompanhamento inicial feito às Comissões de Educação dos Municípios, porém, não houve quaisquer tipos de cobranças aos Municípios que não as instalaram.

Acrescente-se que os órgãos intermediários da própria Secretaria de Estado da Educação e a supervisão de ensino nem sempre se envolvem nestes programas, em consequência o acompanhamento e a avaliação dos mesmos ficam prejudicados. Percebe-se que é feito um grande esforço no sentido de conquistar os prefeitos para que façam suas adesões aos programas, porém, em relação ao pessoal da Secretaria isto quase nunca ocorre, ficando as informações nas mãos de pequeno grupo, sendo que os demais não se sentem responsáveis por estas iniciativas.

Quanto a participação da "comunidade" nos diferentes programas, verificamos que a mesma fica muito aquém das expectativas. Os Conselhos Municipais de Merenda, por exemplo, não funcionaram na grande maioria dos Municípios. Já as Comissões de Educação dos Municípios, representam um passo em relação à participação, apesar dos problemas levantados quanto a sua composição e difusão. Acreditamos, porém, que elas representam uma iniciativa que merece todo apoio e, sem dúvida, constituem o germe para uma participação maior da sociedade nas questões educacionais. Por razões estratégicas, para tentar garantir a aceitação dos mesmos por parte do poder local, lançou-se o colegiado como órgão consultivo. Cremos, porém, que ao vingar seu crescimento os mesmos evoluirão para se tornarem deliberativos, tendo então maiores condições para exercer as funções que dele se

espera. Vemos, com esperança as iniciativas de alguns Municípios (poucos, na verdade), que mesmo não participando do P.M.E., têm implantado colegiados para área educacional.

A participação da sociedade nas questões educacionais está ainda em seus passos iniciais. É necessário que a mesma seja incentivada, não só nas já citadas Comissões de Educação dos Municípios, como também em nível de escolas. Na rede estadual, assim como em várias redes municipais, temos as Associações de Pais e Mestres e os Conselhos de Escola. A primeira tem se preocupado apenas com aspectos assistenciais, desempenhando um papel necessário dada a precariedade das escolas. A segunda tem um papel diferente, preocupando-se com as questões educacionais, com a finalidade própria da escola; porém, a mesma nem sempre tem exercido a contento suas funções, em virtude do autoritarismo de muitas direções e da omissão dos demais, principalmente dos professores que devem ser os mais informados sobre o funcionamento deste colegiado.

A participação da sociedade, tanto em nível de escola quanto de sistema escolar, deve ser garantida, uma vez que este é um dos meios de expressão do exercício da cidadania.

Os programas descentralizados devem ser elaborados não visando a descentralização por si mesma, porém, tendo como objetivo a criação das condições necessárias para a melhoria da qualidade do ensino e sua democratização, visando a incorporação à escola dos que dela se acham afastados, possibilitando a todos o acesso e a permanência com aproveitamento.

Torna-se necessária uma definição a respeito do que

seja o trabalho conjunto entre as diferentes esferas de poder. Esta indefinição tem sido causa da existência de programas superpostos, da duplicação de recursos e multiplicação de projetos. Além disso, tem sido usada como desculpa para a omissão de Municípios que, embora tendo condições, não atuam no ensino de primeiro grau ou o fazem aquém de suas possibilidades, deixando para o Estado a atuação neste grau.

O trabalho conjunto deve ser considerado como uma via de mão dupla. O Município não pode ser relegado a um papel secundário, tal como ocorre na maioria dos programas, sendo solicitado apenas como executor, ficando sua atuação "ao sabor das determinações do Estado" (Barreto: 1990:22).

Esta via de mão dupla deve possibilitar a colaboração do Município para com as escolas estaduais, tal como ocorre na grande maioria das vezes. Deve, também, levar "Estado e União (a) colaborarem financeira e tecnicamente com o Município na manutenção" de sua rede de ensino pré-escolar e/ou de primeiro grau (Palma Filho, 1990: 34), realizando assim o papel redistributivo e compensatório que lhes compete. Esta colaboração faz-se necessária também para a implantação e desenvolvimento da estrutura administrativa do setor educacional dos Municípios, assim como para atualização do pessoal do magistério.

Além dos já citados papéis redistributivo e equalizador desempenhados pela União e pelos Estados, há que se preservar, ainda, ao primeiro a competência na determinação das grandes linhas e diretrizes gerais da educação e ao segundo na normatização, uma vez que há necessidade de se garantir a consecução de objetivos comuns e a observação de patamares

mínimos de atuação, dadas as diversidades de condições regionais e locais.

É necessário que haja consonância entre os Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação, possibilitando assim uma atuação integrada e continuada, não ficando o ensino na dependência de eventuais mudanças de pessoas em cada uma destas esferas e nem a determinação das prioridades ao sabor das idiossincrasias dos eventuais ocupantes de cargos.

É necessário também que haja uma atenção especial ao pessoal docente municipal. Não basta, como foi visto, apenas a existência do Estatuto do Magistério, é necessário que o mesmo contemple de maneira explícita as condições de ingresso e de demissão, que estabeleça um plano de carreira e salários dignos. Caso contrário o ensino municipal será apenas o estágio inicial, servindo para os docentes adquirirem experiência enquanto não obtêm vaga no magistério estadual, tal como se verifica na maioria dos Municípios. Justifica-se ainda a existência do Estatuto por representar uma arma, se observadas as prescrições citadas, contra o clientelismo que ainda viceja em nosso meio.

É necessário ainda que os programas municipalizados sejam elaborados considerando as diferentes realidades, as necessidades e possibilidades concretas de cada Município, tendo em vista a consecução dos objetivos estabelecidos nos planos citados. Há Municípios que dispõem de recursos humanos tais que os habilitam a manterem redes próprias de ensino e, nestes casos, julgamos salutar que assim procedam. Outros, mesmo com a reforma tributária, ainda não apresentam estas condições, no entanto,



podem, à medida de seus recursos, participar dos programas em parceria com o Estado. Desta forma, respeitando-se a situação de cada Município, sem a utilização de programas padronizados, é perfeitamente possível o desenvolvimento de propostas envolvendo as duas instâncias.

A questão educacional tem que ser levada a sério, não contribuindo para tal a multiplicidade de programas desconexos, as prioridades sendo substituídas em função de cada secretário, os programas sendo lançados com publicidade e logo depois abandonados (só sobrevivendo graças a participação cada vez maior dos Municípios), as propostas que são anunciadas e depois não efetivadas e os projetos que são elaborados sem um estudo de seu impacto e das condições necessárias para sua implantação. Em decorrência os programas não devem ser pontuais e fragmentados, porém, devem possibilitar uma abordagem globalizante, com garantia de organicidade e coerência entre os mesmos.

Há que ser superada a atual situação de distanciamento entre as redes municipais e estaduais de ensino. É possível a realização de um trabalho harmônico, com objetivos comuns, compartilhando recursos materiais e humanos, evitando duplicações, superposições e superando as barreiras e disputas que já não fazem sentido. A existência das redes municipais e estaduais é amparada pela legislação e legitimada pelos usuários. Assim, não faz sentido propor a existência exclusiva da rede estadual ou que os Municípios atuem apenas na pré-escola, reservando-lhes um papel de mero coadjutor em relação ao ensino fundamental (de primeiro grau).

A diferença entre as dependências administrativas a que

pertencem as escolas só é percebida pelo pessoal docente e administrativo. Para o povo trata-se simplesmente de escola pública e este conceito de escola pública, seja ela municipal ou estadual, é que deve ser resgatado, superando as diferenças e distâncias hoje existentes tendo em vista os objetivos que as unem. A superação destas barreiras e distâncias só será possível com o desenvolvimento de um trabalho conjunto Estado e Município.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Maria T. de Macedo. Descentralização da administração do ensino público estadual: a transformação das Delegacias de Ensino em unidades de despesa - o caso de Mogi-Mirim. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas 1989.
- ALVES, M. L., MARTINS, A. M. e OYAFUSO, A., Acompanhamento e avaliação do processo de Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo. São Paulo, mimeo, 1991.
- ALVES, Odair R., O Município: dos romanos à Nova República. S. Paulo, Cia Editora Nacional, 1986.
- A Política Educacional do Estado de São Paulo: Documento de Apoio à Campanha Eleitoral do P.M.D.B. S. Paulo, Fundação Pedroso Horta, mimeo, 1982.
- ARELARO, Lisete R. G., A descentralização na lei 5692/71: coerência ou contradição ? Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, USP, 1980.
- , A (ex)ensão do ensino básico no Brasil: o avesso de um direito democrático. Tese de doutorado, Faculdade de Educação, USP, São Paulo, 1988.
- , Municipalização do ensino: avaliação preliminar. Revista Educação Municipal, ano 2, nº 4, maio de 1989.
- AVILA, Vicente F., Escola Básica: Municipalização e acesso democrático. S. Paulo, UNICAMP/Cortez Editora, Revista Proposições, ano 1, nº 1, março de 1990.
- , No Município a Educação Básica do Brasil. Maceió, Secretaria de Estado da Educação de Alagoas, 1985.

AZEVEDO, Fernando de, A cultura brasileira - introdução ao estudo da cultura no Brasil. S. Paulo, Melhoramentos, 4ª ed., 1964.

-----, A educação entre dois mundos. S. Paulo, Ed. Melhoramentos, s/data.

BARANDA, Mariuza da S., Retrato do Município em uma perspectiva de Municipalização do ensino. Um estudo de caso: o Município de Niterói. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1981.

BARROS, Roque S, de (org.), Diretrizes e Bases da Educação Nacional. São Paulo, Pioneira, 1960.

BARRETO, Elba S. de Sá, A universalização do ensino fundamental e o papel dos municípios contribuição à sua redefinição. São Paulo, Cortez Editora, ANDE, ano 9, nº 16, 1990.

-----, O Ensino Fundamental na Política Nacional de Educação - Alguns Aportes, S. Paulo, mimeo 1989.

BARRETO, Elba S. de Sá e ARELARO, Lisete R. G., A Municipalização do ensino de 1º grau: tese controversa. Brasília, Em Aberto, ano 5, nº 29, jan/mar, 1986.

BOGUS, L. M. M. e BAENINGER, R., Reorganização espacial da população no interior paulista. S. P., Fundação SEADE, São Paulo em Perspectiva, 3(3), jul/set, 1989.

BORJA, J. e outros, Descentralización del Estado-movimiento social y gestión local. Santiago, ICI/FLACSO/CLACSO, 1987.

BARRIO, Eusébio G., Vantagens e desvantagens da Municipalização do Ensino no Mato Grosso do Sul. Dissertação de Mestrado. Escola de Sociologia e Política, São Paulo, 1985.

BRASIL, Conselho Federal de Educação, Pareceres: nº 45/72 e nº

76/75.

-----, Leis, Decretos, Constituições Brasileiras. Lei nº 4.024/61, nº 5537/68, nº 5540/68, nº 6536/78, nº 5692/71 e nº 7348/85; Decreto Lei: nº 200/67, nº 835/69 e nº 872/69.

-----, MEC, A educação nos anos 80. Brasília, 1990.

-----, MEC, Elaboração do Estatuto do Magistério Municipal: procedimentos básicos. Brasília, 1986.

-----, MEC, O professor municipal no Brasil. Brasília SEB, 1987.

-----, MEC, O professor municipal em dados. Brasília, 1988.

BRASILEIRO, Ana Maria, O município como sistema político. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1973.

BROOKE, Nigel, Os condicionantes da descentralização da educação: um roteiro de estudo. S. Paulo, Caderno de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, nº 70, agosto de 1989.

BUFFA, Esther, Ideologia em conflito: escola pública e escola privada. S. Paulo, Cortez e Autores Associados, 2ª ed., 1983.

BURSZTYN, Marcel, O poder dos donos - planejamento e clientelismo no nordeste. Petrópolis, Vozes, 1985.

CANDIDO, Antonio. Os parceiros do Rio Bonito - Estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida. S. Paulo, Livraria Duas Cidades, 5ª edição, 1979.

Carta do IV Fórum dos secretários municipais de educação do Rio Grande do Sul. São Paulo, Revista Educação Municipal, nº 5, novembro de 1989.

CASASSUS, Juan. Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas. Santiago, Chile, mimeo, 1989.

CASTRO, José Nilo de., Morte ou ressurreição dos municípios ?  
Estudo da autonomia municipal no Brasil e na França. R.J.,  
Forense, 1985.

CASTRO, Maria H. G., Governo local, processo político e  
equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. Campinas,  
NEPP/UNICAMP, Caderno de Pesquisa, nº 3, abril, 1988.

CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO, Educação no Brasil  
1987-1988. S. Paulo, CEDI, Aconteceu Especial nº 19, 1991.

Collor II - a missão, Isto é/Senhor, 28 de agosto de 1991, pp. 38  
e 39.

Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar destino  
de aplicação, pelo Ministério da Educação, dos recursos  
provenientes da Emenda Falção, Relatório final, mimeo, 1989.

Congresso Estadual de Educação, abril de 1991-Anhembi, S.P.,  
APEOESP em Notícias, Suplemento, nº 172, maio/junho de 1991,  
p. 6.

Congresso Unitário: Resoluções, Piracicaba - 1990, S.P., APEOESP  
em Notícias, Encarte, nº 168, outubro/novembro de 1990, p.8.

COSTA, Heloísa P. O. da, Municipalização do ensino de 1º grau:  
uma estratégia de descentralização. Dissertação de Mestrado,  
Niterói, Faculdade de Educação, Universidade Federal  
Fluminense, 1977.

CURY, Carlos Roberto J. e NOGUEIRA, Maria Alice L. G. e outros,  
Escola pública, escola particular e a democratização do  
ensino. São Paulo, Cortez e Autores Associados, 1985.

Constituinte da Educação Básica. S. Paulo, Revista Educação  
Municipal, Ação Direta/Cortez Editora, ano 2, nº 5, novembro

de 1989.

CPERS - denuncia a municipalização do ensino no Rio Grande do Sul. São Paulo, Revista Educação Municipal, nº 4, maio de 1989.

Cruzeiro, êxito em dois tempos: reflexões e avanço de propostas, S.P., APEOESP em Notícias, Encarte, nº 144, novembro/dezembro de 1987, pp. 1-2.

CUNHA, L. A. R. da, Educação, Estado e Democracia no Brasil. São Paulo, Cortez Ed., R. J., Ed. da U.F.F.; Brasília FLACSO do Brasil, 1991.

DANIEL, Celso, Poder local no Brasil urbano. São Paulo, Espaço & Debate - Revista de Estudos Regionais e Urbanos, nº 24, 1988, pp. 26 a 39.

DELGADO, GARAY e outros, Descentralización y democracia - gobiernos locales en América Latina. Santiago, CLACSO/SUR/CEUMT, Barcelona, 1989.

Desafios. Brasília, UNIME INFORMATIVO, ano I, nº 5, setembro de 1988.

DINIZ, Eli, Voto e máquina política. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

DOWBOR, Ladislau, Introdução ao Planejamento Municipal. S.P., Brasiliense, 1987.

DURHAN, Eunice R., A caminho da cidade. S. Paulo, Ed. Perspectiva, 1987.

Editorial. S. Paulo, Revista Educação Municipal, Ação Direta/Cortez Editora, ano 2, nº 5, novembro de 1989.

ESTADO DE MINAS GERAIS, Decretos: nº 27452/87, nº 29164/88 e 29508/89.

ESTADO DE SÃO PAULO, Leis, Leis Complementares e Decretos. Leis: nº 10.038/68, nº 10.125/68, nº 4.021/84 e nº 7398/85; Leis Complementares: nº 343/84 e nº 444/85; Decretos: nº 21.074/83, nº 21/810/83, nº 22.077/84, nº 22.379/84, nº 23.632/85, nº 24.929/86, nº 25.469/86, nº 25.753/86, nº 27.265/87, nº 28.170/88, nº 30.375/89 e nº 32.392/90.

-----, Secretaria de Estado da Educação, A questão do transporte escolar. A.T.P.C.E., Equipe Técnica de Análise Administrativa, mimeo, 1990.

-----, Considerações preliminares para um projeto de regionalização na região de Jaú. C.E.I., mimeo, 1987.

-----, Secretaria de Estado da Educação, Conselho Estadual de Educação, Parecer nº 77/77.

-----, Fórum Estadual das Comissões de Educação dos Municípios. S.P., CEPAM, FDE, FUNDAP, 1990.

-----, Municipalização da merenda escolar. D.A.E., mimeo, 1986.

-----, Relatório. A.T.P.C.E., Grupo de Trabalho da Jornada Única Docente e Discente, mimeo, 1989.

-----, Relatório PROFIC. A.T.P.C.E., Grupo de Trabalho do PROFIC, mimeo, 1989.

-----, Secretaria de Estado da Educação, Resoluções: nº 265/87, nº 299/87, nº 17/88, nº 10/90, nº 22/90.

ESTESO, Roberto, . Descentralización político-administrativa del processo descentralizador en el caso argentino. Buenos Ayres, mimeo, novembro, 1988.

FAORO, Raymundo, . Os donos do poder. 2 volumes, Porto Alegre,



- Globo, 3ª ed., 1976.
- FELIX, Maria de Fátima C., Municipalização do ensino de 1º grau - Uma proposta de democratização ou sonegação da educação destinada às classes populares ? São Paulo, Revista Educação e Sociedade, ano XI, nº 35, abril, 1990.
- FERREIRA, C. E. C., Projeções demográficas para São Paulo. S.P., Fundação SEADE, São Paulo em Perspectiva, 1(2), jul/set, 1987.
- FLEIUSS, Max, História Administrativa do Brasil. S. Paulo, Cia Melhoramentos, 2ª ed., 1925.
- Fleury vincula ajuda ao "sinal verde" dos diretórios municipais diz Colla, Diário de Santa Bárbara, 20 de agosto de 1991, p.5.
- FONSECA, J. P., Municipalização da merenda escolar paulista. S.P., Ação Direta/Cortez Editora, Revista Educação Municipal, ano 1, nº 3, dezembro de 1988.
- FREITAG, Bárbara. Escola, Estado e Sociedade. S. Paulo, Editora Moraes, 4ª ed., 1980.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM, A Educação nos municípios paulistas - 1987, S. Paulo, 1989.
- FUNDAÇÃO SEADE, A Economia Paulista na Década de 80. S. Paulo, s/data.
- GIRALDELLI, B.W., O que muda na composição e no volume da população paulista até o final do século XX. S.P., Fundação SEADE, São Paulo em Perspectiva, 3(3), jul/set, 1989.
- Greves reduzem o ano letivo em todo o país, Folha de S. Paulo, 30 de setembro de 1991, p. I-6.
- GUIMARÃES, J. L., Desigualdades Regionais e Municipalização do Ensino em São Paulo: Uma Avaliação da Execução do Decreto 30.375/89. Dissertação de Mestrado, UNESP, Marília, 1991.

- HAIDAR, M. de Lourdes M., O Ensino Secundário no Império Brasileiro. S. Paulo. Ed. USP/Ed. Grijalbo Ltda, 1972.
- HEVIA, Ricardo R., La política de descentralización de los sistemas de educación básica y media en América Latina - estado del arte. Santiago, Programa Interdisciplinário de Investigaciones en Educación, PIIE, mimeo, 1990.
- HEVIA, Ricardo e NUÑES, Ivan, "Crisis en la relación centralismo-descentralismo en América Latina" in Sindicalismo Docente, Estado y Educación en América Latina. Santiago-Chile, PIIE/CMOPE, 1989.
- IBAM - Centro de Pesquisas Urbanas. O Município e a educação. R. J., 1981.
- IANNI, Octávio. O colapso do populismo na Brasil. R. J. Civilização Brasileira, 1971.
- JAGUARIBE, Hélio, Política de clientela e política ideológica. S. Paulo, Revista Digesto Econômico, nº 68, julho de 1950.
- LEAL, Victor N., Coronelismo, enxada e voto. São Paulo, Alfa-Omega, 3ª ed., 1976.
- LIMA, Chopin T. de, A constituição estadual e a educação. Folha de São Paulo, 11 de julho de 1989, p. A-3.
- , Educação em São Paulo: Diretrizes Básicas do programa de governo. São Paulo, F.D.E., 1987.
- , Educação nosso Desafio. S. Paulo, F.D.E., 1987.
- LOBO, Thereza, Descentralização: conceitos, Princípios, Prática Governamental. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, Cadernos de Pesquisa, nº 74, agosto de 1990.
- LOURENÇO, FILHO, Da cooperação dos municípios com os Estados em

- matéria de educação. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 1949.
- MAIA, Eny M., A municipalização no Estado de S. Paulo 1970/1987: democratização ou descompromisso ? Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de S. Paulo, 1989.
- MARTINS, A. M. e ALVES, M. L., A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: o Decreto 30.375/89 e suas implicações para a escola pública. São Paulo, Cortez Editora, ANDE, ano 9, nº 16, 1990.
- MARTINS, C. E. A., MELCHIOR, J. C. A. e MOREIRA, R., A questão da merenda escolar e as relações intergovernamentais, mimeo, 1990.
- MARTINS, Ives G., Sistema Tributário na Constituição de 1988. S. Paulo, Saraiva, 1989.
- MASCARO, Carlos C., Município e ensino no Estado de São Paulo. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, Boletim 242, 1958.
- MATTOS, Carlos A. de, La descentralización, una nueva panacea para impulsar el desarrollo local ? Santiago, mimeo, s/data.
- MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro. S. Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 3ª ed., 1977.
- MELCHIOR, José C. de A., Algumas políticas públicas e o financiamento da educação na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. S. Paulo, mimeo, 1989.
- , O financiamento da educação no Brasil. S. Paulo, Ed. Pedag. e Universitária Ltda., 1987.
- MELCHIOR, J. C. A., SOUZA, A. M. e VELLOSO, J., O financiamento

- da educação no Brasil e o ensino de 1º grau. Brasília, mimeo, 1988.
- MELLO, Guiomar N. de, Sobre a municipalização do ensino de 1º grau. São Paulo, 1987 (mimeo).
- , A descentralização que vem do centro. São Paulo, Revista Educação Municipal, ano 1, nº 1, junho de 1988.
- MOACYR, Primitivo, A instrução e as províncias: subsídios para a História da Educação no Brasil - 1835-1889. S. Paulo, Cia Editora Nacional, 3 volumes, 1939-1940.
- , A instrução pública no Estado de S. Paulo - primeira década republicana: 1890-1900. S. Paulo, Cia Editora Nacional, 1942.
- MONTORO, André F., Participação: Desenvolvimento com democracia. S. Paulo, Nossa Editora, 1990.
- Municipalização: Ela só trará a democratização se todos participarem. São Paulo, Revista Escola, nº 23, agosto de 1988.
- NAGLE, Jorge, Educação e Sociedade na Primeira República. S. Paulo, E.P.U./EDUSP, 1974.
- NASCIMENTO, Jorge C., Municipalização do ensino, debate e conjuntura. S. Paulo, Revista Educação Municipal, ano 2, nº 5, novembro, 1989.
- NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Brasil, 1987 - Relatório sobre a situação social do país. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 1989.
- , Governo do Estado de S. Paulo, área social, política, programas e atividades de acompanhamento, avaliação e novos

- instrumentos de análise (1987/1988). Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 1988.
- , Padrão de intervenção social do governo do Estado de S. Paulo - 1983/1986. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 1987.
- O "Club 93" pode ganhar mais 67 novos sócios, Folha de S. Paulo, 19/12/1990, pp. 4 e 5.
- OLIVEIRA, Maria das G. C., Condições para a universalização da educação básica. São Paulo, Cortez Editora, Revista ANDE, ano 9, nº 16, 1990.
- , Novas relações Estado/Município no campo da educação: a experiência do Governo Arraes. São Paulo, Cadernos de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, nº 77, maio de 1991.
- PAIVA, Vanilda e PAIVA, César. A Questão da Municipalização do ensino. Brasília, Em Aberto, ano 5, nº 29, jan/mar, 1986.
- PALMA FILHO, João C., A questão da Municipalização do ensino na Constituição de 1988. São Paulo, Cortez Editora, Revista ANDE, ano 9, nº 16, 1990.
- PALMÉRIO, Mario, Vila dos Confins. S. Paulo, Ed. Abril, 1983.
- PEDROSO, Leda A., Democracia, Política e Administração Educacional - A Proposta Montoro (1978-1984). Dissertação de Mestrado, UNICAMP, Campinas, 1991.
- PEREZ, José R. R., São Paulo: a educação nos anos 80 - Diagnóstico preliminar. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, NEPP, 1990.
- PINTO, José M. de R., As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º grau. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 1989.

Poder para o povo. S. Paulo, Revista Educação Municipal, Ação Direta/Cortez Editora, nº 1, junho de 1988.

PRADO Jr., Caio. Evolução Política do Brasil e outros estudos. São Paulo, Brasiliense, 4ª ed., 1963.

-----, Formação do Brasil Contemporâneo. São Paulo, Brasiliense, 20ª edição, 1987.

PRANSTRETTTER, Jane S. E., A participação como essência do processo de descentralização e municipalização da educação de 1º grau: um estudo de caso. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 1989.

PRAWDA, Juan, Teoría y praxis de la planeación educativa en México. México, D. F., Editorial Grijalbo, 4ª ed., 1985.

Prefeito de Araras pode ir para o PRN, Folha de S. Paulo, 18 de agosto de 1991, p. 1-12.

Prefeituras pagam menos que o mínimo, Folha de S. Paulo, 11 de março de 1990, p. c-6.

Professores de SE vão receber mais, Folha de S. Paulo, 9 de março de 1990, p. c-3.

Professores do Piauí ganham NCZ\$ 40,00, Folha de S. Paulo, 11 de março de 1990, p. c-6.

Projeto da Secretaria da Educação: Uma Discussão Necessária em Todas as Escolas, APEOESP em Notícias, São Paulo, nº 172, maio/junho de 1991, p.5.

QUEIROZ, Maria I. P. de, O mandonismo local na vida política brasileira e outros estudos. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

QUERCIA, Orestes (org.), Municipalismo. S. P., Cidade Press, 1986.

REIS FILHO, Casemiro dos, A educação e a ilusão liberal. São Paulo, Cortez e Autores Associados, 1981.

Resoluções dos Congressos da APEOESP, S. Paulo, APEOESP em Notícias, Encarte, nº 142, setembro de 1987, p.6.

RIBEIRO, Maria L. dos S., História da educação brasileira: a organização escolar. S. Paulo Cortez & Moraes, 1978.

ROCHA, Anna B. S., Currículos e programas municipalizados ?, mimeo, 1984.

ROMANELLI, Otaiza O., História da educação no Brasil. Petrópolis, Vozes, 9ª edição, 1987.

ROMÃO, José E., Municipalização do ensino: sim. S. Paulo, Revista Educação Municipal, ano 1, nº 1, junho, 1988.

RONDINELLI, Denis A. e outros, Descentralization in Developing Countries: a review of recent experience. Washington, The World Bank, 1986.

ROSEMBERG, L., NOGUEIRA, M. J. e PIMENTA, S. G., Municipalização do Ensino. São Paulo, APEOESP em Notícias, nº 159, Suplemento de Educação, setembro/outubro de 1989, p.4.

SANDANO, Wilson, A democracia ausente: a municipalização do ensino em Sorocaba. Dissertação de Mestrado, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, S.P., 1991.

SANDER, Benno, Centralização e Descentralização na Administração da Educação na América Latina. Porto Alegre, Revista Brasileira de Administração da Educação, v. 6., nº 1, jan/jul, 1988.

SÃO PAULO, Governo do Estado, A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro. S. Paulo, P. W., 1987.

-----, A Batalha pela Criança no Governo Montoro. S. Paulo.

- P. W., 1987.
- SANTOS FILHO, José C., Federalismo, poder local e descentralização. São Paulo, Revista Educação Municipal, ano 3, nº 6, junho 1990.
- SAVIANI, Demerval, Educação brasileira: estrutura e sistema. S. Paulo, Saraiva, 1978.
- SCHWARTZMAN, Simon, O Ensino Superior em São Paulo, mimeo, s/data.
- SERRA, José, Crescimento e Modernização à Moda da Europa. São Paulo, Jornal da Tarde, Suplemento Especial, 6 de agosto de 1990, p. 2.
- SILVA, Geraldo B., A educação secundária: perspectiva histórica e teoria. São Paulo, Cia Editora Nacional, 1969.
- SILVA, José A., Curso de Direito Constitucional Positivo. S. Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1989.
- SOARES, E. A. L., Municipalização: avanço do desafio. S. Paulo, Ação Direta/Cortez Editora, Revista Educação Municipal, ano 1, nº 3, dezembro de 1988.
- SOARES, José, Experiência brasileira de municipalização do ensino de 1º grau. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, 1980.
- Situação se repete em todo o nordeste, Folha de S. Paulo, 11 de março de 1990, p. c-6.
- Sobre notícia do PMDB, prefeito falou com vice-governador e assessor de Fleury, Diário de Santa Bárbara, 24 de agosto de 1991, p.3.
- SOUZA, Edgar B. de, O Município na Constituição de 1988.



- Brasília, IPEA, IPLAN, 1989.
- SOUZA, Paulo Nathanael P. de, O município e o ensino no Brasil. São Paulo, Pioneira, 1979.
- SOUZA, Paulo Renato C. e outros, A descentralização do gasto público e seu efeito sobre a geração de emprego e renda. São Paulo, mimeo, s/data.
- TEIXEIRA, Anísio S., A municipalização do ensino primário. Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, junho, 1957.
- , Educação no Brasil. São Paulo, Cia Editora Nacional, 1976.
- TUMA, Fabia, A educação e seu financiamento. Núcleo de Estudos e Políticas Públicas, Campinas, UNICAMP, 1984.
- UNDIME-S.P., A Municipalização da merenda escolar, Texto nº 4, mimeo, novembro, 1987.
- , A questão da Municipalização do Ensino: encargos e recursos, Texto nº 2, mimeo, novembro, 1987.
- , Condições para implantação do processo de municipalização do ensino de 1º grau. S. P., mimeo, julho, 1987.
- , Encargos Municipais com relação às escolas estaduais, Texto nº 5, mimeo, novembro, 1987.
- , Encontro Estadual "Município e Educação" - Conclusão e Propostas, mimeo, junho, 1986.
- , Municipalização do Ensino de Primeiro Grau: momento de decisão, Texto nº 6, mimeo, novembro, 1987.
- , Nossa força é a participação. S.P., Educação Municipal: UNDIME-SP, ano 1, nº 2, novembro, 1987.
- Um profissional em busca de sua valorização, S.P., Revista Nova

Escola, ano II, nº 16, outubro, 1987.

UNDIME - reivindicações básicas. S. Paulo, Revista Educação Municipal, Ação Direta/Cortez Editora, ano 1, nº 1, junho, 1988.

URICOECHEA, Fernando., O minotauro imperial, Rio de Janeiro, Difel, 1978.

VEIGA, Laura da. Reforma Universitária na década de 60: origens e implicações político-institucionais. S. Paulo, Revista Ciência e Cultura, 37(7), julho, 1985.

VELLOSO, Jaques R., O financiamento da educação na transição democrática, in Educação e transição democrática. São Paulo, Cortez Ed./Autores Associados, 1985.

VIANA, Oliveira, Populações Meridionais do Brasil. R. J., Paz e Terra, I Volume 1973, II Volume, 1974.

VIEIRA, Paulo Reis, Em busca de uma teoria de descentralização; uma análise comparada em 45 países, R.V., Fundação Getúlio Vargas, 1971.

VILLALOBOS, João E. R., Diretrizes e Bases da Educação: Ensino e liberdade. São Paulo, Pioneira, 1969.

WARDE, M. J., Educação e Estrutura Social: a profissionalização em questão. São Paulo, Cortez & Moraes, 1977.

WEFFORT, Francisco, O populismo na política brasileira, Rio de Janeiro Paz e Terra, 3ª ed., 1980.