

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

A QUESTÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM GUARULHOS: 1997-2004

Autor: Marinilzes Moradillo Mello
Orientador: Prof. Dr. José Roberto Rus Perez

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida por Marinilzes Moradillo Mello e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 26/02/07

Assinatura: _____

José Roberto Rus Perez
Orientador

COMISSÃO JULGADORA:

Delia de Faria Cruz
Amélia
América Brígida P. de Souza
J. R. T.

2007
iii

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
CÉSAR LATTES
DESENVOLVIMENTO DE COLEÇÃO

© by Marinilzes Moradillo Mello, 2007.

UNIDADE BC
Nº CHAMADA:
T/UNICAMP M489g
V. _____ EX. _____
TOMBO BOCL 16222
PROC 168-179-08
C _____ D x
PREÇO 11,00
DATA 03-04-08
BIB-ID 429818

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

M489q Mello, Marinilzes Moradillo
A questão da municipalização da educação em Guarulhos : 1997-2004 /
Marinilzes Moradillo Mello. -- Campinas, SP: [s.n.], 2007.

Orientador : José Roberto Rus Perez.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de
Educação.

1. Administração local – Guarulhos. 2. Municipalização da educação. 3.
Participação social. 4. Políticas educacionais. I. Rus Perez, José Roberto. II.
Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

07-596/BFE

Título em inglês : The issue of municipalization education in Guarulhos: 1997-2004

Keywords : Local administration – Guarulhos ; Municipalization of education ; Social participation ; Educational policy

Área de concentração : Políticas de Educação e Sistemas Educativos

Titulação : Doutora em Educação

Banca examinadora : Prof. Dr. José Roberto Rus Peres (Orientador)

Profª. Drª. Ângela Maria Martins

Profª. Drª. Heloisa de Faria Cruz

Prof. Dr. Luís Enrique Aguiar

Profª. Drª. Maria Evelynna Pompeu do Nascimento

Data da defesa: 26/02/2008

Programa de Pós-Graduação : Educação

e-mail : marinilzes@gmail.com

*A Augusto,
Júlia, Tânia, Sara e Lucas,
que sabem dos "comos" e "porquês".*

*A Lauro e Wanda,
in memoriam.*

AGRADECIMENTOS

A Zé, querido amigo, orientador rigoroso, poeta raro, paciente e gentil como ele só! A Lúcia Bruno, também amiga, também orientadora e querida, eterna mestra, assim como Nívia, que o é sem nunca ter sido; ao Prof. José Mário, que me ensinou a ver, além da fé; a Ângela, a quem serei eternamente grata, entre outras coisas por me revelar a Unicamp; a Marcio Pochmann, que me iniciou na gestão pública; aos colegas e professores da Unicamp, pelo rico aprendizado, em especial aos do Lapplane, com destaque para Serginho Stoco, por ser quem é, muito além da competência!

À querida amiga e doutora, Heloísa, mulher como poucas, cuja lucidez me serve de guia na intrincada arte de saber ouvir, calar ou falar; à Eneide, exemplo de comprometimento e abnegação, que talvez jamais venha a saber o quanto deste trabalho a ela se deve! aos queridos “meninos e meninas” do Departamento de Planejamento e Informática da Educação de Guarulhos, que dão significado ao trabalho e me apontam sem trégua o caminho, malgrado as dificuldades; à Celinha, que não é do Departamento, mas esteve sempre presente nas horas difíceis, como Sergio Cunha, cuja seriedade profissional e solidariedade pairam acima das veleidades; aos colegas da Secretaria de Educação e do Governo de Guarulhos que me prestam ouvido, às vezes anonimamente e cujo exemplo me ensina sobre o que não se aprende em livros.

A todos os entrevistados que cederam tempo e paciência, além de documentos, possibilitando *la couleur locale*, que distingue o trabalho.

Aos amigos de todos os credos e cor, letrados ou não, e também aos não amigos e aos indiferentes, que, neste meu longo caminhar, de uma forma ou de outra, levam-me a repensar o valor das coisas, dos pequenos gestos (e também dos grandes), *em especial o da mesmice saborosa do cotidiano a reinventar*.

*“A história, de modo geral,
e a história das revoluções, em particular,
é sempre de conteúdo mais rico,
mais variada, mais multiforme, mais viva e sutil,
que o melhor historiador
e o melhor metodologista
poderiam imaginar”.*
(Lênin, 1967)

RESUMO

O trabalho aborda o processo de *policy making* em Guarulhos ao longo de três legislaturas (1997-2004). Ressalta a tensão entre o governo local e a Secretaria do Estado da Educação de São Paulo quanto ao processo de municipalização do ensino fundamental, o qual culmina com a rejeição pela instância municipal do modelo de municipalização proposto e a constituição do sistema municipal educacional de Guarulhos. Assinala que, embora importantes, dispositivos constitucionais e legais não foram suficientes para alterar o quadro educacional local. A mudança só ocorreria após 2001, com a chegada ao poder de atores sociais e políticos, oriundos de partidos e entidades de classes, com destaque para o PT e a APEOESP, comprometidos com a questão social e com os ideais de participação e justiça social.

Palavras-chave: Guarulhos, política educacional, municipalização da educação, governo local, participação social

ABSTRACT

The study aims to analyze the process of policy making alongside three legislatures (1997-2004). It stresses the tension between local government and SEE-SP in relation to elementary school, which culminated with the rejection of the municipalization model proposed by São Paulo State and the constitution of the educational system of Guarulhos Municipality. It claims that although relevant, the legal apparatus – derivated from Brazil Constitution and its major educational law (LDB) – was not able to prevent entirely certain political practices at local government or to assure the required investment in elementary education. The study sustains that changes in the educational frame of Guarulhos occurred only from 2001, when came to power social and political actors, representatives of PT (Workers' Party) and APEOESP (The Teachers' Union for Public Schools in the State of Sao Paulo), both compromised with the social question and the idea of justice and social participation.

Key-words: Guarulhos, educational policy, municipalization of education, local government, social participation.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| Lista de figuras | 3 |
| Lista de gráficos | 5 |
| Lista de quadros | 7 |
| Lista de tabelas | 9 |
| Lista de abreviaturas e siglas | 11 |
| | |
| Apresentação | 15 |
| | |
| Capítulo 1: Questões teóricas e metodológicas | 21 |
| 1.1 Algumas questões teóricas..... | 21 |
| 1.2 Questões metodológicas ou do contexto da investigação..... | 39 |
| | |
| Capítulo 2: O contexto da política educacional no Brasil nos anos 1990 | 47 |
| 2.1 O sentido de políticas públicas..... | 47 |
| 2.2 Repensando políticas de bem-estar..... | 49 |
| 2.3 Bem-estar e cidadania: que papel para a esquerda?..... | 51 |
| 2.4 Políticas sociais à brasileira..... | 63 |
| 2.5 Os anos de 1990 no Brasil: descentralização, privatização e focalização..... | 67 |
| 2.6 O legado de uma certa herança marxista..... | 75 |
| | |
| Capítulo 3: A municipalização da educação em questão | 79 |
| 3.1 A municipalização da educação: um debate antigo..... | 79 |
| 3.2 A questão vista por São Paulo..... | 87 |
| 3.3 Breve balanço..... | 100 |
| 3.4 O Fundef posto na balança..... | 104 |
| 3.5 Algumas conclusões..... | 111 |
| | |
| Capítulo 4: O contexto sócio-econômico e político de Guarulhos | 117 |
| 4.1 Guarulhos: breve retrato do passado e presente..... | 117 |
| 4.2 O contexto político: 1997-2004..... | 128 |
| 4.2.1 O caso Néfi Tales..... | 148 |
| | |
| Capítulo 5: Guarulhos: a municipalização contestada | 157 |
| 5.1 O percurso legal..... | 157 |
| 5.2 A tensão entre a SEE-SP e o Município de Guarulhos..... | 161 |
| 5.3 O movimento contra a municipalização em Guarulhos..... | 168 |
| 5.3.1 A I Conferência Municipal de Educação..... | 169 |
| 5.4 O ensino fundamental: primeiras medidas na gestão Néfi Tales (1997-1998)..... | 183 |
| 5.5 A educação no governo de Jovino Cândido (1998-2000)..... | 191 |
| 5.5.1 A II Conferência Municipal de Educação..... | 202 |
| 5.6 A gestão Elói Pietá (2001-2004)..... | 208 |
| 5.6.1 Notícias da disputa eleitoral..... | 208 |
| 5.6.2 A educação na gestão Pietá..... | 211 |
| 5.7 Pontos de reflexão..... | 228 |

| | |
|----------------------------------|------------|
| À guisa de conclusão..... | 231 |
| Bibliografia..... | 239 |
| Apêndice..... | 247 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 4.1 - Mapa: Guarulhos na Região Metropolitana de São Paulo..... | 120 |
| Figura 4.2 - Mapa: Localização de Guarulhos em relação à malha rodoviária do Estado de São Paulo | 121 |
| Figura 4.3 - Mapa: Detalhe da localização de Guarulhos em relação a três das principais rodovias do Estado | 122 |
| Figura 4.4 – Receita e despesas da Prefeitura Municipal de Guarulhos de 1995 a 2001, em valores relativos | 147 |
| Figura 5.1 - Investimento em educação de 1998 a 2004 – Município de Guarulhos. Em linha tracejada, valores absolutos. Em linha cheia, porcentagem da receita total..... | 223 |
| Figura 5.2 – Receita do Município de 1998 a 2004..... | 224 |
| Figura 5.3 - Número de matrículas de 1ª a 4ª séries no Município de Guarulhos por esfera administrativa – 2001–2004..... | 227 |
| Figura 5.4 - Evolução das matrículas por dependência administrativa – Município de Guarulhos - 1999–2003..... | 228 |
| Figura 5.5 - Evolução das matrículas na pré-escola e no ensino fundamental, na rede municipal – Município de Guarulhos - 1999–2003. Dados da Tabela 5.5..... | 230 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 3.1 - Distribuição dos municípios segundo o ano de municipalização e porte - São Paulo, 1996–2001..... | 103 |
| Gráfico 4.1 – Renda Chefe de família (%) – Município de Guarulhos – 2000..... | 129 |
| Gráfico 4.2 - Participação de Partidos na Presidência da Câmara Municipal de Guarulhos 1990-1999..... | 137 |
| Gráfico 5.1 - Número de alunos matriculados no ensino fundamental em maio de 1998 – Município de Guarulhos..... | 189 |
| Gráfico 5.2 - Número de escolas em funcionamento em maio de 1998 – Município de Guarulhos..... | 190 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1.1 Relação dos entrevistados..... | 40 |
| Quadro 4.1 - Pontuação dos vereadores da Câmara Municipal de Guarulhos em 1999 por partido..... | 132 |
| Quadro 4.2 – Exemplo de leis que adentram área de competência do Município, votadas pela Câmara Municipal de Guarulhos – 1997 | 135 |
| Quadro 4.3 - Composição da presidência da Câmara Municipal de Guarulhos por partido – 1990-1999..... | 137 |
| Quadro 4.4 - Composição da presidência da Câmara Municipal de Guarulhos por partido – 2000-2005..... | 138 |
| Quadro 5.1 - Relação de EMEIs transformadas por decreto em EMEIFs – Município de Guarulhos – 1997 | 186 |
| Quadro 5.2 - Projeção de número de salas x alunos – 1998 | 187 |
| Quadro 5.3 - Número de classes x alunos de ensino fundamental em funcionamento – Município de Guarulhos – 1998..... | 188 |
| Quadro 5.4 - Simulação do número de classes x alunos de ensino fundamental em funcionamento – Município de Guarulhos – 1998..... | 188 |
| Quadro 5.5 - Status das ampliações das salas de aulas em maio de 1998 - Município de Guarulho | 190 |
| Quadro 5.6 - Escolas de ensino fundamental construídas em 1999 – Município de Guarulhos..... | 196 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 3.1 - Porcentagem de municípios, segundo o ano de repasse das escolas estaduais para a sua administração - São Paulo 1996 – 2001..... | 102 |
| Tabela 3.2 - Gasto público com educação segundo níveis de ensino e níveis de governo - Brasil, 1996 (%)...... | 104 |
| Tabela 4.1 – Crescimento populacional 1940 a 2000 – Município de Guarulhos... | 123 |
| Tabela 4.2 - Percentual anual de crescimento populacional – Município de Guarulhos - 1990 – 2000..... | 124 |
| Tabela 4.3 - Evolução populacional – Município de Guarulhos – 1980-2000..... | 126 |
| Tabela 4.4 – Distribuição etária nas faixas de 0 a 14 anos, em números absolutos – Município de Guarulhos – 1980-2000..... | 126 |
| Tabela 4.5 – Distribuição etária nas faixas de 0 a 14 anos, em % da população total – Município de Guarulhos..... | 127 |
| Tabela 4.6 – Taxa média geométrica de crescimento anual por faixa etária – Município de Guarulhos – 1980 – 2000..... | 127 |
| Tabela 4.7 - Emprego com carteira assinada – Município de Guarulhos..... | 128 |
| Tabela 5.1 - Número de matrículas no ensino fundamental por dependência administrativa - Município de Guarulhos – 1997-1998..... | 191 |
| Tabela 5.2 - Frequência a escola entre a população com idade entre 4 e 18 anos – Município de Guarulhos – 1996..... | 192 |
| Tabela 5.3 - Número de matrículas no ensino fundamental no Município de Guarulhos por dependência administrativa – 1997-2000..... | 197 |
| Tabela 5.4 – Evolução do número total (pré-escola + fundamental) de matrículas de 1999 a 2003 por dependência administrativa (número total e variação em relação ao ano anterior)..... | 228 |
| Tabela 5.5 – Evolução das matrículas na pré-escola e no ensino fundamental, na rede municipal – Município de Guarulhos - 1999–2003 (número total e variação em relação ao ano anterior)..... | 229 |

ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEE – Associação de Diretores de Escolas Estaduais
AFUSE – Associação dos Funcionários do Serviço Público Estadual
AGDC – Associação Guarulhense para a Defesa da Cidadania
AGENDE – Agência de Desenvolvimento de Guarulhos
ALESP – Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
ANL – Aliança Nacional Libertadora
APAEG – Associação de Pais de Alunos das Escolas Públicas de Guarulhos
APASE – Sindicato dos Supervisores do Magistério no Estado de São Paulo
APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Médio Oficial do Estado de São Paulo
APM – Associação de Pais e Mestres
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CEI – Comissão Especial de Inquérito
CGU – Controladoria Geral da União
Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMAPD – Conselho Municipal para Assuntos da Pessoa com Deficiência
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil da Igreja Católica
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNTI – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONDECA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONESP – Companhia de Construções Escolares
CPP – Centro do Professorado Paulista
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DAE – Departamento de Assistência ao Escolar
DASE – Departamento de Alimentação e Suprimento Escolar
DEE – Departamento de Ensino Escolar
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DMPE – Departamento de Manutenção e Próprios da Educação
DNTOE – Departamento de Normas e Orientação Pedagógica
DOEP – Departamento de Orientação e Estudos Pedagógicos
DST – Doenças sexualmente transmissíveis
EC – Emenda Constitucional
EF – Ensino Fundamental
EI – Educação Infantil
EJA – Educação de Jovens e de Adultos
EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil
EMEIF – Escola Municipal de Educação e Ensino Fundamental
FEBEM – Fundação de Bem-Estar do Menor
FEULB - Federação das Entidades Comunitárias e União de Lideranças do Brasil
FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDAPE – Fundação de Desenvolvimento Administrativo

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
 FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
 FUNDEPAR – Fundação Educacional do Paraná
 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
 ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
 ICV – Índice de Condição de Vida
 INAPP – Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas
 INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
 IPC – Índice de Preço ao Consumidor
 IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
 LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
 MDB – Movimento Democrático Brasileiro
 MEC – Ministério da Educação
 MSTU – Movimento dos Sem-Terra Urbanos
 MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
 NEPP – Núcleo de Estudos de Política Pública
 PA – Processo administrativo
 PCB – Partido Comunista Brasileiro
 PDC – Partido Democrático Cristão
 PDS – Partido Democrático Socialista
 PDT – Partido Democrático Trabalhista
 PEI – Planejamento Estratégico Institucional
 PES – Planejamento Estratégico Situacional
 PFL – Partido da Frente Liberal
 PHS – Partido Humanista da Solidariedade
 PIA – População em idade ativa
 PIB – Produto interno bruto
 PJ – Partido da Juventude
 PL – Partido Liberal
 PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
 PMG – Prefeitura Municipal de Guarulhos
 PNE – Plano Nacional de Educação
 PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
 PP – Partido Progressista
 PPB – Partido Progressista Brasileiro
 PPR – Partido Progressista Renovador
 PPS – Partido Popular Socialista
 PRN – Partido da Reconstrução Nacional
 Promdepar – Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual
 Prona – Partido de Reedificação da Ordem Nacional
 PSC – Partido Social Cristão
 PSD – Partido Social Democrático
 PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro
 PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
 PST – Partido Social Trabalhista
 PT – Partido dos Trabalhadores
 PT do B – Partido Trabalhista do Brasil
 PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
 PTC – Partido Trabalhista Cristão
 PTR – Partido Trabalhista Reformador

PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PV – Partido Verde
RIC - Relação idoso/criança
SAAE – Sistema de Abastecimento de Água e Esgoto
SDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SE – Secretaria de Educação
SEE-SP Secretaria de Educação do Estado de São Paulo
SICA – Secretaria de Indústria e Comércio de Guarulhos
SIGeo – Sistema de Geoprocessamento de Guarulhos
SIMPRO – Sindicato dos Professores de São Paulo
UDEMO - Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo
UGES – União Guarulhense dos Estudantes Secundaristas
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

APRESENTAÇÃO

A experiência recente como gestora pública de Guarulhos levou-me a refletir sobre um tema já clássico em vários campos de conhecimento – Filosofia, Política, Sociologia, Economia e outros – a saber, o da questão social e sua relação com a educação. Sem nenhuma pretensão de responder a tal ordem de questão, que acompanha a humanidade desde sempre, no fundo é dessa relação que se trata neste trabalho. Por meio da análise dos acontecimentos políticos e sociais que marcaram Guarulhos entre 1997-2004, busco compreender o processo que deu início à implantação do ensino fundamental no Município.

A escolha do período não é por acaso. Coincide com o final dos anos 90 e início de um novo milênio, que impôs aos governos locais desafios para a reestruturação da área educacional, decorrentes da mudança do quadro político-institucional do país, após o regime militar, no final dos anos 80 do século passado. O período aponta, igualmente, mudanças políticas¹ substanciais no governo do Município de Guarulhos e demarca o início da reestruturação da educação, em direção à constituição de uma rede própria, pública, de atendimento à educação infantil e ensino fundamental, a qual foi assumida pelo governo anterior no período compreendido entre 1998 e 2000, e pelo atual governo em sua primeira gestão (2001-2004), que, neste segundo mandato iniciado em 2005, dá sinais de manter a expansão da rede, em particular no nível do ensino fundamental.

O debate em torno da centralidade do governo local como uma das alternativas democráticas ao combate à pobreza e à desigualdade social emerge no final dos anos de 1980 no país, juntamente com o tema da descentralização, na esteira do Estado regulador ou desertor², em relação à desobrigação assumida pelo Estado da produção e distribuição dos serviços sociais, considerados básicos³ a todo e qualquer cidadão.

¹ Em entrevista a esta autora, o ex-secretário de Educação de Guarulhos no período 1998-2000, Sr. Elson de Souza, afirmou jamais ter sido observada a obrigatoriedade de aplicação dos recursos vinculados à educação no Município, como disposto pela Constituição e Lei de Diretrizes da Educação Nacional e seus dispositivos regulamentares, até 1998 ou início da gestão do vice-prefeito Jovino Cândido do Partido Verde (PV), o qual substituiu o prefeito Néfi Tales, do Partido Democrata dos Trabalhadores (PDT), em setembro do mesmo ano, em razão de seu afastamento pelo Ministério Público do Estado de São Paulo por improbidade administrativa. A este respeito, ver Ação Cívica Pública do Ministério Público do Estado de São Paulo encaminhada pelo promotor de Justiça Heraldo Franci Rocha, em 7 de agosto de 1997, ao juiz de Direito da Vara Cível da Comarca de Guarulhos.

² Termo cunhado por Aguilar (2000) para designar a redução do tamanho do Estado no Brasil e Argentina. Vários outros autores dão conta igualmente da reestruturação do Estado nos anos de 1980 e 1990. Cf. entre outros: Tavares e Fiori (1993), para análise da política econômica, com ênfase no ajuste fiscal; Pochmann (1999; 2001), para compreensão do impacto da reestruturação produtiva sobre o trabalho, gerando desemprego e exclusão social; Pochmann e Borges (2002), para o desmonte do Estado brasileiro na gestão de Fernando Henrique Cardoso, entre 1994-2001; Marques-Pereira (1996);

Entender a emergência dessa centralidade em relação à educação requer um mergulho no passado, no qual certamente a questão foi gestada quer em âmbito local quanto global. Em tempos mais recentes, pode-se tomar como referência o longo período de exceção vivido pelo país, particularmente a etapa consagrada como a de redemocratização. O fato é que, particularmente após o término do regime militar oficialmente em 1985⁴, a política educacional foi redesenhada, com novas atribuições para as três esferas de governo – federal, estadual e municipal – e impacto particular sobre os governos municipais, que passaram a assumir, obrigatoriamente, o ensino fundamental, em regime ou não de cooperação com a esfera estadual.

O novo marco institucional depreende-se da Constituição de 1988, promulgada em 5 de outubro do mesmo ano, e da Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional, além dos inúmeros dispositivos legais dela decorrentes. Considerando que uma lei não é senão a resultante do equilíbrio das forças sociais que regem uma dada sociedade, tanto a Carta Magna de 1988 quanto a Lei 9.394/96 refletem a retomada da legalidade democrática e o reordenamento da sociedade brasileira, face a novas questões postas pela reorganização do sistema mundial, em decorrência da falência do Estado de bem-estar, para alguns falência do reformismo liberal⁵.

Passado o período do milagre ocorrido nos anos de 1970, marcado por fortes investimentos do Estado em infra-estrutura de grande porte (hidrelétricas, rodovias, siderurgias) e favorecimento da classe empresarial e alguns setores da classe média, a economia brasileira, assentada sobre o endividamento externo, começou a ruir, em decorrência igualmente da alta do preço do petróleo, cujo efeito mais deletério foi o desequilíbrio do balanço de pagamentos, com o conseqüente aumento da inflação e da dívida interna. Se, inicialmente, e por um lado, os anos do milagre proporcionaram crescimento sem precedentes na história do Brasil, por outro, sua *débâcle* viria a agravar o nível de pobreza e de desigualdade social no país. Não é à toa que o período que se segue,

Vellinga (1997); Draibe (1997), para estudo das políticas sociais com ênfase na redução do Estado e focalização de população alvo na América Latina e Brasil.

3 Considero serviços básicos sociais bens que garantem “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político” (Wilensky apud Bobbio, 1992).

4 O primeiro presidente civil, eleito de forma indireta pelo Colégio Eleitoral em 15 de janeiro de 1985, foi Tancredo Neves, ex-governador de Minas do MDB, o qual não chegou nem mesmo a tomar posse, substituído que foi interinamente por José Sarney, seu vice, desde o dia da posse em 15/3/85, e, definitivamente, após sua morte, ocorrida em 21 de abril do mesmo ano. O processo de redemocratização findaria com a eleição de Fernando Collor em 1989, primeiro presidente diretamente eleito pelo povo, após cerca de 30 anos de ditadura militar.

5 Cf. Wallerstein (2002); Todd (2002).

os anos de 1980, é o da década perdida, em termos de estagnação da economia, da disparada da inflação, do recrudescimento da pobreza e, em consequência, da violência urbana.

O trabalho aborda o processo de constituição do sistema municipal de educação de Guarulhos, no período compreendido entre 1997-2004, especialmente no tocante à evolução do ensino fundamental. Ao fazê-lo, destaca o contexto político e social em que se dá o processo, com ênfase para a tensão entre a Secretaria Estadual da Educação de São Paulo (SEE-SP) e a APEOESP e o Partido dos Trabalhadores (PT), entre outros movimentos, cuja atuação contribuiria para a rejeição da municipalização concebida pela SEE-SP em prol de um sistema próprio educacional municipal. O estudo tangencia ainda questões que dizem respeito ao deslocamento da centralidade da responsabilidade do Estado para o âmbito local quanto à oferta de serviços sociais, sugerindo que os fatos examinados no período podem ter contribuído sobremaneira para a mudança do padrão de governo até então vigente.

O trabalho está organizado em cinco capítulos, além desta apresentação e conclusão. O primeiro capítulo aborda questões teóricas e metodológicas, que dão sustentação, creio, ao trabalho. Com relação às primeiras, reafirmo o conceito de políticas públicas como instrumento do Estado para a promoção do bem-estar. Neste conceito estão implicados outros como o da influência dos atores, governamentais ou não, na formulação de uma política que, por sua vez, está associada às condições sócio-econômicas e ao processo de *policy making* no qual se movem os atores, segundo princípios, normas e valores de que estão impregnados. O conceito mostrou-se particularmente útil para a compreensão de decisões tomadas pelos três governos do Município de Guarulhos no período compreendido pelo estudo – 1997-1998, Néfi Tales; 1998-2000, Jovino Cândido; 2001-2004, Elói Pietá –, quanto à implantação do ensino fundamental e construção da rede própria de educação do Município. Além deste, e ainda que de forma tangencial, orientou a análise o conceito de governo local e o do ideário de participação política e social como fundamento de certo tipo de democracia que, se não autorizam conclusões a respeito do comportamento dos governos de Guarulhos compreendidos pelo estudo, permitem diferenciar a ação desses governos quanto à questão educacional, na perspectiva da obrigatoriedade constitucional e legal para seu cumprimento. No tocante às questões metodológicas, o estudo pauta-se na crença de que não há um método científico independente da História, o que equivale dizer que a ciência, comumente entendida mais

pelo “contexto de justificativa” que pelo “contexto de descoberta” – ainda que indissociáveis, é usual referir-se ao segundo como o ato de conhecer e, ao primeiro, como o de sua justificação – não dá conta muitas vezes das formas de agir do homem, as quais são condicionadas tanto por fatores sociais, econômicos e políticos, quanto por fatores psicológicos. Isto posto, assumo o “contexto de descoberta” ou de investigação como mais adequado ao estudo, de natureza mais prospectiva que de justificação. Ainda quanto a opções metodológicas, o estudo analisa fontes primárias e secundárias, bem como apóia-se em depoimentos de atores que influenciaram acontecimentos e decisões dos governos no período examinado, relativos à implantação do ensino fundamental.

No capítulo 2, faço um balanço da política educacional no Brasil, a partir do conceito de política de bem-estar. Assumo que há relação entre a concepção de Estado e as políticas por ele implementadas em uma dada sociedade e momento histórico. E também se tratar de coisas distintas Estado e governo, pois, enquanto o primeiro diz respeito ao conjunto de instituições que regulam a vida em sociedade, o segundo remete para programas e projetos desenhados segundo a orientação política dos atores que o compõem ou lhe dão sustentação. Afirmo então não haver necessariamente relação entre política estatal e políticas públicas – as quais são identificadas como políticas sociais, nascidas e relacionadas a disfunções do Estado capitalista, com vistas ao bem-estar – como o fato de a natureza destas, ou sua extensão, dependerem do tipo de governo em que se desenvolvem, sua orientação política e ideológica. A consequência é que, identificando a educação como uma política social, passo a dispor de um instrumento de análise que me permite associar, ao longo do trabalho, a questão da educação em Guarulhos à identidade político-ideológica do governo local.

No capítulo 3, analiso o conceito de municipalização da educação e as implicações decorrentes de sua adoção no país, com destaque para o Estado de São Paulo e a atuação, no final dos anos de 1990, da Secretaria Estadual de Educação. Conquanto antigo, o debate sobre a municipalização só se materializaria como política de Estado, no contexto da mudança de papel deste de provedor de serviços sociais para o de fiscalizador desses bens, descentralizados para a instância estadual e municipal. A partir deste entendimento, ressalto as consequências da medida para os municípios, particularmente as ocasionadas pela implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, uma das mais importantes a retração da oferta de vagas na educação infantil. Ressalto ainda que a idéia da

municipalização, endossada pelos movimentos sociais e entidades de classe a partir dos anos de 1970, em reação à política liberalizante do governo central, teria como consequência o abandono de outra, a saber, a defesa de um sistema nacional de educação. A questão possibilita compreender a ruptura ocorrida em partidos e entidades de classe guarulhenses, antes aliados.

O capítulo 4 é dedicado à caracterização sócio-econômica e política do Município de Guarulhos. Início o capítulo, fazendo uma breve retrospectiva do crescimento econômico e evolução demográfica do Município por cerca de quatro décadas, com o objetivo de ressaltar a demanda crescente por serviços educacionais. Situo então o contexto político local, com destaque para a atuação de duas legislaturas, entre 1997 e 2000, cujas práticas não favoreceram o atendimento à demanda por educação. Examino também, no capítulo, a reação empreendida por certos atores sociais e políticos a essas duas legislaturas, particularmente o Partido dos Trabalhadores e a APEOESP, no período de 1997 a 2000, a que chamei de redemocratização do Município, que culminou com a destituição de um dos governos pela Câmara Municipal.

Finalmente, abordo o processo de constituição da rede municipal de educação de Guarulhos no capítulo 5, não sem antes examinar a Lei Orgânica de n. 12/1990, baixada no período que antecede ao processo, na qual o Município não só delibera sobre a constituição de um sistema próprio de ensino como dispõe sobre a instituição de outros níveis de ensino que não os de sua competência. Associo as medidas principalmente à ação do PT e da APEOESP, mas também a de outros atores sociais e políticos de Guarulhos, atuantes em movimentos da educação e entidades de classe em âmbito estadual e nacional. E examino, ao longo do capítulo, como esses mesmos atores, em conjunto com partidos, sindicatos e entidades da sociedade civil, conduziram a discussão sobre a municipalização no Município, ressaltando, ainda, a participação de alguns desses atores, oriundos do PT e da APEOESP sobretudo, tanto no governo deposto quanto no governo de transição. A análise perpassa os três governos compreendidos no estudo, destacando o início da representação movida pela SEE-SP contra o Município de Guarulhos em 1997, as medidas adotadas por dois dos governos entre 1997 e 2000 para a implantação e expansão do ensino fundamental, para culminar com a consolidação, pelo governo atual, do processo de municipalização na direção oposta ao deflagrado pelo governo de São Paulo.

Análise de dados dos três governos sobre a evolução das matrículas no ensino fundamental e percentual de investimento nesse nível de ensino, associados a certas

características político-administrativas por eles apresentadas, permite a suposição de que a alteração do quadro educacional do Município pode estar relacionada ao início de mudança no padrão do governo local.

CAPÍTULO 1

QUESTÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS DA PESQUISA

1.1 Algumas questões teóricas

No decorrer do longo processo de democratização do país, emergiram governos municipais influenciados por um ideário repousando no princípio da igualdade e de justiça social bem como na crença da participação popular como base para a transformação social¹. Creio que este ideário revela-se no discurso e ações quer dos atores sociais e políticos quer dos governos, desempenhando papel significativo para os acontecimentos e transformações ocorridas na comunidade guarulhense no período estudado. Esclareço que a intenção não foi a de testar hipóteses quanto à ação de governos locais na direção acima apontada. Contudo, ainda que não tenha sido este o ponto de partida, não é possível deixar de assinalar que a pesquisa acabou por revelar como certas características e traços constitutivos dos três governos estudados, e também dos atores sociais que tomaram parte ativa nos acontecimentos constituíram fatores determinantes para alteração do quadro educacional do Município.

Assumo o conceito de política como instrumento do Estado para a promoção do bem-estar (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1985), cuja compreensão passa pela análise de como as decisões são tomadas (VIANA, 1999), que fatores influenciaram o processo decisório (idem) e as características desse processo, além de que princípios orientam-nas e como estes são assimilados e operados pelos atores a quem se destinam. Nessa perspectiva, a política pública se traduz no encontro de diferentes intenções dos vários atores envolvidos, governamentais ou não, os quais terminam por influenciar a agenda política do governo e, portanto, a formulação de uma política (VIANA, 1999). Quanto a esta fase do desenho de uma política, dois fatores parecem ser decisivos, o processo de *policy making* ou cultura política e as condições sócio-econômicas (ANDERSON apud VIANA). Compreender o processo de *policy making* requer identificar quem nele está envolvido, visto que a decisão governamental “leva em consideração os critérios que os partidos, as normas e a opinião pública estabelecem” (VIANA, op. cit.,

¹ Ver, de Soares e Bava (2002), *Os desafios da gestão municipal democrática*, no qual autores diversos discutem experiências de gestão democrática repousando na participação popular em alguns municípios brasileiros.

p.16). Com isso, afirma-se que os atores, governamentais ou não, são decisivos na construção de uma política pública (HAM e HILL, 1993).

Tradicionalmente a investigação de políticas públicas tem abordado os processos de formação dessas políticas, mais especificamente os processos de tomada de decisão vivenciados pelos agentes políticos, culminando em uma dada escolha ou ação política. É somente a partir da década de 50 (RADAELLI apud FARIA, 2003, p.21), que o conceito de políticas públicas passa a constituir uma unidade específica de análise, direcionando, em conseqüência, o foco da análise para o chamado *policy process*, bem como para o papel dos diversos atores, estatais e não estatais envolvidos, acentuadamente segundo o enfoque pluralista, corporativista e marxista².

No enfoque clássico pluralista, o Estado age no interesse de certos grupos que competem entre si por recursos e *status*. A visão pluralista associa um determinado tipo de Estado, presumidamente democrático, que seria próprio das sociedades ocidentais de capitalismo avançado, a exemplo dos EUA, Grã-Bretanha e outros países europeus. Tratar-se-ia, assim, de um sistema político no qual o poder não é exercido de forma centralizada pelo Estado, mas sim repartido entre os diversos grupos sociais que o compõem – sindicatos, organizações da sociedade civil, classes sociais, partidos políticos, burocracia etc. – que se alternam no poder em defesa de interesses que representam. Na abordagem corporativista, também conhecida como elitista, o Estado é controlado por uma classe dominante.

Interessante observar que, longe de se atenuar, a tendência ao aprisionamento do Estado por uma determinada classe ou grupo social só tende a se agravar com a intensificação da monopolização e controle da informação em países como os Estados Unidos da América. Em recente artigo, Vidal (2006)³ analisa o fato de os EUA terem entrado nas “Idades Sombrias”, no qual se observa o “triunfo da religião sobre a

² Posteriormente, estudos feitos nos anos de 1970 por Thomas Dye (apud REYNOLDS, 1996) sobre altos escalões no EUA revelariam que estes ocupam altos postos em instituições políticas, econômicas, educacionais, jurídicas, culturais, científicas e da sociedade civil, controlando mais da metade do orçamento da nação para a indústria, comunicações, transporte e setor bancário e dois terços das receitas derivadas de impostos. Como não bastasse, essa mesma elite controlaria cerca de 40% dos recursos de fundações privadas e 50% da dotação para universidades. Trata-se não mais do que 250 pessoas ocupando os postos mais importantes do governo federal – executivo, legislativo e o judiciário – e não mais que 200 homens e mulheres à frente das três maiores cadeias nacionais de jornais e televisão. Para Reynolds, o fato contraria inteiramente a visão dos EUA como uma sociedade pluralista. Na verdade, “em vez de centenas de grupos competindo entre si, o modelo constitui uma pirâmide de poder. No topo, uma elite minoritária toma todas as decisões pelos que se encontram na base. No meio uma pequena classe de indivíduos que compõe o governo: senadores, membros do congresso, prefeitos, governadores, juizes, lobistas e líderes de partidos. Na base, as massas, homens e mulheres comuns, sem nenhum poder para chegar ao topo”.

³ Gore Vidal, em artigo publicado em 5/2/06 no Caderno Aliás, do jornal “O Estado de São Paulo”, o qual foi escrito como reação à designação do juiz Samuel Alito, da Opus Dei, para a Suprema Corte Federal.

razão; a atrofia da educação e do pensamento crítico, a integração de religião, Estado e aparato de tortura”, numa réplica do obscurantismo que reinou no mundo na fase pré-iluminista. Citando Berman⁴, Vidal aproxima os EUA da face terrível do fundamentalismo que estes dizem combater, após o 11 de setembro, em defesa do povo americano e do mundo. Apesar de longa, vale a pena reproduzir a citação de Berman:

“Finalmente, não deveríamos nos surpreender com a antipatia pela democracia exibida pela administração Bush. Como já se observou, fundamentalismo e democracia são absolutamente antiéticos. O oposto do Iluminismo, claro, é tribalismo, pensamento de grupo; e, cada vez mais, esta é a direção para onde estão indo os Estados Unidos. Anthony Lewis, que foi colunista do *New York Times* durante 32 anos, observa que o que tem acontecido na esteira do 11 de setembro não é apenas a ameaça dos direitos de alguns detidos, mas a debilitação dos próprios fundamentos da democracia. Detenção sem julgamento, negação de acesso à defesa, anos de interrogatórios em isolamento – hoje estas são a prática americana normal, e a maioria dos americanos não se importa”. (BERMAN apud VIDAL, 2006).

Finalmente, ambas as visões contrapõem-se ao conceito marxista de Estado, cujos mecanismos se voltam para o estabelecimento de condições favoráveis à produção e reprodução do capital, com vistas à manutenção do capital. Há ainda a concepção weberiana, segundo a qual o Estado é governado por um corpo burocrático em conformidade com as leis vigentes. Nesta visão, a democracia é vista como o resultado de procedimentos lógicos e eficientes desempenhados pela burocracia que controla o poder. O enfoque daria posteriormente fundamento a teoria da escolha racional.

Para Faria (2003), um aspecto relevante no campo da análise de políticas públicas e da interpretação de sua produção é o peso das variáveis dependentes e independentes. Com relação à análise de políticas públicas, o autor afirma que a entrada de novos atores, tais como as organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas, em decorrência das transformações do sistema capitalista, revelariam a inadequação dos enfoques centrados na investigação do poder em “dar conta da diversificação e da complexificação dos processos decisórios muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações” (2003, p.21). Contudo, ressalta o autor, se é verdade que a

⁴ Morris Berman, professor de Sociologia da Universidade Católica da América em Washington, D.C., autor entre outros de “Dark ages America: the final phase of Empire”, conforme citado por Vidal, no artigo em questão.

institucionalização no campo da análise de políticas se dá com a definição das políticas como variáveis dependentes, no campo da produção são as variáveis independentes, quase exclusivamente relacionadas ao poder, que contam.

A questão para Reis e Castro (2001) é de natureza epistemológica e se dá no debate acerca da democracia e das condições de consolidação democrática, com destaque para a oposição entre a teoria da “escolha racional”, da intencionalidade da ação dos indivíduos segundo os interesses que perseguem, e a abordagem “convencional”, de tipo sociológico ou sócio-psicológico, que explica o comportamento das pessoas de acordo com a importância que atribuem a normas e valores.

No tocante à abordagem convencional, Reis e Castro afirmam que esta diz respeito à noção de cultura política ou da criação e difusão de uma cultura política, favorável à implantação da democracia. Já a teoria da escolha racional compreende os estudos econômicos clássicos do funcionamento do sistema democrático, particularmente a questão da transição e estabilidade democráticas⁵. Para os autores, a dimensão cognitiva do comportamento relacionada à questão da democracia é tema recorrente na literatura convencional, como bem exemplificam os estudos relativos ao problema da participação política e eleitoral. Estudos esses que têm origem na concepção marxista da consciência de classe⁶, segundo a qual certos traços de natureza intelectual-ideológica são condicionados por fatores ‘estruturais’ que, por sua vez, condicionam a ocorrência de atitudes e comportamentos de um tipo ou de outro, como passividade ou ação revolucionária de classe etc. (REIS e CASTRO, op. cit., p.26).

Em estudo recente, Martins (2006) afirma que novos mecanismos de participação social em nível regional e local têm contribuído para a revalorização dos valores democráticos. Mais, reafirmando Avritzer (2002), a autora sustenta que, exercida em localidades, grupos ou movimentos específicos, a prática da democracia pode superar níveis distintos de burocracia e a questão mesmo da representação. Para a autora, a idéia da

⁵ Na abordagem convencional os autores citam o trabalho pioneiro de Almond e Verba e identificam para a teoria da escolha racional a centralidade dos estudos feitos por Przeworski, respectivamente em: ALMOND, Gabriel e VERBA, Sydney. **The civic culture**. Princeton: Princeton University Press, 1963, e PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1991, além de **Democracy as an equilibrium**. Nova Iorque: New York University, 1995 (manuscrito).

⁶ Consciência de classe que tem origem na divisão social do trabalho, nas relações que os homens estabelecem entre si, que os fazem “produtores de seus conceitos, de suas idéias (...) e que jamais pode ser outra coisa senão o Ser consciente”, sendo este Ser o seu processo de vida real (MARX, 1965, p.27).

participação política e social liga-se à de autonomia ou à construção mesmo da democracia, no sentido que lhe dá Bobbio (2000)⁷.

De acordo com Bobbio, a existência da democracia pressupõe algumas regras as quais determinam quem está autorizado a tomar decisões e por que procedimentos (1986, p.18). As regras são necessárias pois, ainda que pautem decisões de grupos, estes são constituídos por indivíduos. No tocante à modalidade da decisão, o fundamental é a regra da maioria pela qual se pautam as decisões coletivas, do grupo autorizado a fazê-lo por todos. Contudo, se é verdadeiro que um regime democrático se caracteriza pela atribuição de poder de decisão a um grupo para tal autorizado e segundo regras previamente estabelecidas, não necessariamente essa característica deve ser associada ao número de cidadãos que tomam parte, direta ou indiretamente, das decisões ou que as regras de procedimento nas quais estas repousam sejam a da maioria. Para Bobbio, há uma terceira condição, a saber, a de que os chamados a decidir sejam postos “diante de alternativas reais e postos em condição de escolher entre uma e outra” (BOBBIO, 1986, p.20). Ou seja, “é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc.”. (Idem, *ibidem*). Ainda com base em Bobbio (2000), Martins (2002) chama a atenção sobre os mecanismos de funcionamento e de transformação das sociedades democráticas que, mais do que da participação social e política dos indivíduos, ligam-se à questão da distribuição do poder ou da representação. (MARTINS, 2002, p.209). O tema é tanto mais importante porque orientou, e continua orientando, creio, ações políticas de certos governos, que vêem, em um determinado tipo de democracia ou de representação democrática, a base para a transformação da sociedade. A questão que emerge é a do valor da democracia representativa por oposição à democracia direta, ao estilo rousseauiano, ou ao homem total de Marx, ambas, para Bobbio, faces de uma mesma moeda:

“O cidadão total⁸ e o estado total (*alusão à democracia direta de Rousseau*) são as duas faces da mesma moeda; consideradas uma vez do

⁷ A referência é ao livro do autor *O futuro da democracia*, que eu cito igualmente neste trabalho, com a edição de 1986. A edição utilizada pela autora é de 2000.

⁸ De acordo com Bobbio, é preciso não confundir o homem total, pensado por Marx como “meta do desenvolvimento civil da humanidade”, com o cidadão total, expressão cunhada por Ralf Dahrendorf e que, para Bobbio, constitui “o indivíduo rousseauiano conclamado a participar da manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadão” (1986, p.42). Do cidadão total diz Dahrendorf: “As sociedades tornam-se ingovernáveis se os setores que as compõem rejeitam o governo em nome dos direitos de participação, e isto por sua vez não pode deixar de influir sobre a capacidade de sobrevivência: eis o paradoxo do cidadão total”. (Ralf Dahrendorf, *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia*)

ponto de vista do príncipe, têm em comum o mesmo princípio: que tudo é política, ou seja, a redução de todos os interesses humanos aos interesses da pólis, a politização integral do homem, a resolução do homem no cidadão, a completa eliminação da esfera privada na esfera pública, e assim por diante”. (idem, p.42-43).

Não vendo razão para a dicotomia entre um e outro – “o cidadão total nada mais é que a face igualmente ameaçadora do estado total” (idem, *ibidem*) – Bobbio sustenta que o equívoco contido na negação do valor da democracia representativa está em tomá-la como sinônimo de estado parlamentar. Enquanto o primeiro conceito encerra o de “deliberações que dizem respeito à coletividade inteira” segundo regras previamente consensuadas, como mencionado anteriormente, o segundo refere-se à “aplicação particular, embora relevante do ponto de vista histórico, do princípio da representação” (BOBBIO, 1986, p.34).

Ou seja, confunde-se o princípio democrático, das decisões coletivas, com a forma pela qual chegam as reivindicações ao grupo de decisão, o parlamento, e dele saem as decisões vinculadas a todos. Neste sentido é particularmente interessante a seguinte afirmação do pensador: “Mas todos sabem que uma república presidencial como a dos Estados Unidos, que não é um estado parlamentar, também é um estado representativo em sentido genérico”. (idem, *ibidem*). E, mais:

“um estado representativo é um estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc.”. (BOBBIO, 1986, p.34).

Outro equívoco, sugere Bobbio, é ver a democracia direta como o avesso da democracia representativa, condição que remete para o problema da representação. De acordo com Bobbio, “uma vez acertado que A deve representar B” (idem, p.45), ao problema da representação cabem soluções diversas, dependendo das respostas a que se dá às perguntas: Como A representa B? e Que coisa A representa? Com relação à primeira pergunta duas são as formas de representação, ou seja, A pode representar B na condição de delegado ou de fiduciário. Enquanto delegado, A é simplesmente porta-voz de seus representados, sendo seu mandato limitado, revogável (idem, *ibidem*). A condição de

rappresentativa?. In: *Il cittadino totale*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, 1977, p.33-59, citado por Bobbio, 1986, p.42, nota de rodapé 4).

fiduciário não implica vínculo de mandato ou mandato imperativo: A goza de certa autonomia de ação “em nome e por conta dos representados, na medida em que, gozando da confiança deles, pode interpretar com discernimento próprio os seus interesses” (idem, *ibidem*). No tocante à segunda questão, qual o conteúdo da representação, também duas respostas são possíveis, segundo Bobbio. Assim, tanto A pode representar os interesses gerais de B como cidadão quanto representá-lo em seus interesses particulares (de operário, comerciante, profissional liberal, etc.).

Importante ressaltar a relação entre a condição de delegado, representando interesses particulares, e a de fiduciário, os interesses gerais. Na democracia representativa prevalece a representação fiduciária na qual “quem” ou “A” representa os interesses gerais (e não os particulares) ou “o quê” de “B” seus representados. Bobbio ainda chama a atenção para o fato de que nas democracias representativas os representantes, na condição de fiduciário, têm duas características marcantes. A primeira é que, na medida em que eleito e gozando da confiança de seus eleitores, o representante deixa de ser responsável perante estes, não sendo, portanto, seu mandato revogável. A segunda é que o representante não é diretamente responsável perante a seus eleitores, porque chamado a representar os interesses gerais da sociedade civil “e não os interesses particulares desta ou outra categoria” (idem, p.47). A decorrência dessas características é o surgimento da categoria dos políticos de profissão, “que não vivem *para a* política mas vivem da política” (g.a.). (idem, *ibidem*).

Cabe finalmente ressaltar, do pensamento de Bobbio, a discussão que faz – a partir das características da representação numa democracia representativa assinaladas acima – sobre, de um lado, a crítica à proibição do mandato imperativo ou à representação fiduciária, feita, segundo afirma, “em nome de um vínculo mais estreito entre representante e representado, análogo ao que liga o mandante e o mandatário nas relações de direito privado” (idem, p.48). E, de outro, à representação dos interesses gerais, feita “em nome da representação orgânica ou funcional dos interesses particulares desta ou daquela categoria”. (idem, *ibidem*). Para Bobbio, ambas as críticas são da tradição do pensamento socialista, cuja concepção de democracia, de vínculo estreito entre representante e representado, opõe-se à democracia representativa, de representação fiduciária, considerada pelo pensamento socialista, como ideologia ‘burguesa’ da democracia.

⁹ Segundo Bobbio a definição é de Max Weber.

A partir deste ponto Bobbio discute a impraticabilidade, nas modernas sociedades industriais, da democracia direta no modelo idealizado por Rousseau no qual todos decidem tudo, mesmo considerando o instituto¹⁰ do representante substituível, o qual, no fundo, não passa de um intermediário, pois ainda que vinculado às instruções de sua base, dispõe de certa liberdade de movimento. Mais, afirma Bobbio, “se com ele não se entendessem todos os que devem chegar a uma deliberação coletiva, qualquer deliberação coletiva seria impossível”. (p.49). Há também o fato de o representante não poder ser substituído por outro a todo instante, sob o risco de paralisação das negociações.

Ainda, citando experiências recentes, uma das quais o fascismo que pretendeu substituir a representação partidária pela representação orgânica – a da representação de interesses – Bobbio afirma que não há, em relação ao sistema representativo clássico, o da fórmula *A* representa *B*, “como transformar a democracia representativa em democracia direta”. (1986, p.49). Acentuando a pertinência da representação orgânica em “situações nas quais ela é não só desejável como inevitável” (p.50), como em um conselho de faculdade ou de fábrica, Bobbio assinala que mesmo nas participações de bairro ou zona se, em um primeiro momento elas se caracterizam como espontâneas, tão logo se legitimem e sejam regulamentadas, a forma que assumem é a da democracia representativa: “mesmo os bairros são governados não pela assembléia dos cidadãos mas por seus representantes”. (p.53).

Se a participação política dos indivíduos não necessariamente significa mais democracia, em que consiste então o chamado processo de democratização da sociedade, tão almejado, em especial pelos governos de esquerda? Se não como resposta à questão, vale assinalar algumas experiências ocorridas em Minas, a título de reflexão.

Estudo realizado por Costa (1997)¹¹ mostra que a evolução da relação entre governo e associações locais propiciou, em algumas localidades, um distanciamento entre moradores e seus representantes locais, resultado identificado como “dinâmica perversa de funcionamento das entidades” (1997, p.4). Ocorre que as entidades passaram a

¹⁰ Ou do *referendum*, também impraticável quotidianamente devido à sua própria natureza de consulta direta ao povo.

¹¹ Trata-se de estudo realizado por COSTA em três cidades mineiras – Uberlândia, Juiz de Fora e Governador Valadares – com o objetivo de analisar “a construção, ao longo do processo de democratização do país, de esferas públicas locais, sublinhando-se o papel desempenhado pelos movimentos sociais e, de forma genérica, pelos atores da sociedade civil, em suas conexões com os demais atores locais”. COSTA, Sergio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo. [on line]. v.12, n. 35, fev. 1997. [acessada em 04/03/2006]. Disponível no site: <http://www.scielo.br/>. ISSN 0102-6909.

negociar melhorias diretamente com os governos municipais, integrando-se antes a projetos administrativos de grupos político-partidários locais que à lógica interna dos processos sociais vividos nos bairros. A construção do processo democrático via participação popular é oposta, no estudo, à tradição¹² das teorias da transição, na perspectiva institucionalista, que veria na institucionalização dos movimentos sociais o caminho para o retorno democrático.

Sem a intenção de analisar em profundidade a questão dos movimentos sociais, cabe destacar a relação que há entre eles e os governos locais, no sentido de esclarecer alguns pressupostos que direta ou indiretamente afetam este trabalho. Assim, no tocante a essa relação vale tomar como referência estudo realizado por Doimo, conforme analisado por Avritzer (1997)¹³. Segundo este autor, e contrariamente à primeira leva de produção sobre o tema que, em seu entender, não foi capaz de estabelecer um marco teórico para dar conta das especificidades dos movimentos sociais, Doimo identifica no debate a vertente marxista-européia que relaciona movimento social e proletariado. O que chama a atenção na pesquisa de Doimo é que a autora atribui “racionalidade da ação social [...] a diagnósticos claramente baseados em premissas científicas, metas previamente definidas, além de regras e normas dotadas de eficácia para o alcance dos objetivos táticos e estratégicos” (DOIMO apud AVRITZER, 1997, p.4).

Cabe esclarecer que, se de um lado Avritzer compartilha da análise de Doimo sobre a ação dos movimentos populares a partir dos anos 70 – “ao apontar, na ação desses mesmos atores, características que vão além da sua intencionalidade, especialmente no que se refere às suas concepções acerca da relação entre ação direta e institucionalidade política” (op. cit., p.3) – deixa claro, por outro, que discorda quanto à interpretação que a autora faz da constituição do campo ético-político dos movimentos populares em termos da dicotomia integração e não integração ou institucionalização e não institucionalização. Ou seja, para Avritzer, o que conta é a dualidade ação direta e representação ou sociedade civil e Estado, dualidade esta, segundo o autor, que caracteriza o campo ético-político dos movimentos sociais e a própria lógica da ação política no Brasil.

¹² COSTA cita particularmente os trabalhos de PAOLI (1992) e de ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR (1997), respectivamente: PAOLI, Maria C. *Citizenship, inequalities, democracy and rights: the making of a public space in Brazil*. *Social & Legal Studies*, I, 1992; ALVAREZ, S.; DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. (orgs.). *The cultural and the political in Latin American social movements*. Boulder Westview Press, 1997 (versão preliminar fotocopiada).

¹³ A referência do autor é: Ana Maria DOIMO. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

Costa (2000) compartilha da mesma crença quando reafirma a centralidade da coexistência das instituições democráticas (eleições livres, parlamento ativo, liberdade de imprensa, etc.) com as práticas cotidianas e a importância destas para a vigência da democracia. Ou seja, para Costa, é no “padrão concreto de relacionamento entre o estado, as instituições políticas e a sociedade (...) que habita, precisamente, o movimento de construção da democracia” (2000). Neste caso, não se trata mais de um período de transição democrática, mas de um “processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular” (idem), para o qual são fundamentais o conceito de sociedade civil e o de espaço público.

A centralidade do *local* quanto ao exercício e mesmo consolidação dos princípios democráticos emerge como alternativa à falência do Estado-nação ou de certo modelo de acumulação capitalista, que resultou no agravamento da condição de vida de populações do mundo inteiro, em particular as dos países periféricos (BIZELLI, 1997)¹⁴. Desmontado o Estado-nação, as políticas econômicas passaram a ser inteiramente reguladas pelo mercado, o que pavimentou o caminho para a desregulamentação das relações sociais e desoneração do Estado dos serviços sociais, tendo por resultado a descentralização desses serviços para outras instâncias do poder público, municípios e estados. Nesse cenário, o poder local passa a ser reconhecido como importante ator no combate à pobreza e desigualdade social e construção de uma sociedade mais justa e democrática (COHN, 2002).

Sem ter a pretensão do domínio do ferramental teórico marxista, julgo importante ressaltar sua influência neste trabalho, com o pressuposto dado pela teoria crítica em seu sentido amplo, segundo o qual todo “modelo traz consigo um determinado diagnóstico do tempo presente e um conjunto de prognósticos de possíveis desenvolvimentos, baseados em tendências discerníveis em cada momento histórico determinado” (HORKHEIMER apud NOBRE, 2004, p.23). Penso ainda que, “tomar a obra de Marx como referência primeira da investigação não significa tomá-la como uma doutrina acabada, mas como um conjunto de problemas e de perguntas que cabe atualizar a cada vez, segundo cada constelação histórica específica” (NOBRE, 2004, p.23).

¹⁴ Bizelli (1997) faz uma análise consistente do cenário econômico desenhado em Breton Woods, que levou à reestruturação do capitalismo em nível global e sua resultante, comportando desde a falência do Estado-Nação e o welfarismo nos países centrais até sua consequência mais trágica nos países dito emergentes, a saber, a exclusão social da maior parte população desses países.

Significa dizer que, tendo mudado o quadro institucional que levou à emergência e consolidação do capitalismo, e não havendo mais entre a sociedade e o Estado a relação denominada por Marx entre base e superestrutura, não cabe mais uma análise da sociedade exclusivamente nos termos postos por Marx, a partir das relações de produção (HABERMAS, 2004). O resultado disso é perceptível na maneira pela qual se passa a analisar o papel do Estado e, portanto, da política. Para Habermas, esse papel parece restrito a tarefas meramente técnicas, preventivas das disfunções acarretadas pelo mercado, excluindo as questões ou conteúdos práticos, os que dizem respeito ao “bem-viver” (bem-estar) e *cujas garantias dependem da participação popular* (grifo meu):

“Ele (o Estado) exclui as questões práticas e, com isso, a discussão sobre a aceitação de padrões que só seriam acessíveis a uma formação democrática da vontade. A solução de tarefas técnicas não depende de discussão pública. Discussões públicas poderiam, antes, problematizar as condições de contorno do sistema, dentro das quais as tarefas da atividade do Estado se apresentam como técnicas. A nova política de intervencionismo do Estado exige, por isso, uma despolitização da massa da população. Na medida em que as questões políticas são excluídas, a opinião pública perde a sua função”. (HABERMAS, 2004, p.72).

Na prática, o que Habermas indaga é até que ponto se contrapõe a lógica do poder local à do Estado, no sentido de encaminhar questões práticas ou políticas. Por um outro prisma, e alguns anos antes, Castel (1999) pronunciava-se contra a despolitização da sociedade, resultante para ele da passividade dos cidadãos face ao Estado protetor e centralizador, cujo equacionamento dependeria de maior participação dos cidadãos ou controle da sociedade civil. Diz então: “Contra a denunciada despolitização da sociedade, é necessário que a ação política e social seja novamente baseada no envolvimento dos cidadãos. A própria passividade é o preço que pagam por terem delegado ao Estado o papel de conduzir a mudança de cima, sem controle da sociedade civil”. Nesta passagem, justifica-se, de certa forma, a importância política e administrativa que passam a assumir, no Brasil por exemplo, as instâncias locais, não obstante a crítica contundente de Wallerstein (2002) à instituição da sociedade civil, como se verá adiante.

Penso que a história se caracteriza por um movimento pendular¹⁵, oscilando entre a continuidade da herança iluminista e sua crença no poder de criação do

¹⁵ A afirmação fundamenta-se em estudos feitos no curso “A constituição do liberalismo moderno: as formas do liberalismo pós-revolucionário”, com o Prof. Dr. Roque Spencer Maciel de Barros, em 1998, durante o Mestrado na Faculdade de Educação da USP, e em notas de aula do curso História da Educação, ministrado pela Prof^ª. Dr^ª. Maria

homem em oposição ao poder divino, personificada pela doutrina liberal – segundo o ideal lockeano de homem, sociedade e Estado, que fundamentaria a Revolução Gloriosa (Inglesa), em 1688, a Revolução Americana em 1776, e mesmo, anos mais tarde, a Revolução Francesa, em 1789 – e sua ruptura histórica, assentada no ideal revolucionário de transformação da sociedade, pela abolição do Estado, e no coletivismo. Ao que tudo indica encerra-se uma era em que se acreditava no poder do Estado para a transformação social, com o aparente fim do socialismo real e a desintegração de sua mais ilustre representante, a União Soviética. Mas também a da hegemonia¹⁶ da doutrina liberal, na sua face mais cruel, a do neoliberalismo, de radicalização do enxugamento do Estado, cujo desdobramento é mais que conhecido, o agravamento da pobreza e desigualdade social no mundo, em particular nos países periféricos, onde foi aplicada com rigor a receita¹⁷, sob a coordenação dos organismos de financiamento internacionais.

Do que precede, e independentemente da perspectiva da análise de política pública, parece haver consenso sobre o deslocamento de sua produção para o âmbito local. No Brasil, esse deslocamento se dá a partir do período conhecido como de transição democrática, que marcaria a atuação de movimentos sociais com forte base ideológica, marcadamente de tendência marxista, os quais, acredita-se, teriam contribuído para a redemocratização do país, no vácuo de atuação mais conseqüente de partidos políticos e sindicatos. Ainda, há a suposição de esses movimentos terem exercido significativa influência sobre governos locais, particularmente os de mesma orientação ideológica, quanto à formulação e implementação de políticas voltadas para melhoria das condições de vida da população, com atenção especial para as áreas da educação¹⁸, saúde, moradia, entre outras.

Creio que alguns dos fatores acima citados estão presentes na história recente de Guarulhos, como revela a chegada ao poder de atores oriundos de partidos,

Maria Elizabete S. P. Xavier, em 2003, na FE/UNICAMP, 2003. Para crédito final do primeiro curso, apresentei trabalho intitulado "Sobre o liberalismo contemporâneo", no qual analiso a origem lockeana do liberalismo bem como as diversas formas (ou tendências) que a doutrina assume historicamente – particularmente quanto a dois de seus aspectos, o da questão da representatividade e o da pobreza (ou igualdade) nas democracias representativas.

¹⁶ Ver de Fiori (1999), "Pequeno catecismo neoliberal", excelente síntese sobre fundamentos, origem e conseqüências do neoliberalismo para os países em desenvolvimento, em particular o Brasil.

¹⁷ Para compreensão dos efeitos da política neoliberal nos países periféricos e emergentes, sobretudo no que diz respeito à reforma do Estado, centrada no ajuste fiscal, na redução do gasto público, na focalização das políticas públicas, na privatização dos bens públicos, na descentralização da oferta dos serviços sociais entre outros elementos, ver: Marques-Pereira (1996), Vellinga (1997), Draibe (1997).

¹⁸ No tocante à relação movimentos sociais e educação, ressalte-se a atuação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), criado em 1986, face à iminência da nova Constituição, que mobilizou educadores de todo o país em defesa do ensino público, tendo se mantido durante toda a tramitação da nova Lei de Diretrizes e Bases para Educação Nacional E também a do Congresso Nacional de Educação - CONED, atuante até hoje (MARTINS e MEDEIROS, 2001).

sindicatos e movimentos sociais comprometidos com a questão social e a educação. No período estudado, em particular após 2001, chama a atenção¹⁹ a atuação da Secretaria Municipal de Educação, cuja política denota o passado dos principais gestores²⁰ – assim como os do segundo e terceiro escalão – de forte penetração nos movimentos sociais e compromisso com a institucionalização dos direitos da população ao acesso e permanência na escola.

Inútil negar as armadilhas que cercam o presente estudo. Souza (2003) chama a atenção para a tendência de estudos da mesma natureza se apoiar em demasia em modelos que atribuem o êxito das ações ao papel exercido por governos locais progressistas, que emergiram como resultado do processo de abertura e redemocratização do país. Neste sentido afirma que:

“com a redemocratização e o novo desenho da gestão das políticas sociais, proliferaram trabalhos (...) sobre as políticas públicas adotadas por governos locais, em especial os administrados pelo PT (...) bem como têm sido abundantes os estudos sobre as formas de participação popular na gestão das políticas públicas e, ultimamente, sobre os conselhos comunitários, criados, em princípio, para decidir sobre as políticas sociais” (SOUZA, 2003, p.16-17).

O problema com essas abordagens, esclarece, é sobretudo de ordem metodológica, pois os estudos em questão tendem a generalizar experiências ainda recentes, sem base empírica ou fundamentação teórica apropriada, e, quase sempre, em linguagem normativa e prescritiva, normalmente afeita ao campo da educação. Inversamente, há o risco de a análise enfatizar a racionalidade administrativa e deixar de lado os processos políticos que a ensejam.

Sem deixar de reconhecer a justeza das afirmações de Souza (2003) no tocante às limitações metodológicas do trabalho e até mesmo de seu objeto de estudo, cumpre considerar as dificuldades encontradas para sua concretização, as quais se encaixam

¹⁹ Na condição de gestora da Secretaria Municipal de Educação de Guarulhos participo de reuniões de diretoria, acompanhando a vice-prefeita e ex-secretária de Educação em inúmeros eventos públicos nos quais esse compromisso é reiterado. Exemplo recente dessa manifestação foi a distribuição do uniforme e material escolar, no primeiro semestre de 2006, ocasião em que foram instituídos novos conselhos escolares e anunciado o encaminhamento dos projetos de lei para institucionalização do direito ao uniforme e transporte escolar.

²⁰ Na ocasião em que foi feita a pesquisa a executiva da Pasta acumulava o cargo com o de vice-prefeita, tendo se exonerado deste último em meados do segundo semestre de 2006. De todo modo vale ressaltar sua trajetória de ex-sindicalista da APEOESP, integrante do CONED, dirigente da UNDIME, entre outros cargos ocupados em sindicatos e movimentos dos trabalhadores da educação, tendo exercido igualmente papel ativo nos movimentos nos anos de 1980, em prol da educação e, em anos mais recentes, pela instituição do FUNDEB - Fundo Nacional para a Educação Básica.

no que Azanha (1995) descreve como inerentes ao pesquisador da área educacional, e que abrangem desde a ausência de tradição institucional de pesquisa realizada em equipe – ao contrário do que ocorre com a área das ciências exatas, eu diria – até à falta de financiamento. “A consequência inevitável dessas limitações, diz Azanha, é a impossibilidade de qualquer pretensão metodológica mais sofisticada” (p.81). Não obstante, é forçoso admitir que as falhas são unicamente a mim imputáveis.

Por outro lado, dadas as evidências que se apresentam no próprio objeto de estudo, apontando para a construção da rede municipal de educação, antes praticamente inexistente, houve, no início da pesquisa, ainda na fase de revisão da literatura bem como da escolha de procedimentos metodológicos, forte disposição de orientar o estudo segundo o enfoque qualitativo. Contribuíam para essa perspectiva minha formação em ciências sociais com um verniz em filosofia da ciência. Penso que as implicações dessa formação estão presentes nas passagens a seguir:

“As questões epistemológicas e metodológicas (...) estão, por definição, subordinadas às teorias explicativas que o pesquisador elege como responsáveis pelo funcionamento da sociedade. Por trás delas situa-se, em última instância, sua visão do mundo (WELTANSCHAUUNG)²¹, ou sua ideologia, que fornecerá o substrato da sua crença na forma como a sociedade se mantém, na inevitabilidade desta manutenção ou na possibilidade e necessidade de sua transformação” (HAGUETTE, 2001, p.18).

“(...) a grande questão que se coloca hoje para o cientista social, especialmente nos países periféricos onde sua atuação o aproxima com mais violência das consequências do exacerbado poder de poucos sobre muitos, não é (...) o domínio dos métodos e técnicas de pesquisa social, mas o escrutínio de sua própria visão do mundo, pré-requisito fundamental daquilo que dela decorre, a atividade de analista do real, de intérprete das experiências alheias e de protagonista ativo das transformações que lhe parecerão necessárias, mas que nem sempre serão as melhores” (HAGUETTE, 2001, p.19).

Embora as passagens acima sejam portadoras do que penso, cumpre esclarecer alguns pontos que podem justificar, por fim, as opções metodológicas do trabalho. Primeiro, há a percepção de que se a ciência tem sido a grande responsável pelo progresso material alcançado pela humanidade, ela não só não tem contribuído para a

²¹ Haguette utiliza o conceito segundo o significado que lhe dá Sombart (1964, p.18), que implica de um lado “nossas idéias fundamentais sobre a vida e, por outro, nossos valores fundamentais na vida (apud HAGUETTE, 2001, p.18, nota de rodapé 5).

redução da desigualdade entre os homens como até tem servido – como instrumento de poder que é para uma parte da sociedade que a produz e dela extrai benefícios – para a intensificação de seu contrário. Segundo, há que se esclarecer o conteúdo que se encerra no termo ‘analista do real’, uma vez que ele conota tanto um sentido epistemológico quanto ideológico. Sobre o primeiro penso que, com base em alguns autores, chego a discutir adiante certas relações que fundamentam o trabalho de pesquisa quer solitário ou em equipe. No que diz respeito ao segundo, é útil lembrar que admito em passagem anterior que, embora influenciada pelo ideário marxista, tenho clareza quanto aos limites de seu instrumental teórico enquanto método e seu poder de explicação da realidade que nos cerca. É mais que sabido que, ao partir da compreensão de que “não é a consciência do homem que determina sua existência mas, ao contrário, é sua existência social que determina a consciência”, o materialismo histórico põe a nu o fundamento do racionalismo de que é pela razão, *a priori*, que o homem descobre os princípios gerais da realidade, os quais poderão posteriormente ser confirmados pelo conhecimento de fatos particulares. Ao fazê-lo, não só se aproxima do principal postulado empirista segundo o qual o conhecimento é adquirido por meio dos sentidos como assume caráter positivista, numa relação praticamente *sine qua non* de causa e efeito de explicação da realidade, com implicações particularmente importantes para as ciências humanas quanto à identificação e entendimento dos problemas que afetam a vida em sociedade.

Cumprido esclarecer que foram imensos os obstáculos para levar a cabo o presente estudo, um dos quais a impossibilidade de entrevistar alguns dos protagonistas do passado e presente de Guarulhos, por contingências alheias à minha vontade. O estudo acabou por se estruturar em torno de dois procedimentos. De um lado, a análise apoiou-se em dados oficiais sobre o processo de municipalização do ensino fundamental entre 1997 e 2004 – investimentos na educação, construção de escolas, ampliação da oferta de vagas, entre outros – colhidos nos processos administrativos e relatórios do Tribunal de Contas de São Paulo examinados. E também no exame dos acontecimentos políticos e sociais que acabaram por favorecer a mudança no padrão de governo do Município de Guarulhos, a partir da análise de documentos e textos oficiais produzidos no âmbito dos governos focalizados pelo estudo. De outro, procurou resgatar a história não oficial por meio de entrevistas com alguns dos atores que tomaram parte no processo (Ver quadro 1, abaixo), sem a pretensão, contudo, de um enfoque memorialista ou da perspectiva da história oral. Diante disso, é mais que sugestiva a seguinte passagem de Cavalcanti:

“Duas são as grandes linhas de estudo do passado: uma é a da História Oficial, centrada na exatidão cronológica e em marcas referenciais do local, tempo e nomes de personagens; a outra é a Memória, voltada para a história não oficial, ou em outras palavras, para a História que não foi escrita. (...) A Memória (...) procura resgatar a percepção coletiva dos fatos e episódios de um tempo, sem priorizar a cronologia nem dos marcos referenciais” (1989, p.1).

Com isso, de um lado reafirmo a intenção de captar a realidade na perspectiva dos próprios atores que tomaram parte no processo de construção do sistema municipal de educação de Guarulhos e, de outro, entender o fenômeno como um todo, em sua complexidade (GODOY, 1995). Finalmente, cumpre dizer que as entrevistas – abertas, mas apoiadas em roteiro previamente elaborado – foram realizadas ao longo dos últimos seis meses que antecederam a entrega do trabalho.

A seguir o Quadro 1.1 relaciona os entrevistados para o presente trabalho, os quais tiveram parte ativa nos acontecimentos sociais e políticos abordados pelo trabalho, que culminam pela rejeição do modelo de municipalização proposto pela SEE-SP, em prol da construção da rede própria educacional do Município.

| Entrevistados | Identificação |
|------------------------|---|
| Alencar Santana Braga | Vereador pelo PT (2004-2008); atuou no movimento pela moradia, na época |
| Auriel Brito Leal | Vereador pelo PT (2004-2008); na época professor da rede estadual de Guarulhos, membro da APEOESP e militante do PT |
| Élson de Souza | Diretor do Departamento de Controle Urbano (da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (2002-2006); no período estudado foi membro do Sindicato dos Servidores Municipais de Guarulhos, presidente do PT e Secretário de Educação no governo de Jovino Cândido do PV (1998-2000) |
| Ernesto Motooka | Diretor do Departamento de Organização e Estudos Pedagógicos da Secretaria de Educação (2006); no período estudado professor e supervisor da rede estadual de educação de Guarulhos, simpatizante do PT; membro da APEOESP e SIMPRO |
| João Fausto | Coordenador do Núcleo de Educação de Jovens e de Adultos da Secretaria de Educação de Guarulhos (2006); exerceu a função de psicólogo da rede na época abrangida pelo estudo |
| Gilmar Novelino | Diretor do Departamento de Assuntos Jurídicos Internos, cargo que passou a ocupar em 2003 na primeira gestão do prefeito Elói Pietá e no qual permanece; antes foi Procurador e Procurador chefe dos três governos analisados neste estudo: Néfi Tales, Jovino Cândido e Elói Pietá |
| Marco Arroyo | Secretário Adjunto da Secretaria de Administração e Modernização (2006), militante do PT de Mauá; especialista em PEI, exerceu, na primeira gestão de Pietá (2001-2004), cargo de consultor de planejamento estratégico, tendo, em seguida, chefiado o Departamento de Ensino Escolar (2003-2005) da Secretaria de Educação |
| Maria Helena Gonçalves | Secretária das Relações de Trabalho (2006); na época foi professora da rede estadual de educação de Guarulhos, membro da APEOESP e militante do PT; elegeu-se vereadora pelo PT em 2001. |
| Marisa de Sá | Secretária adjunta da Educação (2006); na época membro da APEOESP e militante do PT |
| Moacir de Souza | Secretário de Governo (2006); na época analisada pelo estudo foi delegado regional da APEOESP e militante do PT |
| Plínio Soares | Assessor de planejamento no primeiro mandato de Elói Pietá (2001-2004) e depois diretor do Departamento de Manutenção e Próprios da Educação da Secretaria de |

| | |
|---------------------|---|
| | Educação de Guarulhos, no segundo e atual mandato de Pietá. |
| Paulo Victor | |
| Rosa Maria Mendroni | Chefe de gabinete da vereadora Luísa Cordeiro (2006) do PC do B de Guarulhos, exerceu o cargo de presidente do Conselho Municipal de Educação de Guarulhos (2004-2005); na época foi professora e diretora da rede municipal e estadual de educação de Guarulhos e militante do movimento pela moradia. |
| Sebastião Almeida | Deputado estadual pelo PT em segundo mandato (2006); no período estudado foi metalúrgico, presidente do Sindicato dos Servidores Municipais de Guarulhos e presidente do SAAE – Serviço de Abastecimento de Água e Esgoto na primeira gestão (2001) do atual prefeito Elói Pietá |
| Yutaka Kambi | Secretário Adjunto da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (2006); entre 2001-2005, diretor do Departamento da mesma secretaria; trabalhou nos governos de Erundina e Celso Daniel; ex-técnico do DIEESE e consultor do INAPP – Instituto Nacional de Administração e Políticas Públicas |
| Zenaide Cobucci | Professora e diretora da rede municipal de Educação de Guarulhos e secretária adjunta da Educação em 1998-2000, no governo de Jovino Cândido. |

Quadro 1.1 - Relação dos entrevistados

1.2 Questões metodológicas ou do contexto da investigação

Em estudos da natureza de que se investe este trabalho, a saber, pesquisa acadêmica para obtenção do título de doutor, é assente a crença de que a investigação deve partir da formulação de um dado problema, como tal reconhecido, isto é, formulado segundo regras metodológicas que se consideram adequadas ao fazer científico. Indago-me, como Nagel (1968), sobre “o que de especial há nas ciências e em que suas ferramentas intelectuais e físicas contribuem para a aquisição do conhecimento” (1968, p.17). A indagação convida a reflexão sobre a finalidade e o valor do ato de conhecer e, em decorrência, sobre os diversos tipos de saber, e, mesmo, ao exame de como, ao longo da história da humanidade, ocorreu a hegemonia quase “fetichizada” de um determinado tipo de conhecimento, de base experimental, sobre os demais.

Embora relevante, não se justifica aqui discorrer sobre o assunto, de caráter epistemológico e não diretamente ligado ao objeto do estudo, quando muito fazer uso de certo conhecimento adquirido em leituras de estudiosos de diversas tendências desta

área de conhecimento e com pensadores tão ilustres quanto controvertidos, como o falecido Prof. Dr. José Mario Pires Azanha²², que talvez possam justificar as opções metodológicas (ou sua ausência) neste trabalho. Antecipo que farei recursos a sínteses de aulas, quando não for possível explicitar com pertinência a fonte. Claro está que, nesta tarefa, as falhas de interpretação só podem ser a mim imputadas.

Isto posto, assumo não ser por acaso a adoção do conceito de “contexto da investigação” em substituição ao de hipótese, ou de “questões norteadoras” no lugar de problema. Uma das razões para o procedimento deve-se à idéia mesmo de investigação científica, em particular à da investigação no campo das ciências sociais. Trata-se de analogia fundamentada no conceito cunhado por Reichenbach (apud AZANHA, 1993)²³ de ‘*contexto da descoberta*’ e ‘*contexto da justificativa*’ – o primeiro relativo ao processo de conhecer e o segundo ao resultado desse processo – que, embora controvertidos, possibilitam, no entender de Azanha, delimitar o comportamento de certos campos de conhecimento, como a Sociologia e mesmo a História, dado o seu caráter analítico, não seqüencial, ao contrário do que supunha Feyrabend. De fato, Feyrabend (1989) critica a dissociação, pois esta faz crer que há um método científico, independentemente da História, crença refutada por muitos (RYAN, 1977; AZANHA, 1993) e da qual sou partidária. Sustenta que, admitidos como verdadeiros, tais conceitos acabariam por inviabilizar a ciência, uma vez que “na história da ciência, padrões de justificação proibem, freqüentes vezes, formas de agir provocadas por condições psicológicas, sócio-econômico-políticas e outras de ‘caráter externo’ – e a ciência tão somente sobrevive porque se permite que essas formas de agir prevaleçam” (FEYRABEND, 1989, p.260). Em relação ao contexto específico da descoberta, Feyrabend opõe-se à defesa sustentada por Herbert Feigl, ao afirmar que os cientistas optam por procedimentos classificados como um ou outro contexto, a depender das circunstâncias, e que estes (os conceitos) não são alternativos, constituindo “um domínio único e uniforme de procedimentos, sendo todos igualmente importantes para o desenvolvimento da ciência” (idem, p.262). Ou seja, para Feyrabend, apesar de se tratarem de procedimentos distintos, como quer Reichenbach, os conceitos de ‘contexto da descoberta’ e ‘contexto da justificativa’ colocam a questão de “saber até que

²² Durante o Mestrado na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e enquanto membro do grupo por ele montado para discussões acerca do conhecimento, especialmente a partir da leitura de Gilbert Ryle e Descartes. Outra referência foi, no mesmo período e instituição, o rico aprendizado com o também já falecido Prof. Dr. Roque Spencer Maciel de Barros, malgrado as insuperáveis divergências ideológicas.

²³ AZANHA, anotações de aula, 1993.

ponto a distinção reflete uma diferença real (...) e se a ciência pode avançar sem forte interação entre os domínios distinguidos. (Um rio pode ser dividido por fronteiras nacionais, mas isso não faz dele uma entidade descontínua)” (idem, p.260). De certo modo, pode-se encontrar a mesma sustentação em Hanson (1968), ao afirmar que não é possível separar observação da interpretação, usando o belo exemplo da urdidura e tecido ou da tela e pintura, os quais, se separados, se destruiriam.

Diante disso, creio que o conceito de ‘contexto da investigação’ que adoto neste trabalho reflete uma e outra posição, além de se adequar melhor à natureza do campo de conhecimento em que o estudo se insere, na fronteira entre, de um lado, a História, a Sociologia e a Política, e, de outro, a Educação. Assumo, então, que a investigação “é dirigida pelo interesse do contexto” (HANSON, op. cit., p135) e que ver ou observar “não é apenas ter uma experiência visual; é também o modo como se tem essa experiência” (idem, p.133). Disto decorre, necessariamente, certa posição quanto à natureza do conhecimento científico e do status de ciência de vários campos de conhecimento, bem como a relevância desse tipo de conhecimento para explicação do mundo que nos cerca, e, o que é talvez mais importante, sua transformação em benefício da humanidade.

Para começar, diria, apoiada em Nagel (idem, ibidem), que se à ciência cabe elaborar sistemas explicativos (teoria) para grandes conjuntos de fenômenos diversos, a partir de procedimentos lógicos e experimentais, não é menos certo reiterar, como Kerlinger (1979), que, não necessariamente, por se apoiar em evidência empírica são resultados de uma pesquisa tidos como verdadeiros. O contexto em que se inserem as afirmações de Nagel e Kerlinger remetem, respectivamente, para a distinção entre o conhecimento do senso comum e científico e entre estudos experimentais e não-experimentais. E, ainda, para a questão da objetividade e da explicação científica. Se por um lado Kerlinger afirma que sem objetividade não haveria ciência ou pesquisa científica, por outro chama claramente a atenção para o fato de que a “objetividade *em e por si própria* (grifo do autor) tem pouca importância”, uma vez que (...) “ser apenas objetivo não significa ser científico”, podendo “um procedimento ser altamente objetivo e conter observações enganosas e conclusões falsas” (idem, ibidem).

Há em Nagel, como em outros autores²⁴, a compreensão de que muitas ciências, como a geometria, surgiram das preocupações práticas da vida cotidiana e não de pressupostos teóricos *a priori*. Ou seja, como diria Koyré (1982):

“por mais surpreendente que isto nos possa parecer, podem-se edificar templos e palácios, e até catedrais, abrir canais e construir pontes (...) desenvolver a metalurgia e a cerâmica, sem possuir saber científico, ou possuindo apenas rudimentos” (KOYRÉ, 1982, p.375).

Contudo, diferentemente do senso comum, cujas assertivas, ainda que confirmadas pelo cotidiano, não precisam de explicação, cabe à ciência “descobrir e formular em termos gerais as condições nas quais ocorrem fatos de diversos tipos” (KERLINGER, *idem*, p.17), distinguindo suas propriedades e discernindo relações de dependência reiterados, que vinculam essas propriedades umas com as outras. Isto implica que, deliberadamente, o conhecimento científico deixa de lado valores imediatos das coisas, a tal ponto que seus enunciados ou proposições só remotamente encontram-se relacionados a êxitos e características da vida cotidiana. Como afirmado por Nagel, “a busca de explicações sistemáticas de grande alcance torna inevitável o caráter abstrato das noções científicas bem como sua pretensa distância das características que as coisas apresentam no dia-a-dia”(NAGEL, *idem*, p.24).

Com efeito, “só podemos elaborar explicações sistemáticas, se pudermos demonstrar que o aparecimento dessas qualidades e relações familiares das coisas depende da presença de outras propriedades relacionais ou estruturais, que caracterizam, de maneira diversa, uma extensa classe de objetos e processos” (NAGEL, *idem*, *ibidem*). Assim, em Física não se define a temperatura dos corpos em função de diferenças de calor experimentadas diretamente, mas segundo as relações abstratamente formuladas, caracterizando uma extensa classe de ciclos térmicos reversíveis (NAGEL, *idem*, *ibidem*). A afirmação remete para o conceito comumente atribuído às ciências exatas, ou de caráter experimental, como de um procedimento que investiga “formulações de propriedades estruturais mui gerais, abstraídas das características familiares manifestadas por classes limitadas de objetos, habitualmente, em condições muito especiais, relacionadas a questões suscetíveis de observação direta, só por meio de procedimentos lógicos e experimentais

²⁴ Cf. também KOYRÉ, Alexandre, 1982.

complexos, e articulados com o fim de elaborar sistemas explicativos para grandes conjuntos de fenômenos diversos” (NAGEL, *idem*, *ibidem*).

Disso decorrem algumas implicações. Uma delas, também presente no conhecimento de senso comum, diz respeito à necessidade que tem o homem de tornar inteligível as coisas que nos cercam. A outra está relacionada à questão da objetividade e ao caráter de infalibilidade da ciência, cuja refutação encontra respaldo na história mesmo da ciência.²⁵ Com relação à infalibilidade, e ainda recorrendo a Nagel, sabe-se que princípios basilares da ciência “tiveram de ser modificados ou substituídos para manter a adequação a fatos revelados por novas descobertas” (*idem*, p.17). A afirmação, historicamente comprovada²⁶, coloca ainda a questão da natureza mesma da investigação científica, cujo método, dito científico, estaria interessado mais na correção ou validade dos argumentos que na verdade dos fatos. Chamo argumento à coleção de enunciados ou sentenças declarativas, que podem assumir valor numérico e ter sua validade atestada ou não; e a validade à propriedade que diz respeito à relação entre premissas e sua conclusão (COPPI, 1978). É válido o argumento cujas premissas garantem a conclusão e não válido, a ocorrência do contrário. O problema com esse tipo de procedimento²⁷, reconhecidamente de caráter positivista, e que é incorporado pelas ciências exatas, é que a verdade da conclusão decorre da verdade das premissas e, não necessariamente, estas dizem respeito aos fatos. A trajetória do positivismo é longa e remonta à Antiguidade com o empiricismo, diz Triviños (1987), passando pelos séculos XVI, XVII e XVIII, quando pensadores da qualidade de Bacon, Hobbes e Hume assentaram e sistematizaram suas bases. Mas é com Comte – reconhecido como seu fundador, ao estabelecer as bases da filosofia positiva ou lei dos três estados²⁸ – que o positivismo se imporia como ideal de ciência até meados do século passado, quando, do debate travado entre representantes do Círculo de Viena – Carnap, Schlick, Frank, Neurath etc. – Popper e da Escola de Frankfurt – Horkheimer, Adorno, Marcuse, Benjamin, Fromm, Habermas – emergiria a idéia hoje prevalecente de que nem o saber científico é o único conhecimento válido para explicar a realidade nem se sustenta,

²⁵ A este respeito leia-se, entre outras publicações do mesmo gênero: HELLMAN, Hal. *Grandes debates da ciência*. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

²⁶ Exemplos podem ser encontrados em RYAN, Alan. *op. cit.*

²⁷ Para AZANHA, nessa perspectiva positivista, a verdade não é algo que exista independentemente de um conjunto de provas. Assim, um enunciado verdadeiro, do ponto de vista da lógica formal, limita-se à demonstração de sua verdade em relação a um conjunto de provas. (1993, anotações de aula).

²⁸ Leis que marcariam, segundo TRIVIÑOS (*op. cit.*, p.33), “as fases da evolução do pensar humano: teológico, metafísico e positivo (...) além de “uma fundamentação e classificação das ciências (Matemática, Astronomia, Física, Química, Fisiologia e Sociologia) e a elaboração de uma disciplina para estudar os fatos sociais, a Sociologia”, denominada inicialmente por COMTE de Física Social.

historicamente, seu princípio segundo o qual só caberia investigar o que é passível de verificação.

É preciso, pois, observar, como alertado por Azanha (1993)²⁹, primeiro que o método científico não é uma entidade exterior ao fato que ele observa. Se assim fosse, poderíamos inferir que bastaria a aplicação do método para garantir a validade do resultado. Segundo, a lógica é insuficiente para o discurso científico e para a linguagem³⁰ de que este se serve, pois a ciência é essencialmente um empreendimento histórico, um dos modelos de que nos servimos para a apreensão da realidade não mais importante que outros tipos de saber como a arte, por exemplo. Essa concepção de ciência é compartilhada por Feysabend (1989), ao afirmar que esta não passa de uma das muitas formas de pensamento desenvolvida pelo homem e, não necessariamente, a melhor. Não causa estranheza, pois, sua afirmação a respeito do método e das regras do fazer científico, isto é, a de que “todas as metodologias, inclusive as mais óbvias, têm limitações” (FEYRABEND, *idem*, p.43). Ou a afirmação de que “o pluralismo das teorias e das doutrinas (...) é parte essencial da concepção humanitária” (*idem*, p.71). E, finalmente, sua citação, baseada em Lênin³¹, de que “a História, de modo geral, e a história das revoluções, em particular, é sempre de conteúdo mais rico, mais variada, mais multiforme, mais viva e sutil que’ o melhor historiador e o melhor metodologista poderiam imaginar” (*idem*, p.19).

Ainda, com relação ao método científico e a teoria, Ryan (1970) sugere que resultados experimentais quando muito explicam o que é imediatamente observável, cabendo à teoria o papel de estabelecer generalizações mais amplas do que permitem as simples leis experimentais. Assim, o papel à que se reserva a teoria está mais para uma “descrição inteligível das seqüências causais” (...) do que o de “assegurar rigor dedutivo” (RYAN, *op. cit.*, p.132). A questão, como observa Ryan, (*op. cit.*; *idem*, *ibidem*), é que a teoria é empregada para explicar fenômenos observados, por meio de construtos ou conceitos teóricos de um tipo ou outro. Ou seja, nem necessariamente ela tem correspondência com a realidade, como podem os experimentos, que buscam estabelecer essa relação, repousar sobre pressupostos falsos que geram, em decorrência, resultados também falsos. Empregamos uma teoria, diz Ryan, para explicar alguns fenômenos

²⁹ AZANHA, anotações de aula, 1993.

³⁰ Para identificação das diversas linguagens e seus usos, ver COPPI (1978). O tipo de linguagem de que se serve o discurso científico é o informativo, declarativo ou descritivo. (AZANHA, anotações de aula, 1993). E também, de SCHEFFLER, I. *A linguagem da educação*. São Paulo: Editora Saraiva/EDUSP, 1974.

³¹ A citação marcada com uma só aspa foi retirada por Feysabend do livro de Lênin: *Left-wing communism – an infantile disorder*, *Selected Works*, vol. 3, Londres, 1967, p.401.

observados. “Ao explicar esses fenômenos introduzimos conceitos teóricos de um ou outro tipo, como quando descrevemos o gás no balão como um enxame de moléculas dançantes, ou introduzimos a idéia de *anomia* (grifo do autor) (...) “que alegamos ser a origem social do suicídio, ou criamos a noção de projeção inconsciente para explicar o comportamento do trabalhador como uma ira infantil provocada por atribuir ao patrão a hostilidade que ele mesmo sente” (idem, p.120)³². Ocorre que nem a pressão é um movimento particulado; nem a *anomia* a razão que um suicida tem para se matar; ou tampouco é a projeção inconsciente a mesma coisa que a ira consciente contra o patrão, afirma Ryan (idem, ibidem).

O que Ryan procura evidenciar é que ligamos a estória ou deduções de um contexto a outro (da descoberta ou observação à explicação) por meio de *regras de transformação* (g.a.) que nos permitem dizer de modo impreciso o que já referimos acima acerca dos gases, da anomia ou da projeção inconsciente. Ou seja, não há dedução pura e simples dos resultados experimentais a partir de suposições teóricas. O que há são enunciados de ligação a assegurar que dois tipos de fenômenos (o observado e o justificado) sejam identificados e passíveis de análise. Uma coisa, diz Ryan, é cercar-se de enunciados que explicam fenômenos observados, outra é a existência dos próprios fenômenos. Usamos a teoria como uma estória que nos permite estabelecer um foco para a pesquisa ou experimento.

Neste sentido, é útil a analogia que faz entre a teoria e uma caixa negra.

Diz então:

“alimentamo-nos de dados experimentais como dados de entrada e obtemos outros dados experimentais como saída, isto é, como previsões que podemos testar. Não precisamos conhecer ou nos preocupar com o que é relativo à caixa que permite fazer isso; é provável que uma estória sobre o interior da caixa tenha profícuas implicações a ponto de sugerir novas entradas, *mas isso é uma bonificação e não parte da lógica das teorias* (g.m.). Uma boa caixa é aquela que transforma enunciados verdadeiros de entrada em previsões verdadeiras de saída; em princípio, não nos deveríamos perturbar se fôssemos, de certa forma, capazes de abrir a caixa e encontrá-la vazia. E, obviamente, todos os que sustentam essa concepção consideram conceitos tais como o de ‘homem econômico’ ou o ‘espírito do capitalismo’ modos complexos de misturar nossas informações e questionar nossos dados”. (RYAN, op. cit., p.129)

³² Na passagem, Ryan refere-se à experiência realizada por Boyle com um balão semi-inflado de gás, o qual é descrito como um enxame de moléculas dançantes; ao conceito de anomia, criado por Durkheim, para explicar a razão social do suicídio; e à noção de projeção inconsciente de Freud, utilizada para explicar o comportamento hostil do trabalhador contra o patrão.

No caso das ciências sociais a dificuldade é ampliada, pois não só precisam dar conta de explicações causais do observável como, por se tratar de ciências comportamentais, também desempenhar funções práticas. Assim, diz Ryan:

“é correto pensar que as sociedades humanas são tipos de sistema mais complexos de explicar, do que (...) “o sistema solar – primeiro porque a explicação tem de lutar contra o modo pelo qual os seres humanos visualizam suas vidas, um fenômeno de autoconsciência com que nenhuma ciência natural tem de preocupar-se. (...) “E o fato de o paradigma social ter de desempenhar uma função prática permitindo-nos ver como construir uma ordem social e política – a questão de assinalar o caráter normativo da teoria política – sem dúvida, acrescenta-se às dificuldades de elaborar um paradigma bem sucedido”(RYAN, op. cit., p.117).

A esta altura cabe esclarecer a direção da argumentação, que busca estabelecer, de um lado, a distinção entre procedimentos de investigação próprios das ciências naturais e sociais e, de outro, os elementos de aproximação entre o fato e sua explicação. A questão então é saber qual o lugar da teoria (e que teoria) nas ciências sociais, questão que aproxima Ryan de Khun ao afirmar que “uma teoria bem sucedida provê o que Khun chama de ‘paradigma’. Isto é “provê um modelo da estória que devemos ser capazes de contar e, desse modo, provê um foco para a pesquisa e o experimento que, do contrário, não estariam disponíveis” (RYAN, op. cit., p.114). Ou seja, “se não tivéssemos idéia de qual estória seríamos capazes de contar com relação aos processos naturais ou sociais, simplesmente não teríamos idéia (além dessa forma vital de teoria cotidiana, senso comum) de que fatos olhar, que informações procurar” (idem, ibidem). Da intervenção de Ryan, vale ainda reter a afirmação de que, quer em um tipo de ciência ou outro, o que vigora é a “discrepância crucial entre a estória contada na teoria e a que os puros fatos autorizarão” (op. cit., idem, ibidem). Cabe finalmente ressaltar que, para Ryan, o papel paradigmático no pensamento social teria sido desempenhado pelo contrato social. Resta descobrir que outros paradigmas encontram as ciências sociais hoje para explicar as sociedades. É nesse sentido que, esclareço, apóio-me em um referencial teórico que se não configura um modelo de explicação serve para dirigir o olhar sobre o que deve ser observado, quiçá transformado.

Discuti neste capítulo algumas questões teóricas e metodológicas, que, acredito, dão sustentação teórica ao trabalho. No capítulo 2, farei um balanço da política

educacional no Brasil, tomando como ponto de partida o conceito de política de bem-estar ou social.

O argumento central é a relação que creio existir entre a orientação política e também princípios e valores de formuladores e implementadores de política pública, governamentais ou não, e os resultados dela obtidos. O estabelecimento da relação será útil para a análise dos acontecimentos políticos e sociais e sua relação com o quadro educacional do Município.

CAPÍTULO 2

O CONTEXTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL NOS ANOS 1990¹

*Se, por definição, o futuro é imprevisível,
a história mostra que a gama dos recursos de que os homens dispõem
para enfrentar seus problemas não é infinita.
Se é fato que nosso problema hoje
é continuar a constituir uma sociedade de sujeitos independentes,
então é possível ao menos indicar algumas condições
a serem respeitadas para que isso ocorra.
(Robert Castel, 1999).*

No capítulo 1, expus os principais conceitos teóricos e metodológicos que norteiam o trabalho. Neste capítulo, situo o contexto político no qual se inscrevem as políticas sociais brasileiras, identificando a política educacional como tal. A intenção é dispor de um instrumento de análise útil à compreensão da relação que procuro estabelecer no trabalho entre a questão da educação em Guarulhos e o modo como essa questão foi tratada pelos governos analisados no período abrangido pelo estudo, entre 1997-2004.

2.1 O sentido de políticas públicas

Segundo Höfling, “para além da crescente sofisticação na produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e mesmo de políticas públicas é preciso atentar para (...) “as chamadas ‘questões de fundo’ (...) pois são estas que esclarecem, “basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer” (HÖFLING, 2001, p.30). Uma dessas relações, adverte a autora, é, necessariamente, a que se estabelece entre a concepção de Estado e as políticas que este implementa em uma dada sociedade e momento histórico, sendo igualmente necessário distinguir entre os conceitos de Estado e governo. Assim, enquanto o conceito de Estado remete para o conjunto de instituições permanentes, como o de órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que, não necessariamente, formam um bloco monolítico, o de Governo conota o conjunto de programas e projetos desenhados para a sociedade como um todo por políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros, segundo “a orientação

¹ Retomo neste capítulo reflexões antigas e passagens de minha dissertação de Mestrado bem como de trabalhos apresentados para crédito de disciplinas cursadas no Mestrado na USP e Doutorado na UNICAMP, respectivamente, entre 1997 e 2003.

todo por políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros, segundo “a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período” (idem, *ibidem*).

Nesse contexto, afirma Höfling, o sentido de políticas públicas não pode ser reduzido ao de políticas estatais. Trata-se, então, de políticas sociais – educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc. – que dizem respeito ao maior ou menor padrão de proteção social implementado pelo Estado, e que se voltam prioritariamente para a redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pela emergência e desenvolvimento do capitalismo. Com isso ressaltam-se particularmente duas dimensões das políticas sociais de bem-estar. Primeiro que o contexto no qual nasceram e se desenvolveram está relacionado ao da formação e disfunções do Estado capitalista e, segundo, que sua natureza e extensão dependem diretamente do tipo de governo no qual se movimentam. Neste sentido, creio, permanece válido o debate acerca de sua natureza e contextos de implementação, pois, se é verdade que o futuro do capitalismo encontra-se no mínimo ameaçado de estagnação (THUROW, 1996, p.325) ou em franco declínio (TODD, 2002; WALLERSTEIN, 2002), não é menos verdade que os efeitos devastadores desse *status* continuam a repercutir sobre as populações do mundo inteiro, em particular a dos países periféricos ou em desenvolvimento.

De fato, não passa despercebido o crescente nível de pobreza e de exclusão social² no mundo, mesmo nos países centrais, de capitalismo avançado, que lograram estabelecer um sistema de políticas de bem-estar ou, como dito por Bobbio (1995), “dar vida a dois terços da sociedade”. Nos países periféricos ou em desenvolvimento, que jamais chegaram a estabelecer uma efetiva rede de proteção social, as condições de vida da maioria da população remontam ao quadro social de extrema penúria do início do capitalismo.

Concebo políticas sociais como uma rede de proteção, de bem-estar, implementada pelo Estado a garantir a todo cidadão tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, os quais devem ser assegurados enquanto direito político e não como caridade (HAROLD WILENSKY apud BOBBIO, 1992). Nesta concepção de bem-

² Em “Desigualdade e questão social”, Castel chama a atenção para o risco da banalização do uso do conceito de exclusão social que, aplicado a realidades tão diversas quanto contraditórias, pode não somente ocultar a questão social, a qual supostamente deveria ser combatida com políticas especificamente desenhadas para tal, como agravar a situação daqueles a elas submetidas. Para Castel, o melhor uso do conceito ainda é relacionado “ao processo geral de estabilização da condição salarial”, graças à “desagregação das proteções que foram progressivamente ligadas ao trabalho que explica a retomada da vulnerabilidade de massas e, no final do percurso, da ‘exclusão’” (1997, p.33).

estar, está implícito o princípio da solidariedade, da universalização e da cidadania, ao qual tem direito todo cidadão, independentemente de renda ou de posição social. Nesta perspectiva, as políticas sociais são dirigidas a todos, quer se trate de ricos, classe média ou pobres, pois o que se visa é o bem-estar de toda a sociedade.

2.2 Repensando políticas de bem-estar

Para alguns autores, políticas de bem-estar ou do *welfare state* (WS) é a consequência natural das mudanças geradas pelo processo de industrialização (WILENSKI, TITMUSS apud ARRETCHÉ, 1995). O argumento central é que a aceleração da industrialização teria levado à intervenção do Estado sob a forma de desenvolvimento de políticas sociais, visando a compensar os desequilíbrios sociais gerados pelo crescimento econômico. Há, segundo esta teoria, uma correlação entre Estado de bem-estar e programas sociais, os quais derivariam do excedente econômico gerado pela industrialização. Para outros, o *welfarismo* decorreria de padrões culturais de uma dada formação social³. Isto explicaria a razão pela qual a instituição não teria florescido nos EUA, país onde predomina a crença nos valores liberais como ideal de democracia, além de outros fatores intrínsecos à sociedade americana como a excessiva descentralização e a fragmentação política, por exemplo. Outros ainda creditam a origem das políticas de bem-estar à crescente complexidade da divisão social do trabalho, decorrente da industrialização (TITMUSS APUD ARRETCHÉ, 1995, p.11). Baseado na tese durkheiminiana – segundo a qual, quanto mais industrializada a sociedade mais dependente dela se torna o indivíduo, devido à especialização da produção – o argumento sustenta que os "serviços sociais são respostas a necessidades (quer individuais, quer sociais), que visam garantir a sobrevivência das sociedades" (TITMUSS apud ARRETCHÉ, 1995, p.10). Já alguns autores como Marshall (1967) via nas políticas sociais a evolução lógica e natural da ordem social em si mesma, diga-se, da sociedade capitalista. A base para sua argumentação é a evolução da lei de proteção aos pobres na Inglaterra que, progressivamente, foi deixando de tratar a pobreza indistintamente, cedendo lugar a políticas voltadas para segmentos distintos da sociedade como crianças, velhos, desempregados, indigentes, etc. Para Offe e Wolker (1984), no

³ Wilenski, que inicialmente sustentou esta teoria, acabaria defendendo mais tarde a idéia de que o desenvolvimento do *Welfare State* é a resultante de fatores estruturais como a questão demográfica, a da idade e outras (apud ARRETCHÉ, 1995).

entanto, as políticas sociais não passariam de estratégia geral de ação do Estado capitalista para criação das condições necessárias à inclusão de todo cidadão nas relações de troca (1984, p.125). A afirmação fundamenta-se na análise que fazem os autores das quatro funções institucionais do Estado — privatização da produção, dependência de impostos, acumulação como ponto de referência e legitimação democrática — em decorrência das quais se manifesta a evidência de que, em uma sociedade capitalista de classes, o Estado defende os interesses comuns de todos os membros da sociedade.

Independentemente das análises sobre a emergência do WS, a relação entre políticas sociais ou de bem-estar e o capitalismo já era objeto de preocupação de economistas políticos clássicos do séc. XIX quer de tendência liberal, conservadora ou marxista, cem anos antes do reconhecimento mesmo da existência do *welfare state*. Com efeito, se de um lado os liberais sustentavam a crença no mercado como instituição capaz de promover a riqueza e o equilíbrio entre as classes, os marxistas viam-no exatamente como a antítese da igualdade social e mesmo aprofundamento das divisões de classe, exatamente pelo fato de a acumulação do capital requerer a privatização dos bens socialmente produzidos e a concentração de renda dela decorrente sob a hegemonia da elite (ESPING-ANDERSEN,1991). Analisando a questão, Paiva (1990) afirma que, para os marxistas, além de uma instituição potencialmente contraditória o WS constitui uma concessão do capitalismo às demandas das massas, incapaz de promover a emancipação social. Nessa direção, mais que uma força transformadora como querem alguns, os programas sociais keynesianos não passariam “de uma força reguladora, disciplinadora e amenizadora de conflitos, condição para extração da mais-valia e estabilidade de valorização do capital” (p.171).

Se para alguns o Estado de bem-estar é parte inerente das sociedades de capitalismo avançado e, por isso, ao contrário da crença corrente — quer alinhada com o pensamento da esquerda⁴ ou da direita — constitui mais que um novo estágio do capitalismo a reestruturação das sociedades capitalistas que o adotaram (KING, 1988), outros o definem como "um campo de escolhas, de solução de conflitos no interior de sociedades (capitalistas avançadas), conflitos nos quais se decide a redistribuição dos frutos

⁴ Tomo o conceito de esquerda e de direita no sentido que lhes dá Bobbio (1995) de tomada de posição quanto à desigualdade entre os homens. Ainda que reconhecendo os efeitos perversos da luta da esquerda em sua trajetória em favor da igualdade em que, segundo suas próprias palavras, “uma grandiosa utopia igualitária, a comunista, acalentada por séculos, traduziu-se em seu contrário” (p.123), Bobbio afirma que a distinção entre direita e esquerda é o ideal da igualdade que, para a esquerda, “sempre foi a estrela polar a ser contemplada e seguida” (p.124).

do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos inerentes à vida social, proteção concebida como um direito à sociedade" (ARRETCHE, 1995, p.35).

O que prevalece é que, independentemente da ideologia subjacente às análises produzidas acerca dessa relação, a questão de fundo nela encontrada é o equacionamento entre o mercado (propriedade) e o Estado (democracia), tendo como resultado a neutralização da luta de classes. Neste sentido, afirma Heimamm, “o equilíbrio do poder de classe altera-se fundamentalmente quando os trabalhadores desfrutam de direitos sociais, pois o salário social reduz a dependência do trabalhador em relação ao mercado e aos empregadores e assim se transforma numa fonte potencial de poder” (apud ESPING-ANDERSEN, 1991, p.89). Não menos importante é a afirmação de King (1988), para quem as políticas de bem-estar, resultantes como são da pressão da classe trabalhadora e das inovações nas políticas realizadas pelo funcionalismo de Estado (nos países centrais), poderiam promover a transformação social desde que de caráter desmercantilizante, uma vez que se trata de políticas sociais que reforçam os direitos de cidadania⁵ e desenvolvem os laços de solidariedade na sociedade em detrimento às leis do mercado, favorecendo com isso a democracia.

2.3 Bem-estar e cidadania: que papel para a esquerda?

A razão pela qual o conceito de cidadania social se tornou central nas abordagens sobre o *welfare state* e a defesa da democracia é que ele remete aos direitos intrínsecos à condição humana e à vida em sociedade, privilegiando o *status* do indivíduo enquanto ser social sobre o indivíduo enquanto agente do mercado. Privilegiar não significa, entretanto, anular ou substituir. Isto porque na noção de cidadania encontra-se também a de estratificação social, cuja dependência do mercado é identificada na Lei de Wagner (apud ESPING-ANDERSEN, 1990, p.92), segundo a qual a garantia dos direitos de cidadania depende da ocorrência de um certo nível de desenvolvimento econômico e,

⁵ A história tem demonstrado que o equilíbrio do poder político está diretamente relacionado com os limites da expansão da cidadania social. A presença ou ausência de organizações de trabalhadores durante a sua formação e maturação pode levar ao desenvolvimento de um estado de bem-estar marginal ou institucional, cujas políticas sociais são, respectivamente, mais ou menos mercantilizantes. São as políticas de caráter desmercantilizante, instituídas no âmbito do Estado social-democrata, que reforçam os direitos de cidadania e desenvolvem laços de solidariedade na sociedade, contribuindo para o aperfeiçoamento democrático. No entanto, para alguns autores elas foram incapazes de superar as contradições do capitalismo.

portanto, de excedente, que torne possível desviar recursos produtivos para a previdência social.

Assim, se é certo que o exercício da cidadania — a primazia do *status* social sobre o individual — pode levar ao ordenamento das relações sociais ou ao equilíbrio do poder, não é menos certo afirmar que, por si só, a participação social não garante igualdade, servindo quando muito para atenuar a desigualdade entre as classes. Não sem razão afirma Marshall:

“há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade, ou, como eu diria, de cidadania — o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos da sociedade. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida” (1967, p.62).

Esta afirmação de Marshall não só encontra respaldo na História como propicia uma reflexão sobre a relação entre democracia e o sistema capitalista. A este respeito diz, Thurow:

“Historically, since market economies haven’t produced economic equality to be compatible with democracy, all democracies have found it necessary to “interfere” in the market with a wide variety of programs that are designed to promote equality and stop inequality from rising⁶. (1996, p.245).

Ou seja, para Thurow “(...) capitalism and democracy are very incongruent when it comes to their assumptions about the right distribution of power⁷. (1996, p.248).

As afirmações⁸ acima reforçam a crença de que a relação entre o sistema capitalista e o ideal democrático é, no mínimo, problemática, para não dizer de incompatibilidade. O que se ressalta é que, se democracia tem a ver com direitos de cidadania, e esta pressupõe solidariedade e igualdade, quer do ponto de vista do exercício

⁶ “Historicamente, todas as democracias tiveram de “intervir” no mercado por meio de uma grande variedade de programas destinados a promover a igualdade e impedir o crescimento da desigualdade, uma vez que economias de mercado não resultaram em igualdade compatível com a democracia” (tradução minha).

⁷ “(...) capitalismo e democracia são bastante incongruentes no que diz respeito a suas assertivas acerca da distribuição justa do poder”. (tradução minha)

⁸ Ver igualmente “O futuro da democracia”, Bobbio (1986), em especial “Liberalismo velho e novo”.

do poder ou da distribuição de renda (BOBBIO, 1986), então não pode haver compatibilidade entre ela e o capitalismo, sistema que não privilegia relações sociais desmercantilizantes e que trabalha, por excelência, com a sua antítese, dado o pressuposto que o move, a saber, o da satisfação hegemônica do indivíduo em relação à sociedade.

Mas o argumento não é tão simples e linear quanto pode parecer à primeira vista. Assim, à pergunta de por que as democracias capitalistas não ruíram no período pós-1968 e com as crises econômicas dos anos de 1970, quando o poder estabelecido foi balançado e parecia concreta a emergência de uma nova ordem social, a resposta deve ser encontrada em Marshall (1967), segundo a qual não há incompatibilidade entre cidadania e classe social.

Quanto a esta relação, Marshall (1967) distingue três elementos: o civil, o político e o social. O *elemento civil* constitui os direitos necessários à liberdade individual — liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, de pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. As instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. O *elemento político* está relacionado ao direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido da autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo. Já o *elemento social* compreende desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo, na herança social e ter a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões prevaletentes na sociedade. Não sem razão, as instituições mais intimamente ligadas a este direito são o sistema educacional e os serviços sociais. Para Marshall, os direitos civis não constituem uma ameaça ao contrato capitalista e são até indispensáveis a uma economia de mercado competitivo. Por reconhecer em cada homem o direito de participar da concorrência econômica — como parte de seu *status* de indivíduo e enquanto unidade independente — os direitos civis asseguram a base legal de negação da proteção social, na suposição de que o homem (o indivíduo) é capacitado a proteger a si mesmo. Já os direitos políticos (ao contrário dos direitos civis) podem, contudo, e no entender de Marshall, constituir uma ameaça ao sistema capitalista. A existência desses direitos, posteriores aos direitos civis, constitui uma das principais características do século XIX, ainda que o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918.

Na questão posta acima, as pressões das massas não significaram uma ameaça real ao poder constituído. Tratava-se de demandas por reformas — econômicas,

sociais e políticas — dentro do próprio sistema e, sem dúvida, de pressão por uma maior participação política, cuja efetividade, entretanto, não levaria à anulação do sistema. A julgar pela classificação de Marshall, quanto aos elementos da cidadania, poder-se-ia dizer que se tratava de reivindicações de ampliação de direitos civis e sociais, que não punham em risco, portanto, o sistema.

Com isso, pode-se afirmar que se por um lado há uma certa incompatibilidade entre democracia e capitalismo, e a há — pelo menos com relação à democracia plena e à ampliação substancial da cidadania social —, por outro lado, o regime democrático empresta legitimidade ao sistema e torna o jogo da dominação de classe um contrato palatável para as massas. Não é à toa que os direitos civis tenham precedido os direitos políticos na democracia liberal no passado, em um primeiro momento da constituição dos direitos sociais, ou que estes não tivessem, nem de longe, o *status* de cidadania, como afirma Marshall:

“os direitos sociais do indivíduo eram originados do *status* que também determinava que espécie de justiça ele podia esperar e onde podia obtê-la, e a maneira pela qual podia participar da administração dos negócios da comunidade à qual pertencia. Mas esse *status* não era de cidadania no moderno sentido da expressão. Na sociedade feudal, o *status* era a marca distintiva de classe e a medida de desigualdade. Não havia nenhum código uniforme de direitos e deveres com os quais todos os homens — nobres, plebeus, livres e servos — eram investidos em virtude de sua participação na sociedade. Não havia, nesse sentido, nenhum princípio sobre a igualdade dos cidadãos para contrastar com o princípio da desigualdade de classes” (1967, p.62).

A base para o florescimento dos direitos sociais pode ter sido lançada no século XIX, contudo os princípios dos direitos sociais como parte integrante do *status* de cidadania, tal qual sustentado hoje, só começaram a ser admitidos a partir do estabelecimento da educação primária pública no final do século. Não foi por acaso, então, que a educação, no entender de Marshall um bem social diretamente relacionado com a cidadania, foi um dos primeiros direitos sociais a ser reconhecido pela democracia liberal. A razão deve-se ao fato de se tratar de um dos direitos sociais não conflitante com os direitos civis, dada à sua função no sistema capitalista de socialização do indivíduo e de transmissão do saber. O que prevalece é que os direitos sociais na época eram desligados do *status* de cidadania, não sendo as reivindicações dos pobres parte integrante de seus direitos

de cidadão. Antes, as reivindicações tinham o caráter de “proteção”, ligando-se, portanto, ao conceito de desigualdade. Contudo, como admitido por Marshall (1967), se os direitos sociais não reduziram a desigualdade social no final do século XIX, certamente abriram caminho para as políticas sociais igualitárias do século XX, cuja ascensão e início de declínio não abrangeriam mais que um quarto de século, conforme assinala Wallerstein (2002). A consequência desse declínio não seria sem consequências quer para os países centrais que lograram êxito em sua implementação, quer para os demais que, até hoje, continuam sofrendo os efeitos de sua promessa não cumprida de modernidade.

Um dos críticos mais lúcidos do capitalismo, Clarke (1990) afirma que as políticas de bem-estar resultaram na ascensão do neoliberalismo, projeto concebido pela direita para superar a crise de acumulação do capital, identificada na impossibilidade de o Estado, nas nações de capitalismo avançado, continuar corrigindo as mazelas do mercado. Tratado inicialmente pela esquerda como uma aberração, o neoliberalismo tornou-se, no entender de Clarke, cada vez mais forte, obrigando a social-democracia a rever seus projetos de domesticação do capitalismo. O autor chama ainda a atenção para o que considera embate entre a direita e a esquerda, em que esta acabou por aceitar a crítica do neoliberalismo com relação à obsolescência do socialismo real. Diz Clarke:

“a solução teórica para este dilema democrático (o de conciliar mercado e democracia) que emergiu nos últimos anos foi dar crédito à força da crítica neoliberal com relação às velhas formas do socialismo, dado que se passou a identificar historicamente essas formas como um conjunto de relações sociais próprias a uma determinada fase do desenvolvimento das forças de produção, mas um tipo de relação social que teria sido minado pelos desenvolvimentos posteriores que lhe sucederam. A partir daí desenvolveu-se a idéia de que não há ‘nenhum’ conjunto de relações sociais que seja universalmente apropriado para regular as forças crescentes da produção. A social-democracia foi apropriada em sua época, tendo sido tanto as políticas quanto as instituições sociais-democráticas bem adaptadas à regulação dos métodos fordistas de produção. O neoliberalismo foi apropriado à primeira fase de transição de um conjunto de relações sociais a outro, mas é insuficiente para responder à segunda fase, a construção de novas relações sociais apropriadas à regulação da nova fase no desenvolvimento das forças produtivas” (1990, p.134).

A crítica que faz Clarke (1990) ao pensamento de esquerda e que está implicitamente contida na passagem acima é que ele se deixou seduzir pela possibilidade de domesticação do capitalismo, iludindo-se até com a dita humanização da relação entre

capital e trabalho, tornada possível, acreditava-se, pela reorganização do trabalho⁹ requerida pelas novas tecnologias.

O resultado da falência das políticas sociais de bem-estar foi assim visto por Santos:

“o agravamento das condições sociais, já de si tão precárias, foi brutal. A dívida externa, a desvalorização internacional dos produtos que colocam no mercado mundial e o decréscimo da ajuda externa, levou alguns destes países à beira do colapso. (...) Se as assimetrias sociais aumentaram no interior de cada país, elas aumentaram ainda mais entre o conjunto dos países do Norte e conjunto dos países do Sul. Esta situação, que alguns festejaram ou toleraram como a dor necessária do parto de uma ordem econômica finalmente natural e verdadeira, isto é, neoliberal, foi denunciada por outros como uma desordem selvática a necessitar ser substituída por uma nova ordem econômica internacional.” (SANTOS, 2002, p.18).

Wallerstein (2002) apresenta um quadro analítico da trajetória do capitalismo, ressaltando os períodos de sua renovação, a que identifica como revisionismo ou reformismo liberal, destacando a fase atual, de seu declínio, mas também as possibilidades de uma nova ordem¹⁰ para a humanidade, que pode, em seu entender, surgir “após o liberalismo”. Compreender essa trajetória é remontar à história de como, ao longo dos séculos, o sistema capitalista reinventou-se e mesmo influenciou o que deveria ser seu movimento contrário ou de sua superação, a revolução socialista.

Para Wallerstein (2002), o reformismo liberal constitui uma era que vai de 1789, data da Revolução Francesa, até 1989, ano que marca a queda do muro de Berlim e o aparente fim do comunismo. Sem me deter nos princípios do liberalismo¹¹, chamo a atenção para certas características reveladas pelo autor, algumas das quais conhecidas, outras instigantes ou mesmo controversas, creio, para boa parte da esquerda. Assim, se não é fato desconhecido a hegemonia política, econômica e militar dos EUA¹² sobre o mundo, após, sobretudo, a Segunda Guerra Mundial, tampouco passa despercebido a sua falência¹³, fixada por Wallerstein a partir de 1968. O instigante na análise de Wallerstein é que ele

⁹ O capítulo 2 da minha dissertação de mestrado, intitulado “A relação qualificação x produtividade”, é dedicado à análise das implicações para o trabalho da reestruturação da produção em decorrência das novas tecnologias. Ver Mello, 1999.

¹⁰ Nesse sentido, é mais que atual a indagação de Thurow: “How far can inequality widen and real wages fall before something snaps in a democracy?” (1996, p.261)

¹¹ Uma análise já clássica é a de Anderson, 1995. Ver também de Paim, 1995, “O liberalismo contemporâneo”.

¹² A este respeito, ver, entre outros, Furtado, 1987; Ianni, 1996.

¹³ Ainda que não da mesma perspectiva, Todd (2002) também aponta evidências do declínio do império americano.

associa o liberalismo wilsoniano¹⁴ – que defende a entrada dos EUA na guerra em defesa da democracia e do direito à auto-determinação das nações – a correntes revisionistas da esquerda e mesmo ao leninismo, cunhando a expressão wilsonismo-leninismo. Afirma que, se por um bom período da história dos EUA e dos países ocidentais centrais, dedicou-se o programa liberal à domesticação das classes trabalhadoras por meio do sufrágio universal e do Estado de bem-estar social, sua tradução para o movimento comunista internacional, sob a liderança da URSS, foi a luta contra o imperialismo ou de libertação nacional, com destaque para o desenvolvimento econômico, rebatizado, para ele, de desenvolvimento socialista. A este respeito não poderia ser mais claro: “o leninismo, grande adversário do liberal-socialismo no nível nacional, começava a ficar suspeitamente parecido com ele no nível internacional” (p.243).

À parte o inusitado da afirmação da similaridade de ação entre o wilsonismo e o leninismo, vale ressaltar que, para Wallerstein (2002), a era em questão é marcada igualmente por rupturas e “anomalias”, uma das quais particularmente importante, pois diz respeito à ambigüidade do papel do Estado, visto e aprisionado por cada uma das correntes ideológicas (segundo suas conveniências), e pela emergência do conservadorismo e do socialismo.

De certo modo, as idéias de Wallerstein encontram-se presentes na análise que faz Fiori (2006)¹⁵ sobre o abandono das idéias desenvolvimentistas pela esquerda na América Latina e sobre a “dificuldade atual do ‘desenvolvimentismo’ para recuperar audiência e fôlego teórico, e deixar de ser apenas uma trincheira de resistência pontual, e de contenção limitada de alguns excessos ou demasias neoliberais, dos próprios social-democratas”.

Fazendo a ressalva de que toda reconstrução histórica é tanto arbitrária quanto imprecisa, Fiori localiza o início do ímpeto desenvolvimentista no México e em Cárdenas¹⁶, por volta dos anos de 1930, período, observe-se, entre a Primeira e a Segunda

¹⁴ A expressão é derivada de Woodrow Wilson, presidente dos Estados Unidos da América, entre 1913-1921, cujas idéias a respeito da democracia liberal e dos direitos do cidadão deram origem, entre outras instituições, a Liga das Nações (cujos princípios e estatuto seriam, posteriormente, assumidos pela Organização das Nações Unidas – ONU, quando de sua criação em 1946) e o Tratado de Versalhes (trinta dos primeiros artigos do Tratado são originários da proposta de paz, também conhecida como Quatorze Pontos, encaminhada por Woodrow Wilson ao Congresso americano em 1918), ao qual os Estados Unidos não adeririam.

¹⁵ In: “A esquerda e o desenvolvimentismo”, seção PINGO NO I, Carta Maior, <http://cartamaior.uol.com.br>, publicado em 31/03/2006, acessado em 1º/4/2006. (O texto foi publicado originariamente no jornal Valor Econômico em 29/03/2006).

¹⁶ Lázaro Cárdenas Del Rio foi presidente do México entre 1934-1940. Nacionalista, Cárdenas promoveu em seu governo uma reforma agrária radical; estatizou a produção do petróleo; criou os primeiros bancos estatais de desenvolvimento industrial e de comércio exterior da América Latina; investiu na construção de infra-estrutura; praticou políticas de

Guerra Mundial, coincidindo com o início do wilsonismo (Wallerstein, 2002) e a emergência do socialismo, que resultou na exportação das teorias libertárias – uma das quais o leninismo – para os países subdesenvolvidos, especialmente os do continente africano e da América Latina.

Segundo Fiori (2006), o programa nacionalista e desenvolvimentista de Cárdenas teria se transformado, com pequenas variações, “no denominador comum de vários governos latino-americanos, que depois foram chamados de “nacional-populares” ou “nacional-desenvolvimentistas”, como foi o caso de Vargas, no Brasil, Perón, na Argentina, Velasco Ibarra, no Equador e Paz Estenssoro, na Bolívia, entre outros”. Note-se, como alertado por Fiori, que, apesar de serem os líderes acima conservadores – longe portanto de serem reconhecidos como socialistas ou marxistas – suas idéias, políticas e posições internacionais transformaram-se na referência obrigatória da esquerda latino-americana. Ocorre, diz Fiori, que, entre 1930 e 1980, “a relação da esquerda com o ‘desenvolvimentismo’ transformou-se no núcleo duro de sua produção intelectual e política”, especialmente pelo fato de os partidos comunistas latino-americanos terem adotado a “estratégia democrática¹⁷ e reformista de conquista do poder e transformação do sistema capitalista”. No entanto, diz o autor, o Brasil apresenta uma especificidade quanto à relação esquerda e desenvolvimentismo, em comparação com os demais países latino-americanos, a qual, em seu entender, marcaria definitivamente a história do país. Nas palavras do próprio autor:

“O primeiro, foi o desaparecimento precoce da Aliança Nacional Libertadora (ANL), a primeira grande mobilização democrática nacional e urbana, de classe média e de centro-esquerda, que ocorreu no Brasil e foi abortada e dissolvida prematuramente, depois do fracasso da rebelião militar comunista, de 1935. E o segundo, foi o golpe de estado de 1937, que inaugurou o governo autoritário do Estado Novo de Getúlio Vargas e suas primeiras políticas industrializantes e trabalhistas que tiveram uma forte conotação anticomunista e anti-esquerdista” (2006)¹⁸.

industrialização e proteção do mercado interno; além de ter criado a legislação trabalhista e adotado política externa independente e antiimperialista (FIORI, 2006).

¹⁷ Para Fiori (2006) a inspiração “cardenista” está presente “nos programas da revolução camponesa boliviana, de 1952 e no governo democrático de esquerda de Jacobo Arbenz, na Guatemala, entre 1951 e 1954. Como também, na primeira fase da revolução cubana, entre 1959 e 1962 e no governo militar e reformista do general Velasco Alvarado, no Peru, entre 1968 e 1975 (...) sem esquecer “o governo de Salvador Allende, no Chile, entre 1970 e 1973”.

¹⁸ Esta e outras citações do autor só trazem o ano da publicação pelo fato de se tratar de publicação em site. Vide nota de rodapé n. 15.

Em decorrência, diz Fiori (2006), só a partir da década de 1950 a esquerda brasileira viria a se aproximar ou reconciliar com algumas teses e propostas do ‘desenvolvimentismo conservador’ de Vargas. Mas é, sobretudo, durante o governo de Juscelino, ressalta o autor, que o ideário desenvolvimentista se impõe, encabeçado pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) que abandona a estratégia revolucionária, em prol da defesa de um projeto de desenvolvimento nacional, a ser liderado pela burguesia industrial do país. A partir de então, continua Fiori, teses e propostas transcendem “as pequenas fronteiras partidárias do PCB”, influenciando fortemente a intelectualidade de esquerda brasileira.

Esta nova esquerda ‘nacional-desenvolvimentista’ sustenta Fiori (2006) – confirmando, diria eu, o argumento de Wallerstein quanto à adesão da esquerda ao ideário de libertação nacional e desenvolvimento autônomo das nações sustentado pelo liberalismo woodriano – proporia, no início da década de 1960, as ‘reformas de base’, de modo a acelerar a “democratização da terra, da educação, do sistema financeiro e do sistema político”. Conforme relembra o autor, tais reformas seriam em parte incluídas no Plano Econômico Trienal, concebido em 1963 por Celso Furtado, ministro do Planejamento na época, sob fortes críticas de outro segmento de esquerda, este constituído por um grupo¹⁹ de intelectuais marxistas da Universidade de São Paulo, liderados por Fernando Henrique Cardoso.

Com a instauração do regime militar em 1964, prossegue Fiori (2006), a relação esquerda e desenvolvimentismo foi ainda mais comprometida, tendo os militares abandonado suas idéias ultra-liberais e retomado, nos anos de 1970, a proposta varguista de desenvolvimento conservador e autoritário, reavivando com isso traumas e lembranças da esquerda. O resultado, diz Fiori, é que:

“quando a esquerda brasileira volta à cena política democrática, na década de 80, a maior parte de sua militância juvenil já tinha um forte viés anti-estatal, anti-nacionalista e anti-desenvolvimentista, e considerava que a organização social e a defesa dos direitos da sociedade civil – através dos “movimentos sociais” e das “organizações não governamentais” – era mais importante que a luta política pelo poder do estado” (2006).

¹⁹ Fiori (2006) ressalta que, apesar da crítica, o grupo não apresentou alternativas quer ao programa das ‘reformas de base’ quer ao Plano Trienal de Celso Furtado.

Interessante observar, ainda segundo Fiori (2006), o embate que se dá entre “intelectuais e políticos ‘mais velhos’” e os herdeiros do “marxismo paulista dos anos 60”, assim denominados pelo autor. Enquanto os primeiros se mobilizam em torno da Constituinte, alcançando “vitórias significativas na Constituição de 1988” – remetendo para a reforma, aprofundamento e democratização do desenvolvimentismo sob a égide de um ‘estado de bem estar social’” – os segundos, sobretudo no decorrer da década de 1990, mostrariam “sua intolerância com o nacionalismo, o desenvolvimentismo e o populismo”, propondo, alternativamente, “um novo tipo de desenvolvimento ‘dependente e associado’ com os Estados Unidos, só compatível com as políticas e reformas neoliberais”. Derrotava-se assim, no campo das idéias e da luta pelo poder, a velha esquerda, como bem ilustram várias passagens, neste capítulo, de representantes do pensamento da nova esquerda. Diz Fiori:

“Este ‘pacote intelectual’ nasceu em São Paulo e penetrou profundamente a intelectualidade dos dois partidos social-democratas que também nasceram naquele estado, o PSDB e o PT. Por isto, não é de estranhar a dificuldade atual do “desenvolvimentismo” para recuperar audiência e fôlego teórico, e deixar de ser apenas uma trincheira de resistência pontual, e de contenção limitada de alguns excessos ou demasias neoliberais, dos próprios social-democratas” (2006).

De acordo com o que precede, fica claro o argumento de Wallerstein em relação à similaridade de ações do wilsonismo-leninismo e também da desconfiança dos indivíduos em relação ao Estado, nos anos pós-1968. No tocante a este último, Wallerstein (2002) afirma que as pessoas tanto se voltam para o Estado “em busca de ajuda para enfrentar a vida” como também o denunciam, “junto com as políticas em geral, por inútil e até perverso” em relação à reestruturação do mundo que desejariam (p.14). Importante ressaltar a indagação que faz o autor sobre o que farão as pessoas para influir no rumo da transição. A resposta é contundente quanto à pertinência de uma via alternativa, ou, pelo menos, complementar à ação do Estado, supostamente exercida pela sociedade civil. No que diz respeito à sociedade civil em particular, Wallerstein crê se tratar de um slogan enganoso, que se desenvolveu na Europa Ocidental e EUA, no século XIX. Enganoso porque, de um lado, só pode existir sociedade civil em Estados dispendo de instrumentos para alicerçá-la, o que significa o poder de organizar cidadãos no contexto do Estado para desenvolver atividades e participar de política indireta, ou extrapartidária, por ele

legitimadas (p.14). E, por outro, porque, se ela é essencial à construção de Estados liberais, elemento de apoio “à ordem interna e sistêmica mundial” (p.14), ela é também (e talvez hoje principalmente) utilizada para a instalação de estruturas de Estado liberais onde elas ainda não existem (p.14). O golpe de misericórdia de Wallerstein em relação à sociedade civil – cuja existência, segundo o autor, teria se prolongado ao longo de dois terços do século XX, manifestando-se ainda hoje em Estados em fase de constituição – é que esta estaria em desintegração pela decadência mesma do Estado, acrescentando, ainda, que seria exatamente essa desintegração do Estado “que os liberais contemporâneos lamentam e os conservadores encorajam discretamente” (p.14).

Apesar das observações contundentes à ação do Estado liberal, Wallerstein (2002) é categórico ao reafirmar sua importância para a promoção do bem-estar, conforme se depreende da seguinte passagem:

“Mas o fato é que a ação do Estado tem sido um fator inelutável nesse processo de enfrentamento, e que as iniciativas de pessoas comuns visaram, justificada e inteligentemente, a conseguir que o Estado agisse de determinada maneira. Apesar da desordem, da confusão e da determinação incessante, isto ainda se verifica. Os Estados podem agravar ou mitigar o sofrimento, mediante a alocação de recursos, o grau de proteção conferido aos direitos e as intervenções nas relações sociais entre diversos grupos” (p.13).

Na linha contrária à análise de Wallerstein, Santos (2002) afirma que “a simetria antagônica da solidez do capitalismo e do marxismo e a história das estratégias de cada um deles para dissolver o outro no ar constituem uma das narrativas centrais da modernidade no nosso século” (p.24). Para o autor, a idade de ouro do marxismo pode ser considerada a última década do século XIX, no plano da produção teórica e sociológica. Ocorre que nesse período, o marxismo começou a ser estudado em universidades e seus fundamentos circulariam em revistas importantes da época. É também no período que se dá o grande embate entre as idéias dos dois Marx, Karl e Weber, quanto às origens do capitalismo, a centralidade da economia na vida social e política, e também quanto às classes sociais e formas de desigualdade, e, finalmente sobre as leis de transformação social ou socialismo (p.25).

Ainda, e não muito distante da idéia de Clarke (1990) sobre o desnorreamento do pensamento da esquerda – e também de Fiori (2006) – em relação à nova face do capitalismo, para Souza (2000) o capitalismo ganha radicalidade nos anos de

1980, com a ascensão dos partidos conservadores na Europa e nos EUA e o conseqüente isolamento progressivo dos partidos comunistas e a descaracterização política dos partidos socialistas (p.29). Altera-se a ordem mundial com a sujeição dos países periféricos e semi-periféricos à transnacionalização da economia, sob o comando de suas instituições de financiamento – o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. A lógica da economia do mercado e da livre iniciativa, por conseguinte do Estado mínimo e da mercantilização das relações sociais, provoca o fortalecimento sem igual da cultura de massa e da celebração do individualismo, de caráter privatista e consumista, levando ao pensamento único da impossibilidade de saída para o *status quo* ou de uma sociedade alternativa ao capitalismo, que dirá, ao exercício da práxis solidária, da compaixão ou revolta face à injustiça social sustentado pelo marxismo. A *débâcle* final seria o colapso dos regimes comunistas do Leste Europeu, transformando enfim o marxismo em nada mais que uma teoria anacrônica de explicação e transformação da história. Contudo, alerta Santos (2000, p.31), se de um lado nos países centrais as revisões teóricas do marxismo²⁰ aprofundavam o fosso teórico entre o debate e a realidade, contribuindo dessa maneira para o aparente anacronismo da teoria libertária, nos países periféricos, estudos de origem marxista sobre os novos movimentos sociais e processos de transição democrática viriam a constituir-se em fonte de sua renovação.

Se o período analisado marca para Santos (2000) o recrudescimento do conservadorismo, propicia, ao mesmo tempo, uma nova era para o marxismo. Nessa direção, emerge o debate interno nos movimentos de esquerda sobre a questão teórica posta pelo marxismo da “tensão²¹ ou equilíbrio entre estrutura e acção”, isto é, sobre “os constrangimentos e as possibilidades sociais que preexistem à acção dos indivíduos e grupos sociais e a condicionam de modo mais ou menos decisivo; e, por outro lado, a *autonomia, a criatividade e a capacidade dos mesmos indivíduos e grupos de, por via da sua acção e prática, mudarem as estruturas e transformarem a sociedade*”. (SANTOS, idem, p.28).(grifo meu).

²⁰ Três traços do perfil pós-marxista nos anos de 1980 chamam a atenção, de acordo com Souza: o anti-reducionista, o antideterminista e o processualista. Assim, é fortemente criticado o reducionismo que atribui primazia aos fatores econômicos, “quer porque se considera o determinismo em geral insustentável, quer porque se considera errada a versão marxista do determinismo, uma versão que torna impossível conceptualizar nos seus próprios termos, tanto os factores políticos, como os factores culturais, a que, entretanto, se atribui crescente importância nos processos de estruturação e transformação social”. (SOUZA, 2002, p.28).

²¹ Ressalte-se, a bem dizer, que para Santos esta não é uma tensão específica do marxismo e sim de toda a tradição sociológica, cuja leitura explica a contínua “controvérsia entre os que privilegiam a acção e as práticas (a sociologia fenomenológica) e os que privilegiam as estruturas (a tradição parsoniana)”. (SANTOS, 2000, p.31).

2.4 Políticas sociais à brasileira

A esta altura, é útil lembrar as estratégias postas em prática no país para a manutenção e reprodução do capital e a conseqüente instituição de políticas sociais. Reiterando Paiva (1990), creio que, apesar de as políticas sociais no Brasil não terem configurado verdadeiramente um Estado de Bem-Estar (WS), dois argumentos bastam para analisá-las segundo este enfoque. O primeiro é que nem sempre questões teóricas e problemas concretos convergem no tempo e no espaço. Isso justifica, por exemplo, o fato de o debate sobre o alcance do WS no Brasil ter-se dado, praticamente, em um momento no qual já se discutia a tendência ao seu desmonte nos países centrais. Ou seja, a sociedade brasileira não teria logrado acompanhar o debate por ocasião mesmo da emergência e desenvolvimento do WS nos países de capitalismo avançado. Em segundo lugar, mesmo não tendo vivido a experiência propriamente de um Estado de bem-estar, a sociedade brasileira sofreu o impacto de sua nova configuração, uma das quais o novo papel atribuído à educação de fator de desenvolvimento social e econômico, opção dos governos do período de exceção mas também da redemocratização, especialmente os anos de 1990.

Para Evaldo Vieira (2001), no Brasil a política social abrange principalmente dois períodos políticos distintos, a que denomina de período de controle da política e política do controle, e que dizem respeito, respectivamente, ao início da ditadura de Getúlio Vargas até sua morte em 1954, e “à instalação da ditadura militar em 1964 até a conclusão dos trabalhos da Constituinte em 1988” (p.10). Reiterando outras análises presentes neste trabalho, para Vieira a política social brasileira revelou-se, em ambos os períodos, fragmentária, setorial e emergencial, caracterizando-se ainda pela busca imperiosa de legitimação dos governos. Um terceiro período, iniciado após 1988, caracterizou-se, sobretudo pela afirmação dos direitos sociais, um dos quais o direito à educação, em conformidade com pactos internacionais²², sob a égide das reformas liberais ocorridas durante e, sobretudo, nas duas últimas décadas do século passado.

²² Segundo Evaldo Vieira (2001): Conferência Internacional de Educação para Todos, Jomtien, Tailândia, 1990; Declaração de Nova Delhi, Índia, 1993; Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, Egito, 1994; Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, Copenhague, Dinamarca, 1995; 4ª Conferência sobre a Mulher, Beijing, China, 1995; Afirmação de Aman, Jordânia, 1996; 45ª Conferência Internacional da Unesco, Genebra, Suíça, 1996 e Declaração de Hamburgo, Alemanha, 1997 (p.17).

Já para Draibe (1990), as políticas sociais brasileiras compreenderiam três fases distintas²³. A primeira, que vai da década de 1930 até a década de 1970; a segunda, correspondendo à década de 1980, com destaque para a Nova República; e, finalmente, a terceira e atual, iniciada com a Constituição de 1988. Cada fase distingue-se das demais pelo contexto social, político e econômico, bem como pelas relações estabelecidas pelos atores – governo, empresários e trabalhadores – as quais configuram distintas correlações de forças, diretamente ligadas à coesão de cada grupo e a seu poder de organização. Porém, segundo afirmado pela autora, em todas o país teria experimentado uma crise econômica que se refletiu na crise social, com implicações severas para o quadro de pobreza existente no país.

No primeiro período, entre 1930 e 1970, o país vivenciou um grande impulso econômico com a industrialização, favorecida entre outros fatores pela crise mundial de 1929-30 e a necessidade de substituição das importações, em decorrência da Segunda Guerra Mundial. Analisando a questão, Humphrey (1983) afirma que o maior *boom* da industrialização brasileira ocorreu entre 1968 e 1974, durante o regime militar, período em que o país cresceu cerca de 10% ao ano, caracterizando a fase do “milagre brasileiro”. No entanto, diz o autor, o que parecia constituir uma esperança de rompimento do círculo de subdesenvolvimento e pobreza em que se encontrava, o país acabou por aprofundar o *gap* já existente entre os mais ricos e os mais pobres, recaindo sobre estes o ônus da rápida industrialização.

É também no período que se intensifica a dependência do país de capital externo e a falência do Estado provedor (BACELAR, 1996). Ocorre que, com o fim da Segunda Guerra e a reintegração do sistema econômico mundial sob a hegemonia dos EUA, o país precisou optar entre promover o desenvolvimento da indústria pesada, com a intervenção do Estado na economia e o conseqüente enfraquecimento das exportações, e o desenvolvimento de bens duráveis com a ajuda de investimentos externos. O lema de Juscelino de “50 anos em cinco” resultou em pesados investimentos do país e do capital estrangeiro, não sem conseqüências importantes para os mais pobres, sobretudo em decorrência da inflação. Importante reiterar que a estratégia de desenvolvimento adotada pelos governos militares nos anos pós-golpe de 1964 – centrada no controle da inflação via

²³ A tipologia de Draibe foi abordada em “As políticas sociais no Brasil”, trabalho coordenado por mim e elaborado conjuntamente com Ilzenir Silva Dias e Joelma Lúcia Vieira Pires, para crédito do curso “Transformações na dinâmica de intervenção do Estado contemporâneo e políticas públicas”, ministrado pelo Prof. Dr. Pedro Jacobi, na Faculdade de Educação da USP, em dezembro de 1997.

rebaixamento do custo de salário e aumento da produtividade – não só se mostrou incapaz de assegurar um padrão de vida melhor à classe trabalhadora e aos mais pobres, bem como engendrou a necessidade de a ditadura reprimir a oposição às políticas econômicas, além de intensificar o papel hegemônico das empresas multinacionais na economia brasileira. Ou seja, o modelo de desenvolvimento econômico posto em prática pelos governos militares revelou-se concentrador e elitista e só fez acentuar o quadro de injustiça social na sociedade brasileira.

No tocante à questão social, Draibe (1990) destaca algumas inovações legais em particular as ocorridas no campo da educação. Assim, dá-se, em 1961, a promulgação da Lei nº. 4.024 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, uma das primeiras tentativas de democratização e universalização do ensino no país. A lei trouxe consigo muita polêmica, visto que o projeto original, elaborado por educadores, beneficiava a escola pública (AZANHA, 1995)²⁴ em um momento no qual a hegemonia era da escola privada sob o comando da Igreja, que acaba por influenciar a modificação do projeto de Lei original.

Sintetizando o período, Bacelar (1996) chama a atenção para o fato de que, ao longo de 1930-70 o Estado brasileiro mostrou-se, ao mesmo tempo, “desenvolvimentista e conservador”. Para a autora, a função primordial assumida pelo Estado brasileiro foi a da promoção do desenvolvimento econômico, sem alteração, contudo, das relações existentes entre o Estado e a sociedade (p.55). Com efeito, ao longo desse período, o Estado brasileiro privilegiou as políticas econômicas, preservando a elite dos confrontos de classe. A preservação da propriedade foi garantida graças à legitimidade da primazia do capital sobre o trabalho, alcançada, entre outros recursos, pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que acabou por favorecer a administração das desigualdades, determinando aqueles que poderiam ter acesso aos bens materiais e culturais. Estava mantida a lógica da exclusão.

Reiterando análises precedentes, Sonia Lerche Vieira (2002) afirma que o período áureo de crescimento dos países em desenvolvimento ocorreu entre meados dos anos 1950 e a metade dos anos 1970, período no qual o Estado brasileiro teria se tornado empresário, devido à substituição das importações e ao fomento do setor manufatureiro. No período subsequente, em particular após a crise do petróleo, ocorreria o questionamento da

²⁴ Sobre este assunto, ver Azanha (1995), para quem um dos grandes méritos da Lei 4.024 foi o de ter estabelecido um debate em torno da escola pública, como dever do Estado, em contraposição à escola privada.

presença do Estado no setor produtivo, com o empresariado assumindo, no final dos anos de 1980, comportamento ativo na sociedade brasileira. O resultado para a autora teria sido a ruptura ideológica em “relação às fases anteriores da modernização capitalista” (VIEIRA, *idem*, p.71) e a perda da hegemonia do estatismo e nacionalismo (*idem*, p.33).

De fato, considerados de transição, os anos de 1980 representam um momento particularmente difícil na história da política brasileira, graças à crise econômica de amplas dimensões, que atingiu a todos os setores da sociedade. À hiperinflação, que atormentava a vida dos mais pobres e favorecia a dos mais ricos, soma-se um forte endividamento externo, que submete o país inteiramente ao controle dos órgãos financeiros internacionais. Para agravar ainda mais este quadro, o país mergulhara na recessão e no desemprego, tornando premente uma solução para as questões sociais. É neste contexto que nasce o governo da Nova República e, com ele, a agenda da estabilização, da revitalização do mercado, da reinserção internacional e da meta da institucionalização da democracia (DINIZ, 1997, p.42). Contudo, apesar do discurso progressista e da promessa de resgate da dívida social, o governo da época colocaria ainda em primeiro plano as questões econômicas, deixando, uma vez mais, a política social à margem de suas prioridades, contra a expectativa de amplos segmentos da população. É a época dos pactos sociais (Cruzado I, Cruzado II, Bresser Pereira, etc.) com os principais atores — empresários e trabalhadores — em torno do combate à inflação, cujo malogro era mais que previsível, uma vez que a correlação de forças pendia em favor de segmentos sociais específicos em detrimento da sociedade como um todo.

Do exposto, fica claro que a questão social nunca se constituiu, em cada fase do desenvolvimento da sociedade brasileira, em prioridade para os diversos governos, democráticos ou não, sendo que as poucas políticas que mereceriam ter este nome não lograram êxito por uma série de razões. Ao contrário, as políticas econômicas sempre ocuparam lugar de destaque no contexto das políticas públicas. Os anos do milagre brasileiro denotam que o objetivo era acelerar o processo de industrialização e fazer do Brasil uma potência intermediária no contexto internacional. Em decorrência, as políticas sociais implantadas no país eram inexpressivas²⁵ além de excludentes, visto atingirem apenas uma pequena parcela da população. Para Bacelar (1996), “a pouca ênfase no bem-

²⁵ Não é à toa que Vieira (2001) cunharia a expressão “política social sem direitos sociais” para caracterizar o status das políticas sociais no Brasil, ressaltando que, se garantidas no plano do direito constitucional, elas estariam longe de se traduzirem em ação efetiva do Estado e benefício para a maioria da população.

estar, ou seja, a tradição de assumir muito mais o objetivo do crescimento econômico e muito menos o objetivo de proteção social ao conjunto da sociedade, fez com que o Estado assumisse uma postura de fazedor e não de regulador” (op. cit., p.57), com as conseqüências mais que conhecidas hoje. Ou seja, tomando por base Figueiredo e Figueiredo (1989), poder-se-ia afirmar que ou as políticas sociais não tiveram no Brasil continuidade, dado o caráter clientelista de que sempre se revestiram; ou não foram a resultante de planejamentos pertinentes, a definir claramente objetivos e raio de ação; ou então não foram submetidas à avaliação, de modo a medir sua eficácia ou seu grau de efetividade, tendo em vista a multiplicação da experiência ou a incorporação das práticas bem sucedidas em outros contextos.

Durante a Nova República, face aos efeitos desastrosos da hipercentralização, da fragmentação e da superposição de programas e clientelas, mas também das pressões e demandas sociais sofridas no período — crise, desemprego, omissão do governo federal e mesmo pressão de alguns governos de oposição eleitos em 1982 — adotam-se no campo social medidas com as seguintes características: busca de alternativas de baixo custo; descentralização da gestão e do poder de decisão dos programas sociais, elevação do grau de participação popular, inclusive na produção de bens e serviços sociais e, finalmente, integração de ações sociais para clientelas específicas (DRAIBE, 1990, p.26).

2.5 Os anos de 1990 no Brasil: descentralização, privatização e focalização

Os anos de 1990 transcorrem praticamente sem alterações quanto ao modelo gestado no decênio anterior. Ao contrário, consolida-se no período e nas políticas implementadas no país a visão de Estado mínimo, consoante com o ideário da ideologia neoliberal e o receituário concebido pelos organismos mundiais de financiamento liderados pelos EUA (Wallerstein, 2002), cujas características mais marcantes são a intensa desregulamentação da concorrência; a realização das reformas administrativa, previdenciária e fiscal; e a descentralização e privatização de serviços sociais (POCHMANN, 2001). A crença assente era a do imperativo do ajuste estrutural e da estabilização econômica, par a par com a necessidade, para alguns, da modernização do Estado brasileiro, cujos padrões – sociais clientelistas e burocracia essencialmente

patrimonialista (DRAIBE, 1990; BACELAR, 1996) – eram tidos como impeditivos para o novo papel desejado para o Estado, a saber, o de regulador das relações sociais de produção, fundamentado na racionalidade técnico-administrativa dos países ocidentais, de acordo com a ideologia dominante da época, o neoliberalismo ou reformismo liberal. Em relação ao papel do Estado não poderia ser mais clara a fala de Bresser Pereira:

“(...) reformar o Estado significa basicamente três coisas: a) reconstruí-lo — já que ele foi vítima de uma captura generalizada por capitalistas e burocratas —, dotando-o de um núcleo estratégico com capacidade de decisão, recuperando suas finanças e implantando uma administração pública gerencial, em vez de burocrática; b) delimitar seu papel, transferindo para o setor privado as empresas e para o setor público não-estatal seus serviços sociais, de forma a aumentar a competição; e c) aprofundar a democracia, fortalecendo as instituições democráticas não apenas da democracia representativa, mas também as da democracia direta, como o referendo e os mecanismos de controle, ao mesmo tempo em que se promove a democratização da própria sociedade civil em que o regime democrático está apoiado” (PEREIRA, 1999)²⁶.

Na passagem acima, percebe-se com clareza o modo pelo qual foi engendrada a reforma do Estado brasileiro, seguindo o Consenso de Washington, em especial no que diz respeito aos serviços sociais, que passariam a ser transferidos a empresas e ao setor público não-estatal, mas também aos governos locais, na busca da reordenação do Estado brasileiro mais eficiente e menos burocrático.

Para Laurell (1997), a estratégia neoliberal poderia ser resumida em quatro pontos essenciais: i) corte dos gastos sociais; ii) privatização; iii) centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos; iv) descentralização do poder. Para Laurell, no entanto, a privatização constitui o ponto chave ou elemento articulador dessa estratégia. Diz a autora:

“A privatização é o elemento articulador dessas estratégias, que atende ao objetivo econômico de abrir todas as atividades econômicas rentáveis aos investimentos privados, com o intuito de ampliar os âmbitos de acumulação, e ao objetivo político-ideológico de remercantilizar o bem-estar social. Porém, atingir tais objetivos sem sobressaltos políticos que ameacem o seu cumprimento impõe a necessidade de se legitimar ideologicamente o processo de privatização e de gerar as mudanças

²⁶ Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Ciência e Tecnologia, em artigo publicado no Caderno “Mais”, de 22/2/99, da Folha de S. Paulo. O artigo é uma profissão de fé na nova social-democracia, a partir do confronto entre os papéis históricos assumidos pelo que o Ministro chama de “velha esquerda” e a “nova direita”, esta identificada com o neoliberalismo, e a “nova esquerda” ou “nova centro-esquerda”, no entender do Ministro uma posição intermediária entre o liberalismo clássico e socialismo, ou mercado e sociedade.

estruturais necessárias. É nesta lógica que se inscrevem as outras três estratégias” (1996, p.167).

Apesar de a afirmação referir-se basicamente ao desmonte do Estado de bem-estar social, é possível perceber nela a estratégia subjacente às políticas econômicas e sociais que marcaram os anos de 1990 no Brasil: corte dos gastos sociais, com redução substancial dos investimentos em setores prioritários como saúde e educação²⁷, racionalização dos gastos públicos, com descentralização dos recursos destinados à educação e autonomia conferida aos sistemas de ensino, investimentos em instituições privadas, privatização das empresas públicas, entre outras ações.

Para Sonia Lerche Vieira (2002), é com o governo Collor que se inicia o novo ciclo da política de privatização no Brasil, ainda que de maneira contraditória, pois é também nesse governo que se dá a maior intervenção do Estado, com o confisco da poupança²⁸, logo após sua chegada ao poder. O processo de privatização, adverte a autora, não foi consensual. Se de um lado parte da sociedade brasileira manifestou-se contrária ao discurso da defesa do Estado social liberal e à privatização do patrimônio público, por outro, a idéia de que o país precisava reduzir o tamanho do Estado em áreas onde sua atuação seria dispensável chegou até a ser admitida “por setores tradicionalmente estatistas”, como a saúde e a educação. (2002, p.35). A opção do Estado brasileiro pela privatização dos serviços sociais assumiria sua feição mais radical nas áreas da saúde e da educação. No que diz respeito particularmente à educação, o país veria a expansão da livre

²⁷ Segundo o Plano Nacional de Educação (Projeto de Lei nº 4.155/98, da Câmara dos Deputados), os investimentos em educação foram reduzidos, apesar da recomendação da UNESCO e do Banco Mundial de destinar, ainda na década de 1990, 6% na área (PNE, op. cit, p.6). Referindo-se aos países da América Latina alinhados com a política neoliberal, o PNE afirma que eles reduziram o percentual de investimentos em educação de 4,5% do PIB, na década de 1980, para 3,7%, na década de 1990 (UNESCO: Statistical Yearbook, 1992, apud PNE, op. cit., p.7). No Brasil, contudo, o decréscimo foi mais acentuado, situando-se o investimento em torno de 2,5% do PIB, no início da década de 1990, abaixo da média de diversos países, esta situada em 4,7% do PIB (UNESCO: Statistical Yearbook, 1992-1994, apud PNE, op. cit., p.54). Trata-se de investimentos em despesas correntes. De acordo com o PNE (op. cit, p.51), segundo classificação da UNESCO “são as despesas correntes as que estão diretamente relacionadas com as possibilidades escolares de um país”, porque dizem respeito às “despesas administrativas, pagamento de pessoal ligado ao ensino, despesas com materiais escolares e de ensino, bolsas de estudo, serviços sociais dirigidos aos estudantes e manutenção de prédios e instalações escolares”. (Além dessas, há as despesas totais que, segundo o PNE, incluem também despesas de capital como construção, equipamentos permanentes, transações de empréstimos e outras). É útil lembrar que, por manobra do deputado Nelson Marchezan do PSDB do Rio Grande do Sul, o Projeto de Lei nº 4.155/98 foi substituído pelo PL n.º 4.173/98 (PNE/MEC) antes a ele apensado, tornando-se de fato no projeto de lei que viria a ser aprovado na Comissão de Educação da Câmara. Relembre-se ainda que o PL n.º 4.155/98 resultou da mobilização das entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que “promoveram, em todo o território nacional, inúmeras atividades que antecederam e garantiram a realização do II CONED (Belo Horizonte/MG, novembro de 1997) que culminou na consolidação do Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira (PNE – Proposta da Sociedade Brasileira)”. (Carta de Porto Alegre/Boletim da Undime).

²⁸ Para a autora, o tom inicial da privatização é burlesco, *à la brasileira*, dado pela venda de imóveis residenciais da União e de carros oficiais, por exemplo. (VIEIRA, 2002).

iniciativa, sobretudo no ensino superior, e a consagração do viés ideológico da suposta superioridade²⁹ da escola privada em relação à escola pública, reafirmando posições contrárias à presença do Estado na área da educação e à crença no “mercado como solução para o enfrentamento dos graves problemas com os quais o país se defronta” (2002, p.39).

Ainda, a privatização do público encontra sua melhor tradução no conceito de “público não estatal”, que polemizou os anos de 1980 antes de encontrar campo fértil para sua disseminação na década de 1990, com a emergência de três novos conceitos correlatos: o da esfera privada, em que se insere o indivíduo e a família; o da esfera estatal, que diz respeito aos poderes constituídos nas instâncias do município, estado e união; o da esfera pública, que abrange tudo o que se faz na sociedade. A idéia que seria a hegemônica é a da educação como esfera pública e de responsabilidade das outras esferas, a exemplo do que ocorre em todo o mundo onde a escola é mantida com recursos públicos. (VIEIRA, 2002, p.41).

A focalização na educação primária e a reiteração de sua gratuidade bem como a identidade atribuída ao ensino médio de fator para o desenvolvimento, ainda que de forma não explícita, são consensuadas no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1992. Veja-se o artigo 13:

“a) educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos; b) a educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissionalizante, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito; c) a educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito. (RANIERI apud VIEIRA, 2001, p. 17).”

A implementação dessas ações requeria um novo arcabouço legal, normativo e regulamentar, que estimulasse e não tolhesse tanto a ação dos agentes públicos quando dos privados, conforme disporia o “Planejamento Político-Estratégico 1995/1998” do MEC (apud PINO, 1997, p.27). E também o desenvolvimento de estratégias que tornasse possível a diversificação institucional, por meio de novos cursos, programas e modalidades, retirando ainda da Constituição dispositivos que “engessavam” a gestão do

²⁹ Resultados de avaliações revelam que não só o desempenho escolar de crianças de escola pública e privada não evidencia diferenças flagrantes, como o peso do êxito escolar dessas se deve mais a fatores extrínsecos à escola, como a maior escolaridade das mães, por exemplo (VIEIRA, 2002, p.39).

sistema educacional. Além disso, seria necessário um novo Conselho Nacional de Educação, ‘mais ágil e menos burocrático’, a garantir regulamentações na perspectiva de maior autonomia da escola, transferindo ainda “*a ênfase dos controles formais e burocráticos para a avaliação de resultados*” (idem, *ibidem*).

Não é demais dizer que a estratégia resultaria na Lei n. 9394, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com dispositivos voltados para a melhoria da educação básica, para a flexibilização da organização curricular, para a descentralização do sistema e autonomia escolar, bem como para a avaliação e controle de resultados por parte do Estado. Um dos principais, a Lei 9424/96 que cria o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), cumpre a rigor os preceitos da agenda neoliberal para a educação sob a égide dos organismos de financiamento internacionais.³⁰ Assim, na linha da racionalização e distribuição seletiva dos gastos públicos aos grupos de maior carência (LAURELL, 1997), o foco é o ensino fundamental, conforme se depreende do discurso do ministro da Educação do governo passado. Diz o ministro³¹:

“(…) temos firme convicção de que se a esse nível de ensino tivesse sido dada a atenção necessária, e tivéssemos tido a felicidade de encontrar mecanismos que corrigissem tantas lacunas graves nele existentes, como, por exemplo, o grande número de retenção de alunos e de evasão escolar, teríamos, hoje, o dobro de alunos na Universidade e estaríamos, então, apenas em termos quantitativos, mais ou menos de acordo com o que ocorre em outros países, inclusive, latino-americanos”.

Em decorrência, e ainda conforme o próprio ministro, era necessário definir algumas áreas de atuação prioritária do Ministério da Educação, de caráter permanente e não efêmera ou sujeita à instabilidade das políticas e, ao mesmo tempo “indutora da ação dos Estados e Municípios”. Foram cinco, segundo o ministro, as áreas prioritárias definidas: i) a valorização do docente; ii) a questão da capacitação; iii) o livro didático; iv) a transferência direta de recursos para a escola; v) a organização curricular

³⁰ Para Vieira (2002) a tese de cunho neoliberal sobre a redução do Estado gestada pelo Banco Mundial e FMI – que já havia sido aplicada com êxito, pelo menos em dois países capitalistas centrais, EUA (Ronald Reagan) Reino Unido (Margaret Thatcher) – levou países, como o Brasil, a investir prioritariamente na educação básica, mais especificamente no ensino fundamental, como contrapartida ao recebimento dos investimentos na educação, em detrimento das outras modalidades e níveis de ensino.

³¹ Em discurso proferido na abertura do Seminário Regional sobre Parâmetros Curriculares Nacionais, ocorrido em São Paulo no ano de 1996. Depreende-se da passagem o entendimento do governo federal que as lacunas do ensino fundamental (retenção e evasão escolar) eram impeditivas para o acesso à universidade. Não é, pois, à toa que não seriam aplicados recursos nos outros níveis e modalidades por praticamente todo o decênio de 1990.

para o ensino de 1^a à 4^a séries. Não é questão de examinar em particular cada uma dessas áreas, mas não é possível deixar de assinalar que, de algum modo, elas seriam contempladas no Fundef. Interessante ainda observar que se depreende da passagem uma percepção particular das mazelas da educação nacional, segundo a qual a má qualidade de ensino decorreria da baixa capacitação dos professores, resultando na retenção de alunos e evasão escolar. São muitas as mazelas da educação brasileira, mas estabelecer uma relação intrínseca entre a má qualidade do ensino e a formação dos professores é no mínimo desconhecer que a educação não é uma ciência³², e que por isso não há como controlar todos os fatores que nela interferem.

Além da focalização no ensino fundamental, a política educacional em pauta considerava a extensão progressiva do ensino médio por Estados e Municípios, desobrigando o Estado de sua oferta, conforme dispõe a Emenda Constitucional n. 14/96, em substituição ao artigo 208 constitucional, na qual a responsabilidade para este nível de ensino era claramente atribuída à União. Ainda, a educação passaria a ser estruturada em torno das mudanças tecnológicas e na organização flexível do trabalho, com ênfase na necessidade de criação de oportunidades de acesso dos jovens à educação e formação profissional. Assume-se a crença na educação como fator de desenvolvimento, no sentido que lhe dá a teoria do capital humano³³, segundo a qual a educação contribuiria “para o bem-estar social, a geração de riqueza, a ampliação da cidadania, a ascensão individual e a estabilidade da ordem sócio-econômica” (PAIVA, 1990, p.183).

O discurso, porém, é muito distante da prática. Se de um lado o governo da época acenava no discurso com a possibilidade de universalizar num futuro próximo a oferta do ensino médio, por outro, por artifícios presentes na Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que criou o Fundef, acabou por assegurar investimentos apenas ao ensino fundamental, deixando descobertas a educação infantil, a educação de jovens e adultos, bem como o ensino médio, a educação especial e o ensino superior (PNE, p.49):

“A LDB incorporou a filosofia da Emenda Constitucional nº 14, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, ainda que, nem sempre, as disposições ali contidas (em especial as referentes à perda de direitos de educação para todos) tenham sido incorporadas, entretanto foram mantidas as disposições que se referem à substituição de direitos certos por

³² Cf. a respeito, entre outros, Azanha, 1995.

³³ Cf. Mello, 1999.

“possibilidades” de direitos, através da substituição, não casual, do tempo “assegurar” por “oferecer”, quando se refere a obrigações de garantia de oferta dos diferentes níveis de ensino pelos poderes públicos” (PNE, op. cit., p.49).

O principal instrumento de orientação da política educacional pós-ditadura militar, o “Plano Decenal de Educação para Todos”, seria concebido no governo de transição de Itamar Franco, em decorrência dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Conferência de Jontiem, com vistas à promoção da educação básica. Dentre os compromissos destacam-se novas diretrizes para a organização curricular – fundamentada em uma pretensa racionalidade tecno-científica, própria de processos produtivos e, por isso, considerada pré-requisito para o desenvolvimento econômico – e a incorporação do modo de organização desses processos e de sua gestão ao processo escolar, como comentado anteriormente.

Mas é no governo de Fernando Henrique Cardoso, que as políticas sociais adquiririam definitivamente as feições do receituário liberal, com a chegada ao poder do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) de sustentação do governo. Na discussão que faz sobre o papel assumido pelo PSDB – focalização e seletividade de programas sociais, privatização de serviços públicos, corte de gastos e descentralização de recursos com a contrapartida de fiscalização pelo Estado – Vieira (2002) ressalta, igualmente, a posição do principal partido de oposição na época, o Partido dos Trabalhadores (PT), que sustentava, contrariamente, a idéia da educação como um bem prioritário, não sujeito às leis de mercado. Apesar das diferenças de enfoque quanto ao papel do Estado³⁴ – defesa da presença do Estado na esfera econômica pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e crença na necessidade de flexibilização da economia por meio da privatização sustentada pelo PSDB (VIEIRA, p.47) – ambos os partidos denotam preocupação com a expansão e melhoria da qualidade do ensino básico, particularmente em dois programas, “Nenhuma criança fora da escola”, do PT, e “Acorda Brasil”, lançado pelo governo de FHC. As ações deste último – repasse de verbas diretamente para as escolas, sem intermediação dos governos estaduais e prefeituras; criação de um Sistema Nacional de Educação à Distância; melhoria da qualidade do livro didático; reforma do currículo, sobretudo no que diz respeito ao conteúdo e às matérias obrigatórias; avaliação das escolas por meio de testes aplicados aos

³⁴ Enquanto o Partido dos Trabalhadores (PT) defendia a presença do Estado na esfera econômica, o Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) sustentava a necessidade de flexibilizar a economia por meio da privatização, ainda que se declarando não portador do projeto neoliberal para o Brasil (VIEIRA, p.47).

alunos e a premiação dos melhores (VIEIRA, idem, ibidem) – reforçam, na visão de Vieira, (2002), a idéia do Estado liberal, antes fiscalizador que provedor de bens públicos.

Assim, diz Vieira (2002), apesar das intenções, as prioridades anunciadas pelo governo de FHC acabariam por não dar conta dos “graves problemas com os quais o país se defronta (2002, p.47). Não só a gestão governamental não foi eficiente, no que diz respeito ao repasse das verbas, como a educação à distância não se constituiu efetivamente em um sistema. Como se não bastasse, a cultura do país, permanecendo clientelista, dificultou sobremaneira a política para o livro didático. E a avaliação do desempenho do aluno, por si só, não equacionou a questão da melhoria do ensino.

Finalmente, conclui Vieira (2002), em uma sociedade subdesenvolvida o Estado não só tem a função de prover a sociedade com serviços essenciais, não subordinados às leis de mercado, como também o dever de regular a distribuição de renda. A educação, afirma, é um desses bens que jamais poderiam ser subordinados às leis do mercado, particularmente em países como o Brasil, que ainda não alcançou patamares aceitáveis de atendimento que garantam a continuidade da oferta. Segundo a autora, há argumentos de sobra para a defesa da permanência do Estado na educação, ainda que, dada à atual configuração do capitalismo, seja mais que nunca necessário que a sociedade controle as ações do Estado. Ou seja, confirmando alguns autores citados neste trabalho, para Vieira (2002) a solução requerida para países como o Brasil é a desprivatização e mesmo a revitalização do Estado, apoiada no controle da sociedade civil, até como meio de preservação da democracia. (2002, p.44).

Resumindo, se comparados os anos precedentes com os de hoje, poder-se-ia afirmar que a política educacional vigente ainda sofre as seqüelas de uma concepção de Estado, mínimo, que já se prenunciava nos anos de 1970 e que se intensificou nos anos de 1990, como resultado da nova configuração assumida pelo capitalismo em escala global. Não foi por acaso tanto o conteúdo da Lei n. 9.394/96 quanto o processo de sua formulação e regulamentação. De fato, diz Peroni³⁵, ambos são “parte da reestruturação do Estado, cujo papel se redefine, pois, ao mesmo tempo em que se desobriga do financiamento, ele centraliza na área de currículo, de avaliação, no núcleo duro, no que realmente é importante

³⁵ A autora chama a atenção para a semelhança entre o processo histórico no qual emerge a LDB no Brasil e outros países da América Latina. Nesse sentido, diz, a LDB é fruto de um contexto histórico, de um período de desregulamentação no qual prevalece o Estado mínimo, segundo a tônica neoliberal, a mesma que conduziu as reformas educacionais no Chile e na Argentina. (PERONI, 1996).

em termos culturais e ideológicos para esse novo período do capitalismo” (PERONI, 1996, p.22).

2.6 O legado de uma certa herança marxista

Para Santos (2000), os anos pós-1980 ensejaram uma fase de transição entre o paradigma da modernidade, com sua fé inabalável na ciência e em sua capacidade de gerar progresso e bem-estar para a humanidade, e um novo paradigma a que muitos designam de pós-modernidade, por falta de melhor. Afirma o autor que “o processo civilizatório instaurado com a conjunção da modernidade com o capitalismo e, portanto, com a redução das possibilidades da modernidade às possibilidades do capitalismo entrou, tudo leva a crer, num período final” (2000, p.34).

A resposta a este impasse não reside, segundo Santos (2000), no marxismo, não, pelo menos, no plano epistemológico, uma vez que este demonstra fé inabalável na ciência como fator de racionalidade e bem estar para a humanidade. Contudo, do ponto de vista sócio-político, Santos (2000) aponta que o marxismo, como único herdeiro da filosofia da práxis ou da transformação social, permanece vivo, podendo contribuir para a construção de uma sociedade pós-moderna, desde que elucidadas (no presente e em cada localidade, eu diria) três de suas contribuições: processos de determinação social e autonomia do político; acção coletiva e identidade; direção da transformação social. (p.36). No plano sócio-político Santos (2000) sustenta haver duas visões antagônicas quanto à transição paradigmática. Com relação à primeira, a que chama de pós-modernismo inquietante ou de oposição e na qual se inclui, Santos (2000) afirma que ela reside em uma dupla verificação. De um lado, há o fato de que as promessas da modernidade jamais poderão ser cumpridas por terem elas condicionado sua realização às possibilidades do capitalismo. Assim, dada à promiscuidade entre modernidade e capitalismo, muitas promessas – mesmo as de carácter emancipatório – não podem ser cumpridas nos “termos modernos nem segundo os mecanismos desenhados pela modernidade” (p. 35-36). O que é preciso reter, no entanto, na visão do autor é que: “o que é verdadeiramente característico do tempo presente, é que, pela primeira vez neste século, a crise de regulação social corre de par com a crise de emancipação social” (idem). Partilham da segunda visão os que pensam que “o que está em crise final é precisamente a idéia moderna de que há promessas, objectivos trans-históricos a cumprir”. Nesta versão da

transição paradigmática, a que Santos chama de pós-modernismo reconfortante ou de celebração e que é hegemônica nos países centrais, a idéia é a de que nem o marxismo e tampouco o capitalismo têm algo a contribuir, uma vez que não só não existem alternativas para as práticas sociais de que se constituem as promessas, como estas não podem ser avaliadas pelo que não são (idem).

Análise feita por Castel (1999) sobre a questão não está longe da compreensão que tem Santos (2000) das promessas não cumpridas da modernidade. Diz o autor:

“é uma representação do progresso que talvez tenha sido levada pela ‘crise’: a crença de que o amanhã será melhor que o hoje e de que se pode confiar no futuro para melhorar sua condição; ou, sob uma forma menos ingênua, a crença na existência de mecanismos para controlar o futuro de uma sociedade desenvolvida, dominar suas turbulências e conduzi-la a formas de equilíbrio organizadas de modo cada vez melhor. Trata-se, sem dúvida, de uma herança eufemística do ideal revolucionário de um domínio completo do homem sobre seu destino através da ambição de fazer entrar, ainda que à força, o reino dos fins na história. Entretanto, com o progresso, não se trata mais de instaurar à força, aqui e agora, um mundo melhor, mas de preparar transições que, progressivamente, é oportuno dizer, permitirão que dele se aproxime” (SANTOS, 2000).

Embora correndo o risco de cometer um equívoco ao enxergar na passagem acima pelo menos parte do argumento central da segunda versão da transição paradigmática, tal como proposta por Santos (2000), não é possível deixar de reconhecer também que a afirmação aponta para saídas ao impasse da modernidade.

Para Castel (1999), a resposta ainda está no Estado – cuja valorização afirma ser indissociável da representação histórica do progresso – na sua forma democrática e de equilíbrio social.

“Essa representação da história é indissociável da valorização do papel do Estado. É preciso um ator central para conduzir tais estratégias, obrigar os parceiros a aceitarem objetivos sensatos, zelar pelo respeito dos compromissos. O Estado social é este ator. Em sua gênese, como se viu, primeiro foi montado com peças e pedaços. Mas à medida que se fortalece, chega à ambição de conduzir o progresso. É por isso que o conceito acabado do Estado social, no desenvolvimento pleno de suas ambições, é *social-democrata*. Sem dúvida, todo Estado moderno é mais ou menos obrigado a “fazer social” para mitigar algumas disfunções gritantes, assegurar um mínimo de coesão entre os grupos sociais etc. Mas é através do ideal social-democrata que o Estado social surge como o

princípio de governo da sociedade, a força motriz que deve assumir a responsabilidade pela melhoria progressiva da condição de todos” (CASTEL, 1999).

Ou, no entender de muitos, na democracia participativa. Em estudo recente, por exemplo, Martins (2006) chama a atenção para o debate travado ao longo do século XX quanto às formas de participação social e política dos indivíduos e a distribuição do poder nas sociedades democráticas, apontando para a necessidade de ampliação dos canais de representação como base para a mudança. Neste sentido e com base em Santos, Avritzer (2002), a autora afirma que, apesar de terem os procedimentos formais se consolidado na defesa dos interesses heterogêneos próprios da democracia, o século passado (sobretudo os anos pós-1980) viu crescer a tensão entre capitalismo e democracia, em decorrência da opção, particularmente dos países centrais, em promover a acumulação do capital, então em queda, em detrimento da redistribuição social. A consequência desse processo seria a pressão dos segmentos sociais, quer ou não beneficiados por políticas sociais e a busca de novas estratégias políticas dos governos, em especial a dos países periféricos e emergentes. As implicações disso serão analisadas nos capítulos seguintes, respectivamente dedicados ao processo de municipalização no Estado de São Paulo e Município de Guarulhos.

CAPÍTULO 3

A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM QUESTÃO

3.1 A municipalização da educação: um debate antigo

É consensual a idéia de que o debate acerca da municipalização no Brasil é recorrente, tendo se dado em vários momentos de nossa história, com inúmeros enfoques ou ênfases encontrados na literatura a respeito. Azanha (1995)¹ aponta como antigas tanto a tese quanto a luta pela municipalização do ensino fundamental (antigo 1º grau), estabelecendo como referência as idéias de Anísio Teixeira e o Congresso Nacional de Municipalidades, de 1957, no qual o próprio educador as expôs. Do pensamento de Teixeira², Azanha destaca os seguintes aspectos: i) Responsabilidade do município quanto à organização, administração e execução do ensino primário, e do Estado quanto à sua supervisão; ii) Criação de um conselho local de educação, em atendimento às normas de uma lei orgânica do município, de responsabilidade do Conselho Estadual de Educação, consoantes com as diretrizes e bases da educação nacional, interpretadas pelo Conselho Federal de Educação; iii) Determinação pelo Conselho Municipal de Educação do custo aluno nas escolas municipais e fixação da cota municipal possível face a este custo, com a recomendação de complementação dos recursos municipais por meio de cotas do estado e do governo federal, e da administração desses recursos por fundos criados em cada esfera – municipal, estadual e federal – especificamente para tal. (TEIXEIRA apud AZANHA, 1995, p.105-106). Ver-se-á que, ainda que não com a mesma finalidade, muito do pensamento de Teixeira seria incorporado pela política educacional dos anos de 1990, na forma da Lei n. 9394/96 (LDB) e outros dispositivos dela derivados, o mais importante sendo a Emenda Constitucional nº 14/96 que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Dez anos são passados desde então e chega ao fim a validade do Fundef. Deixo claro que não é minha intenção neste capítulo proceder à sua avaliação propriamente dita. Muito já foi dito a respeito, e a evidência maior quanto aos seus limites é o que está por vir, a saber, a constituição de um fundo mais abrangente, o Fundo de Manutenção e

¹ In: Uma idéia sobre a municipalização do ensino, texto originalmente publicado na *Revista Estudos Avançados/USP*, 5/12, maio/agosto, 1991, p.61-67.

² Cf. Teixeira, 1957.

Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)³, destinado a toda a educação básica e não somente ao ensino fundamental. Porém, entendo ser necessário retomar algumas questões relativas à emergência do Fundef, que dizem respeito, de algum modo, ao objeto deste trabalho, apresentado nos capítulos que seguem.

Com relação ao Fundef, a questão que não cala é até que ponto significou um avanço na melhoria da qualidade do ensino fundamental. A esse respeito, já dizia Azanha (idem, ibidem) que, embora singela, esta era basicamente a idéia a respaldar o pensamento de Teixeira acerca da municipalização. Claro que esta é, ou pelo menos deveria ser, a questão importante em torno da qual foi concebido o Fundef. Mas não só. A vasta literatura a respeito deixa claro – até nos conceitos de autonomia, descentralização, desconcentração, consenso, participação etc., intrinsecamente associados ao processo de criação do Fundef – que, sob o discurso de maior autonomia dos entes federativos e da melhoria do ensino, esconde-se um ideário de ausência de vontade política (a que poderíamos chamar de ausência de Estado, conforme se pode depreender deste estudo, especialmente capítulo 1) e cidadã⁴, para a solução de um problema crônico e abstrato da educação pública brasileira, o da má qualidade⁵ do ensino, desde que este deixou de ser privilégio de poucos (AZANHA, idem, p.112-115).

³ Ao contrário do Fundef, que só atende ao ensino fundamental, nas modalidades regular e especial, o Fundeb atenderá a todas as modalidades da educação básica: ensino fundamental; educação infantil; ensino médio e a educação de jovens e adultos, destinada aos não escolarizados. O Fundeb, em tramitação no Congresso, terá vigência de 14 anos, a partir do primeiro ano da sua implantação, que se dará de forma gradual em três anos, quando então novo Fundo estará plenamente implantado. O Fundo será constituído por 20% das receitas de impostos e transferências dos Estados e Municípios (cerca de R\$ 51 bilhões) e complementação da União (cerca de R\$ 5,0 bilhões). In: <http://portal.mec.gov.br/>, acessado em 03/11/06.

⁴ Neste momento em que escrevo o capítulo, inicia mais um movimento de empresários, desta feita o de “Todos pela Educação” – movimento que muito se assemelha ao disposto no Plano Decenal de Educação do Governo anterior, em que uma das metas de grande apelo político era o do programa “Acorda Brasil” – que revela ter como princípio estimular a sociedade civil bem como as famílias a responsabilizarem o Estado, cobrando por uma educação de qualidade. Os empresários que aderiram ao movimento (entre outros, executivos do Banco Itaú, grupo Gerdau, Fundação Ayrton Senna, Fundação Roberto Marinho, Pão de Açúcar) apontam possíveis metas como a alfabetização até 2022 de toda criança de 8 anos (*sic*) ou a criação de uma lei semelhante à da responsabilidade fiscal, a obrigar os governos a se responsabilizarem com a educação (*sic*). O movimento não parece ser diferente dos que já mobilizaram empresários em favor da educação no período que precedeu à descentralização da responsabilidade pela educação nos anos de 1990, registrados neste capítulo, tampouco de uma série de iniciativas, possivelmente decorrentes da descentralização, que tem mobilizado empresários e ex-alunos, como o de “Amigos da Escola”, em prol da melhoria da escola pública. A novidade no “Educachatos” – como se identificam os empresários do movimento, os quais partiram da análise de experiências da Coreia, Espanha, Irlanda e Chile – é que é expressa claramente a idéia de que cabe à sociedade civil e às famílias cobrarem dos governos responsabilidade pelos investimentos e qualidade na e da educação, ao mesmo tempo em que reconhece que, nesta tarefa, nenhuma sociedade civil pode substituir o Estado. Interessante observar como evoluiu o discurso desde a época em que representantes da dita nova esquerda – um dos quais identificado na figura de Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Ciência e Tecnologia do (1999) do governo anterior – preconizavam a transferência da responsabilidade pela prestação de serviços educacionais à sociedade civil, cabendo ao Estado, conjuntamente com as organizações civis, a fiscalização dos serviços prestados. (Ver citação reproduzida no capítulo 2 deste trabalho, à página 68). In: “O Estado de São Paulo”, Caderno Vida &, edição de 4 de setembro de 2006, p.A13).

⁵ Atributo que poderia ser imputado a estratégias de desoneração do Estado capitalista quanto à obrigatoriedade de serviços sociais. Não sem razão afirma Laurell: “(...) nos países latino-americanos, onde a maioria da população é pobre,

Na perspectiva da municipalização como possibilidade de melhoria do ensino, Azanha ressalta no pensamento de Teixeira vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica todas relacionadas ao *locus* onde ocorre efetivamente a educação. Ainda, além da obviedade da vantagem de o ensino ser administrado localmente, há o fato de ser o professor um elemento local e não um “cônsul” (grifo de Azanha) externo a ele. E, em relação ao aspecto pedagógico, a grande vantagem é que o currículo poderia refletir a cultura local.

Em estudo de 1978, Cavalcanti atribui às idéias de educadores do porte de Anísio Teixeira a preocupação com a municipalização do ensino primário, já na década de 20, idéias essas que já antecipavam, segundo a pesquisadora, os anseios atuais dos municípios de autonomia administrativa com a criação e governabilidade sobre seus próprios sistemas de ensino. Ressaltando, como Azanha (op. cit.), as três idéias centrais do pensamento de Teixeira – o administrativo, o pedagógico e o político (em Azanha, o social) – Cavalcanti chama a atenção para a defesa pelos educadores de um só regime de ensino fundamental, o das escolas locais administradas pelas autoridades locais, em contraposição à excessiva centralização, responsável, segundo o movimento de educadores dos anos 20, pelo imobilismo da educação brasileira. Para a autora, é claro o anseio político contido na reivindicação do movimento de “uma real transferência de poderes de ação e de decisão para a esfera municipal, descartando a tutela das administrações estadual e federal” (idem, p.2). Trata-se, no entender de Cavalcanti (1978), de uma proposta renovadora⁶ e mesmo revolucionária, considerando que, tradicionalmente, desde o advento da República, coube ao Estado a responsabilidade por ministrar e administrar o ensino primário (idem, ibidem).

O discurso sobre a municipalização seria retomado cerca de 30 anos depois, nos anos de 1950, pelo próprio Anísio Teixeira, à época diretor do INEP - Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, tendo sido incorporado pela Lei 4.024/61, primeira Lei

deve-se esperar tão-somente um processo ‘seletivo’ (g.a.) de privatização dos benefícios sociais, incentivado por políticas estatais dirigidas à criação de um mercado disponível e garantido. Por sua vez, isso depende fundamentalmente de três condições: que seja criada uma demanda para os benefícios ou serviços privados, *o que só ocorre quando os serviços fornecidos pelo setor público, são tidos como insuficientes ou de má qualidade* (grifo meu); que sejam geradas formas estáveis de financiamento para cobrir os altos custos dos benefícios ou serviços privados; e que o setor privado tenha a suficiente maturidade para poder aproveitar o incentivo à sua expansão, representado pela retração estatal” (1997, p.167-168).

⁶ O movimento do qual fala a pesquisadora é o movimento escolanovista, cujo apogeu ocorreria na década de 1930 com a publicação, em 1932, do Manifesto dos Pioneiros, assinado por Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho e Cecília Meirelles – entre outras figuras de destaque do cenário nacional – em defesa da escola pública, universal e gratuita, como um dever de Estado, conforme se depreende da citação a seguir: “Mas, do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais.” (Manifesto dos Pioneiros, 1932).

de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ainda que com ênfase maior nos aspectos financeiros da municipalização que nos aspectos pedagógicos e administrativos. (CAVALCANTI, 1987, p.4).

Na visão de Gadotti (1996), a história da municipalização do ensino fundamental é marcada por controvérsias, passando pela defesa da administração das escolas públicas pelo poder público municipal até à rejeição, por seus pares, do sistema único de ensino, sustentado por sucessivas campanhas de municipalização do ensino fundamental, proposta pelos governos estaduais. O autor, que também reconhece não ser nova a questão, associa o municipalismo ao processo de democratização político ocorrido no país entre o final do Estado Novo e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, que viria a consagrar o princípio da descentralização. Se a questão é antiga, porém, é com a Lei n. 5.692/71 – dispositivo claramente identificado com práticas contrárias à descentralização, fruto que era do regime autoritário que se instalou no país a partir do golpe de 1964 – que o princípio da municipalização do ensino fundamental apareceria claramente na legislação, para, no entender do autor, penalizar os municípios, uma vez que “acabou servindo para concentrar ainda mais o poder e aumentar a dependência dos municípios em relação ao Estado e à União, em função da política centralizadora do regime militar” (GADOTTI, 1996, p.1). A valorização do ensino fundamental, ainda conforme Gadotti, passaria a ser defendida a partir de 1986, ao término do regime militar, pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME), criada no mesmo ano por iniciativa de um pequeno grupo de educadores e dirigentes metropolitanos de educação, sem referência explícita, contudo, à municipalização. Mas é com a Constituição de 1988⁷, afirma o autor, que os Municípios se tornariam espaço real de poder, ao adquirir autonomia para a criação de seus próprios sistemas de ensino, deixando de ficar à mercê das outras instâncias de poder, estadual e federal.

De acordo com Tavares (2003), a política educacional brasileira caracteriza-se por um movimento pendular em direção à centralização ou descentralização,

⁷ Para Souza (1998), os municípios foram os grandes beneficiários da descentralização tributária decorrente da abertura política do final dos anos 70 e, também das medidas descentralizadoras introduzidas pela Constituição de 1988. Comparando os municípios brasileiros a de outros países em desenvolvimento, Souza afirma disporem aqueles de certa liberdade na alocação de seus recursos, e também de financiamento e administração de suas receitas, sobretudo a partir de 1998. Quanto a isto, revela que em 1992 nenhum município brasileiro recebeu menos que US\$ 400.000 por ano do FPM. E também que a transferência de recursos federais para os municípios alcançou em 1993 a soma de US\$ 5,5 bilhões contra US\$ 2.2 bilhões recebidos pelos governos locais de Uganda, por exemplo, segundo a autora um dos países africanos conhecido pelo esforço de descentralização. (p.2). Em contrapartida, porém, ao ingresso de recursos, os municípios (e também estados) passariam a assumir algumas funções antes da competência federal (ou estadual), entre os quais a educação.

que vai do início da República a 1930, conforme os interesses em jogo. Nessa direção, evoca a Reforma Epitácio Pessoa, de 1901, na qual prevalece a centralização; a Reforma Rivadávia Corrêa, de 1925, que investe na descentralização; a Reforma Carlos Maximiliano, de 1915, e a de João Luís Alves, que retomam a centralização. Além de não terem alcance nacional, as reformas seriam decorrentes do contexto político dos anos de 1920, período fértil em proposições de reformas educacionais estaduais (um dos quais o Movimento dos Pioneiros, conforme mencionado anteriormente), o que explicaria, no entender de Tavares (2003), a prevalência pela oferta do ensino fundamental pelos estados (p. 243). O movimento pendular do qual fala Tavares (2003) não foi isento de tensões entre os entes federativos.

Na análise de Perez (2000) da política educacional do Estado de São Paulo entre 1967 e 1991, que abrange desde o período de exceção democrática aos primórdios da retomada do estado de direito, são identificados, por exemplo, alguns momentos de identificação e outros de tensão entre a ação do Estado de São Paulo, muitas vezes à frente da política da União, e a do governo federal. Da leitura de Perez, retém-se que, no estado mais rico da União, a política educacional esteve quase sempre associada à necessidade de impulsionamento do desenvolvimento econômico e social do estado por um lado, e, por outro, à expansão e à qualidade da educação básica, objetivos presentes praticamente em todos os governos analisados pelo autor: Abreu Sodré (1967-1971); Laudo Natel (1971-1975); Paulo Egydio Martins (1975-1979); Paulo Maluf (1979-1983); Franco Montoro (1983-1986); Orestes Quércia (1987-1991). No governo de Laudo Natel, por exemplo, essa associação é claramente expressa em mensagem governamental de 1978 na qual se afirma que a educação se constitui em mecanismo de “sustentação do desenvolvimento socioeconômico do Estado, sendo meio dos mais eficazes para que se aumente a capacidade dos recursos humanos disponíveis incrementando-lhes a produtividade, facilitando o acesso social” (SÃO PAULO, 1978, apud PEREZ, 2000, p. 67). Ou seja, a educação passa a ser “causa e não efeito do crescimento social e econômico” (idem, *ibidem*).

No entendimento de Azanha (1995), é exatamente a partir da década de 1920 que ganha corpo o debate acerca da questão educacional, passando esta a ser percebida como problema nacional, contrariamente ao que ocorrera durante todo o período

antecedente da história⁸ do país. Com efeito, em decorrência mesmo da formação política, social e cultural da sociedade brasileira, a educação – em especial a educação popular – jamais foi percebida como uma questão nacional, nem mesmo após a expulsão dos jesuítas (Companhia de Jesus), que, desde os primórdios de nossa história, foram os únicos responsáveis pela educação quer dos nativos quer dos brancos, incluindo-se os pertencentes às classes mais abastadas (AZANHA, 1995). A expulsão dos jesuítas do Brasil pelo Marquês de Pombal em 1759 agravaria a questão por décadas e chegaria até o Império, período durante o qual, por necessidade de formação de quadros, passou a Coroa a investir no ensino superior, sem no entanto alteração do quadro geral da educação. Conforme Mariotto:

“O quadro geral da instrução pública no Império, enriquecido com a criação dos cursos superiores, não se alterou significativamente, entretanto, quanto aos estudos primários e médios: algumas escolas de primeiras leiras e um punhado de aulas avulsas no velho estilo das aulas régias constituíram todo o saldo positivo do período que sucedeu à Independência e que precedeu à reforma constitucional de 1834” (MARIOTTO, 1982 apud AZANHA, 1995).

Ocorre que o Ato Adicional de 1834 que operou a reforma do Estado, imputando às províncias a responsabilidade pela educação popular e à Corte a competência pelo ensino médio e superior, não descentralizou recursos para aquelas, sendo que, durante toda a segunda fase do Império, o que permaneceu foi um completo descaso quanto à educação popular, revelado na escassez de escolas e de mestres, apesar de algumas iniciativas interessantes como a criação as escolas normais, conforme entende Azanha (idem, ibidem). Para Azanha (1995), em relação ao ensino médio não era muito diferente a situação, pois, dada igualmente à escassez de mestres, prevaleciam as aulas avulsas e, o mais agravante, para as classes abastadas, pelo fato mesmo de o ensino ter caráter propedêutico de acesso ao ensino superior.

Ressaltando que é preciso evitar a idéia sumária de que, “durante o Império, não tenha havido alguns homens notáveis capazes de perceber e de denunciar a situação de penúria e de descaminho dos ensinos primário e secundário” (idem, ibidem), Azanha afirma que a preocupação com a educação “muito pouco ultrapassou o terreno das

⁸ Para saber mais a respeito, ver de Maria de Lourdes Mariotto Haidar, *A instrução popular no Brasil, antes da República*. In: PIONEIRA, 1998.

idéias e dos debates” mesmo após a proclamação da República e das reformas de ensino ocorridas nos primórdios dessa. Citando Fernando de Azevedo, reitera que:

“à parte o laicismo, a infiltração das idéias positivistas e o movimento renovador de São Paulo, limitado ao ensino primário e normal e sob a influência das técnicas pedagógicas americanas, todos os outros fatos relativos à educação e à cultura acusavam, no último decênio do século XIX, a sobrevivência das tradições do regime imperial” (AZEVEDO, 1962 apud AZANHA, 1995).

Como dito anteriormente, a questão educacional ganha amplitude nos anos de 1920, quando passa a ser percebida como problema nacional. Para Azanha (1995), a mudança dever-se-ia ao quadro social, político e econômico dessa década – marcado de um lado pela imigração, urbanização e insatisfações políticas represadas desde a Proclamação da República e, de outro, pela intensificação das tensões entre a industrialização nascente e as crises do comércio – que acabaria por impor a questão educacional como tema de interesse coletivo e salvação nacional. Nessas circunstâncias, diz Azanha:

“os diversos movimentos sociais que então apareceram – ligados ou não aos partidos políticos – passaram a se preocupar com a escola popular, a sua reforma e a sua disseminação. Várias tentativas reformistas ocorreram em diferentes Estados e foi nesse período que se iniciou uma efetiva profissionalização do magistério e em que novos métodos e modelos pedagógicos começaram a ser mais amplamente discutidos e introduzidos nas escolas. ”. (AZANHA, 1995).

Para acrescentar que o ‘entusiasmo pela educação’, expressão segundo Azanha cunhada por J. Nagle⁹, gerou, no entender desse autor, uma “atitude que se desenvolveu nas correntes de idéias e movimentos políticos-sociais e que consistia em atribuir importância cada vez maior ao tema da instrução, nos seus diversos níveis e tipos” (NAGLE 1974 apud AZANHA, 1995, p.154).

Para Tavares (2003), é com a Constituição de 1988 que seria de fato consolidada a linha municipalista, com a atribuição do estatuto de ente federativo aos municípios, o que ensejaria, posteriormente, o processo de descentralização e municipalização das políticas sociais levado a cabo pelos governos federais nos anos de 1990. É também com a Constituição de 1988, que se consolida, ainda segundo Tavares

⁹ Ver de Nagle, J. *Educação e Sociedade na Primeira República*. São Paulo: E.P.U/EDUSP, 1974.

(2003), a idéia de autonomia e descentralização, a qual passaria a ser defendida no país quer pelos movimentos de direita quanto de esquerda. De um lado, afirma a autora, os conceitos materializam-se em políticas de estratégia de desoneração e reforma do Estado brasileiro, em que a descentralização surge como solução para a crise fiscal, ao promover a sustentação financeira dos serviços pelos próprios cidadãos, em particular durante os anos de 1990. Por outro, e na impossibilidade de intervenções significativas do Governo Federal na educação, os movimentos de educadores de esquerda e, também a academia, voltar-se-iam para espaços – municípios e unidades escolares – por acreditarem ser possível a intervenção política direta de fomento à justiça e igualdade social, pela via da participação popular. Contudo, alerta Tavares, a defesa do desenvolvimento local ou municipal da educação não seria sem conseqüências para o país, como o abandono da idéia de um sistema nacional de educação, a exemplo do que ocorre nos países de capitalismo avançado.

A convergência entre a política da União e a dos movimentos organizados e mesmo a produção acadêmica quanto à priorização do local e da unidade escolar também é apontada por Martins e Medeiros (2001). Revelam os autores que os movimentos¹⁰ organizados não somente não voltaram seus esforços para a criação de um sistema nacional de educação, como o fato de não fazê-lo contribuiu para que a idéia fosse assumindo progressivamente um caráter localista.

A discussão sobre o conceito de sistema de ensino é antiga e passa, de acordo com Azanha (1995), pela distinção entre o que se pode considerar sistema de ensino e rede escolar, identificando-se naquele “o conjunto de normas que disciplinam, em seus vários aspectos, o processo educativo” conforme o Código de Educação do Estado de São Paulo instituído pela Lei n. 10.125/1968 (idem, p.109). A distinção, afirma Azanha, é necessária uma vez que “municipalizar o ensino instituindo um sistema próprio num sentido amplo é coisa muito diferente de municipalizar o ensino apenas assumindo a administração de uma rede de escolas” (idem, ibidem), como se verá adiante neste trabalho. A par a controvérsia de que se cerca a afirmação, para a qual muitos contribuíram no

¹⁰ Para os autores destacam-se os seguintes movimentos: Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública-FNDEP, criado em 1986, e o Congresso Nacional de Educação-CONED, que reúne, desde os anos de 1990, propostas de educadores pertinentes à melhoria da educação. Para Martins e Medeiros (2001), um dos resultados da movimentação do CONED é o Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado em Belo Horizonte pela sociedade civil, o qual tramitou paralelamente ao PNE concebido pelo MEC para regulamentação da Lei n. 9394/96. Sobre a concepção e tensões no processo de construção da LDB ver de BRZESINSKI (org.) *A LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*, 1997.

sentido de esclarecer o que se pode ou não considerar como sistema de ensino¹¹, a questão é compreender que implicações trouxeram as alterações de lei para a educação e como essas foram tratadas no nível local.

Sobre as condições de retomada da questão da municipalização, abandonada por muito tempo após Anísio Teixeira, é elucidativa a reflexão de Azanha. Para começar, o autor atribui a nova investida na questão ao repúdio de todas as camadas da população ao longo período autoritário em que esteve mergulhado o país, sentimento que teria ensejado, em suas próprias palavras, um “*pathos* participativo” (g.a.), no qual o termo municipalização se associa a outros como descentralização, desconcentração ou consenso. Embora a participação seja um componente indispensável a toda sociedade democrática, sua contrapartida, a febre ou *pathos* participativo, é acreditar que apenas são válidas e aceitáveis iniciativas decorrentes da participação, mesmo “quando a complexidade do assunto (...) possa não recomendar simples decisões consensuais frutos de esforços participativos” (idem, p.107-108). No entender do autor, “a simples administração local do ensino não representa por si só nenhuma garantia de sua efetiva democratização e pode até mesmo ser oportunidade de exercício de formas mais duras de coerção sobre o processo educativo e sobre o magistério” (idem, *ibidem*). E reafirma que, além de serem inteiramente vazias e não obstante o tecnicismo de que se revistem, tanto a pr-municipalização quanto à antimunicipalização “podem até ensejar fortes prejuízos à causa educacional” (idem, *ibidem*). O tempo se encarregaria de comprovar o acerto da afirmativa, com a idéia de autonomia escolar restringindo-se à liberdade de elaboração coletiva do projeto político pedagógico, contrapondo-se a rigorosos procedimentos normativos baixados pelos órgãos centrais de regulação da educação para organização e funcionamento das escolas e vulnerabilidade financeira de seus recursos físicos e humanos, conforme analisado por Martins em vários estudos (2001; 2003; 2005).

3.2 A questão vista por São Paulo

Para Arretche (1999), ao longo dos anos de 1980 já era clara no país a tendência à política da descentralização dos sistemas educacionais, mas é no Estado de São

¹¹ Ver também a Indicação n. 01/2002, do Conselho Municipal de Educação de São Paulo, complementada pela Indicação n. 02/2002 e Indicação n. 03/2002, aprovada em 26 de março do mesmo ano, que dispõem sobre incumbências do sistema municipal de ensino de São Paulo.

Paulo, a partir do governo de Franco Montoro (1983-1987), que tomam forma e avançam experiências de descentralização. Uma dessas experiências, exitosas, é a descentralização da aquisição de material de consumo e da merenda escolar, efetivada graças a convênios assinados com diversos municípios, diz a autora. Outras, não tão exitosas, ainda segundo a autora, foram as tentativas de municipalização da rede de ensino fundamental ocorridas nos governos de Orestes Quécia e o de Luís Antonio Fleury.

Em relação à descentralização ou municipalização do ensino no Estado de São Paulo, diz Perez:

“O tema da descentralização tem sido recorrente na agenda das diversas gestões da Secretaria (*SEE-SP*) desde o final dos anos 70. Aliás, pode-se dizer que desde o início da República é sempre lembrada a participação do município na oferta do ensino primário. Participação que, em verdade, nunca foi significativa e pouco se ampliou nas últimas décadas” (2000, p.134).

A descentralização apareceu, inicialmente, mais identificada com o repasse de recursos financeiros para execução de pequenos serviços e ampliou-se a partir de 1983 com a municipalização da pré-escola, continuou com o repasse de recursos para a merenda escolar, construção de prédios e ampliação da jornada escolar e, finalmente, em 1989, ganhou proporções mais ambiciosas com a proposta de municipalizar o ensino fundamental”. (PEREZ, 2000, p.134-135).

Analisando o governo de Montoro, e fundamentado em estudo do NEPP (1978), Perez (2000) ressalta que uma das principais metas da política educacional daquele governo foi a descentralização na vertente da municipalização. O autor aponta como diretrizes da política educacional: “descentralização das funções; formulação de programas com objetivo de iniciar o processo de regionalização/municipalização do ensino pré-escolar e de 1º grau; participação da comunidade (criação dos Conselhos Municipais de Educação); reestruturação da Companhia de Construções Escolares – Conesp; descentralização da merenda escolar; regionalização dos concursos para o magistério; revalorização do professor e recuperação salarial do magistério”. (PEREZ, 2000, p.93). A descentralização garantiu às escolas, por meio do Decreto do Ciclo Básico, de n. 21.883 de 8/12/83, autonomia para a “organização do ensino, no que diz respeito ao agrupamento dos alunos, aos métodos e estratégias pedagógicas, ao conteúdo programático e aos critérios de avaliação do processo de ensino/aprendizagem” (idem, p.94), como estratégia para a

redução dos índices de evasão e repetência. Em relação a esta última, por exemplo, eliminou-se a reprovação da primeira para a segunda série do 1º grau, “de maneira a proporcionar aos alunos um tempo maior para a alfabetização e, de outro, fornecer subsídios aos educadores de forma que eles pudessem melhorar seus métodos pedagógicos”. (idem, *ibidem*).

Na gestão Quéricia, o estudo de Perez (2000) aponta várias experiências de descentralização dentre as quais o Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual, o Promdepar, criado pelo Decreto n. 27.265 de 5/8/1987 (idem, p. 116). Ressalte-se o Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, criado pelo Decreto n. 30.375 de 13/9/1989 – segundo o autor em meio a grande polêmica – que propunha a municipalização do ensino fundamental, a ser operacionalizado por meio de convênios (convênio único e termos aditivos) com os municípios que voluntariamente aderissem ao programa e também das Comissões de Educação do Município. (idem, *ibidem*). Interessante ressaltar que os convênios eram relativos a “construção, reforma, ampliação, conservação e manutenção dos prédios escolares da rede estadual. Ou seja, os municípios não construiriam prédios para a sua rede municipal, mas sim na própria rede do Estado” (idem, *ibidem*). O programa, diz Perez (2000), sofreria forte oposição da Apeoesp que entendeu que “como não haverá descentralização de verbas, mas sim repasse, o governo estadual manterá o controle dessas verbas e estabelecerá convênios quando e como lhe convier, de acordo com seus próprios interesses políticos (APEOESP s/d apud PEREZ, 2000, p.118). O estudo de Perez (2000) revela que, após dois meses de lançamento do Programa, aderiram sobretudo municípios de pequeno porte do interior do Estado, sendo 50% municípios com população inferior a 10 mil habitantes e o restante com população até 30 mil habitantes (idem, *ibidem*).

Ao final do governo Quéricia, ainda conforme Perez (2000), novo decreto, o de n. 32.392/90, autorizaria a celebração do Termo de Cooperação Intergovernamental com Municípios do Estado de São Paulo – TCI, que, desta feita, permite que a escola seja construída em terreno municipal com recursos estaduais e que seja administrada pelo município cabendo a este “criar, instalar e colocar em funcionamento a(s) escola(s) objeto deste termo que passará(ao) a fazer parte integrante da rede municipal de ensino, alocando recursos humanos e materiais”. (idem, p.120).

Martins (2002, p.533) assinala que o Programa de Municipalização da gestão Quéricia, proporcionaria, ao contrário do que pretendia – superação do quadro de seletividade e excludência da escola pública – a intensificação dos laços clientelistas que sempre caracterizou a história político-administrativa do estado. A autora chama a atenção, em especial, para certos aspectos do programa como “o apoio a eventos escolares, assistência ao aluno e integração do currículo à realidade da escola, a natureza das atribuições da Comissão de Educação do Município e a ausência de explicitação dos critérios sobre quantidade dos recursos financeiros conveniados e das prioridades estabelecidas para sua aplicação”, os quais, em seu entender, tornaram ainda mais difíceis os caminhos para alcançar a conquista local.

Uma das análises mais interessantes sobre a municipalização no país é o realizado por uma das principais gestoras da descentralização no Estado de São Paulo nos anos finais de 1990. Trata-se do estudo realizado em 1996 pela professora Roserly Maria Neubauer da Silva, na época Secretária de Educação do Estado de São Paulo, conjuntamente com a professora Neide Cruz, no qual as autoras analisam a redefinição de competências das três esferas de poder – federal, estadual e municipal – quanto à oferta da educação básica, com implicações diretas quanto à questão da autonomia e descentralização dos sistemas de ensino, bem como as diversas experiências de gestão da educação pública no país, implantadas em alguns estados e municípios antes de 1994. O ponto de partida das autoras é a Constituição Federal de 1988, especialmente o artigo 211, que dispõe sobre o regime de colaboração das três instâncias de poder – União, Estados e Municípios – na organização dos respectivos sistemas de ensino. Diz o artigo em sua redação dada pela Emenda Constitucional (EC) n. 14/96:

Artigo 211 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1 – A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2 – Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3 – Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

No texto original, reproduzido abaixo, chama a atenção no parágrafo primeiro a supressão da menção da responsabilidade da União para com o ensino obrigatório e a atribuição a esta função meramente redistributiva e supletiva em relação a aquele:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

É útil lembrar como Cruz e Silva (1996) manifestaram-se sobre essa e outras questões relativas ao ensino obrigatório. Primeiramente, vale ressaltar que, no tocante à organização e autonomia dos sistemas de ensino, as autoras tinham clareza que, apesar de a Constituição ter delegado às entidades federadas uma série de competências e encargos, não cuidou para o fato de elas assumirem, em parte, a natureza concorrente entre elas¹², e tampouco previu mecanismos para garantir os recursos financeiros equivalentes. Para Cruz e Silva (1996), em um regime verdadeiramente federativo tem-se não somente a descentralização administrativa, mas também a política, que implica na desconcentração do poder, na atribuição de autonomia legislativa e de decisão, além da delegação de tarefas. Em decorrência, reiteram que o princípio do federalismo nunca foi verdadeiramente observado no Brasil, entre outros fatores pelo fato de as relações entre o Estado e as entidades federadas não terem sido historicamente de cooperação e sim de “articulação na formulação de políticas e normas. Garantia-se o poder com a centralização das decisões e promoção da descentralização apenas da execução dos serviços públicos educacionais” (idem, p.190), sempre tendo como pano de fundo ora o discurso de um projeto de desenvolvimento nacional ora o maniqueísmo político-partidário.

¹² Segundo Souza (2004), as competências concorrentes ou comuns são repartidas entre as três instâncias de poder como seguem: i) na esfera federal, estadual e local (municipal) concentram-se os serviços de saúde e assistência pública, assistência aos portadores de deficiência, preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural, proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, cultura, educação e ciência, preservação das florestas, da fauna e da flora, agricultura e abastecimento alimentar, habitação e saneamento, combate à pobreza e aos fatores de marginalização social, exploração das atividades hídricas e minerais, segurança no trânsito, políticas para pequenas empresas, turismo e lazer; ii) na esfera predominantemente local estão os serviços da pré-escola e ensino fundamental, saúde, e preservação histórica e cultural; e, na esfera apenas local, os serviços de transporte coletivo e uso do solo (p.30).

À primeira vista, poderia parecer que as autoras reconhecem o constrangimento de recursos sofridos por estados e municípios, a impedir a efetiva autonomização dos entes federados no que diz respeito à gestão de seus sistemas. Contudo – e embora efetivamente ao longo da abordagem apontem falhas quer na constituição ou na distribuição de recursos, insuficientes, admitem, para a autonomização consistente dos sistemas de ensino – o estudo constitui uma profissão de fé no Estado mínimo e na privatização dos serviços educacionais, apoiada na parceria público-privado. No que diz respeito, por exemplo, à promoção da educação básica, as autoras não escondem sua aprovação quanto à divisão de responsabilidade entre a esfera pública e a privada. Dizem, então, que:

“apesar de o empresariado atribuir ao Estado a responsabilidade pela promoção da educação básica, não se furta a colaborar como tampouco se nega a exercer o papel de mobilizar outras parcelas da sociedade para a gravidade da questão educacional, ainda que reconheçam “a necessidade de acompanhamento da ação governamental e fiscalização dos recursos públicos destinados à educação” (idem, p.214).

O conceito de descentralização é classificado por Cruz e Silva (1996) segundo duas grandes linhas, a da municipalização e a da desconcentração, ambas favorecendo, de acordo com as autoras, uma "maior participação e fortalecimento da unidade escolar, sob a forma de conselhos/colegiados, restritos ao âmbito da comunidade escolar ou abertos à sociedade civil" (idem, p.196). A “desconcentração”, afirmam, é uma forma de descentralização mais restrita, que ocorre em um mesmo nível de governo para unidades regionais e locais, ou até mesmo para escolas, pela qual se delegam competências para exercer funções ou atividades específicas. A desconcentração ocorreria, ainda segundo as autoras, por meio da terceirização, pelo estabelecimento de convênios entre o poder público e instituições responsáveis pela gestão das escolas.

Análise realizada por Martins em 2003 mostraria o equívoco do uso do conceito de desconcentração como sinônimo de descentralização. Para a autora, a desconcentração de medidas administrativas não pode significar descentralização, uma vez que esta não só requer a desconstrução de estruturas político-administrativas consolidadas como a transferência de competências de decisão, a transformar estruturas e dinâmicas de exercício do poder. (MARTINS, 2003, p.544). Para Martins, e apesar do discurso de Silva acima, não houve na experiência de descentralização de São Paulo compartilhamento do

poder e sim transferência de responsabilidades administrativas, que contribuíram, também no entender de muitos, para desonerar o estado conforme o receituário da época.

Na perspectiva de Cruz e Silva (1996), tanto a desconcentração quanto a descentralização foram adotadas em algumas unidades federais, às vezes concomitantemente, como se verá. Importante ressaltar que, no entender das autoras, tanto uma linha quanto outra teria ensejado novas instâncias de representação, tendo por objetivo seja a formulação de políticas públicas e sua implementação em educação, seja a alocação de recursos para a área. Adotaram a “municipalização” os Estados do Espírito Santo e de Santa Catarina. Já a “desconcentração” teria sido adotada pelos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Outros Estados, como o do Paraná, adotaram o que as autoras classificaram de experiência inovadora e polêmica, com a ocorrência simultânea dos processos de “municipalização” e “desconcentração”. A municipalização tem início no Paraná em 1983, com a adoção pelo Estado de várias medidas para ampliar a autonomia administrativo-financeira das escolas, com vistas a “agilizar e racionalizar a gestão do sistema estadual” (idem, p.204). Cria-se então, em 1988, o Suprimento de Recursos Descentralizados, programa implantado pela Fundação Educacional do Paraná – FUNDEPAR, em 1984, para repasse de recursos às escolas, o qual viria, posteriormente, a ser fechado, em 1990, pelo Tribunal de Contas do Estado, que julgou ilegal o repasse de verbas, uma vez que as unidades escolares não constituíam unidades orçamentárias. Recusando a derrota, dizem as autoras, a FUNDEPAR criou em seguida o Sistema de Recursos Descentralizado, menos ágil e mais burocratizado, com repasse de verbas sob a forma de adiantamento a servidores. Outras alternativas encontradas pelo Estado foi o repasse de recursos a entidades jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos, cuja criação era estimulada pelo Estado. Como exemplo, as autoras citam a criação das associações de diretores de escolas estaduais (ADEE), em especial a de Irati. Evocando Rodriguez (1992) na análise que fazem das escolas estaduais deste Município, Cruz e Silva (1996) afirmam que uma das vantagens das ADEEs residiu “na introdução de mecanismos e critérios de gestão que minimizam os aspectos negativos de uma extrema individualização da unidade escolar, a partir de um processo mais geral de descentralização num contexto de desigualdade e heterogeneidade do sistema público de ensino” (idem, p.205).

Experiência relevante para Cruz e Silva (1996) é a ocorrida em Maringá, que, segundo as autoras, constitui “importante contribuição para o debate sobre a relação entre os setores público e privado, bem como sobre o papel do Estado na oferta de

educação” (1996, p.203)¹³. A relação da qual falam Cruz e Silva (1996) acabaria por concretizar a agenda dos governos dos anos de 1990, o da transferência da prestação dos serviços sociais pelo Estado para a sociedade civil. Assim, o gerenciamento das escolas públicas de Maringá coube a uma cooperativa de professores, com autonomia técnico-administrativa, inclusive em termos de recursos humanos e físicos, ainda que em consonância com critérios previamente preestabelecidos no contrato. Diante da crítica de a experiência de Maringá não ter passado de terceirização do ensino público – como elas mesmas revelam no estudo em questão – as autoras argumentam, apesar das evidências, que o ensino não deixou de ser gratuito e que a Prefeitura permanecera responsável pelas diretrizes educacionais, manutenção e avaliação dos resultados.

Observe-se que, para Cruz e Silva (1996), a experiência de Maringá – abortada posteriormente pelo Estado sob a alegação de inconstitucionalidade¹⁴ – teria significado, igualmente, a modernização da máquina pública e a melhoria da prestação dos serviços educacionais para a população. Com relação à modernização da máquina pública, vale ressaltar a restrição que fazem as autoras à resistência manifestada pelos docentes, que, segundo elas, se posicionaram contra a “forma adotada para solucionar os entraves colocados à melhoria do quadro de pessoal do ensino, tendo em vista os direitos constitucionais garantidos ao funcionário público em geral (a questão da estabilidade)” (idem, p.103). A passagem é consoante com a crença vigente na época de atribuição das mazelas da escola a deficiências de formação do corpo docente, em decorrência, entre outros fatores, de direitos funcionais “cristalizados”, a dificultar o comprometimento com o ensino e a aprendizagem do aluno. Cruz e Silva (1996) são claras quanto a esses direitos e sua gestão, lamentando não somente o fato de as unidades escolares não terem autonomia para escolher sua equipe ou administrar a jornada dos profissionais, como também a garantia constitucional dos direitos adquiridos do funcionalismo público. Neste sentido, revelam as autoras, são problemas tanto as aposentadorias especiais quanto à estabilidade no emprego, ambos responsáveis em seu entender pela má qualidade da gestão da educação.

¹³ Segundo Cruz e Silva (1996), Maringá ensejou na época outras experiências, como é o caso do Município de Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco, e o Município de Jaguaré, no Espírito Santo, que buscaram parcerias com setores privados para a manutenção de seus sistemas de ensino.

¹⁴ Interessante observar que para as autoras o encerramento da experiência não ocorreu pela inconstitucionalidade da proposta, mas por pressão ideológica, decorrente da oposição exercida pelos docentes, que acabou influenciando os pais a manifestarem-se contra a experiência, levando finalmente a Secretaria de Educação a abortá-la.

Ainda, em defesa da municipalização¹⁵, Cruz e Silva (1996) reconhecem que como os recursos vinculados por si só não são suficientes para a promoção e desenvolvimento da educação básica, é necessário adotar “outras medidas que visem à compensação das desigualdades, à instituição de mecanismos eficazes de cobrança e prestação de contas de cada esfera governamental e à racionalização de gastos, direcionando-os mais para as escolas do que para o sistema” (idem, p.212-13). Fica claro que uma das medidas preconizadas é a parceria com atores sociais diversos, com destaque para o empresariado brasileiro e algumas organizações da sociedade civil. Na verdade, o que prevalece é a apreciação positiva que têm as autoras da interferência direta de empresários em algumas das questões importantes que dizem respeito ao funcionamento da escola, como o financiamento das reformas, compra de equipamentos e material didático, remuneração adicional ao corpo docente, contratação de funcionários e financiamento de atividades de capacitação e de atualização de docentes (CRUZ e SILVA, idem, p.213). Como resultado da ação conjunta do empresariado brasileiro com organizações da sociedade civil emergiria o “pacto pela infância”¹⁶ e pelo ensino fundamental.

Interessante observar que, se de um lado, as autoras criticam a “inexistência de mecanismos que obriguem o Governo federal a aplicâr o percentual que lhe cabe na educação” (CRUZ e SILVA, idem, p.14), por outro, deixam claro não concordarem com a alegação da ausência de mecanismos a obrigar os municípios a cooperarem com o estado na manutenção e desenvolvimento do ensino. Nessa direção, ressaltam a disposição constitucional que atribui competência ao Estado para intervir no município que não aplicar o percentual da receita oriunda de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, com prioridade ao ensino fundamental e pré-escolar. Não é à toa que, na condição de secretária de Estado da Educação de São Paulo, Silva fará chegar ao Procurador Geral do Estado – na época Dr. Marcio Sotelo Felipe – o ofício GS-217, de 18 de abril de 1997, seguido de anexo, no qual apresenta justificativa para a solicitação feita no documento, a saber, providências para obrigar os municípios a assumir, tanto

¹⁵ Em favor da argumentação, Cruz e Silva (1996) evocam o fato de alguns municípios, já no final dos anos de 1980, terem assumido encargos com o ensino fundamental e a pré-escola, ainda que não obedecendo ao preceito constitucional de destinação de 25% da receita para a manutenção e desenvolvimento deste nível de ensino, quer em decorrência da situação de pobreza prevalente ou da impossibilidade de assumirem o gerenciamento local.

¹⁶ Assinaram o pacto a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da Igreja Católica, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), entidade patronal, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

quanto o Estado, o ensino fundamental. A Secretaria de Assuntos Jurídicos do Município de Guarulhos receberia cópia desse ofício em 25 de setembro de 2001, na forma do Processo 20632/2001, oriundo da Vara da Infância e da Juventude do Município.

Do relato de Cruz e Silva (1996), pode-se deduzir uma visão de Estado, ou, segundo as próprias autoras, um novo padrão de gestão cujos traços mais importantes são: i) redefinição de papéis das instâncias, com vistas a um processo de descentralização, tendo como foco a autonomia das unidades escolares, ou ao de municipalização, estando em pauta, também, a criação de conselhos municipais e a criação de instâncias intermediárias em âmbito nacional para a racionalização do planejamento educacional; ii) implantação de mecanismos de avaliação, estimulando as escolas a prestar contas e a se responsabilizar pelos resultados apresentados pelos alunos; iii) incorporação de conceitos como o da produtividade, eficiência e desempenho “como ingredientes adicionais à democratização e à participação (...) com conteúdos e níveis mais definidos, sobretudo em termos de real co-responsabilidades na gestão escolar” (CRUZ e SILVA, op. cit., p.210).

Finalmente, Cruz e Silva (1996) resumem no artigo a reforma de Estado concebida e executada a partir dos anos de 1990, no que diz respeito à educação, com a devida redistribuição de competências das diversas instâncias, repasse de recursos financeiros e alocação de recursos humanos. Segundo afirma, tal reforma viria a fortalecer a autonomia da escola, que se apoiaria, por sua vez, na comunidade, pela ação dos conselhos municipais e colegiados escolares. Contudo, e ainda em conformidade com o pensamento das autoras, dois impasses permaneciam, a alocação suficiente dos recursos financeiros e os direitos funcionais dos servidores ligados à prestação de serviços educacionais, os quais, dizem, não foram devidamente equacionados pela Constituição de 1988.

O tema da municipalização ensejou análises de autores diversos, que se contrapõem em maior ou menor grau às afirmações de Silva (1996). Em estudo de 2003, Martins analisa a política educacional do Estado de São Paulo, com destaque para as medidas que promoveram a descentralização e o impacto destas sobre os municípios. Para Martins, o processo de municipalização teria sido iniciado em 1989¹⁷, com o Decreto n. 30.375/89, conforme mencionado por Perez (2000). Para Martins (2003), sob o manto de autonomia para as unidades escolares, a questão da descentralização é assumida com mais

¹⁷ Era governador na época Orestes Quéricia (1987-1991).

intensidade pelo Estado de São Paulo já em 1992, mais especificamente com a implementação do programa de reforma da escola pública ou Escola-Padrão. Diz a autora:

“Ao processo de desconcentração das ações de capacitação, iniciado com as Oficinas Pedagógicas, seguiu-se um processo de descentralização, baseado na ampliação das funções de coordenação e execução das antigas Divisões Regionais de Ensino e das próprias Oficinas Pedagógicas”. (MARTINS, 2003, p.534).

O resultado é que, afirma Martins (2003), por meio de novos procedimentos administrativos, financeiros e pedagógicos – caixa de custeio, contrato de gestão e plano diretor –, o foco político da descentralização desviou-se dos órgãos intermediários para a unidade escolar (MARTINS, *idem*, *ibidem*). E, acrescenta a autora, ainda que desativado três anos depois, em 1995, o programa de reforma da Escola-Padrão contribuiu para o uso equivocado do conceito de autonomia – dado que, efetivamente, tanto a caixa de custeio quanto o plano diretor se constituem, segundo a autora, “em peças fundamentais para o desenvolvimento e exercício da autonomia escolar” – passando este a ser associado a “processo de outorga de normas oficiais e medidas legais, e visto como mais um entre os muitos mecanismos de descentralização de medidas administrativas”. (MARTINS, 2003, p.535).

Mas é com a instituição do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento ao Ensino Fundamental – criado pelo Decreto n. 40.889/96¹⁸ em substituição ao Decreto n. 40.673/96 – que a municipalização se consolidaria no Estado de São Paulo. O Programa seria viabilizado do ponto de vista administrativo por um termo de convênio, integrado por um plano de trabalho, com definição de objetivos e metas, bem como por um plano de aplicação dos recursos e cronograma de desembolso financeiro, elaborados pelo município “parceiro”. De acordo com Martins (2003), precedeu o Programa um documento elaborado pela Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), no qual se argumentava sobre os benefícios de consolidação do processo de descentralização político-administrativa por meio da parceria entre a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo e os municípios, entre os quais o desenvolvimento, a melhoria e expansão do ensino fundamental. Como revela Martins (2003), e conforme mencionado em algumas passagens acima referentes ao estudo

¹⁸ Gestão de Mário Covas (1994-1998; 1999-2001).



de Cruz e Silva (1996), a percepção do órgão executivo da educação de São Paulo era que o crescimento desmesurado da rede não favorecia mais a resolução centralizada dos problemas do cotidiano a afligir tanto as unidades escolares quanto os educadores. Daí a necessidade de proceder à descentralização que permitiria, no entender da Secretária, “maior acompanhamento da escola e do trabalho de diretores e professores pelas comunidades locais (...) constituindo “um caminho mais seguro para reduzir significativamente o alto grau de ineficiência e ineficácia das ações desencadeadoras, devido à superposição de competência dos órgãos centrais e à ausência de mecanismo de controle e avaliação das ações” (FUNDAP, 1997, apud MARTINS, 2003, p.540).

Ainda, segundo Martins (2003), a agenda do executivo seria respaldada por um conjunto normativo do qual merece destaque o Decreto n. 40.904, de 12 de junho de 1996, que baixou as normas que passariam a nortear as relações entre a Fundação para o Desenvolvimento da Educação, a Secretaria de Estado da Educação e os municípios para repasse de recursos das construções e reformas escolares. Graças a este decreto, por exemplo, as prefeituras passaram a ter acesso a financiamento ¹⁹do estado, mediante convênio e disponibilização do terreno pelo município para construção de unidades escolares. (MARTINS, 2003, p.540). O processo seria denominado por Silva (1999) de desconcentração administrativa, possibilitando maior poder “às instâncias próximas das escolas”. (SILVA, 1999, apud MARTINS, *idem*, *ibidem*).

É interessante observar que a percepção de Silva (1999) pouco ou nada tem a ver com a idéia de descentralização ou de autonomia, sustentada pelos movimentos organizados da sociedade civil dos anos de 1980 e que, de certo modo, não só entrou na agenda da reforma do Estado – ainda que com objetivos e finalidades diferenciados – como originou um vasto debate sobre a centralidade dos governos locais para a manutenção da democracia.

No entender de Martins (2003), a idéia de autonomia subjacente na política educacional do Estado de São Paulo passa ao largo do entendimento que dela tem a história, a filosofia e a política. Para a autora, a autonomia não ultrapassa as questões pedagógicas. O que de seu ponto de vista não se trata de novidade, uma vez que “pesquisas realizadas no espaço escolar indicam que, no limite, os educadores (re)significam as orientações curriculares e imprimem uma prática particular às atividades de sala de aula,

¹⁹ A medida não constitui novidade, pois, como assinala Perez (2000), ela já estava presente em gestões anteriores ao de Silva, no final do governo de Orestes Quércia, por exemplo.

tanto no que tange aos métodos didáticos quanto no que diz respeito à avaliação de alunos” (MARTINS, 2003, p.543). Contudo, prossegue a autora, no que tange às questões financeiras, a autonomia, ou liberdade outorgada, “não ultrapassa o limite de buscar parcerias no setor privado, utilizando-se da APM para assinatura de convênios” (idem, *ibidem*). Além de ser evidente o equívoco na “utilização do conceito de descentralização como sinônimo de desconcentração” (MARTINS, 2003, p.544), como mencionado anteriormente.

Afirmado o conceito de autonomia enquanto prática e relação social, prevalece na análise de Martins que o conceito, tal qual apropriado pela SEE, foi entendido como “delegação de normas e procedimentos a serem cumpridos, bem distante da noção de autonomia construída”. (MARTINS, *idem*, *ibidem*). Ressalta a autora que, se respeitada verdadeiramente a autonomia escolar, preconizaria o conjunto normativo baixado pela SEE, entre outros: a instalação de conselhos gestores com mandato revogável; a liberdade das escolas para gerenciar recursos próprios, aplicando-os em suas prioridades; a possibilidade de a escola elaborar suas normas regimentais, “a partir de um documento norteador da organização político-pedagógica da rede de escolas”; além da ampliação dos procedimentos de avaliação externa da rede de escolas, incluindo-se a auto-avaliação. (MARTINS, *idem*, *ibidem*).

Finalmente, em relação à experiência de descentralização de São Paulo, diz Martins que tanto as medidas legais quanto as orientações normativas foram ambíguas pois, ao mesmo tempo que incentivaram o exercício da autonomia escolar para elaboração coletiva do projeto pedagógico, impuseram procedimentos rigorosos de organização e funcionamento das escolas, além de ampliarem sua vulnerabilidade financeira e de recursos físicos e humanos (MARTINS, *idem*, *ibidem*).

Apesar disso, Martins (2003, p.544) vê, na reforma político-administrativa empreendida pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP), avanços para as escolas da rede pública estadual dentre os quais: regulamentação do processo de escolha para designação de professor para o exercício da função de coordenação pedagógica, dada, segundo a autora, a importância desta atividade para um projeto pedagógico autônomo da escola; regulamentação da função de vice-diretor das escolas pelo Plano de Carreira; escolha de profissionais egressos do magistério para a função de gestor, podendo contribuir para uma “dinâmica mais democrática” do funcionamento da escola; alteração da nomenclatura e a reorganização das Delegacias de

Ensino – atendendo a reivindicações históricas do magistério “que sempre pontuaram os equívocos da estrutura e da nomenclatura das Delegacias de Ensino” – possibilitando agilidade no fluxo de atendimento. Ainda, além de possibilitar a modernização e racionalização da SEE-SP, esta medida contribuiria, igualmente, no entender da autora, para o fortalecimento da gestão local.

3.3 Breve balanço

Se o processo de municipalização teve início no Estado de São Paulo em 1996, com a adesão de apenas 6,7% dos municípios paulistas (MARTINS, 2003, p.229), é a partir da criação do Fundef, aprovado pelo Congresso em dezembro do mesmo ano, que se intensificaria, no entender de Martins (idem, ibidem), a municipalização no Estado, para alcançar, em 2001, 67,9% dos 645 municípios paulistas conforme se depreende da Tabela 3.1, a seguir:

Tabela 3.1 - Porcentagem de municípios, segundo o ano de repasse das escolas estaduais para a sua administração - São Paulo 1996-2001

| Ano | Municipalização | | | | | | TOTAL |
|-------------|-----------------|------|------|------|------|------|-------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | |
| % (N = 645) | 6,7 | 30,4 | 6,7 | 18,1 | 1,9 | 4,2 | 67,9 |

Fonte: Martins, 2003:229

Interessante observar que além da baixa adesão no ano de 1996, que marca o início da municipalização no Estado, a participação concentra-se praticamente em dois períodos: 1997 e 1999. Com efeito, é em 1997 que ocorre a maior adesão à municipalização, com um terço dos municípios assinando o convênio com a Secretaria Estadual. Coincidentemente, para Martins (2003), o evento marca o primeiro ano das novas gestões eleitas e antecipa a implantação do Fundef de um ano, ocorrida em 1998, quando se evidencia um refluxo da municipalização. Com efeito, neste ano apenas 43 municípios aderem à municipalização, fato decorrente talvez das eleições para governador e presidente da República, como bem assinala a autora. Em 1999, já com o novo governo instalado no poder observa-se um novo incremento representado pela adesão de 18% dos municípios. E, finalmente, novo declínio nos dois últimos anos abrangidos pela análise, com a adesão de cerca de 6% dos municípios”. (MARTINS, 2003, p.229).

Outra característica relevante quanto ao processo de municipalização no Estado de São Paulo, conforme análise de Martins (2003), é a distribuição dos municípios por porte. A autora classificou os municípios em pequeno, médio e grande porte. Foram considerados de pequeno porte municípios com até 10 mil habitantes; médio, entre 10 mil a 100 mil habitantes; e grandes, os municípios com mais de 100 mil habitantes. O Gráfico 3.1 mostra a distribuição dos municípios, segundo porte e ano de municipalização.

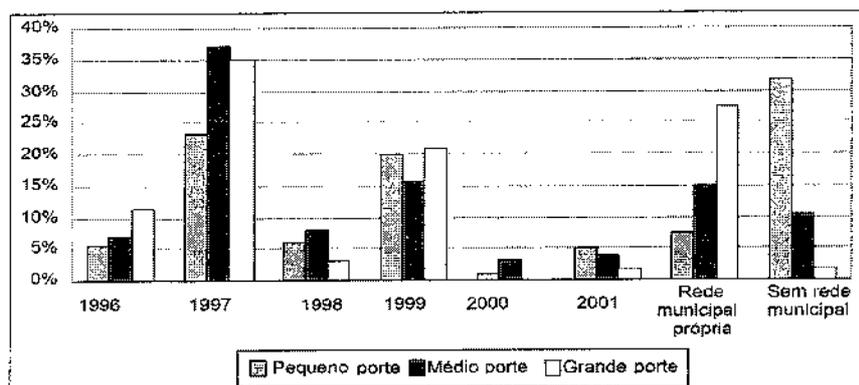


Gráfico 3.1 - Distribuição dos municípios segundo o ano de municipalização e porte - São Paulo, 1996 - 2001

Fonte: Martins, 2003:230

Conforme depreende-se do Gráfico 3.1 acima, nos dois primeiros anos da municipalização, 1996 e 1997, aderiram mais fortemente os municípios de grande porte, com nítida diferença destes sobre os municípios de pequeno e médio porte no primeiro ano, e uma ligeira queda em relação aos municípios de médio porte no segundo ano. O ano de 1998 marca declínio acentuado na adesão dos municípios de grande porte, mantendo-se porém estável a adesão dos municípios pequenos e de médio porte. No ano de 1999, observa-se nova retomada da adesão por parte dos municípios de grande porte, embora em níveis bem abaixo do registrado em 1997, ano subsequente ao início da municipalização. Expressiva é a adesão neste ano dos municípios de pequeno porte, quase rivalizando com os grandes municípios. Finalmente, declínio acentuado de adesão no ano de 2000, sem nenhuma participação de municípios de grande porte e baixíssima adesão dos pequenos, e no ano de 2001, baixa adesão dos municípios de grande porte e nova alta entre os municípios de pequeno e médio portes, ainda que inferiores aos anos de 1997 e 1999.

No balanço que faz da política educacional, Rodriguez (2001) afirma que duas lógicas a moveram. A primeira, ainda que não consensual – porque combatida pelos executivos dos entes federados, quer municipais ou estaduais – diz respeito à necessidade do incremento e garantia dos recursos para a educação pública. A segunda refere-se à descentralização do sistema tributário nacional, necessária ao revigoramento do sistema federativo, enfraquecido por 20 anos de autoritarismo. Em decorrência da primeira, estados e municípios viram aumentar de 20 para 25%, sobre o total da receita de impostos, os níveis de vinculação dos recursos, além de regulamentado o conteúdo do gasto com Desenvolvimento e Manutenção do Ensino (MDE), o que teria possibilitado, ainda segundo o autor, maior controle dos desvios²⁰ de recursos constitucionais em outros gastos de governo.

Para Perez (2006), a descentralização dos gastos com a educação já era presente mesmo antes das reformas dos anos de 1990, com a União respondendo apenas por 20% de todo o gasto público educacional contra 49% e 31% gastos, respectivamente, por estados e municípios. Além disso, afirma o autor, da perspectiva da repartição dos gastos nos níveis de ensino, à União cabia quase exclusivamente o ensino superior, enquanto aos estados e municípios o ensino médio e fundamental, respectivamente, conforme mostra a tabela abaixo.

Tabela 3.2 - Gasto público com educação segundo níveis de ensino e níveis de governo - Brasil, 1996 (%)

| Nível de Ensino | Por nível de governo | | | | Por nível de ensino | | | |
|----------------------|----------------------|----------|-----------|-------|---------------------|----------|-----------|-------|
| | Nível de Governo | | | Total | Nível de Governo | | | Total |
| | Federal | Estadual | Municipal | | Federal | Estadual | Municipal | |
| Educação Infantil | 0,0 | 0,6 | 18,5 | 5,6 | 0,0 | 5,2 | 94,8 | 100 |
| Educação Fundamental | 11,2 | 77,7 | 71,8 | 58,6 | 5,1 | 59,7 | 35,3 | 100 |
| Ensino Médio | 9,4 | 9,7 | 7,8 | 9,0 | 27,3 | 48,0 | 24,6 | 100 |
| Educação Superior | 79,4 | 12,0 | 1,9 | 26,8 | 77,9 | 20,1 | 2,0 | 100 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 20,2 | 49,1 | 30,8 | 100 |

Fonte: Draibe, 2002, apud Perez, 2006.

Citando Afonso (1996), Perez (2006) afirma que mesmo as transferências federais para os outros dois entes federativos não chegavam a alcançar 12% do total do

²⁰ Desvios que, a despeito do maior controle, continuam ocorrendo após quase dez anos da implantação do Fundef, conforme avaliações realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), por sorteios, em unidades municipais. Ver boletim de Notícias da CGU no site <http://www.cgu.gov.br/cgu/noticias/>. Acessado em 20 de novembro de 2006.

gasto público na função.

Rodriguez assinala o período de 1988 a 1996, como o da primeira fase do processo de descentralização do setor educacional. Essa fase, a que denomina de descentralização fiscal, caracterizou-se pelo aumento da disponibilidade de recursos para estados e municípios (10 pontos percentuais só para os municípios) em relação ao período do regime militar. Contudo, não só o ingresso de recursos nos municípios significou aumento de serviços educacionais como quando isso ocorreu foram os recursos quase sempre destinados à pré-escola, conseqüência, igualmente, da ausência da esfera estadual nessa modalidade de ensino. Em decorrência, afirma o autor, os municípios precisaram recorrer a toda sorte de artifícios contábeis para fazer face às disposições constitucionais, aplicando os recursos em outras atividades do poder público. Para o autor, esta situação teria dado legitimidade à União para intervir nacionalmente na política educacional nos anos de 1990. Diz o autor:

“Assim, após a resistência de quase uma década dos prefeitos municipais e governos estaduais para conduzir um processo articulado de descentralização da oferta educacional entre as esferas governamentais, houve a intervenção do governo federal por meio da Emenda Constitucional n. 14/96 e da lei 9324/96, as quais concretizam um novo cenário de coordenação do processo” (RODRIGUEZ, 2001, p.45).

Estava dada a base para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), pela Lei n. 9.424 de 24 de dezembro de 1996, na forma prevista no artigo 60, parágrafo 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterada pela Emenda Constitucional (EC) n. 14, de 12 de setembro de 1996. Em relação a esta, é preciso lembrar que ela suprimiu artigo importante referente à obrigatoriedade de o governo aplicar metade dos recursos vinculados à educação com a finalidade anteriormente prevista, além do compromisso dessa esfera de, conjuntamente com a sociedade, erradicar o analfabetismo e universalizar, até 1998, o ensino fundamental, conforme lembram Silva, Gil e Di Pierro (1999). Não é demais dizer que, para esses autores, o Fundef é um bom exemplo do que constitui a agenda governamental para a educação, nos anos de 1990, assentada que foi na racionalização e redistribuição dos recursos públicos entre os níveis de ensino, sob a alegação de, entre outros objetivos, aumento da eficiência interna do sistema, ampliação do

acesso, melhoria do fluxo escolar e elevação do nível de aprendizagem dos alunos (1999, p.2).

3.3 – O Fundef posto na balança

A criação do Fundef já se prenunciava, de algum modo, no início da década de 1990, por pressão do empresariado e da sociedade civil. Documento encaminhado por parte do setor empresarial, em 1991, clama pela melhoria da qualidade da educação básica por meio da seguinte proposta: “estabelecimento de um valor mínimo de recursos por aluno do ensino fundamental e criação de mecanismos de controle que possam garantir o recebimento, pelos alunos, dos recursos a ele destinados” (CRUZ e SILVA, 1996, p.214). O documento recomendaria ainda que a fixação do valor partisse “de um padrão mínimo de oferta de serviços a ser adotado pelas escolas, referente a pessoal, instalações e material didático – valor baseado numa correta estimativa do montante de recursos que o governo alocaria no ensino fundamental.” (idem, ibidem).

Em relação ao que precede, parece haver consenso sobre o que levou à criação da EC n. 14/96 e ao Fundef. Referindo-se à EC n. 14/96, Melchior (citado por MACHADO, s/d) afirma que não só o Fundo desonerou a União quanto a compromissos e encargos para com as instâncias estaduais e municipais como estabeleceu sanção para essas instâncias – com exceção da União – no caso de não cumprimento do percentual obrigatório com educação. Assim, se antes tinha a União a obrigação de aplicar 50% de seus recursos com educação, com o Fundef essa obrigação não ultrapassa 30%. O fato, afirma o autor, é que o Fundef desobrigou a União quanto à organização de financiamento do sistema federal de ensino e dos territórios e também quanto à prestação da “assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas e o atendimento prioritário à educação obrigatória”, contrariando o disposto no artigo 211 do capítulo da Educação e no artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 (MELCHIOR apud MACHADO, s/d).

A esta altura, é útil lembrar algumas características do Fundef. Trata-se de um Fundo formado por 15% dos recursos estaduais e municipais relativos às seguintes fontes: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto

sobre Produtos Industrializados (IPI)²¹. Em princípio, o Fundef não constitui “dinheiro novo”. Trata-se de dinheiro já pertencente a estados e a municípios (receita própria e transferências recebidas), cujo uso passa a ser vinculado ao ensino fundamental. Outra característica do Fundef é que, sendo instituído no âmbito estadual, o montante de recursos que o origina é distribuído entre escolas estaduais e municipais de ensino fundamental, de acordo com o número de alunos matriculados neste nível de ensino, em um mesmo estado, não ocorrendo, pois, transferência de um estado para outro. Ainda, observe-se que o montante do repasse é fixado anualmente pelo governo federal, a partir de um valor mínimo a ser gasto por aluno, com base nos dados de matrícula do Censo Escolar levantados pelo MEC/INEP no ano anterior ao do repasse dos recursos. Com o pressuposto de garantir um padrão mínimo de ensino em todo o país, a União complementa os recursos de estados e municípios cujo montante recebido não cobre as despesas por aluno. Este, segundo Mendes (2001), é o único caso que implica novas transferências da União para estados e municípios, permitindo, em princípio, que ambos os entes “recuperem o atraso na abrangência e na qualidade de suas redes públicas de ensino fundamental” (2001, p.30). Na prática, porém, como analisado por vários autores, nem o valor mínimo adotado é suficiente para a cobertura dos gastos por aluno nem e *pour cause* a União complementa adequadamente, como deveria, recursos de estados e municípios, os quais se mostram insuficientes para o cumprimento das disposições constitucionais.

Com relação ao valor mínimo, em estudo de 1999, Silva, Gil e Di Pierro ressaltam que o Fundef redistribuiu R\$ 13,3 bilhões (cerca de 1,5% do PIB) entre os Estados (61,6%) e os Municípios (38,4%), no ano de sua implementação, em 1998. Com base nos critérios de cálculo da Lei 9424/96 que regulamenta o Fundo, o valor mínimo aplicado por aluno deveria ter sido R\$ 437,00. No entanto, o valor estipulado pelo MEC foi R\$ 315,00²², o que o levou a repassar o total de R\$ 524,2 milhões aos fundos estaduais de apenas 8 Estados brasileiros do Norte e Nordeste que não alcançaram aquele patamar: Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí (SILVA, GIL e DI PIERRO, 1999, p.3; MENDES, 2001).

²¹ O IPI é transferido aos estados proporcionalmente à sua exportação de produtos industrializados, além de compensações financeiras pagas pela União aos estados, em razão da Lei Complementar no 87/1996 (Lei Kandir), que isentou as exportações da incidência de impostos estaduais (MENDES, 2001).

²² Em 1999 o valor permaneceu R\$ 315,00. A partir de 2000 foram estabelecidos valores diferenciados para o primeiro ciclo, de 1ª a 4ª séries, e o segundo ciclo, de 5ª a 8ª séries. Para 2000, esses valores foram R\$ 333,00 e R\$ 349,65, respectivamente. Já em 2001, os valores mínimos foram, respectivamente, R\$ 363,00 e R\$ 381,15.

Outro aspecto importante do Fundef é a obrigatoriedade da aplicação por parte de estados e municípios de pelo menos 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos docentes em efetivo exercício, além da implementação de Planos de Carreira para o magistério. Finalmente, obriga ainda o Fundef à instituição pelas instâncias federativas de conselhos de acompanhamento e controle²³ do fundo, no qual devem ter assento autoridades educacionais tanto quanto representantes das famílias e dos professores.

Com relação à natureza dos recursos que constituem o Fundo, Cruz e Silva (1996) reconhecem que a Constituição de 1988 apenas ampliou percentuais já previstos pela Emenda Constitucional n.º 24, de 1983, a qual garantia a vinculação de impostos, obrigando a União, estados, municípios e Distrito Federal a aplicar percentuais mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, assumem que a questão não é tanto a quantidade²⁴ de recursos disponíveis, mas como se gasta. Em consonância com o discurso de que “mais do que gastar é preciso gastar bem”, as autoras insistem no fato de que teria ocorrido aumento do valor real e acréscimo no montante de recursos destinados ao financiamento do ensino fundamental desde 1993. E atribuem o parco resultado aos próprios entes, ao afirmarem que os recursos precisavam ser mais bem gerenciados para “maior clareza da necessidade de ampliação dos mesmos” (CRUZ e SILVA, 1996, p.195).

A crer no argumento das autoras, o que prevalece é que, se a reforma tributária garantiu recursos para a educação, esses não foram suficientes para promover a articulação nacional em favor da descentralização e divisão de responsabilidades nessa área. Os Estados, sustentam, já não conseguiam nem arcar com as despesas, decorrentes, sobretudo, do inchamento de seus órgãos centrais, nem tampouco manter a própria rede. Em conseqüência, ocorre o processo de municipalização do ensino fundamental em alguns estados, mais em decorrência da falência do Estado que pelo fato de se ter constituído em prioridade da política municipal. Ou seja, no entender das autoras é a inoperância da política municipal que ocasiona a “incipiência da cooperação entre estados e municípios no Brasil”, a qual, acreditam, poderia ter levado à melhoria da qualidade do ensino

²³ No âmbito municipal, o conselho é constituído por quatro membros – representando a Secretaria Municipal de Educação, professores e diretores de escolas públicas do ensino fundamental, pais de alunos, servidores de escolas de ensino fundamental – e um representante do Conselho Municipal de Educação (caso haja), com mandato de dois anos. Na instância estadual, o Conselho é composto por oito membros entre representantes do poder executivo estadual, do poder executivo municipal, do Conselho Estadual de Educação, de pais de alunos, de professores de escolas do ensino fundamental, da seccional da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

²⁴ Ainda que critiquem o excesso de fases e burocratização e também a manipulação política da distribuição dos recursos.

fundamental (CRUZ e SILVA, 1996, p.212). A afirmação não encontra respaldo quer do ponto de vista teórico ou prático, conforme análise sustentada por vários autores neste capítulo (MENDES, 2001; TAVARES, 2003; LACZINSKI, 2004).

Na avaliação que faz, Mendes (2001) resalta alguns pontos positivos do Fundef. De um modo geral crê que o Fundo teve importante impacto sobre o ensino fundamental, proporcionando “mudança do grau de escolaridade dos professores, aumento da duração dos turnos de aula, do total de alunos matriculados, do número de professores em atividade” além de ter estimulado a municipalização do ensino (2001, p.28). Outros aspectos também são ressaltados no estudo de Mendes. Primeiro, o Fundef teria possibilitado a redução da distância entre indicadores das áreas mais atrasadas do país, como o Nordeste e municípios com baixo ICV (Índice de Condição de Vida), e os da média nacional. Para o autor, trata-se de um processo no qual todos os municípios têm seus indicadores melhorados, sobretudo os municípios mais pobres. Segundo, o Fundo teria possibilitado uma certa equalização quanto à capacidade de investimento dos entes federativos no ensino fundamental, pelo fato de o repasse dos recursos estar associado ao número de alunos matriculados neste nível de ensino e não mais à capacidade financeira local. No entender do autor, isto não só teria permitido elevar a qualidade da educação nos locais de menor disponibilidade de recursos, como estimulado os municípios a estender o acesso à escola às crianças que antes não a freqüentavam (MENDES, 2001, p.29). Em terceiro lugar, o Fundef teria facilitado a municipalização do ensino fundamental, por si só desejável, no entender do autor, pela natureza mesmo do serviço público prestado, que não só requer administração da forma mais descentralizada possível, como possibilita ganhos significativos de qualidade dado o envolvimento dos pais na administração das escolas (MENDES, 2001, p.29).

Contudo, como adverte Mendes (2001), par a par com os aspectos positivos, o Fundef também proporcionaria casos de fraude e de má gestão, sobretudo nos municípios dos estados que recebem complementação financeira da União. A razão, segundo o autor, é que como tais recursos são distribuídos com base no número de alunos matriculados, os municípios tendem a superestimar matrículas de forma a auferir maior vantagem financeira (idem, p.30). Na coibição desses abusos, instituíram-se conselhos municipais e estaduais de fiscalização, formados por professores, por pais de alunos e por dirigentes de entidades públicas e sindicais da área de educação. Tais conselhos deveriam, segundo o autor, “supervisionar não só o uso dos recursos como também a fidedignidade

dos dados enviados, pelos municípios e pelos estados, para o Censo Escolar” (MENDES, 2001, p.31). Finalmente, na perspectiva do autor, como o Fundo destina-se também à valorização do magistério, possibilitaria a solução de um dos problemas crônicos da educação brasileira, a saber, o da baixa qualidade da formação e baixos salários dos professores (idem, ibidem). A par a controvérsia que a afirmação encerra²⁵ o fato é que para Mendes (2001) o Fundo “não foi suficiente para estimular a melhoria da qualidade do ensino” (idem, ibidem), em parte, acredita o autor, devido à predileção dos políticos em aplicar os recursos na construção de escolas e quadras, que dão maior visibilidade política, que em despesas correntes, uma das quais a remuneração dos professores.

Prevalece na análise de Mendes (2001) que, dada a Constituição de 1967, estados e municípios aplicavam um percentual mínimo de suas receitas em educação. Com o Fundef, porém, essas instâncias foram obrigadas a aplicar 60% dos recursos do Fundo no pagamento de salários de professores em exercício efetivo. No entender de Mendes, se efetivamente executada, a medida poderia até ter desestimulado “a tradicional prática de transferir professores para serviços burocráticos fora das salas de aula”. (MENDES, 2001, p.31). Contudo, considerado o grande contingente de professores com baixa qualificação, especialmente os da Região Nordeste, a Lei estabeleceu que, alternativamente, e nos primeiros cinco anos de vigência do Fundo, poderiam ser aplicados esses recursos para a capacitação dos chamados professores leigos, isto é, os que lecionam sem habilitação para tal. (idem, ibidem).

A avaliação que faz Laczinski (2004) do Fundef não é tão positiva quanto a de Mendes, sobretudo pelo ônus, que, acredita, o Fundo acarretou para os municípios. É fato que os municípios já aplicavam (ou pelo menos deveriam aplicar) 25% dos recursos oriundos de impostos na educação, desde a Constituição de 1988. Com o Fundef, porém, não só foram obrigados os municípios a investirem no ensino fundamental, desonerando os estados dessa obrigação, como, por fazê-lo, acabaram por reduzir os recursos tradicionalmente destinados à educação infantil.

O que Laczinski ressalta é que, tradicionalmente, e na contramão de sua capacidade de arrecadação tributária, os investimentos dos municípios paulistas, os mais ricos do país, destinavam-se sobremaneira à educação infantil, em detrimento do

²⁵ Um dos críticos mais severos desta relação tão real quanto necessária – elevação da capacitação do corpo docente x melhoria da qualidade do ensino – é Azanha (1995), que analisa em muitos artigos a linearidade desta relação que não leva em conta outros fatores intervenientes como o cotidiano da sala de aula, *locus* real da aprendizagem.

investimento no ensino fundamental. O que era plenamente justificado, uma vez que, até 1998, a maioria das matrículas do ensino fundamental em São Paulo era assumida pela rede estadual. (LACZINSKI, 2004, p.8). No Estado de São Paulo, diz Laczinski, não houve praticamente alteração na oferta do ensino fundamental entre 1978 e 1995, com 80% das matrículas sendo assumidas pela rede estadual (idem, p.9).

A partir, porém, de 1996, como já mencionado antes, e dada à influência do Fundef, esse quadro seria alterado. Fundamentada em Mandel (1999), Laczinski aponta que, só no ano de 1996, no Estado de São Paulo, durante a primeira gestão de Mario Covas, foram firmados 42 convênios com os municípios, que passaram a se responsabilizar pelo ensino de 1^a a 4^a série. Naquele ano foram transferidos 42.298 alunos da rede estadual para os municípios, ao custo de R\$ 7.416.562,83. Em 1997, o número de convênios saltou para 162, tendo sido transferidos 145.328 alunos e R\$ 33.375.962,05 para os municípios. (LACZINSKI, 2004, p. 11).

No entender de Laczinski (2004), o Fundef não foi o único fator a induzir à municipalização no Estado de São Paulo. Contribuiu sobremaneira o Programa de Ação de Parceria Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental, elaborado pela SEE (MARTINS, 2003) que estimulou os municípios a criar seus sistemas próprios de ensino e a receber, com isso, recursos provenientes do Fundef. Analisando matrículas do Estado de São Paulo entre os anos de 1996 e 2000, Laczinski (2004) revela que, em 1996, a rede estadual era responsável por 5.078.539 matrículas do ensino fundamental, número este que foi diminuindo até 3.865.320 matrículas no ano de 2000, um decréscimo de 23,9%. (LACZINSKI, 2004, p.11) Contrariamente, e ao mesmo tempo, ocorria um aumento nas matrículas para o ensino fundamental na rede municipal da ordem de 119,6%, com o número de matrículas saltando de 726.941 em 1996 para 1.595.881 em 2000. (idem, p.11).

Ainda, de acordo com Laczinski (2004), observando-se a evolução das redes municipais ver-se-á que o grande aumento de matrículas no ensino fundamental, de 48,1%, ocorreu de 1996 para 1997, o que no entender da autora pode ser imputado ao Programa Parceria Estado-Município de fomento à municipalização. Assim, se em 1996 era a rede estadual responsável por 87,5% das matrículas públicas do ensino fundamental e os municípios por 12,5%, no ano de 2000 estes assumiriam 29,2% das matrículas nesse nível de ensino, ficando a rede estadual responsável por 70,8% (idem, p.11).

Se é certo que o Programa Parceria Estado-Município induziu à municipalização no Estado de São Paulo antes mesmo do Fundef, não é desprezível a

influência deste na adesão dos municípios à municipalização. Laczinski (2004) chama a atenção para o fato de os municípios paulistas terem aumentado o número de matrículas no ensino fundamental em 11,1% em apenas um ano, passando de 1.075.850 alunos matriculados em 1997 para 1.194.819 em 1998 (LACZINSKI, 2004, p.12). Em 1999, quando o Fundef completou seu primeiro ano de funcionamento, o número de matrículas no ensino fundamental nas redes municipais do estado saltou para 1.511.184, um aumento de 26,5% em relação ao ano anterior, diz a autora. (idem, ibidem).

Citando a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, Laczinski (2004) ressalta que a adesão à municipalização é decorrente da lógica mesmo de seu funcionamento. Ou seja:

“(...) o Fundo embute um mecanismo indutor de descentralização. Isso porque a tendência, segundo a lógica de funcionamento do Fundo, é de que os Municípios optem por assumir matrículas do ensino fundamental para não abrirem mão de parcela de suas receitas. Em boa parte dos casos, essa parcela é significativa, se mantidas as atuais proporções de atendimento da demanda por Ensino Fundamental público (SÃO PAULO, 1997, apud LACZINSKI, 2004, p.12).

Além disso, para os municípios torna-se igualmente atrativo o repasse de recursos do governo estadual, “de acordo com o número de alunos matriculados na rede municipalizada, e não computado como matrículas municipais no Censo Educacional realizado, anualmente, pelo MEC” (LACZINSKI, idem).

Apesar da crescente municipalização, a instância estadual ainda responde pela maior parte das matrículas no ensino fundamental em São Paulo. Em 2000, por exemplo, a rede estadual paulista era responsável por 3.865.320 matrículas contra 1.595.881 das redes municipais e 763.810 da rede privada. (LACZINSKI, 2004, p.12). Vários fatores são intervenientes, um dos quais a desconfiança das instâncias municipais em relação à desproporção entre seus encargos e os o montante de recursos transferidos para custeá-los, como o ocorrido com a municipalização da merenda e dos transportes no final dos anos de 1980 e início dos anos seguintes (MANDEL, 1999, apud LACZINSKI, 2004, p.12). Outro seria a “restrita capacidade institucional dos municípios para constituição, organização e gestão de suas próprias redes, que inclui a necessidade de reestruturação do aparato burocrático das unidades locais de gerenciamento do ensino”

(idem, ibidem). Além disso, ressalta Laczinski (2004), do ponto de vista financeiro não é vantajoso para os municípios assumirem todas as matrículas do ensino fundamental, razão pela qual optam em ofertar vagas de 1ª a 4ª séries em suas redes de ensino. Assim, se em 1997 era a rede estadual responsável por 74,4% das matrículas de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental e as redes municipais por 25,6%, três anos depois, em 2000, esse quadro seria profundamente alterado, com os municípios respondendo por 85,5% e o estado por 54,7%, o que significou um aumento de 77% na participação dos municípios no primeiro ciclo do ensino fundamental no estado. Com relação às matrículas de 5ª e 8ª séries, não ocorre praticamente alteração, com o estado respondendo em 1997 e 2000 por 88,3% e 85,5% desse nível de ensino e os municípios por 11,7% e 14,5%, respectivamente (LACZINSKI, 2006, p.12).

A conclusão a que chega Laczinski (2004) é que a obrigatoriedade legal de investimento no ensino fundamental de 1ª a 4ª série levou efetivamente ao aumento de participação dos municípios neste nível de ensino, sem que isso resultasse no abandono da responsabilidade pela oferta da educação infantil. Diz a autora, apesar da “dificuldade financeira de assumir este nível de ensino, eles estão administrando suas redes de ensino, de tal forma, que contemplem, o máximo possível, a demanda de alunos na faixa etária de 0 a 7 anos” (idem, p.13). Para, em seguida, ressaltar que, na maior parte das vezes e apesar de todo o esforço, os municípios não conseguem atender à demanda – trata-se de modalidade de ensino a requerer cuidados especiais e maior número de educador por criança, portanto maior investimento – ficando a maioria das crianças dessa faixa de idade fora da escola (idem, ibidem). Ou seja, conclui a autora que, em relação ao Fundef e sua influência na política educacional dos municípios, embora não esteja havendo redução significativa no “atendimento da educação infantil no Estado de São Paulo, “o Fundef ‘breca’ qualquer tentativa de aumentar e universalizar o atendimento deste nível de ensino”(LACZINSKI, idem, ibidem).

3.4 Algumas conclusões

Na visão de Rodriguez (2001), não foi sem conseqüências para a educação a política de vinculação do gasto, tendo sido a oferta de serviços educacionais afetada, muitas vezes perversamente, pela “lógica da descentralização fiscal do Estado brasileiro (RODRIGUEZ, 2001, p.43). As críticas que faz o autor ao Fundef fundamentam-

se, principalmente, na análise do período compreendido entre 1996 e 2000, não sem razão relacionada às tensões decorrentes de sua aplicação. Para começar, afirma que a “forma negligente e fragmentada com que os atores do sistema federativo enfrentaram o problema da nova distribuição de recursos, entre 1988 e 1995, seria responsável por uma primeira tensão no sistema educacional, quando da implantação do Fundef” (Idem, p.45). Ocorre, segundo o autor, que nesse período muitos municípios já haviam instalado seus sistemas educacionais, com ênfase na pré-escola e aplicação de recursos não inferiores a 25% da receita de impostos, alcançando um padrão de alta qualidade com “suporte educacional e pedagógico, atendimento em período integral, saúde, alimentação e outros benefícios” (idem, ibidem).

Ainda, segundo Rodriguez (2001), com a implantação do Fundef, houve retração no investimento dessa modalidade de ensino, uma vez que o Fundo é destinado unicamente à manutenção do ensino fundamental. Este caráter competitivo para o autor introduz a fratura²⁶ nos diversos níveis de ensino, além de banir a idéia de um sistema nacional de ensino. A fratura é mais que evidente, se tomados dados de pesquisa realizada pela FUNDAP em 1995, que apontava poder chegar até R\$ 2.900,00 o custo²⁷ aluno em uma escola municipal contra R\$ 480,00 gastos com um aluno de uma escola estadual vizinha (idem, ibidem). Não bastasse, afirma Rodriguez (2001), o Fundo ignorou experiências municipais significativas como as ocorridas no Estado do Paraná e do Rio Grande Sul (ambas também citadas por Silva, conforme explicitado acima, mas de outra perspectiva), os quais, já em 1995, já vislubravam a “necessidade da instituição de um custo *per capita* para as matrículas que estavam sendo deslocadas de um nível governamental para outro” (2001, p.46). Para o autor, o Fundo não apenas desconsiderou essas experiências como deixou de reconhecer a autonomia político-financeira dos municípios “herdada de 1988” a inviabilizar o papel das instâncias estaduais de coordenação e articulação das políticas educacionais, atuando até na correção ou “ajuste das desigualdades geradas pelo próprio Fundo” (idem, ibidem). Mais, o Fundo teria

²⁶ A adoção do termo “fratura” deve-se ao entendimento de que “todos os níveis de ensino deveriam ser planejados e articulados, no seu crescimento, de forma integrada pelo sistema público como um todo. O “efeito” do Fundo é o contrário: a focalização exacerbada dos recursos no ensino fundamental se faz às custas da exclusão dos outros níveis de ensino” (OLIVEIRA, 1999, apud RODRÍGUEZ, 2001, p.47).

²⁷ Laczinski afirma ter havido, a partir da Constituição de 1988, repartição desigual de recursos aplicados por municípios e estados. Tomando como exemplo o Estado de São Paulo e o ano de 1992, Laczinski revela que, enquanto o Estado de São Paulo investia R\$ 2.808.953.128 em sua rede de ensino fundamental com 5.126.570 alunos matriculados, e gasto de R\$ 547,92 por aluno/ano, os municípios paulistas tinham um gasto de R\$ 2.139,41 por aluno, com um total de 625.706 matrículas no ensino fundamental e investimento de R\$ 1.338.638.972 (os valores em R\$ referem-se a janeiro de 1997). (LACZINSKI, 2004, p.9).

evidenciado, em seu entender o que considera *fratura* entre os níveis de ensino, com a retração da oferta de matrículas na educação infantil e em outras modalidades como a Educação de Jovens e de Adultos, particularmente importante para os municípios.

A análise de Rodrigues (2001) em relação à educação infantil é respaldada pelo estudo de Laczinski (2004) que revela ter havido, no ano da implantação do Fundef, pequena redução no número de alunos matriculados nas redes municipais de São Paulo neste nível de ensino, passando de 957.656 em 1998 para 915.651 alunos matriculados em 1999, compensada, no entanto, em 2000, com 940.703 alunos matriculados (LACZINSKI, 2004, p.12). Interessante observar na análise de Laczinski que houve também ligeira retração de 1998 para 1999 no número de matrículas na rede privada de educação infantil de São Paulo, que passou de 184.660 para 148.509 alunos matriculados (*idem, ibidem*). A redução observada da rede privada não se deve à migração dos alunos para as redes municipais muito menos para a estadual, que não oferta esse nível de ensino. A hipótese aventada pela autora é que “as crianças de 0 a 7 anos ficaram em casa, deixando de freqüentar a escola” (*idem, ibidem*).

Para Arelaro (2005)²⁸, a municipalização penalizou Municípios com recursos próprios abaixo de 20%, os quais dependem do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, condição em que se encontram mais de 70% dos municípios no Brasil. Além de não serem suficientes para a manutenção do ensino fundamental, diz a pesquisadora, os recursos do Fundef sequer estabelece a relação custo/aluno para a viabilidade de uma educação de qualidade. Ou seja, o que se faz, no Brasil, “é simplesmente uma continha de somar e dividir” na qual são computados os recursos garantidos em lei para a educação pelo número de alunos atendidos, diz a pesquisadora, para acrescentar, em seguida, que a lógica é a do gasto por aluno e não a do custo/aluno que pressupõe um esforço para dimensionar o custo de uma escola de qualidade. A vantagem do Fundef, continua Arelaro, estaria no fato de que, pela primeira vez na história do país, na defesa da aplicação dos 25% dos recursos vinculados para a educação, os secretários de educação municipais aprenderam a lidar com a questão do financiamento da educação, tarefa tradicionalmente afeita aos secretários de finanças.

²⁸ Em 2005, no ano da entrevista concedida por Arelaro à ONG Formação - Centro de Apoio à Educação Básica, em São Luís do Maranhão, por ocasião de Seminário sobre Política e Gestão Educacional para dirigentes municipais. Site: http://www.formacao.org.br/entrevistas/lisete_regina_gomes_arelaro.php. Acesso em 16/06/06.

Na avaliação de Simões (2006), o processo da municipalização, do ponto de vista da descentralização dos recursos, foi bastante desfavorável para muitos municípios, “que receberam unidades, funcionários e professores, criando enormes distorções em seus sistemas próprios de educação”, sem a contrapartida da transferência de recurso adequada por aluno. Diz Simões (2006), “o Estado terceirizou os problemas, empurrou uma estrutura sucateada e um contingente enorme de professores e funcionários para os municípios”. Não bastasse, acrescenta o autor, com o argumento de que as reformas tinham o objetivo de adequar a escola às necessidades do mercado, foi feita “uma adequação curricular, com a retirada ou redução na carga horária de várias disciplinas humanas, como filosofia, história, sociologia, psicologia e educação artística”. E, ao mesmo tempo, incorporada ao currículo disciplina como a Matemática Financeira. Decreta Simões: “uma concepção neoliberal adentrou a sala de aula”.

Com relação especificamente ao Estado de São Paulo, afirma Simões (2006) que a municipalização assumiu características de um verdadeiro laboratório para a tese central do governo federal, a saber, a da necessária redução do Estado em prol da racionalização dos gastos públicos. O autor vê como desastrosos os resultados da descentralização para os municípios paulistas, que se viram obrigados pelo governo do Estado, representado por Rose Neubauer da Silva, então Secretária da Educação, a assinar programas de municipalização, eximindo-se o Estado de suas “responsabilidades em áreas importantes, como o ensino fundamental e a educação de jovens e adultos”. No entender do deputado, a rede escolar foi literalmente fatiada pela Secretária, que se impôs a tarefa básica de separar as escolas de 1^a. a 4^a. séries das escolas de 5^a a 8^a séries, com o argumento da necessidade de adequar a pedagogia às faixas etárias específicas.

O resultado foi, segundo Simões (2006), o fechamento em 1996 dos antigos supletivos e a pressão para que os municípios assumissem o primeiro ciclo do ensino fundamental. A percepção do deputado é que “A reforma significou uma redução das estruturas físicas das escolas, a supressão de salas de aula e de escolas rurais. (...) O transporte de alunos transformou-se num dos pesadelos dos prefeitos. Hoje (2006) o Estado responde por menos de um terço do transporte e da merenda”.

Também, em estudo realizado pela Ação Educativa entre 1994 e 1994, para medir os efeitos do Fundef no Estado de São Paulo, particularmente no tocante à educação infantil e ensino fundamental, foi evidenciada a redução do número de matrículas naquela modalidade no âmbito estadual, em contrapartida ao crescimento no atendimento

ao ensino médio e educação de jovens e adultos. O estudo revelou ainda estagnação ou queda da educação infantil no âmbito municipal, por contingenciamento de investimentos relacionados ao Fundef. Os municípios abrangidos foram: Aguaí, Alfredo Marcondes, Cubatão, Descalvado, Diadema, Itatiba, São Paulo.

Para finalizar, e diante do que precede, vale retomar a reflexão de Azanha quando, a respeito da retórica acerca dos conceitos pro ou anti-municipalização, afirma que não há “providência legal que substitua o sentimento coletivo de que é urgente melhorar o nível educativo de nossas escolas” (1995). Dizendo de outro modo, para Azanha o essencial na abordagem do tema da municipalização é poder responder à questão antiga que aflige a educação brasileira, desde que esta deixou de ser privilégio das elites brasileiras na ocorrência da extensão de seu acesso às camadas populares: “Como pode a municipalização contribuir para uma efetiva melhoria da escola pública de 1º grau”? (idem, ibidem). São muitos os aspectos que cobre a questão, mas sua dolorosa atualidade – no momento em que está para ser votada a lei de financiamento da educação básica, o Fundeb, em substituição ao Fundef, de financiamento apenas do ensino fundamental – reside na constatação de que talvez a educação ainda não tenha se constituído de fato em um problema nacional, haja vista a permanência de alguns dos problemas já crônicos da educação brasileira. Por outro lado, a indagação convida à reflexão sobre como alguns governos locais lidaram com a questão, o que farei no capítulo a seguir, analisando o processo de municipalização do ensino fundamental em Guarulhos.

CAPÍTULO 4

O CONTEXTO SÓCIO-ECONÔMICO E POLÍTICO DE GUARULHOS

*"Não há, senhores, corpo sem células.
Não há estado sem municipalidades.
Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica.
Não se pode imaginar existência de nação,
sem existência de estado,
sem vida municipal."¹*
(Rui Barbosa)

No capítulo 3, abordei o conceito de municipalização, com destaque para a política educacional do Estado de São Paulo em relação à questão. Discuti igualmente os conceitos de descentralização e desconcentração, e suas implicações para os municípios, uma das quais a implantação do Fundef. O objetivo deste capítulo é situar Guarulhos da perspectiva sócio-econômica e política, de modo a dimensionar a demanda por serviços educacionais. A intenção é estabelecer relação entre o baixo atendimento a esta demanda e as práticas políticas do poder local.

4.1 Guarulhos: breve retrato do passado e do presente²

A dinâmica social e política de Guarulhos têm raízes no passado colonial de nossa história e no passado recente identificado nos anos pós-democratização do país. Fundamentada em Ranali, Reder (2005) aponta que o município guardava, ainda no primeiro quartel do século passado, ares de província, em franco contraste com os ventos modernistas que sopravam no país, em especial no eixo Rio-São Paulo. As evidências do provincianismo para a autora revelam-se nos múltiplos aspectos da vida social e cultural local, mas em particular nas práticas políticas e modo de governar o município, com referência ao distanciamento das elites locais às necessidades e demandas populares, uma das quais o acesso à educação. Sem a intenção de analisar em profundidade esses aspectos,

1 In: Rui Barbosa. **Habeas corpus** - em defesa da autonomia dos municípios brasileiros apud PMG/SEP, 2002.

2 Dados relativos à história e à dinâmica demográfica de Guarulhos foram extraídos, grande parte, do Plano Diretor da Prefeitura Municipal de Guarulhos, versão Leitura Técnica e Comunitária, gravada em CD, pela Secretaria de Indústria e Comércio, em 2003. Em sua dissertação de Mestrado, Reder (2005) apresenta dados educacionais importantes de Guarulhos, além de outros aspectos da vida social e cultural do Município, compreendendo um largo espectro que vai desde o período colonial até final do século XX. O estudo conclui pela pouca atenção que sempre se deu no Município à educação.

cabe destacar certos traços constitutivos do poder local guarulhense que podem elucidar a ausência histórica de investimento na educação, e que acabaram por engendrar, no final dos anos de 1990, maior participação da população nos processos decisórios, com alteração substancial no padrão de governo como se verá neste capítulo e no seguinte.

Guarulhos é um município do Estado de São Paulo, localizado a Norte-Nordeste da Região Metropolitana de São Paulo, na microrregião a que dá seu nome, tendo, ao Norte, os municípios de Mairiporã e Nazaré Paulista; ao Nordeste, Santa Isabel; ao Leste, Arujá e Itaquaquecetuba; e ao Sul e Oeste, a capital de São Paulo. Em linha reta, o Município de Guarulhos dista 13,8km da Praça da Sé e 17,7km pelo sistema viário. Com área de 318 km² e cerca de 1.251.179 habitantes (IBGE, 2005), dos quais menos de 3% residentes em área rural, Guarulhos é o segundo maior município do Estado em população, com densidade demográfica de 3934,52 hab/km².

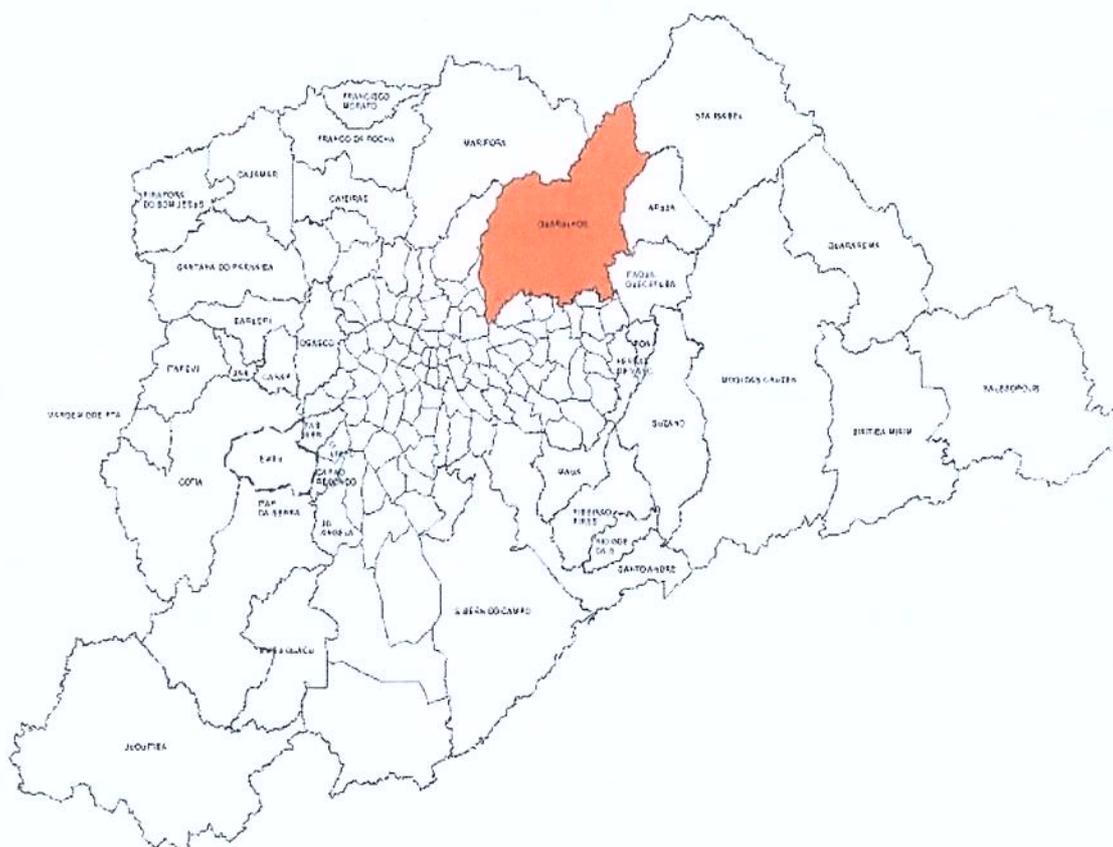


Figura 4.1 - Mapa: Guarulhos na Região Metropolitana de São Paulo

Fonte: PMG, Plano Diretor de Guarulhos, 2003.

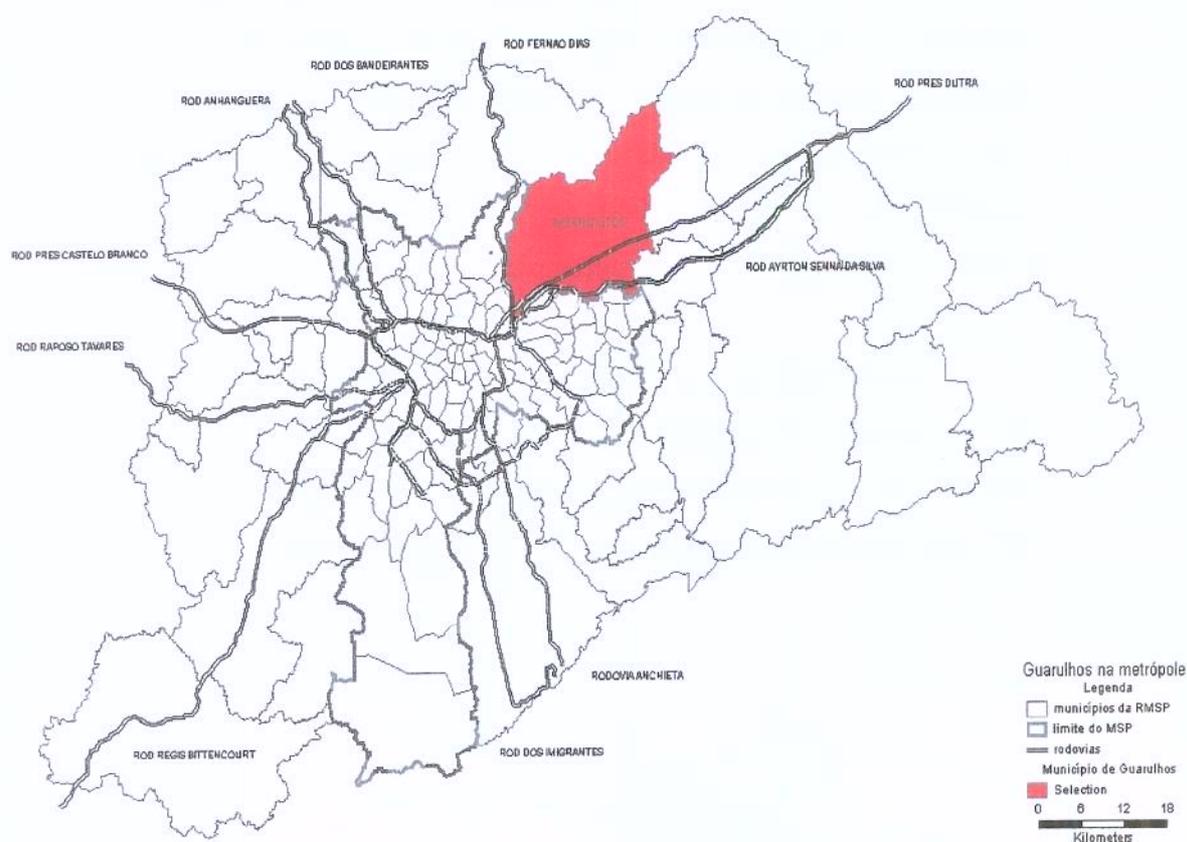


Figura 4.2 - Mapa: Localização de Guarulhos em relação à malha rodoviária do Estado de São Paulo

Fonte e elaboração: PMG/Mapa da exclusão/inclusão social da Cidade de Guarulhos, 2003.

A Cidade de Guarulhos nasce em 8 de dezembro de 1560³ como “um elemento de defesa do povoado de São Paulo” (PMG, 2003). Elevada à categoria de Município em 1880, ocasião em que se emancipa de São Paulo, a cidade recebe o nome de Nossa Senhora da Conceição dos Guarulhos, tendo o nome atual, Município de Guarulhos⁴, derivado da Lei n. 1.021, de 6 de novembro de 1906.

O crescimento econômico de Guarulhos deu-se inicialmente com a mineração e intensificou-se, no século XVII e XVIII, com a expansão agrícola e pastoril. Já o século XIX se caracterizaria pela produção de madeira, pedra e tijolos, destinada,

3 Segundo Reder (2005), a data, fixada por João Ranali, é controversa, divergindo do apontado por Azevedo Marques. Marques afirma que Conceição de Guarulhos foi fundada em 1580, evidência também apontada na análise de Atas da Câmara de São Paulo de 1695, conforme a autora.

4 Guarú significa “índio barrigudo”. Há controvérsia, porém, sobre a origem do nome. Para alguns memorialistas, o nome Guarulhos decorreria dos indígenas que habitavam a região, os Guarú, da tribo dos Guaianases, da nação Tupi. Estudos recentes, contudo, “indicam que os índios que habitavam a região eram na verdade Maromomis do tronco linguístico Gê. (PMG/PLANO DIRETOR, 2003).

sobretudo, ao abastecimento das crescentes edificações da capital, o que acabou por exigir a implantação de ferrovia, em 1915, “com a inauguração do Ramal Guapyra-Guarulhos, o trem da Cantareira”.⁵ No século XX, o Município recebe energia elétrica e telefonia bem como pedidos de implantação de indústrias, atividades comerciais e serviços de transporte de passageiros. A intensificação da industrialização ocorreria a partir de meados do século XX, com a instalação, nos anos de 1940, de “indústrias do setor elétrico, metalúrgico, plástico, alimentício, borracha, calçados, peças para automóveis, relógios e couros”. (PMG, idem).

Um dos fatores que mais contribuíram para o adensamento populacional de Guarulhos e o crescimento econômico, verificado mais intensamente a partir da segunda metade do século XX, foi a construção das rodovias Presidente Dutra, em 1951, e a Fernão Dias, em 1961, que estreitaram a ligação entre Guarulhos e a capital.



Figura 4.3 - Mapa: Detalhe da localização de Guarulhos em relação a três das principais rodovias do Estado

Fonte: PMG/SICA, 2003.

Contribuiu, igualmente, a descentralização da economia de São Paulo, ocorrida nos anos de 1970, em decorrência de mudanças políticas e econômicas. E, por fim, a implantação do Aeroporto Internacional de São Paulo, a duplicação da Rodovia

5 In: Plano Diretor de Guarulhos, 2003.

Presidente Dutra e a implantação da Rodovia Ayrton Senna da Silva, nos anos de 1980 e início dos anos de 1990.

Tal explosão populacional não poderia ser sem ônus. Se de um lado o Município se beneficia do “aumento da complexidade do tecido urbano, com a separação de funções e a transformação do uso de algumas áreas, como as regiões centrais, cujo perfil tem sido cada vez mais de comércio e serviços” (PMG, 2003), por outro, passa a enfrentar desafios decorrentes de processos de exclusão, inerentes às metrópoles brasileiras. Observe-se na tabela o crescimento exponencial da população de Guarulhos.

Tabela 4.1 – Crescimento populacional 1940 a 2000 – Município de Guarulhos

| Ano | População | Crescimento Populacional em 10 Anos (%) | Crescimento Populacional Absoluto |
|------|-----------|---|-----------------------------------|
| 1940 | 13.439 | | |
| 1950 | 35.523 | 164% | 22.084 |
| 1960 | 101.273 | 185% | 65.750 |
| 1970 | 237.900 | 130% | 136.627 |
| 1980 | 532.726 | 123% | 294.826 |
| 1991 | 787.866 | 47% | 255.140 |
| 2000 | 1.071.268 | 36% | 283.402 |

Fonte: IBGE, Censos Demográficos

Adaptado de PMG/Plano Diretor de Guarulhos, 2003.

Note-se que a população de Guarulhos passou de 13.439 habitantes em 1940 para 532.726 em 1980, um crescimento da ordem de 3.864% em apenas 40 anos. Ou seja, durante quatro décadas consecutivas, o Município observou taxas expressivas de crescimento, conforme se pode visualizar na tabela a seguir.

Tabela 4.2 - Percentual anual de crescimento populacional – Município de Guarulhos 1990 – 2000

| Ano | População | Crescimento (nº absoluto) | Período | Tmgca* | Tmgca censos | Fontes |
|------|-----------|---------------------------|---------|--------------|--------------|--------------------------|
| 1940 | 13.439 | | | | | |
| 1950 | 35.522 | 22.083 | 40-50 | 10,21 | 10,21 | IBGE, Censo |
| 1960 | 101.273 | 65.751 | 50-60 | 11,05 | 11,05 | IBGE, Censo |
| 1970 | 237.900 | 136.627 | 60-70 | 8,92 | 8,92 | IBGE, Censo |
| 1980 | 532.726 | 294.826 | 70-80 | 8,40 | 8,4 | IBGE, Censo |
| 1991 | 787.866 | 255.140 | 80-91 | 3,62 | 3,62 | IBGE, Censo |
| 1996 | 972.197 | 184.331 | 91-96 | 4,29 | - | IBGE, Contagem população |
| 2000 | 1.072.717 | 100.520 | 96-00 | 2,49 | 3,49 | IBGE, Censo |

*Tmgca = Taxa média geométrica de crescimento anual

Fonte: IBGE

Elaboração: PMG-SDU/SDU13

O crescimento populacional de Guarulhos segue o mesmo padrão de outras cidades brasileiras, segundo o Plano Diretor (2003). Ou seja, como todo município periférico a regiões metropolitanas – no caso a RMSP – Guarulhos tornou-se uma alternativa concreta para pessoas em busca de moradia, em sua maior parte em loteamentos clandestinos na periferia, tal como o ocorrido na segunda metade do século XX em cidades industriais como São Paulo e Rio de Janeiro. E, ainda que o Município guarulhense não cresça na mesma proporção que os Municípios localizados à Oeste da Região Metropolitana de São Paulo – Santana do Parnaíba, Vargem Grande Paulista, Jandira e Itapevi – que crescem a taxas anuais acima de 5%, acaba por sofrer o impacto do número absoluto de novos habitantes que, só na segunda metade dos anos de 1990, ultrapassou o número de 100000 habitantes. (PMG, 2003).

O crescimento vertiginoso observado entre 1940 e 1980 (Tabela 4.2) corresponde ao crescimento mais intenso do setor industrial no Município guarulhense, acompanhando a forte industrialização da capital paulista no período, a partir de meados do século XX, e também, posteriormente, o que se convencionou chamar de desconcentração. Se de um lado é dispensável retomar os fatores da industrialização⁶ do Estado de São Paulo com a conseqüente e brutal concentração do capital na cidade de São Paulo, porquanto forte e fartamente documentados, é útil lembrar o significado do processo de desconcentração

⁶ Veja-se, a respeito, *A metrópole do trabalho*, de Pochmann, 2001.

e seu impacto no interior paulista, Guarulhos em especial. De acordo com o Plano Diretor⁷ de Guarulhos (2003), o processo, iniciado no final da década de 1960, resulta da necessidade de reconversão de grandes áreas urbanas e de sua adaptação a novas formas de estabelecimento produtivo regional, caracterizando-se pela instalação de unidades industriais no interior paulista, enquanto estratégia de reforço à chamada ‘acumulação entravada’⁸, sem perda, contudo, da capacidade de ganhos econômicos. Não é sem razão, pois, que as cidades vizinhas à capital e com ela compondo a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), tenham sofrido o impacto da desconcentração desta, com o decorrente incremento populacional, sobretudo o do fluxo migratório.

No período de 1991 a 1996 (Tabela 4.2), Guarulhos teve sua população aumentada em decorrência do fluxo migratório, refletindo um crescimento médio de cerca de 100.000 habitantes por ano, conforme revela o Plano Diretor (2003). Ainda de acordo com este mesmo documento, pesquisa feita em setembro de 2000 pela Cia. Paulista de Mercado, com amostra de 3.000 questionários, revelou que, do contingente de 1.329 pessoas que migraram para o município de Guarulhos nos últimos 10 anos, 51% são da capital, em busca de empregos, novos negócios e habitação (PMG, idem). É útil observar a evolução demográfica do Município, que indica tendência ao envelhecimento da população.

⁷ O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social do Município de Guarulhos foi instituído pela Lei nº 6.055 de 30 de Dezembro de 2004, em atendimento ao artigo 182, caput e § 1º da Constituição Federal de 1988, que exige que municípios com mais de 20.000 habitantes aprove um instrumento básico de planejamento do desenvolvimento local. Apesar de obrigatório desde 1988, o Plano Diretor de Guarulhos só viria a ser elaborado na primeira gestão de Elói Pietá (2001-2004), cerca de 20 anos após a determinação constitucional, em cumprimento à determinação da Lei n. 10.257/01, ou Estatuto da Cidade, do Ministério das Cidades, que estabeleceu o prazo de até outubro de 2006 para os municípios apresentarem seu planejamento urbano e regularizarem sua situação junto ao governo federal, sob pena de acusação de improbidade administrativa.

⁸ Dá-se o nome de ‘acumulação entravada’ à atuação econômica do ‘Estado brasileiro de elite’, que combina expatriação do excedente da produção nacional, altos patamares da dívida externa e contenção do desenvolvimento econômico nacional (PMG, 2003).

Tabela 4.3 - Evolução populacional – Município de Guarulhos – 1980-2000

| Indicadores | Censo 1980 | Censo 1991 | Contagem 1996 | Censo 2000 |
|---|-----------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| Taxa de Crescimento no Período (%) | 8,45 | 3,59 | 4,29 | 2,49 |
| População de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos | 200.635 | 262.438 | 298.303 | 313.829 |
| Taxa média geométrica de crescimento anual de crianças e adolescentes | - | 2,47 | 2,59 | 1,28 |
| População idosa (acima de 65 anos) | 11.886 | 23.255 | 30.774 | 38.723 |
| Taxa média geométrica de crescimento anual de idosos | - | 6,29 | 5,76 | 5,91 |
| Razão de dependência - RD - (%) | 67,05 | 56,89 | 51,35 | 48,95 |
| Relação idoso criança - RIC - (%) | 5,92 | 8,86 | 10,32 | 12,34 |

Fonte: IBGE/Censo 1980, 1991, 2000. Contagem 1996.

Elaboração: PMG/SIGeo, 2002.

Sabendo-se que a razão da dependência (RD) revela a vulnerabilidade da população de 0 a 14 anos e daquela acima de 65 anos em relação à população em idade ativa (PIA)⁹, esta entre 15 e 64 anos, observa-se na Tabela 4.3 a tendência de queda desta dependência, o que significa uma população cada vez mais madura e produtiva (PMG, 2003). A relação idoso/criança (RIC) mostra, igualmente, o envelhecimento da população guarulhense, com a diminuição do número de crianças proporcionalmente ao de idosos. Mostra ainda que o número de idosos tem crescido praticamente o dobro em relação ao de crianças e adolescentes. Contudo, é preciso considerar que ainda é vigoroso o crescimento da faixa etária de 0 a 14 anos, justamente a faixa que mais pressiona por serviços educacionais. As tabelas a seguir mostram o comportamento dessa faixa.

Tabela 4.4 – Distribuição etária nas faixas de 0 a 14 anos, em números absolutos – Município de Guarulhos – 1980-2000

| Ano | População | Faixas etárias | | | |
|------------|------------------|-----------------------|--------------|----------------|---------|
| | | 0 a 4 | 5 a 9 | 10 a 14 | |
| 1980 | 532.726 | 200.635 | 82.359 | 63.554 | 55.990 |
| 1991 | 787.866 | 262.438 | 85.956 | 91.077 | 85.405 |
| 2000 | 1.072.17 | 313.829 | 109.417 | 101.372 | 102.981 |

Fonte: IBGE/Censos 1980, 1991, 2000

Elaboração: Mello, 2007.

⁹ A população em idade ativa (PIA) compreende o contingente populacional de pessoas entre 14 e 65 anos, aptas a ingressar no mercado de trabalho.

A Tabela 4.4, criada a partir dos dados das Tabelas 4.1 e 4.2, apresenta o número de pessoas em cada faixa etária, combinando os dois efeitos, a saber, o crescimento global da população e a redistribuição etária. Em seguida, e a partir destes dados, a Tabela 4.5 traz o cálculo do crescimento médio anual geométrico em dois períodos.

Tabela 4.5 – Distribuição etária nas faixas de 0 a 14 anos, em % da população total – Município de Guarulhos

| Ano | Faixas etárias | | |
|------|----------------|-------|---------|
| | 0 a 4 | 5 a 9 | 10 a 14 |
| 1980 | 15,46 | 11,93 | 10,51 |
| 1991 | 10,91 | 11,56 | 10,84 |
| 2000 | 10,2 | 9,45 | 9,6 |

Fonte original: IBGE

Adaptado de PMG/SIGEO, 2002.

Tabela 4.6 – Taxa média geométrica de crescimento anual por faixa etária – Município de Guarulhos – 1980 – 2000

| Ano | População | Faixas etárias | | | |
|-----------|-----------|----------------|-------|-------|---------|
| | | 0 a 14 | 0 a 4 | 5 a 9 | 10 a 14 |
| 1980-1991 | 3,62 | 2,47 | 0,39 | 3,33 | 3,91 |
| 1991-2000 | 3,49 | 2,01 | 2,72 | 1,20 | 2,10 |

Fonte: IBGE/Censos 1980, 1991, 2000.

Elaboração: Mello, 2007.

A Tabela 4.6 mostra que o crescimento da população de 0 a 14 anos, faixa atendida pela educação básica, foi de 2,01% entre 1991 e 2000, substancialmente menor que 3,49%, crescimento apresentado pela população no mesmo período. Na faixa de 5 a 9 anos, em particular, ele foi extremamente baixo, alcançando apenas 1,20%, como reflexo da queda da participação desta faixa, de 11,56% em 1991 para 9,45% em 2000 (Tabela 4.5). Os dados já apontavam, na época, para a necessidade de incremento da oferta da educação básica, o que efetivamente não ocorreu, como pretendo mostrar mais adiante e no capítulo seguinte.

Além da demanda latente por serviços educacionais, é de supor que um crescimento exponencial dessa ordem como o verificado em Guarulhos pressione por toda sorte de serviços públicos. Os dados a seguir mostram que, apesar dos indicadores de crescimento econômico – Guarulhos, como citado anteriormente, tem-se beneficiado da

proximidade com a metrópole do Estado – é ainda baixo o índice de desenvolvimento social do Município. Ou seja, cerca de 50 anos depois, após intensificação da industrialização em meados do século passado, Guarulhos é uma metrópole como todas as outras brasileiras, concentrando altos níveis de pobreza e grande produção de riqueza. Senão veja-se.

Segundo informam dados do governo do Município (IBGE, 2003)¹⁰, Guarulhos é o 2º maior PIB do Estado de São Paulo e o 7º maior do país com R\$16 bilhões e taxa de crescimento superior à de muitos países, como a China, por exemplo. Em 2001, o Município era responsável pela movimentação de mais de nove bilhões de reais em ICMS (IBGE, 2000)¹¹, ocupando o segundo lugar na arrecadação estadual, após a capital, tendo passado São Bernardo do Campo no índice de participação das cidades do Estado de São Paulo.

Apesar do dinamismo, Guarulhos ainda não cria empregos suficientes para a população economicamente ativa. Em 2000¹², a uma população economicamente ativa de 590.156 pessoas, ou 55,02% da população guarulhense entre 20 e 59 anos, correspondiam 200.199 empregos com carteira assinada, o que leva a supor um mercado informal de trabalho considerável. A Tabela 7, a seguir, mostra o número de empregos com carteira assinada nos diversos setores da economia guarulhense.

Tabela 4.7 - Emprego com carteira assinada – Município de Guarulhos

| Setores, Ramos e Gêneros | Estabelecimentos | | Empregos | | Empregos por estabelecimento |
|---|------------------|------------|----------------|------------|------------------------------|
| | nº absoluto | % | nº absoluto | % | |
| Indústria | 2.212 | 21,83 | 87.710 | 43,81 | 40 |
| Serviços | 3.668 | 36,22 | 68.758 | 34,34 | 19 |
| Comércio | 4.212 | 41,58 | 28.601 | 14,29 | 7 |
| Administração pública, defesa e seguridade social | 13 | 0,13 | 15.018 | 7,50 | 1.155 |
| Agropecuária | 24 | 0,24 | 112 | 0,06 | 5 |
| Total | 10.129 | 100 | 200.199 | 100 | 20 |

Fonte: RAIS/CAGED, 2000 (MTE)

Elaboração: PMG/SICA, 2002.

Dados¹³ do MTE publicados pela Secretaria de Finanças do Município, em 2006, informam que, em 2005, o mercado de trabalho formal de Guarulhos registrava

¹⁰ In: www.guarulhos.sp.gov.br/empresarial/ Acessado em 10/01/2007.

¹¹ Dados do IBGE, 2000, citados em PMG/SICA, 2002.

¹² Dados do IBGE, 2000, citados em PMG/SICA, 2002.

¹³ MTE, 2005. In: www.guarulhos.sp.gov.br/empresarial. Acessado em 10/01/2007.

230.000 carteiras de trabalho assinadas, um crescimento em relação ao verificado em 2000 de cerca de 13%, insuficiente, porém, para atender à demanda por trabalho.

O resultado é que, no início do novo milênio, em 2000, a maior parte da população concentra-se na faixa dos que recebem até três salários mínimos, como mostra o Gráfico 4.1, a seguir, ilustrativo da renda dos chefes de família guarulhenses.

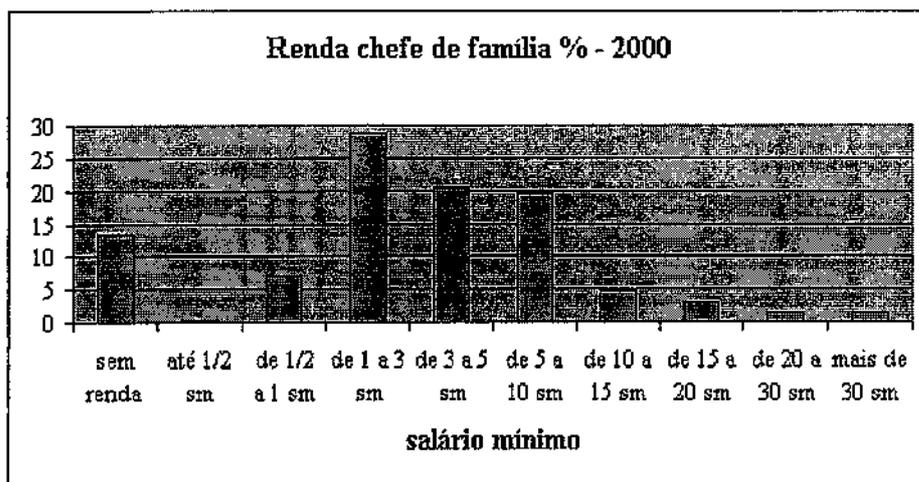


Gráfico 4.1 – Renda Chefe de família (%) – Município de Guarulhos – 2000

Fonte: IBGE – Censo 2000

Elaboração: PMG/SICA, 2004

Não surpreende pois que, apesar de uma economia dinâmica, o Município ocupe a 191ª posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, do Estado de São Paulo (IPEA/PNUD, 2000)¹⁴ – bem abaixo de cidades¹⁵ de mesmo porte, como Santo André e São Bernardo, respectivamente, 0,836 e 0,834, ou 23ª e 28ª posições – apresentando outros indicadores, igualmente baixos, no tocante ao desenvolvimento social e humano¹⁶.

Como mencionado anteriormente, é certo que nenhuma localidade poderia suportar um crescimento de tal grandeza, muito menos um Município como

¹⁴ In: MCT, 2005, com base nos dados do PNUD, ano base de 2000.

¹⁵ Comparativo elaborado pela Confederação Nacional de Municípios, com base nos dados do PNUD, ano base de 2000. In: www.cnm.org.br. Acessado em 09/01/2007.

¹⁶ Segundo informa Cardoso (2005), cerca de 300 mil pessoas distribuem-se pela periferia da cidade, em favelas e loteamentos clandestinos. Considerando uma população estimada hoje de cerca de um milhão e 200 mil habitantes (IBGE, 2000), isto representa um percentual de 25 % vivendo em condições precárias de moradia e saneamento básico. Para saber mais sobre indicadores socioeconômicos e demográficos recentes de Guarulhos ver do, MCT, **Caderno técnico e caracterização sócio-econômica**, de 2005, de subsídio ao Fórum de Inovação Tecnológica, Inclusão Social e Redes de Cooperação, realizado em Ferraz de Vasconcelos (SP), de 1º a 2 de setembro de 2005, que traz uma série de indicadores socioeconômicos e demográficos do Município em comparação com outros municípios da região Leste, Nordeste e Norte da RMSP. Outros indicadores sobre Guarulhos estão disponíveis no site do governo www.guarulhos.sp.gov.br.

Guarulhos que, no início do século XX, guardava ares provincianos, em meio a grande efervescência política e cultural vivida pelas capitais brasileiras – em especial Rio e São Paulo – em decorrência do processo crescente de industrialização do país. Sem me deter na análise desse processo, exaustivamente documentado¹⁷, chamo a atenção para alguns aspectos da vida local guarulhense, que podem contribuir para elucidar a pouca importância atribuída à educação até o período industrial¹⁸, em um primeiro momento, e, no período pós-1988, conforme denotam eventos ocorridos na política local, nos finais do século passado.

4.2 O contexto político: 1997-2004

A história mais recente de Guarulhos inscreve-se no cenário da passagem para o século XXI em que, ao descrédito em relação à capacidade de o Estado promover o desenvolvimento – dadas as suas características históricas de práticas clientelistas e de corrupção, sobretudo após a democratização dos anos de 1980 – contrapõe-se a revisão do consenso anti-estatal, na qual se destacam iniciativas de governos locais que apontam para o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e Sociedade, conforme sugerido por Farah (2000, p.5-6). Não obstante o fato de que “a importância crescente dos governos locais, não apenas no Brasil possa ser vista como parte de um processo de ‘desmonte’, consistente com a tese do Estado mínimo” (FARAH, 2000, p.6), a autora sugere que “no Brasil, o movimento em curso na esfera local pode ser entendido como parte de um processo de reconstrução da esfera pública, orientado para a democratização da gestão e das políticas públicas no país, o qual tem na descentralização um de seus componentes centrais”. (idem, *ibidem*). Com a ressalva, porém, que não está dado, de antemão, o sentido desse processo, “havendo projetos alternativos em disputa, dentre os quais está presente também ‘o projeto’ de reafirmação de práticas clientelistas no nível local”. (FARAH, 2000, p. 6, nota de rodapé 1).

¹⁷ Citem-se, por exemplo, autores nacionais, que analisam desde a formação social, cultural, política e econômica da sociedade brasileira, da perspectiva do passado ou do presente, e outros clássicos cuja análise tem contribuído para deslindar a intrincada questão social, desde sempre associada ao desenvolvimento do capitalismo, e hoje re-significada sob a denominação de exclusão social. Dentre eles, evoco clássicos nacionais ou não, assimilados durante toda minha formação: Gilberto Freire, Caio Prado Júnior, Celso Furtado, Florestan Fernandes, Werneck Sodrê, Fernando Henrique Cardoso, Rodolpho Stavenhagen, André Gunder Frank entre tantos outros.

¹⁸ Preciosa é a relação que faz Xavier (1990) entre o capitalismo, particularmente o industrial, e a escola no Brasil no livro “Capitalismo e escola no Brasil”, que se soma a já clássica análise de Freitag (1980) e a de Cunha (1980).

Para Souza (2004), do ponto de vista político os governos locais não só constituem instituições relevantes como se caracterizam tanto pelos prefeitos quanto pelos partidos que os governam. Em seu estudo, Souza apresenta uma tipologia a que chama de gestão das cidades, após a redemocratização, a qual ela associa ao tipo de partido à frente dos governos locais. O primeiro tipo de governo, associado ao PFL, refletiria a busca de eficiência na provisão dos serviços públicos locais, com os resultados das políticas públicas assumindo relevância face aos processos de intermediação de interesses e de cooperação entre grupos sociais distintos (p.31). A autora enquadra neste tipo Salvador, Curitiba e Rio de Janeiro. O segundo tipo é associado ao PT e às políticas participativas, “na linha do autogoverno, particularmente em questões que envolvem a alocação de recursos orçamentários” (idem). Já o terceiro tipo seria prevalecente em cidades de pequeno, médio e grande porte cuja fragilidade das instituições políticas dariam espaço para “políticas locais pouco universais e para formas de gestão pouco republicanas”. (idem).

Creio que os acontecimentos políticos de Guarulhos ocorridos no final dos anos de 1990 e examinados no presente trabalho podem ser imputados a certas características do exercício do poder de instâncias locais, que vão desde à insuficiência de qualificação dos representantes legais para o entendimento e gestão de políticas específicas – como é o caso da educação, que requer certa familiaridade com questões financeiras e tributárias além do conhecimento específico da área – à certas práticas políticas, contrárias à gestão eficiente dos recursos públicos. Neste caso, a identificação com o terceiro tipo do modelo de Souza, seria inevitável. Ao mesmo tempo, e no mesmo Município, elege-se para a legislatura de 2001-2004 um governo de representantes do PT, cujas práticas e convicções estariam mais próximas do segundo tipo classificado por Souza.

Tomando por base Goldsmith, é possível enxergar na primeira descrição acima, relativa a Guarulhos, as características de um determinado tipo de poder local (na tipologia do autor, o primeiro), repousando “em um sistema de relações de clientelismo e de tutela entre líderes e liderados (...) cuja função principal dos líderes políticos locais é a de “distribuir benefícios específicos para indivíduos ou grupos de indivíduos, em troca de votos”. (apud SOUZA, 1998, p.6).

Pesquisa realizada pelo InformEstado, de “O ESTADO DE SÃO PAULO”, em 8 e 9 de maio de 1999, e publicada em 31/5/1999 no “Guarulhos.org”, jornal eletrônico de Guarulhos, dá sustentação à hipótese. Analisando a atuação dos 21 vereadores guarulhenses, a pesquisa revela que apenas três dos vereadores – os dois vereadores do

Partido dos Trabalhadores (PT), Orlando Fantazini e Edson Albertão, ambos integrando hoje o PSOL, e o vereador do Partido da Frente Liberal (PFL), Victor Veronezi – tiveram atuação considerada satisfatória, segundo os critérios estabelecidos pelo jornal. (Ver, no apêndice, quadro com reprodução dos critérios.).

O quadro a seguir mostra a pontuação dos vereadores por partido, de um total de 50 pontos. Quanto maior a pontuação, mais distante de práticas consideradas pouco democráticas, tais como nepotismo, clientelismo, incompetência, improbidade, entre outras.

| Vereador | Partido | Pontos | Ranking |
|----------------------------|---------|--------|---------|
| Orlando Fantazzini | PT | 45,5 | 1º. |
| Edson Albertão | PT | 44,5 | 2º. |
| Victor Veronezi | PFL | 38 | 3º. |
| Alexandre Kise | PL | 32,5 | 4º. |
| Sandra Tadeu | PMDB | 31,5 | 5º. |
| Waldomiro Ramos | PTB | 27 | 6º. |
| Paulo Carvalho | PL | 27 | 7º. |
| Obreiro Jackson | PST | 26,5 | 8º. |
| Silvana Mesquita | PT do B | 26,5 | 9º. |
| Gilberto Penido | PPB | 25 | 10º. |
| Oswaldo Celeste | PPB | 25 | 11º. |
| Eduardo Soltur | PRONA | 24,5 | 12º. |
| Edson Alves David | PMDB | 21 | 13º. |
| Roberto Ribeiro | PMDB | 18,5 | 14º. |
| Peter Pong | PSD | 18 | 15º. |
| Wanderley Figueiredo | PL | 17 | 16º. |
| Fausto Martello | PPB | 16 | 17º. |
| Paulo Roberto Cecchinato | PDT | 16 | 18º. |
| Toninho Magalhães | PMDB | 16 | 19º. |
| Sebastião Alemão | PSDB | 15 | 20º. |
| Geraldo Celestino | PFL | 8 | 21º. |
| Paulo Sérgio ¹⁹ | | | |

Quadro 4.1 - Pontuação dos vereadores da Câmara Municipal de Guarulhos em 1999 por partido

Fonte: <http://www.Guarulhos.org/>

Organização: MELLO, 2007.

Como afirmado no artigo, dos 21 vereadores guarulhenses apenas três tiveram atuação considerada satisfatória, dado que se esperava que os parlamentares atingissem pelo menos 35 pontos do total de 50. A maioria, porém, ficou abaixo desse nível. Os demais vereadores situaram-se em uma faixa entre 8 a 32,5 pontos. Todos dessa

¹⁹ Não avaliado; o artigo não esclarece o motivo. <http://www.guarulhos.org/noticia.view.asp?codigo=17/>. Acessado em 20/11/06.

faixa apresentavam as seguintes características: emprego de parentes com altos salários; apresentação de projetos de leis inúteis, ruins ou clientelistas, neste caso autorizando a prefeitura a atuar no reduto eleitoral do vereador, em áreas que não eram de sua competência; ineficiência²⁰; inoperância; improbidade administrativa²¹; conduta inadequada no parlamento (desacato à moral); manifestação de racismo. Do outro lado estavam os vereadores Orlando Fantazzini e Edson Albertão, cujo destaque se deveu à competência no exercício do cargo, à qualidade dos projetos apresentados e à moralidade na defesa da coisa pública. E Victor Veronezi que, segundo o jornal, apesar de não praticar o nepotismo ou clientelismo, perdeu pontos por apresentar projetos inúteis, além do uso da máquina.

As características acima apontadas são percebidas por João, coordenador do Núcleo de Educação de Jovens e de Adultos, na época exercendo a função de psicólogo na Secretaria de Educação de Guarulhos, da seguinte forma:

“(...). Eu nasci em Santana, em São Paulo, Zona Norte de São Paulo e meu contato com Guarulhos era mais à noite, que eu vinha para a faculdade. Enfim, vivi mesmo a cidade como cidadão da cidade a partir de 97. E a gente sente muita diferença. Por ter vivido uma boa parte da minha vida em São Paulo, eu sentia o quanto (*Guarulhos*) era uma cidade com uma mentalidade muito provinciana. Era uma cidade com uma coisa assim impressionante. Parecia que tinham poucas pessoas que mandavam e a grande parcela da população sem acesso a quase nada. Para ter idéia, o teatro que nós tínhamos na cidade era o *Nelson Rodrigues*, que acho que tinha 100 lugares... Questão cultural, questão de lazer... Eu sentia que não tinha uma concepção, uma preocupação com...”

...principalmente, com a camada mais sofrida da população”.
(JOÃO, *idem*).

A precariedade dos serviços públicos foi assim vista na fala de Marisa de Sá, atual secretária adjunta de Educação de Guarulhos²², e antiga moradora e líder comunitária dos Pimentas, um dos bairros mais populosos e carentes de Guarulhos:

²⁰ Segundo o jornal, a campeã foi a vereadora do PMDB, Sandra Tadeu, que durante um ano presidiu uma comissão para investigar irregularidades no Hospital da Santa Casa, onde morreram cinco bebês, para então descobrir como intimar testemunhas.

²¹ Pelo menos três parlamentares - Geraldo Celestino (PFL), Wanderley Simone Figueiredo (PL) e Paulo Roberto (PDT) – “foram sentenciados, em primeira instância. Os dois primeiros foram condenados à perda do cargo e dos direitos políticos, além de multa, por causa de uma viagem”. In: <http://www.guarulhos.org/>. Acessado em 20/11/06.

²² Na época da entrevista, em meados de 2005, a entrevistada dirigia o Departamento de Alimentação e Suprimentos Escolares – DASE. Hoje acumula os dois cargos.

“Um descaso completo com a população. Em um bairro que nem os Pimentas – eu moro no Angélica II – lá tinha água um dia e faltava três. Teve vezes que ficava uma semana sem ter água”. (MARISA, 2006).

E ainda,

“E se você não pedisse a algum vizinho... A gente tinha uma vizinha que tinha poço, então sempre a gente se ajudava na conta de luz e ela enchia a caixa pra gente. A situação era muito precária”. (idem, ibidem).

E a improbidade administrativa está implícita na seguinte passagem:

“(…) as ruas onde eu morava eram sem asfalto; então quem fez o asfalto, ainda na época, foi o Paschoal Thomeu (1993-1996). Só que foi o asfalto mais caro do Brasil! O asfalto que a gente pagou era o asfalto de um lote, que era o terreno da gente. Era o preço de um terreno de meio lote que a gente tinha que pagar. Quem não pagou, tinha uma pressão assim: vão tomar a casa tal! O povo ficava em pânico”. (idem, ibidem).

Exemplo de incompetência é o atributo de inconstitucionalidade a emendas à Lei Orgânica Municipal. É o caso da Emenda n. 10²³, de 13/03/1998, e da Emenda n. 11²⁴, de 13/03/1998, de autoria dos vereadores do PDT e PTB, respectivamente Paulo Roberto Cecchinato e Waldomiro Carlos Ramos, posteriormente cassados, que dispõem sobre direitos de servidores municipais. A Emenda n.10 alterava o *caput* do art. 95 da Lei Orgânica, que computa, para efeitos de aposentadoria do servidor municipal estável, tempo de serviço prestado em atividades privadas, reduzindo o direito ao benefício de 15 para 8 anos de serviços efetivamente prestados exclusivamente ao Município e às suas autarquias, sob quaisquer vínculos empregatícios. Já a Emenda n. 11 alterava o *caput* do art. 97, reduzindo de 20 para 15 anos de serviço público, o direito do servidor municipal ao recebimento do adicional por tempo de serviço, concedido por quinquênio, com incorporação aos vencimentos.

23 Em 6/5/1998 através da ADIN nº 48.940.0/0 movida pela Municipalidade, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a título de medida cautelar, suspendeu, com efeito *ex nunc*, a eficácia e a vigência da Emenda nº 10. Em 6/10/1999 foi julgada procedente a ADIN nº 48.940.0/0 pelo Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 10.

24 Em 6/5/1998 através da ADIN nº 48.958.0/2 movida pela Municipalidade, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a título de medida cautelar, suspendeu, com efeito *ex nunc*, a eficácia e a vigência da Emenda nº 11.

Em 9/5/2001 foi julgada procedente a ADIN nº 48.958.0/2 pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para declarar a inconstitucionalidade da Emenda nº 11.

Outro exemplo é a aprovação de leis inúteis, de caráter clientelista, que autorizam implantação de escolas nos redutos eleitorais, adentrando área de competência do Município. A título de ilustração, observe-se o quadro seguinte:

| Dispositivo | Assunto | Autoria/Vereador | Partido |
|--|---|--------------------------|---------|
| Lei n. 4.943, de 22 de maio de 1997 (PA 16312/97)* | Implantação de creche no Gopoúva | Edson David Alves | PMDB |
| Lei n. 4.936/97 (PA 15230/97)* | Implantação de creche nas imediações Jd. Flor da Montanha | Gilberto Nogueira Penido | PPB |
| Lei n. 4950/97 (PA 175119/97)* | Implantação de creche na Vila Carioca | Geraldo Celestino | PFL |
| Lei n. 4951/97 (PA 1752/97)* | Implantação de EMEI no Jd. Centenário | Sandra Tadeu | PMDB |
| Lei n. 4952/97 (PA 17520/97)* | Implantação de creche na Vila Tijuco | Gilberto Nogueira Penido | PPB |

Quadro 4.2 – Exemplo de leis inúteis votadas pela Câmara Municipal de Guarulhos – 1997

PA – Processo Administrativo

Ainda com relação à política local, a pesquisa do InformEstado dá conta de que 62% da população guarulhense reprovavam a atuação da Câmara Municipal de Guarulhos. Um dos principais problemas apontados foi a improbidade administrativa, identificada por 88% na prática de desvio de verbas de obras públicas para uso próprio. Outro, a falta de representatividade, apontada por 86% dos guarulhenses ao afirmarem que os “vereadores não pensam na população na hora de apresentar um projeto de lei”. Também para 86% dos moradores pesquisados é reprovável a prática do nepotismo muito comum nos gabinetes da Câmara de Guarulhos. A imagem negativa da Câmara de Guarulhos – 83% das respostas – deve-se principalmente ao descompasso entre as promessas de campanha e o desempenho no exercício do cargo, aponta a pesquisa.

A pesquisa permite supor que o comportamento do eleitor de Guarulhos não diferia do perfil do eleitor brasileiro em geral. Assim, apesar das críticas à Câmara, 60% dos entrevistados disseram não acompanhar a atuação dos vereadores, e 59% demonstraram desconhecimento sobre as funções do legislativo municipal – não distinguindo atribuições do executivo das do legislativo – além da falta de interesse pela política local. Dentre esses, por exemplo, 37% citaram como lei municipal de Guarulhos o rodízio de veículos, inexistente no município. Observe-se ainda que quase metade dos

entrevistados (49%) não se lembrava em quem votara na eleição anterior (1996) para vereador, o que explica a reeleição no pleito de 2004 para a legislatura de 2005-2008 de políticos associados a atos de improbidade administrativa na legislatura de 1997-2004. Em contrapartida, segundo o jornal, pode-se justificar a baixíssima votação obtida por Néfi Tales em 2000, pelo fato de que, dentre os que declararam se lembrar do candidato em quem votou, 56% afirmaram acompanhar de perto sua atuação e 66% que tornariam a votar nele para a Câmara ou outro cargo. Esta característica do eleitor guarulhense, pode ter assegurado, igualmente, a eleição de vereadores e deputados cuja avaliação foi considerada positiva ao longo do exercício de seus mandatos, bem como a reeleição do atual prefeito para o período 2005-2008 já no primeiro turno com cerca de 54% dos votos válidos²⁵. Finalmente, afirma o jornal, 90% dos entrevistados aprovaram a iniciativa da Câmara de afastamento de Néfi Tales, acusado de improbidade administrativa e enriquecimento ilícito.

Interessante observar que, por mais de um decênio, a Câmara Municipal de Guarulhos revelaria pouca alteração na presidência da Mesa diretora, ocupada que foi pelos partidos até então representativos da instância local, e tradicionalmente associados a práticas pouco democráticas. O fato é tanto mais importante por ter sido graças a manobras do presidente da Mesa e de vereadores aliados que foi possível retardar por quase dois anos a cassação do prefeito Néfi Tales e de três vereadores da legislatura 1997-2000. Observe-se ainda que foi Fausto Martello, do PPS, o vereador que mais ocupou a presidência. Curiosamente, Fausto Martello, juntamente com Oswaldo Celeste e Waldomiro Ramos, ambos do PTB, seriam presos por corrupção passiva e concussão.

²⁵ Guarulhos tinha na época 650.193, segundo o IBGE, 2000.

| Ano | Presidente | Partido |
|------|-----------------------------|---------|
| 1990 | Waldomiro Carlos Ramos | PTB |
| 1991 | Fausto Miguel Martello | PPS |
| 1992 | Fausto Miguel Martello | PPS |
| 1993 | Fausto Miguel Martello | PPS |
| 1994 | Fausto Miguel Martello | PPS |
| 1995 | Wanderley Simone Figueiredo | PL |
| 1996 | Wanderley Simone Figueiredo | PL |
| 1997 | Fausto Miguel Martello | PPS |
| 1998 | Fausto Miguel Martello | PPS |
| 1999 | Oswaldo Celeste Filho | PTB |

Quadro 4.3 - Composição da presidência da Câmara Municipal de Guarulhos por partido – 1990-1999

Fonte: MELLO, 2007

O gráfico a seguir ilustra melhor a hegemonia de alguns partidos na Câmara nos anos de 1990.

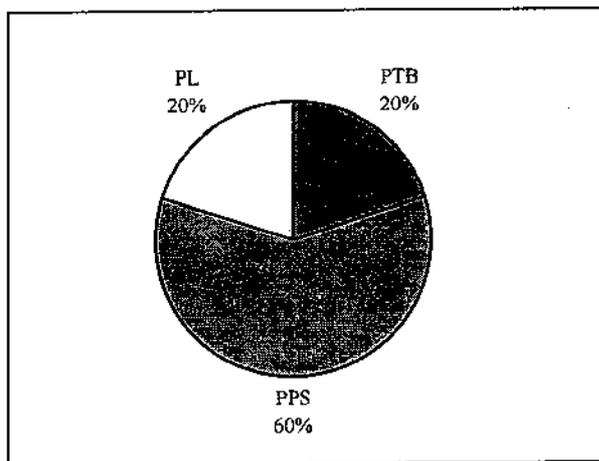


Gráfico 4.2 - Participação de Partidos na Presidência da Câmara Municipal de Guarulhos 1990-1999

Fonte: "O ESTADO DE SÃO PAULO", 1999

Elaboração: MELLO, 2007

Percebe-se que o PPS, partido tradicionalmente identificado com práticas clientelistas e improbidade administrativa, dominou o cenário da política local por cerca de 10 anos, partilhando o poder em curtos períodos com o PL e o PTB. Embora não contemplado no gráfico, é útil mencionar para o entendimento de alguns acontecimentos descritos neste e no próximo capítulo, que o PT ocupou a presidência entre 1989 e 1990, com Elói Pietá.

Alteração na presidência da Câmara só ocorreria a partir de 2000, quando a conjuntura local leva ao poder municipal representante do Partido dos Trabalhadores e possibilita a chegada à presidência de vereadores de oposição aos partidos hegemônicos na vida política de Guarulhos, PT e PSDB, ou da base aliada, como é o caso do PPB, a partir de 2005. Veja-se quadro a seguir.

| Ano | Presidente | Partido |
|------|-----------------------------------|---------|
| 2001 | Ulisses Correia | PT |
| 2002 | Ulisses Correia | PT |
| 2003 | Sebastião Bispo da Silva (Alemão) | PSDB |
| 2004 | Sebastião Bispo da Silva (Alemão) | PSDB |
| 2005 | Gilberto Nogueira Penido | PPB |

Quadro 4.4 - Composição da presidência da Câmara Municipal de Guarulhos por partido – 2000-2005

MELLO, 2007.

A mudança na Câmara seguir-se-ia ao processo de redemocratização iniciado em Guarulhos timidamente nos anos de 1990 e intensificado com a cassação de Néfi Tales e de, pelo menos, três vereadores, todos acusados de improbidade administrativa e concussão. Contribuíram para o processo atuação de partidos, sindicatos e organizações da sociedade civil. Diz uma das entrevistadas, a professora Rosa Mendroni, aposentada da rede municipal e estadual de educação de Guarulhos, e membro da APEOESP na época, além de militante pelo movimento pró-moradia:

“Eu acredito que, a partir de 92, houve essa mudança de perfil dos vereadores. Então os partidos que comandavam política (...), reelegiam constantemente as mesmas pessoas, as mesmas famílias. Então a partir de 92 começou o movimento popular a ajudar na construção dessa redemocratização do processo democrático. Em 92, parece que o Elói (Pietá, atual prefeito) e Fantazini (na época vereador pelo PT; hoje PSOL). Depois em 96, o Albertão (também do PT, e hoje PSOL). O PL também foi um partido que ajudou nessa construção (...) com o Gilmar

Lopes, que foi um dos vereadores assim mais ligado à parte cultural, mas com uma consistência uma firmeza”. (MENDRONI, 2006).

A esta altura cabe delimitar os campos de força existentes nos anos de 1990 na política local, com destaque para a ação de alguns partidos e entidades, que viriam a ter papel relevante nos acontecimentos que levaram à destituição do prefeito Néfi Tales. Veja-se a fala do Professor Élson, presidente do Partido dos Trabalhadores no pleito de 1996, vencido por Néfi Tales e Jovino Cândido, e que assumiria a pasta da Educação na gestão deste último.

“Em 1996 quando o PT disputou a eleição e não foi pro segundo turno... Foi pro segundo turno o ex-prefeito Néfi Tales, já falecido, com o Pascoal Thomeu, hoje deputado estadual. E o PT então tirou a indicação no seu encontro que ele, que ele viria (α) apoiar, indicar votos para o Néfi Tales”. (ELSON, 2006).

“(…) O PT entendia que, numa disputa entre estes dois campos (...), deveria estar indicando voto; não apoiando diretamente, mas indicando voto pro Néfi Tales. Eu na época era da executiva do PT, a gente participou desta decisão. Eu fui presidente do PT por duas gestões, nesta época eu estava na executiva, e, como funcionário de carreira, eu estava... na gestão anterior (*Vicente Papotto/1993-1996*) a do Néfi Tales... eu estava afastado, ou seja, encostado. E, entre outras discussões que a gente fez com o então candidato Néfi Tales, era que não deveria mais existir funcionário fantasma (...), que era o funcionário que ficava sem trabalhar só ganhando”. (ELSON, 2006).

Além do de Néfi, o campo a que se refere o ex-secretário de Educação, é o de Paschoal Thomeu (1988-1992), de quem Papotto foi vice-prefeito. Thomeu era figura tradicional da política local e empresário, na época²⁶ à frente do Grupo Thomeu, constituído pelos jornais Metrô News e Folha Metropolitana, jornal diário de Guarulhos, a empresa Artes Gráficas Guarú, e a indústria Metalúrgica Paschoal Thomeu, com mais de 50 anos de experiência e tradição em produtos para instalação elétrica. Em seu governo foi assinado o Decreto n. 16992, de 5 de março de 1992, referente à municipalização da merenda escolar –

²⁶ Após ter sido prefeito de Guarulhos, Paschoal Thomeu foi deputado estadual pelo Município, pelo PTB, tendo sido citado, em março de 2005, no escândalo da compra de votos para a eleição do deputado Rodrigo Faria, do PFL, à presidência da ALESP, fato que envolvia também Geraldo Alckmin, do PSDB, governador do Estado na época. In: <http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u70269.shtml>, de 6/7/2005, acessado em 07/01/2007. Thomeu faleceu em 9/8/2006.

em atendimento à Lei Municipal nº 2778/83 e à Lei Estadual nº 4021/84, ambas regulamentadas pelo Decreto Estadual nº 23.632/85 – pelo qual “o Governo Municipal se obriga a dotar o Departamento enfocado de recursos humanos, necessários ao desenvolvimento do programa, bem como manter “Merendeiras” em todas as unidades assistidas”, delegando-se, para tal, diretamente ao Diretor do Departamento de Manutenção e Merenda Escolar, pelo artigo 1º do Decreto: “a faculdade de designar, substituir e remanejar, mediante ato interno, Merendeiras às Escolas Estaduais de Primeiro e Segundo Grau e Escola Municipal de Educação Infantil”.

O PT já tinha uma trajetória política em Guarulhos, constituindo uma das principais forças de oposição a políticos locais e seu *modus operandi*, como sugerem algumas passagens do depoimento do deputado estadual, Sebastião Almeida: “(...) O PT era a única alternativa, a única opção de discutir, de avaliar as coisas, de poder avançar na organização da sociedade” (ALMEIDA, 2006). A força do PT local é associada pelo deputado à trajetória de Pietá:

“Vereador (...) desde 1982 (...), ele (*Pietá*) se elegeu deputado estadual (1988); e um vereador, que nem no PT está, mas que hoje é adversário nosso, foi pra Câmara Municipal, era o primeiro suplente do PT”.

(...)

Aí o Geraldo Celestino foi pra Câmara e, no finalzinho do governo do Elói, porque o Elói neste período era presidente da Câmara... E aí, o Elói Pietá, também como o Geraldo, tinha feito um comitê para que eu fosse trabalhar na assessoria dele. Eu fui, já no finalzinho do governo do Elói. Depois, o Elói me queria para Assembléia e eu continuaria lá. Bom, chegando no mandato deste vereador, uma das coisas que nós percebemos era que a Prefeitura não tinha sindicato. O sindicato dos servidores municipais, ele tinha sido fundado em 1988, depois de uma greve na Prefeitura para recuperar salários atrasados. E a missão minha foi a seguinte: “Você precisa organizar o sindicato dos servidores”. Aí eu fiquei final de 89, 90 e 91 só fazendo reuniões com o funcionalismo e chamando para a importância de resgatar o sindicato. (ALMEIDA, 2006).

É possível perceber, da fala do deputado, que o Partido dos Trabalhadores desde cedo traçara sua trajetória em Guarulhos, de forma a reunir forças locais em sua estratégia de chegar ao poder²⁷, uma das quais o funcionalismo público.

²⁷ Nesta época, a bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara era constituída pelo vereador Albertão e Orlando Fantazini, ambos hoje no PSOL. O atual prefeito, Elói Pietá, era na época deputado estadual.

“Bom, ficamos então até 91 organizando e, finalzinho de 91, através de muita pressão da categoria, o juiz²⁸ concordou em marcar nova eleição do sindicato. Eu disputei a presidência do sindicato depois de uma escolha da categoria e fui eleito presidente do sindicato dos servidores. Então eu fiquei 92, 10 de fevereiro de 92, quando nós assumimos... 92, 93 e 94 era o período que eu estava à frente do sindicato enquanto presidente. Depois fiquei até 2000, aí só fazendo parte da diretoria, não mais como presidente do sindicato”. (idem).

Também era força de oposição a APEOESP – cujos principais membros da diretoria estadual eram também filiados ao Partido dos Trabalhadores – e que acabou tendo papel de destaque no processo contra a municipalização. Sua posição quanto à questão é retomada na fala de um dos atores que tomaram parte no processo de municipalização em Guarulhos, Prof. Moacir de Souza, na época dirigente da APEOESP e membro do PT, e hoje secretário de Governo da atual gestão:

“Em 96 quando eu vou pra APEOESP, lá na diretoria estadual, né? Aí, entrei para diretoria estadual e comecei a estudar melhor as coisas aqui de Guarulhos. (...) Então, em 96, é quando aprova a Emenda 14. O debate tá lá (...) em Brasília, né? E começamos a perceber que o custo do aluno aqui era um negócio muito alto. (...) Por outro lado vem a idéia da municipalização e a APEOESP tinha uma, tem uma posição contra a municipalização. E eu respeitei a posição da APEOESP. Como é que a gente combate a municipalização em Guarulhos quando tem informação?” (MOACIR, 2006).

A participação da APEOESP influenciaria os rumos dos acontecimentos no tocante à discussão sobre a municipalização, como se depreende ainda da seguinte passagem do Prof. Moacir:

“Então eu comecei a entrar nessa discussão e fui procurando a Secretaria Municipal. Foi aí que eu virei conselheiro do... Conselho Gestor (*referência ao Conselho do Fundef*)... Foi aí que a gente ajudou a organizar a conferência, a I Conferência Municipal da Educação, com a Maria da Graça, que foi secretária da Educação” . (MOACIR, 2006).

²⁸ Segundo destaca Almeida, o sindicato estava sob intervenção. No entender do entrevistado, esta não passava de manobra política, para “evitar qualquer motivo de pressão ao então eleito, na época, Paschoal Thomeu, prefeito da cidade”. (ALMEIDA, 2006).

A oposição, contudo, não era contra o Município assumir o ensino fundamental, como se depreende das passagens seguintes do secretário de Governo:

“Bom, a discussão era a seguinte. A gente articulou internamente na subsede da APEOESP que a bandeira não tinha que ser contra a municipalização. Tinha que ser: Guarulhos tem que ter uma rede própria. Essa era a bandeira, não é? Porque você não ia discutir”... (MOACIR, 2006).

De acordo com o Secretário, a questão era atender à demanda da educação no Município com qualidade. Diz ele: “Guarulhos não tem (*tinha*) 100% das crianças atendidas e tem que ter uma rede própria de ensino fundamental”. E ainda ressalta a posição da APEOESP contra a política educacional do Estado de São Paulo, executada pela SEE:

“Bom, quando a gente conseguiu aprovar internamente²⁹ uma rede própria ficou mais fácil defender contra ... Que ela queria o quê? (*referência à Prof.^a Rose Neubauer*) Transferem-se as escolas estaduais de porteira fechada e a gente defendia? Não, Guarulhos tem que ter ensino fundamental. Mas tem criança sem escola e tem classe superlotada; então vamos construir escola. Aí, isso deu o ganho da comunidade”. (MOACIR, 2006).

A ação da APEOESP, cujas principais lideranças também integravam o Partido dos Trabalhadores como já mencionado, foi particularmente importante para o movimento contra a municipalização nos moldes desenhados pela SEE-SP e para a decisão de construção da rede própria pelo governo local, já na gestão Jovino Cândido. A estratégia da APEOESP de se voltar para a conquista do apoio da população influenciaria as decisões dos Executivos guarulhenses: Néfi Tales, que acabou por recuar da decisão de adesão à municipalização como proposta pela SEE-SP; e Jovino Cândido, em cuja gestão se iniciaria a construção da rede, não sem ônus. São esclarecedoras algumas passagens do Prof. Moacir.

“Então, qual foi nossa forma de fazer a defesa contra a municipalização (*a preconizada pela SEE-SP*)? Foi essa. Diz o seguinte: o que é que a

²⁹ De acordo com o Prof. Moacir de Souza, há uma Resolução aprovada pela APEOESP sobre o assunto, à qual não foi possível ter acesso.

comunidade ganha? E não pedir para a comunidade ser contra ela. A gente pediu para a comunidade ser a favor da educação”. (MOACIR, 2006).

Indagado se é deste movimento que surgem as pré-conferências e as conferências da educação, Prof. Moacir responde afirmativamente, reafirmando, ainda, a influência do movimento junto ao Executivo:

“Isso. Aí nós fizemos, nós conseguimos articular a... toda essa política, tal. Entramos na Secretaria Municipal (*da Educação*)”. (idem, *ibidem*).
(...)

“A secretária era Maria da Graça. E conseguimos montar uma conferência. A primeira conferência municipal de educação em Guarulhos” (*No governo de Tales*). (idem, *ibidem*).

(...) Fizemos longe (*as pré-conferências*). A gente priorizou os locais (...) onde tinha mais dificuldade...

Indagado se “dificuldades” significa o mesmo que demanda por serviços educacionais, o Secretário confirmou, reiterando, uma vez mais, a estratégia junto à comunidade: “Demanda, claro. Isso facilitava pra gente trazer a comunidade, e aprovar nossa diretriz que era assim: não à municipalização, sim à rede própria!” (MOACIR, 2006).

De fato, o entrevistado, bem como outros atores – ocupando cargos de relevo na administração direta tanto no primeiro quanto neste segundo mandato do atual governo – tiveram participação ativa nos acontecimentos, culminando, durante a gestão de Tales, em 1997, com a instituição e realização das pré-conferências e I Conferência Municipal da Educação, e, em 1999, já no governo de Jovino Cândido, na II Conferência Municipal de Educação, como se verá no capítulo seguinte.

Com relação aos desvios do Executivo e Legislativo guarulhenses na gestão de Néfi Tales, teriam destaques outras forças locais, além do PT. Notícias da mídia na época e também depoimentos ressaltam o início da ação, empreendida por Pietá que, na condição de deputado estadual, começa a investigação na Assembléia Legislativa de São Paulo:

“(...) o Elói Pietá neste período ainda era deputado estadual. (...) (*Ele*) começa a investigar que relação é essa que tá acontecendo com o Município de Guarulhos, como uma cidade com uma receita como a nossa... começa a não ter condições mais de cumprir as coisas do dia-dia”. (ALMEIDA, 2006).

“(…) Bom, o que acontece? O Elói começa a investigar aqui na Assembléia (*na condição de deputado estadual por Guarulhos*) e começa a perceber algumas negociações do então prefeito Néfi Tales em algumas cidades do Portal, adquirindo patrimônio como fazendas, pagando coisa em dinheiro. E aquilo começou a despertar. O Elói começa a investigar por aqui e, nesse período, nós já (*estávamos*) no município de Guarulhos com problema seríssimo. Porque o salário atrasa três meses, os funcionários públicos começam a entrar numa crise tremenda; a cidade entra num caos porque é e era uma situação complicada. (...) Boa parte do comércio da cidade ali também vive muito em função dos recursos financeiros do funcionalismo público”. (ALMEIDA, 2006).

A participação de outros atores da sociedade civil no processo de redemocratização do Município é afirmada também na fala do deputado:

“E aí começamos um movimento na cidade que, no começo, gerou uma bela polêmica que parte da esquerda dizia: ‘tem que ter a greve dos servidores para poder derrubar o prefeito’. E parte da direção do sindicato dizia: ‘não, nós temos que fazer greve pra botar os salários em dia; derrubar prefeito vai ser consequência de outras coisas, não pode ser esta a nossa meta’. E aí foi, foi, e, nesse período, a cidade viveu coisas assim terríveis, tipo o secretário³⁰ de Finanças... (ALMEIDA, 2006).

“(…) quer dizer a cidade começou a viver assim horrores; crise em cima de crise e nós começamos uma greve em 1998”. (Idem, *ibidem*).

Outros atores de oposição e que tiveram voz nos acontecimentos que acabaram por afastar Tales são citados por Marisa de Sá:

(...)

“O sindicato dos professores, o sindicato dos funcionários públicos... o dos servidores municipais, que teve uma atuação, bastante atuante”. (MARISA, 2006).

(...)

“Sindicato dos bancários, sindicato dos professores... Na época, eu era conselheira regional (*referência ao sindicato dos professores/APEOESP*). Então esses e todos os sindicatos, eles trabalharam né? O partido dos trabalhadores e outros partidos também da cidade. O descontentamento era grande”. (idem, *ibidem*).

30 Sobre o secretário de Finanças, diz o deputado: “Na época, com o salário de funcionário atrasado, pressão de fornecedores querendo receber, ‘maracutaias’ que eles tinham feito na prefeitura, o cara é assassinado no final do cargo, na porta da casa dele, com um monte de tiros no peito. Passados uns dias é preso um segurança, que era da empresa de segurança da cidade como principal suspeito do assassinato do secretário”. (...) A empresa sob suspeita, e, passado mais uns dias (o principal acusado) é encontrado morto também (provavelmente) por seguranças suspeitos de ser... (ALMEIDA, 2006).

E ainda: “sociedade civil, as associações... As igrejas também. A igreja católica trabalhou também, de certa forma”. (idem, *ibidem*).

Seria determinante a atuação da Associação Guarulhense para a Defesa da Cidadania (AGDC) criada em 1997, no auge da crise do governo de Néfi Tales, por empresários e outros representantes da sociedade civil guarulhense. Segundo informa a revista “Guarulhos Mudafala” a “AGDC chegou a reunir 46 entidades guarulhenses e centenas de profissionais de diversas áreas na mobilização que culminou, finalmente, com o início de uma nova era para Guarulhos” (GUARULHOS MUDAFALA, 2004, p.6). Figura de destaque da sociedade civil guarulhense, na época presidente da AGDC, é o empresário Luís Roberto Mesquita, que, pela ação contra a corrupção em Guarulhos, acabou recebendo o prêmio Integrity Award, concedido pela Transparency International (idem, p.7). A respeito do AGDC o empresário diz, na entrevista concedida a “Guarulhos Mudafala”, que ela “colaborou com a moralização e contribuiu para levar esperança de justiça à população (...), dando ainda “um exemplo ao país de que a sociedade é capaz de se mobilizar exigindo probidade” (idem, *ibidem*). Citando Montesquieu – “todo homem que detém o poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites” – o empresário Luis Roberto Mesquita afirma, ainda sobre a crise no exercício do poder em Guarulhos, que a certeza da impunidade contribuiu “para a ilimitada e abusada ação” de alguns dos governantes guarulhenses. Na avaliação da revista supracitada, além de idealizador e fundador da AGDC, Mesquita foi o “primeiro a encaminhar pedido de cassação do mandato de Néfi Tales”, tendo sido, ainda, o responsável pelas articulações que promoveram ação da justiça contra os desmandos e a corrupção que assolavam” Guarulhos.

Observe-se que a entrevista foi realizada praticamente às vésperas do pleito eleitoral que reeleger o prefeito Elói Pietá para seu segundo mandato, legislatura 2005-2008. Indagado sobre quem apoiaria, o empresário esquivou-se de responder, mas afirmou ter bom relacionamento com o prefeito, apesar da seguinte avaliação:

“creio que Elói (*Pietá*) e Jovino (*Cândido*) irão para o segundo turno. Elói é um bom administrador. Está mais presente, a par de tudo. Mas também vejo alguns defeitos nele: Elói é centralizador e não investiu no desenvolvimento econômico da cidade, mas é melhor que Ramos³¹ e

³¹ Ramos (Waldomiro), do PTB, foi preso em 1998 por corrupção. Alemão (Sebastião), do PSDB, foi um dos vereadores, como Ramos, que participou de várias manobras para evitar a instalação de inquérito na Câmara para apuração das

Alemão. Jovino tem suas qualidades em termos de boas intenções”. (In: GUARULHOS MUDAFALA, 2004, p.8).

A queixa do empresário a Pietá refere-se à não concretização, no início de seu primeiro mandato como prefeito (2001-2004), de parceria com o CDHU, por intermediação da Agência de Desenvolvimento de Guarulhos – AGENDE³², para a construção de residências para as famílias, morando no viário do Parque Industrial de Cumbica. E também para aumento na participação do custeio da Maternidade Jesus, Maria e José, que, segundo o empresário, era maior no tempo em que esta era gerida pela Santa Casa (idem, ibidem).

Na verdade, ocorreu em Guarulhos a aproximação de vários setores da sociedade civil em torno do combate aos desvios e irregularidades do poder público, tendo o início da ação sido deflagrada pelo então deputado estadual, Elói Pietá, que, em setembro de 1997, menos de um ano da eleição de Néfi Tales, “divulga documentos que comprovam a aquisição de extensas áreas rurais pela família de Néfi, iniciando investigação pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado”. (GUARULHOS MUDAFALA, 2004).

Observando-se a Figura 4.4, a seguir, sobre a evolução da receita e despesa do Município no período, é possível supor que, considerando que não havia investimento na educação ou despesas de custeio, visto ser a educação quase inteiramente assumida pelo Estado – à exceção da educação infantil, a qual, quase em sua totalidade, era ofertada por meio de convênios – em Guarulhos, ocorreu uma apropriação intensa e praticamente generalizada do público pelo executivo, legislativo e empresas privadas, como querem fazer crer os depoimentos até então registrados.

irregularidades do governo de Néfi Tales, mesmo após o Poder Judiciário ter decretado a indisponibilidade dos bens e a quebra de sigilo fiscal de Tales e secretários municipais de seu governo.

³² Na época, além de presidente da AGDC, o empresário acumulava também a presidência da AGENDE e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico de Guarulhos, tendo deixado o cargo, respectivamente, em abril de 2002 e novembro de 2003.

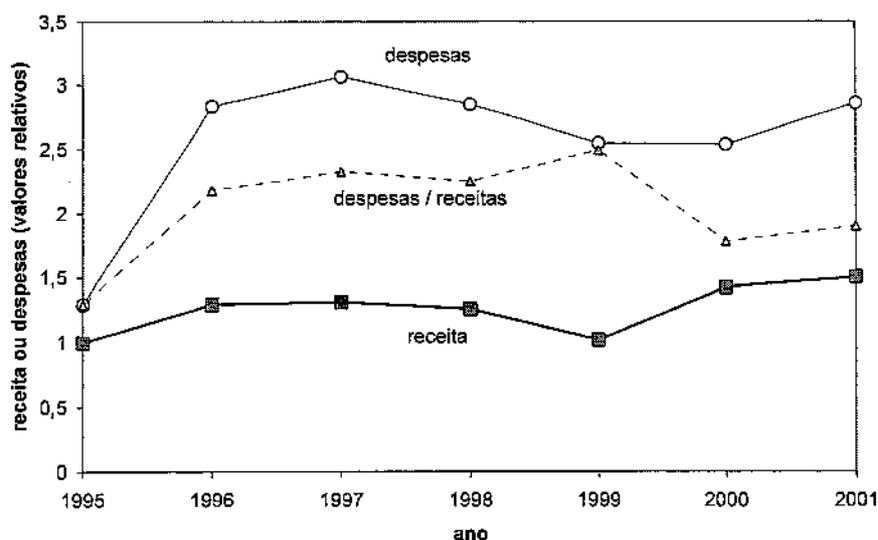


Figura 4.4 – Receita e despesas da Prefeitura Municipal de Guarulhos de 1995 a 2001, em valores relativos

Fonte: PMG – Secretaria Municipal de Finanças, 2003. (Base: receita de 1995).

Elaboração: MELLO, 2007.

Em tracejado, a relação receita / despesa.

Observe-se que a Figura 4.4 mostra evolução ascendente da receita municipal entre 1995 e 1997, um ligeiro declínio em 1998 em relação a 1997 e outro, bem maior, em 1999, praticamente atingindo o mesmo nível de 1995. A linha ascendente é retomada a partir de 2000.

Com a ressalva de que não constitui foco deste trabalho a análise das finanças do Município de Guarulhos, e, ainda, a título de ilustração, chamo a atenção para o desequilíbrio das finanças do Município, com despesas com valores acima do dobro das receitas de 1996 a 1999 (relação receita/despesa igual a 2,3, em média, neste período). A partir de 2000, coincidentemente com a saída de Néfi Teles e a posse de Jovino Cândido, esta relação decresce para valores de 1,8 em 2000 e 1,9 em 2001.

Reiterando a cautela que não é possível estabelecer uma relação de causa e efeito entre os dados mostrados acima e os fatos políticos ocorridos em Guarulhos no período assinalado, retomo algumas passagens destes, fartamente documentados pela mídia. A revista MUDAFALA, por exemplo, registra que logo poucos meses após sua posse, Néfi Tales havia adquirido “bens no valor de três milhões e oitocentos mil dólares” (MUDAFALA, 2004). Outra notícia, esta do “O Estado de São Paulo”, de 31 de maio de

1999, dá conta de que desde 1993 cresce o aumento dos gastos com a Câmara³³ guarulhense. Diz o jornal: “Em cinco anos, os gastos da Câmara de Guarulhos cresceram 158,23%, enquanto a inflação do período ficou em 54,34%, de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (IPC-Fipe). As despesas do Legislativo consumiram dos cofres municipais, de 1994 a 1998, R\$ 146,6 milhões”. (CÂMARA DAS FACILIDADES, 1999). Ainda, conforme o jornal, desde 1995 os balanços da Casa vinham sendo fechados com déficit. Para se ter idéia, em 1997 o déficit foi de R\$ 8,79 milhões contra R\$ 4,47 milhões em 1999. O maior déficit verificado, no entanto, foi de R\$ 13,65 milhões, na gestão de Fausto Martello, em 1998, sendo que boa parte da dívida correspondia a compromissos assumidos com fornecedores e prestadores de serviços entre 1996 e 1998. Fica-se sabendo ainda que, em 1999, a direção da Casa cortou horas-extra de funcionários e renegociou contratos com empresas prestadores de serviços, como medidas de contenção de gastos.

É significativa a fala de Alencar, vereador de Guarulhos pelo PT e líder do governo na Câmara, em relação ao cenário acima:

“ (...) Porque a cidade vivia numa política, não digo de coronéis, não era o caso, mas algumas lideranças que mandavam na cidade faziam uma política tradicional, totalmente fisiológica, totalmente interesseira, e o interesse não... Porque toda política é de interesses, mas os interesses eram totalmente para fins privados, fins particulares; não interesse público; (...)”. (ALENCAR, 2006).

No entanto, nunca dispuseram os municípios de tantos recursos públicos como os instituídos pela Constituição Federal de 1988, recursos esses advindos de transferências³⁴ federais e estaduais, além das receitas próprias (SOUZA, 2004, p.32). Acresça-se a esses recursos, a participação que passaram a ter os municípios na Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, juntamente com os Estados, em decorrência da Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. (idem, ibidem). Contudo, apesar do ingresso massivo de recursos, a implementação de políticas universais

³³ Como não tem receita própria, as despesas da Câmara são custeadas pela administração municipal, por meio do envio do duodécimo, ou 12 parcelas de um valor preestabelecido, encaminhadas mês a mês, conforme dotação orçamentária.

³⁴ Municipais: Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana (IPTU) e Imposto sobre Transmissão Inter-Vivos (ITBI); Estaduais: 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), 50% do IPVA (Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores), 25% da parcela estadual da Cide; Federais: 22,5% do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e 50% do Imposto de Transferência de Renda (ITR).

pelos governos locais só se daria após a mudança do desenho institucional, que pôs em prática mecanismos de recompensas e sanções bem como regras claras a orientar os investimentos (SOUZA, 2004), tal é o caso do Fundef que penaliza os municípios com a retenção de recursos vinculados.

É clara a percepção de professor Élson, secretário de Educação de Guarulhos na gestão de Jovino Cândido (1998-2000):

“Eu acompanhei mais ou menos uma modificação da cidade de Guarulhos de 76 pra cá e eu posso dizer o seguinte; visualmente, houve uma mudança significativa do ponto de vista de investimentos na cidade nos anos 80 em si especial, um crescimento vertiginoso. Em 88, com a mudança da Constituição, que deu diversos recursos para o município, e que, parece que transferiu várias obrigações, mas ampliou imensamente o orçamento dos municípios. Houve então um crescimento muito grande”. (ELSON, 2006).

A percepção é a de que o crescimento do Município se beneficiou de sua localização privilegiada e da instalação do aeroporto e também da desconcentração ocorrida em São Paulo, como mencionado anteriormente, sem grandes esforços do poder público. Ao contrário do que ocorreria no final dos anos de 1990, quando foram criados incentivos fiscais para subsidiar a economia guarulhense. Diz o ex-secretário de Educação:

“A conjuntura local em decadência e todo o quadro nacional também, fazia com que as pessoas tivessem menos interesse em estar, ficarem numa cidade dessa. E a guerra fiscal, em particular com o interior do Estado de São Paulo, e até com outros Estados, fez com que muitas empresas tivessem, como decisão, ir pra outros parques industriais. Em 99, sentiu-se a necessidade de criar a Lei de Incentivos Fiscais, que eu achei que foi mal feita. Tinha muitas brechas, não atendia plenamente o interesse do município e o interesse do empresário. Mas eu achei que foi um fato importante, porque teve uma iniciativa nesse sentido”. (ELSON, 2006).

De um passado inteiramente alheio à população local, a Câmara de Guarulhos passaria, no entanto, após a chegada ao poder do partido que mais se destacou no período a que chamo de redemocratização do Município, a saber, o Partido dos Trabalhadores, a votar projetos de interesse do bem público, compondo quase sempre com o executivo, sobretudo em seu segundo mandato.

Solicitado a avaliar composição e comportamento da Câmara, Alencar justificou o apoio que tem hoje o Executivo em decorrência de sua forte penetração popular.

“dos que foram reeleitos, a grande maioria foi para a base com o Elói (...). “Os novos (...) são vereadores novos mesmo; então também estão com o governo e perceberam que o governo do Elói é um governo que tem respaldo popular, que tem apoio popular, tanto que foi eleito no primeiro turno (*referência ao segundo mandato cujo pleito deu-se em 2004*). Tem a figura do Elói e também (...) esses vereadores (...) que não estavam na aliança (...) que apóiam o governo. Porque entendem que o governo é que traz... que avança na política pública na cidade de Guarulhos... (...) A relação com a Câmara (...) não é tranqüila em todo o momento, mas é uma relação respeitosa e é uma relação de apoio. Então a câmara apóia a gestão do Elói perante a cidade” (ALENCAR, 2006).

A análise do vereador dá conta ainda da mudança de legendas e da natureza da oposição. Veja-se:

“(...) tem um vereador (...) que saiu agora do PFL e entrou para o PT semana passada, mas está na base... apóia o governo. (...) O PPS está na oposição com um vereador. O PSDB tem dois e o PSOL, dois. O PSOL é ideológico; o PSDB aqui é uma oposição política (...) muito fraca. A oposição anterior era mais forte, tinha mais representatividade... Porque ela vinha de uma gestão anterior e a disputa era mais presente. Essa oposição (...) não foi reeleita e (...) ficou para trás”. (ALENCAR, 2006).

4.2.1 O caso Néfi Tales

A gestão de Néfi Tales pouco avançaria na instalação efetiva no Município do ensino fundamental, apesar da disposição de constituição de uma rede municipal própria, como será discutido no capítulo 5. Vários fatores teriam contribuído para o imobilismo do governo no tocante a esta questão em particular, mas também à da construção da rede própria de educação básica de Guarulhos conforme pressão da sociedade civil. Um dos principais fatores teria sido mesmo a improbidade administrativa, causa do afastamento e posterior destituição do prefeito pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

É útil lembrar a trajetória política de Néfi Tales, cujo perfil evoca elementos importantes do passado e presente de nossa história, da transição à questão da representatividade democrática, e diz sobre a arena política local, com a ressalva, no entanto, que se trata de mera ilustração, sem pretensão de avaliação da política guarulhense propriamente dita muito menos do emprego do ferramental da ciência política nessa evocação.

Observe-se que Néfi Tales³⁵ foi um dos fundadores do MDB – partido criado em 24/3/1966, no início do regime de exceção que se instalou no país, oposto à ARENA, criado na mesma época e de sustentação do governo militar – pelo qual iniciou a vida política como vereador da Câmara Municipal de Guarulhos, na legislatura 1969-1973. Nessa ocasião, presidiu a Comissão de Educação ao mesmo tempo em que compunha a Comissão de Bolsas de Estudo. Em 1974, ainda como membro do MDB, foi eleito deputado estadual à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), para o período 1975-1979, durante o qual presidiu a Comissão de Educação e apresentou programa sobre música popular brasileira na rádio de Guarulhos. Concorreu e ganhou, com 49.741 votos, a eleição para prefeito de Guarulhos em 1976, tendo exercido o cargo de 1977-1982, quando se descompatibiliza para concorrer à 10^a. legislatura de São Paulo, à qual acede na condição de segundo deputado mais votado pelo PMDB³⁶, com 107.370 votos, o que lhe valeu a presidência da ALESP entre 1983-1985. Era governador de São Paulo no período André Franco Montoro (1983-1986), primeiro governador eleito diretamente pelo povo, num cenário em que já se debatia a descentralização da educação pela vertente da municipalização e se engendrava o movimento pelas “Diretas Já”, que asseguraria o retorno à normalidade democrática. E prefeito de Guarulhos, Oswaldo de Carlos, eleito diretamente.

Na condição de presidente da Assembléia, Tales foi o voto de desempate que permitiu a escolha³⁷ de Mário Covas como prefeito do Município de São Paulo em 1985. Já como membro do PMDB, Néfi Tales exerce o cargo de deputado estadual na 11^a. legislatura – 1987-1991 – à qual acede com 55.544 votos, tendo, porém, em 1989, na

35 Cf. http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/integra_sessao/064aSO030623.htm/. Acessado em 20/11/06.

36 Criado em 1979, em substituição ao MDB, na fase da abertura democrática.

37 Indicada por Montoro, a candidatura de Covas teve 42 votos contra e 42 votos a favor, cabendo ao presidente da Assembléia o voto de Minerva. A eleição indireta para governadores e prefeitos de capitais mediante assentimento prévio da Assembléia Legislativa foi instituída pelo Ato Institucional n. 3, de 1^o de abril de 1966.

metade deste novo mandato, se transferido para o PRN³⁸, partido pelo qual foi Constituinte e líder na ALESP. Era governador de São Paulo, na época, Orestes Quércia (1987-1991), que deu continuidade à política de descentralização da educação do Estado, instituindo vários convênios com os municípios, um dos mais importantes o da municipalização, ao qual não aderiria o Município de Guarulhos. Data dessa época, 1990, a Lei Orgânica do Município, que rejeita claramente, em seu art. 14 do Ato das Disposições Transitórias, a municipalização, ao dispor que “o município não participará do programa de municipalização do ensino instituído pelo Estado”.

A visibilidade política de Néfi Tales no Estado entra em declínio no final dos anos de 1990, à exceção da notoriedade negativa ganha em decorrência de sua cassação como prefeito de Guarulhos, no breve período em que exerceu o mandato pela segunda vez, de 1997 a 1998. De fato, candidato à Assembléia Legislativa em 1990 pelo PRN e em 1994 pelo PDT, o político consegue apenas a suplência em ambas as ocasiões. Concorre então pelo PDT ao pleito municipal de Guarulhos em 1996, e é eleito com 277.835 votos, com quase 50% dos votos válidos. Toma posse em 1º. de janeiro de 1997, mas cerca de um ano depois, em 1998, é afastado do cargo pelo Ministério Público por improbidade administrativa, tendo seu mandato cassado pela Câmara Municipal de Guarulhos em dezembro de 1999. Preso em 2000, foi libertado por concessão de *habeas corpus*. No mesmo ano, concorre ainda à prefeitura de Guarulhos, desta feita pelo PST³⁹, em um pleito marcado pela atuação de movimentos da sociedade civil e de partidos de oposição ao governo – em prol da mudança na política local, vista pela população como corrupta e distante dos interesses da população – e do qual sai vencedor um partido de oposição, o Partido dos Trabalhadores, em sua primeira gestão no Município (2001-2004), com o prefeito Elói Pietá. A gestão de Néfi Tales é assim resumida pelo deputado estadual, Almeida:

³⁸ O PRN – Partido da Reconstrução Nacional nasceu do Partido da Juventude (PJ), criado no final do regime militar. Foi pelo PRN que se elegeu presidente da República, Fernando Collor de Mello, nas eleições diretas de 1989, a primeira após a redemocratização do país, e o vice-presidente, Itamar Franco, senador de Minas Gerais. Após o impeachment de Collor, o partido encolheria, mudando o nome para Partido Trabalhista Cristão (PTC) em 2000.

³⁹ O Partido Social Trabalhista – PST foi criado em 1988. Em 1993, transformou-se no Partido Progressista – PP, após fusão com o Partido Trabalhista Reformador – PTR, legenda partidária atuante nas eleições de 1985 e 1990, aliada do PRN de Collor. O PP já havia incorporado o Partido Progressista Renovador – PPR, nascido da fusão, em 1993, do Partido Democrático Socialista (PDS) com o Partido Democrático Cristão (PDC), dando origem ao Partido Progressista Brasileiro - PPB. Em 2003, foi absorvido pelo Partido Liberal – PL. O Partido Progressista Renovador foi um partido brasileiro formado com a fusão do PDS com o PDC em 1993. Concorreu nas eleições presidenciais de 1994 com Esperidião Amin, que ficou em sexto lugar. Acabou se fundindo com o Partido Popular em 1995, formando o Partido Progressista Brasileiro (PPB) que se transformou em Partido Progressista (PP) em 2003. In: <http://pt.wikipedia.org/>, acessado em 20/11/2006.

“Néfi Tales assume em 96 (*um governo*) desastroso sobre todos os aspectos; um governo onde começam as várias crises da prefeitura (*como a*) financeira. Os salários começam atrasar um mês, atrasa um outro e foi indo (...) eu diria quase que um crime organizado, decidindo as coisas dentro da prefeitura, porque tinha empresas de segurança. (*Eram*) muitas denúncias quanto a esta empresa de segurança, que recebia uma fortuna e não dava a segurança necessária ao patrimônio público. Nesse período, nós (*o Sindicato dos Servidores, presidido pelo entrevistado na época*) fizemos uma série de manifestações, greves e tudo mais”. (ALMEIDA, 2006).

Indagado se atrasar salários era uma prática de governos anteriores, o deputado não só replicou que não como sinalizou que o fato contribuiria para a apuração das irregularidades: “Olha, de atrasar pagamento não. (*Foi*) a gota d’água! Aí, na verdade, eu acho que os outros escândalos todos só foram (...) descobertos, porque começa a atrasar o salário do funcionário”. (ALMEIDA, 2006).

No artigo de “O Estado de São Paulo” de 31 de maio de 1999, destaca-se a seguinte passagem:

“A atuação do Legislativo guarulhense pode ser analisada em duas eras: antes e depois da saída do ex-prefeito Néfi Tales (PDT). Essa transição, porém, entre 1997 e 1998, foi muito conturbada. Os vereadores dividiram-se diante das denúncias de irregularidades e enriquecimento ilícito. Foram várias as tentativas para instalação de comissões de inquérito e processantes, mas os trabalhos só avançaram depois que Tales foi afastado”.

Foi um longo processo, que vai de agosto de 1997 a setembro de 1998, a apenas 6 meses do começo do mandato de Néfi Tales, quando são feitas as primeiras denúncias por Elói Pietá – então deputado estadual – quando a Justiça, a pedido do Ministério Público, afasta temporariamente o prefeito acusado, negando o recurso por este impetrado. O processo de cassação de Néfi Tales ilustra bem as práticas corporativistas de que se constitui o legislativo no país, bem como reitera a importância da participação da sociedade civil, entre outras, a Associação Guarulhense pela Defesa da Cidadania e a Ordem dos Advogados do Brasil, como elemento de pressão sobre os parlamentares e o cumprimento por estes de seu papel democrático.

Não é demais assinalar que, durante todo o processo, manobras e articulações da Câmara e do próprio prefeito conseguiram evitar instalação de Comissão Especial de Inquérito (CEI) para apuração das denúncias contra o Executivo, inicialmente sobre o aumento do contrato da Resilar e, posteriormente, de enriquecimento ilícito. É útil, creio, ilustrar o desenrolar dos eventos.

Em seguida às denúncias do então deputado estadual Elói Pietá sobre a compra de fazendas em Guaíra e Barretos pelo prefeito, por meio de “empresa supostamente de ‘fachada’” de sua propriedade, Orlando Fantazzini, também do PT, propõe na Câmara, em setembro de 1997, abertura de uma CEI. Assinaram a proposta de Fantazzini os seguintes vereadores: Edson Albertão do PT; Oswaldo Celeste do PPB; Victor Veronezi do PFL; e Sebastião Alemão do PSDB. O pedido seria arquivado pelo então presidente da Câmara, Fausto Martello do PPB, por insuficiência de assinaturas. Interessante registrar que em outubro, um mês depois do arquivamento do pedido de Fantazzini, dois vereadores – Waldomiro Ramos do PTB e Roberto Ribeiro do PMDB – que haviam se recusado a assiná-lo na ocasião, fazem-no. Curiosamente, retiram em seguida a assinatura e apóiam proposta de instalação de uma CEI do vereador Wanderley Figueiredo do PL, desta feita, porém, para investigar “possíveis irregularidades”. Por meio de advogados, Néfi Tales suspende os trabalhos com uma liminar.

Após análise do aumento no contrato da Resilar, Fantazzini retoma a investida contra o Executivo, apresentando novo requerimento que é desviado por Tales por meio do artifício da abertura de uma sindicância interna. Segue-se nova investida com o pedido feito por 7 vereadores para instalação de uma comissão de investigação. Assinam o pedido os dois vereadores do PT, Orlando Fantazzini e Edson Albertão; Obreiro Jackson, na época sem partido; Paulo Carvalho e Alexandre Kise do PL; Victor Veronezi do PFL. A cassação de Néfi Tales é pedida em 12 de dezembro de 1997 por causa da Resilar, porém, graças à manobra dos vereadores, que se retiraram do Plenário para reunir-se na sala da Presidente Fausto Martello – à exceção de Kise, Fantazzini e Albertão – não houve quorum para a sessão. Dois dias depois, em uma sessão extraordinária, o padre Renato Bernardes Duarte daria entrada a novo pedido de investigação, com base em denúncia de infração político-administrativa além de ato de improbidade. Tomando-se de surpresa os vereadores, a comissão foi instalada, com 14 votos favoráveis. Porém, como de acordo com o Regimento Interno, o assunto requeria sessão extra, específica para análise, a investigação acabou sendo cancelada.

Novas pressões por poder reiniciariam em 1998, ocasião em que vieram à tona comentários da tentativa de indicação do secretário de Esportes por Edson David (PMDB), e do secretário de Finanças por Waldomiro Ramos (PTB) e Roberto Ribeiro (PMDB).

Novo pedido de cassação do prefeito, desta vez sob a alegação de enriquecimento ilícito foi apresentado pelo padre Renato, em maio de 1998, tendo por resultado o bloqueio dos bens de Tales pela Justiça. Ainda em maio, no dia 27, proposta de instalação de comissão foi a plenário, mas acabou sendo arquivada, tendo votado contra os seguintes vereadores: Eduardo Soltur (Prona), Geraldo Celestino (PFL), Humberto Ramalho, suplente de Peter Pong (PDT), Obreiro Jackson (hoje PST), Paulo Roberto Cecchinato (PDT), Edson David e Roberto Ribeiro (PMDB), Waldomiro Ramos (PTB), Silvana Mesquita (PT do B) e Fausto Martello (PPB).

Em junho de 1998, foi encaminhado à Câmara pela Associação Guarulhense pela Defesa da Cidadania, e também pela Ordem dos Advogados do Brasil, novo pedido de cassação de Tales. Contudo, novas manobras impediram sua votação. Diante do fato, empresários da Resilar apresentaram novo pedido de *impeachment*, tendo conseguido, finalmente, aprovar a instalação de uma comissão para exame do caso.

Temporariamente, e a pedido do Ministério Público, Tales foi afastado pela justiça em setembro de 1998, tendo seu pedido de recurso sido rejeitado pelo Tribunal de Justiça na mesma ocasião. Em fevereiro de 1999, o TJ decidiu mantê-lo afastado por dois votos contra um, após cassação da comissão da Câmara do duodécimo por 16 votos contra cinco. Finalmente, Tales foi considerado culpado em março de 1999 pelas comissões da Resilar e do Banco Pontual.

O processo de cassação de Tales mobilizou praticamente toda a comunidade guarulhense. Apesar disso, a Câmara, a quem de direito cabia a cassação do prefeito, não só “vacilou na hora de apurar irregularidades”, como diria manchete de jornal da época, como fazia todo tipo de manobras para evitar a destituição do executivo guarulhense:

“Uma correlação de cúmplices (...) Era quase (...) impossível esperar que a Câmara desse a cassação do prefeito. Chega a um certo ponto que o juiz da cidade, Nadir, afasta o prefeito. (...) Neste período, a corrupção na Câmara era um negócio tão escrachado (*que*) quatro vereadores são presos

no final de sessão. A polícia entra, prende, e os caras saem todos de camburão da Câmara Municipal, inclusive o presidente da Câmara que era o Martelo na época. Aí foi um caos, uma situação terrível, logo depois da nossa greve. E aí o Néfi Tales é afastado. O Jovino, naquele período, era o secretário de Esportes (e) vice-prefeito. O Jovino monta uma barraca enquanto começa outra crise. Ele finca uma barraca na frente do gabinete do prefeito e começa a ir pra lá e despacha de lá”. (ALMEIDA, 2006).

Interessante observar o respaldo que tinha Néfi Tales da população antes de sua eleição. Notícia de jornal⁴⁰ informa que, no segundo turno, Tales registrou as propostas de seu governo em cartório, documento no qual se comprometia a:

“acabar com a corrupção, combater o roubo, o suborno, o superfaturamento, o desvio de verbas, (...) tanto na prefeitura quanto na Proguaru⁴¹, autarquias, prestadores de serviços à administração municipal e na relação com a Câmara e vereadores” (TALES apud CAMARA DAS FACILIDADES, 1999).

Segundo o jornal, eleito, o prefeito esqueceria suas promessas e se envolveria em escândalos, que acabaram por afastá-lo do cargo.

No entanto, a imagem de respeito que gozava junto à população era tão consolidada, que sua campanha, diz um dos entrevistados, foi:

“irrisória, com um papelzinho preto e branco, xerox; ele andando pela cidade... Poucas pessoas dele você via fazendo campanha. Mas a cidade tinha todo um histórico de rejeição a um grupo...” (ALMEIDA, 2006).

Para outra entrevistada, professora Zenaide Cobucci, da rede municipal de Guarulhos, ex-secretária adjunta da Educação no governo de Jovino Cândido (1998-2000), a força da imagem de Tales sobre a população residia no fato de ele ser professor:

“(...) A figura do Néfi Tales surgiu como um professor. As promessas na área da educação foram mais bem aceitas: - como é um professor, tem um histórico da educação! Então tudo que se falou em termos de educação foi mais ouvido. É aquela coisa de campanha. Você vê um professor dizendo

⁴⁰ In: Câmara das Facilidades, 31/05/1999.

⁴¹ Empresa municipal, que presta serviços de asfalto, iluminação pública, implantação de redes de esgoto e limpeza urbana.

que vai melhorar a educação, que vai municipalizar, que vai ampliar a rede”. (ZENAIDE, 2006).

“(…) Eu penso que houve esse movimento (*de aceitação da municipalização do ensino inicialmente na rede*) por ele ser um professor. Na campanha, as pessoas ligadas à educação acreditaram que ele ia investir mais em educação e em conhecimento!”. (ZENAIDE, 2006).

A percepção reafirma-se na seguinte fala do deputado estadual Almeida:

“eu vou dizer uma coisa, ele (*Tales*) teria condições, se não fosse essa resistência muito organizada dos setores da esquerda da cidade, do movimento sindical e principalmente do Partido dos Trabalhadores, ele teria condições, na opinião pública, de vencer esse debate, porque ele tinha prestígio”. (ALMEIDA, 2006).

Néfi Tales voltaria a se candidatar⁴² a prefeito, pelo PST, para a legislatura de 2001-2204, vencida por Elói Pietá, do Partido dos Trabalhadores, como se verá no capítulo a seguir.

Por fim, não poderia ser mais ilustrativo deste capítulo o depoimento seguinte:

“Guarulhos é uma cidade que cresceu assustadoramente (...) que (...) foi dobrando a população a cada quase 10 anos. (...) Muitos imigrantes ou muitas pessoas com situação de moradia precária e isso fazia com que a necessidade de vaga (*em escola*) aumentasse gradativamente. Então durante todos esses 30 anos, quem realmente sempre atendeu grande número da demanda foi o Estado. E a partir do ano 2000, então, houve pressão de sindicatos, movimentos populares, movimento moradia. (...) Dentro desses movimentos se discutia tudo: sobre a infra-estrutura, mas também se discutia sobre o aspecto de emprego, moradia, educação, saúde, vários impostos. (MENDRONI, 2006).

“Eu tou falando desses últimos 30 anos que eu estou aqui em Guarulhos. Então, vamos supor: eu mudei pra cá em 76; (...) em 79, (*houve*) a abertura democrática, a luta pela democratização. As reuniões aconteciam dentro da escola. Então aconteciam reuniões pra tratar da questão educacional, salarial e melhoria das condições da escola. Mas também se discutiam as outras questões: vaga, demanda, moradia. E articulava a população pra lutar junto pela escola pública e pelas condições de trabalho

⁴²In: <http://www.poolimobiliario.net/materias/>. Acessado em 5/12/2006.

na escola pública, por salário, por professor. E isso ia acontecendo, de modo que a população começava a participar”. (MENDRONI, 2006).

Finalizando, este capítulo teve a intenção de relacionar certas práticas do poder local guarulhense à ausência ou baixo atendimento à demanda por serviços educacionais, além de outros, não obstante o cenário de economia dinâmica e crescimento demográfico exponencial do Município. Ressaltou-se ainda a participação de vários atores sociais e políticos nos acontecimentos que acabariam por alterar o quadro político local, como pretendo mostrar no capítulo 5, a seguir.

CAPÍTULO 5

GUARULHOS: A MUNICIPALIZAÇÃO CONTESTADA

No capítulo 4, traço breve retrospectiva do crescimento econômico e da evolução demográfica do Município por cerca de quatro décadas, assinalando a demanda crescente por serviços educacionais. E examino o contexto político local dos anos finais de 1990, ressaltando acontecimentos que marcaram duas das três legislaturas examinadas no trabalho. Neste capítulo, abordo o processo de constituição da rede municipal de educação, destacando fatos e ação de atores sociais e políticos ligados ao PT e à APEOESP na condução desse processo, que acabam por alterar o quadro da educação no Município.

5.1 O percurso legal

O Município de Guarulhos disse não à municipalização do ensino fundamental em sua Lei Orgânica, de n. 12, de 23/02/90, muito antes da instauração do processo pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo junto ao Ministério Público, requerendo dos municípios o cumprimento da obrigatoriedade constitucional e legal de investimento no ensino fundamental. Entretanto, a peça chama a atenção não só por este fato, mas por incorporar, já em 1990, contrariamente ao que se poderia deduzir das práticas locais, disposições da Constituição Federal (C.F.) de 1988.

É no Título IX, Da Ordem Social, que se encontram no Capítulo I, sob o título Da Educação, os princípios e fins da educação no Município. Já no art. 187, que abre o Capítulo, atribui-se à educação a condição de direito fundamental do cidadão, “comprometida com o desenvolvimento pessoal do indivíduo, mas, sobretudo, com a solução dos grandes problemas da sociedade brasileira”. O papel imputado à educação de resolução dos problemas nacionais é curiosamente associado, no parágrafo único do mesmo artigo, à transformação do próprio indivíduo, que, segundo se entende, levaria ao “equilíbrio social nas instituições de ensino de educação infantil e de pesquisas nas relações familiares, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, no esporte, no lazer, nas manifestações culturais e nos contatos com os meios de comunicação social”. Interessante observar que o inciso II, também do artigo 187, assume integralmente o caput do artigo 206 da C.F., enquanto as alíneas de “a” a “h” reproduzem os incisos de I a VII do mesmo artigo constitucional.

De um modo geral observa-se que os artigos incorporam a Constituição Federal e até se antecipam a Lei n. 9394/96, chamando para o Município a responsabilidade pelo “provimento de vagas em número suficiente para atender a demanda do ensino nas modalidades: ensino infantil, pré-escolar, educação de jovens e adultos e educação especial” (art. 188.). O provimento das vagas nessas modalidades far-se-á com recursos dos três entes federativos, além de outras fontes (art. 189), sendo aplicado não menos que 25%, anualmente, pelo município naquelas modalidades de receitas resultantes de impostos (art. 190). Nesses recursos incluem-se investimentos na área da educação de deficientes, excepcionais e adultos analfabetos (parágrafo único do art. 190). A preocupação com a destinação do investimento é estendida no § 2º do artigo 191 a toda forma de convênio e de captação de recursos, quer junto a entidades de direito público ou privado, devendo estes ser “aprovados previamente pela Câmara Municipal, após parecer do Conselho Municipal de Educação”.

Merece também destaque a garantia da oferta da educação infantil (art. 196) na faixa de zero a seis anos em creches e pré-escolas. E causa estranheza o disposto para o ensino fundamental (art. 197), que menciona finalidade, duração e critério de ingresso, mas não deixa clara a responsabilidade do Município. Senão veja-se: “o ensino fundamental, com 8 (oito) anos de duração, obrigatório a partir dos 7 (sete) anos de , visa a propiciar a formação básica”. E o ensino supletivo (art. 204) é garantia na Lei Orgânica do direito que tem todo cidadão à educação, daí a sua extensão a todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

Também está presente no dispositivo a preocupação de que o investimento destinado à educação, quer consignado no orçamento municipal, quer proveniente de contribuições dos outros entes federativos ou oriundos de convênios, esteja de “acordo com o plano de aplicação que atenda às diretrizes do plano municipal de educação” (art. 191), cabendo ao “Conselho Municipal de Educação e à Câmara Municipal, no âmbito de suas competências (...), o papel de fiscalização das determinações constantes no artigo 191. (§ 1º).

Originariamente, o Conselho Municipal de Educação (CME) é tratado no art. 203 da Lei Orgânica, com a seguinte redação: “Fica instituído o Conselho Municipal de Educação, como órgão consultivo e fiscalizador do sistema de ensino municipal”. Posteriormente, o *caput* do artigo 203 seria alterado pela Emenda n. 15, de 18 de novembro de 1999, que dispõe que a regulamentação do CME se dará por meio de Lei a ser aprovada

na Câmara Municipal de Vereadores, devendo esta estabelecer competências para este órgão bem como disciplinar eleição de seus membros e normatizar seu funcionamento. A este dispositivo, seguir-se-iam dois decretos, o de n. 17.251, de 14 de julho de 1992, e o de n. 17.351, de 4 de setembro de 1992, e também a Portaria n. 3180, de 27 de junho de 1997, assinada por Néfi Tales, dando início ao funcionamento do CME. Interessante observar que os membros nomeados são, em sua maioria, funcionários públicos.

Dez anos se passariam desde a instituição do CME pela Lei Orgânica do Município até a votação da Lei Municipal nº 5.537¹, de 15 de maio de 2000, que também concentra as competências do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. São as seguintes as atribuições do CME, dadas pelo artigo 203 em seus incisos I e II:

“I - examinar e avaliar o desempenho das unidades escolares componentes do sistema municipal;

II - estudar e formular proposta de alteração de estrutura técnico-administrativa, da política de recursos humanos e outras medidas que visem ao aperfeiçoamento do ensino.

§ 2º O Conselho Municipal de Educação compor-se-á, de representantes dos órgãos públicos, de representantes dos trabalhadores da educação, alunos, pais e outras entidades da sociedade civil vinculadas às questões educacionais”.

Mais adiante, fica claro que caberá também ao CME a elaboração de proposta do plano municipal de educação com o objetivo de estabelecer prioridades e metas para o setor (art. 205), em consonância com o plano nacional e estadual, o qual deverá ser encaminhado pelo Executivo ao Legislativo para apreciação, com “estudos sobre as características sociais, econômicas, culturais e educacionais do ensino e educação, bem como, as eventuais soluções a curto, médio e longo prazos (parágrafo único).

Por louvável que seja a intenção subjacente nos dispositivos relativos ao CME, há evidências de que, mesmo após regulamentado nos finais dos anos de 1990 e início de 2000, jamais teve o Conselho acesso a planos de aplicação dos recursos municipais, quer pelo fato de não existirem, quer pelo descomprometimento histórico do

¹ De autoria dos seguintes vereadores: Edson Antonio Alberton, Abílio Martins, Gasparino José Romão Filho, Manoel Vicente dos Santos, Ng Jeuk Pong e Paulo Sergio Rodriguez Alvez.

governo municipal de Guarulhos com a *rex publica*, como visto no capítulo 4, ou mesmo pela intrincada relação estabelecida entre este e aquele órgão. A inoperância do CME, conseqüência provável de seu isolamento, é perceptível na fala de um de seus membros e presidenta por um ano, a professora Rosa Mendroni, como também a influência que teria nele a APEOESP. Diz Mendroni:

“Eu participava da educação, do conselho, desde sua fundação em 2000; a presidência sempre esteve nas mãos de Hosani, que era mais dessa área da esquerda da APOESP. Na verdade foi uma tarefa (...) resolver três problemas: primeiro, o esvaziamento do conselho (*que*) não dava quorum nas reuniões. Então eu tive uma primeira tarefa de recompor o conselho e fazer com que desse quorum nas suas decisões. Segundo, também era um período eleitoral e o conselho batia muito no governo. Então tive que fazer a conciliação”. (MENDRONI, 2006).

Chama ainda a atenção na Lei Orgânica do Município função (art. 202) atribuída ao Conselho de Escola – regulamentado pelo Decreto nº 16.446 de 22/4/1991, posteriormente modificado pelo Decreto nº 21.586 de 11/4/2002 – de “integração escola-família-comunidade, nas modalidades de educação infantil, educação fundamental, educação especial e educação de jovens e adultos” processar-se-á através do Conselho de Escola.

Há ainda dispositivos relativos: à realização do censo dos municípios analfabetos (art. 210), a preceder programa de alfabetização de adultos em caráter emergencial supervisionado pelo Conselho Municipal de Educação (parágrafo único); à instituição do ensino religioso ecumênico, de matrícula facultativa (art. 211); à segurança das escolas municipais, de responsabilidade do Município (art. 212); ao fornecimento de material escolar a alunos carentes da pré-escola, em conformidade com o art. 208 da Constituição Federal e art. 249 da Estadual.

E polêmicos, como a necessidade de criação do estatuto do magistério (art. 206) por projeto de lei do Executivo, cujo texto “deveria ser previamente discutido na rede municipal, com tempo hábil para apresentação de sugestões (parágrafo único), e a criação de universidade pública (art. 215) e gratuita, de responsabilidade do governo estadual ou federal”. O dispositivo ensejaria, posteriormente, a Lei Municipal nº 5.846, de 8 de julho de 2002, que autoriza a Prefeitura a construir e instalar universidade pública municipal.

Cabe também destacar o dispositivo que institui, nos dez primeiros anos, a partir da promulgação da Lei, a obrigatoriedade de o Município aplicar (art. 214) na manutenção e desenvolvimento do sistema de ensino o mínimo de 25% do total das receitas de impostos, provenientes de transferências, no atendimento prioritário, na ordem das seguintes modalidades de ensino:

I - educação infantil;

II - alfabetização de jovens e adultos com ensino profissionalizante;

III - ensino especial;

IV - ensino fundamental.

E, finalmente, ressalte-se que, apesar de o Município declarar em sua Lei Orgânica de 1990 a não adesão à municipalização nos moldes preconizados pela SEE, e dispositivos legais posteriores afirmarem a existência de um sistema próprio de educação, o fato é que eram poucas as escolas existentes da rede própria municipal no início da vigência do Fundef, sendo a demanda suprida substancialmente por escolas estaduais e pelas entidades conveniadas com a Prefeitura, como se verá ao longo deste capítulo.

5.2 A tensão entre a SEE-SP e o Município de Guarulhos

Do ponto de vista legal, o ponto de partida para a implantação do ensino fundamental no Município pode ser imputado ao ofício GS-nº. 217, datado de 18 de abril de 1997 e enviado ao procurador geral do Estado, Marcio Sotelo Felipe, pela secretária de Estado da Educação de São Paulo, Teresa Roserley Neubauer da Silva, solicitando representação perante o Ministério Público do Estado de São Paulo, por entender “ser a responsabilidade do Poder Público pela educação fundamental recorrente ao Estado e Município”. Argumentava a secretária, no documento anexo ao ofício referido, que:

“considerando que, no Estado de São Paulo, o governo estadual tem sido, praticamente, a única esfera governamental responsável pela manutenção e desenvolvimento do ensino público, esta Pasta acredita que deva partilhar com os Municípios a responsabilidade educacional, reivindicando que ambas as esferas governamentais – Estado e Municípios – recebam tratamento semelhante, respondendo solidariamente, por seus deveres constitucionais, conforme rezam os parágrafos 1º e 2º do artigo 208 da Constituição Federal (SÃO PAULO, 1997, p.2-3)”.

E que:

“ainda que a Constituição Federal determine que os municípios atuem prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, no Estado de São Paulo o poder local praticamente ignorou essa premissa e eximiu-se desta responsabilidade constitucional, *empregando os recursos destinados à execução nos níveis que bem entendesse* (g.m.) em detrimento do ensino fundamental obrigatório” (idem, p.8).

Mais adiante, a Secretária esclarece o que entende pelo não emprego pelo poder local dos recursos destinados obrigatoriamente ao ensino fundamental:

“Acostumada a não investir no ensino fundamental, a instância municipal de poder eximiu-se desta responsabilidade constitucional, empregando os recursos a ela destinados em outras despesas – como transporte gratuito, construção de estádios de esportes e até bolsas de estudos para alunos de curso superior – algumas, frontalmente em desacordo com os princípios constitucionais estabelecidos desde 1988”. (idem, p.11).

E oferece, ainda no mesmo documento, o argumento central do ofício, a saber, a obrigatoriedade, desde janeiro daquele ano, de os municípios contribuírem para o Fundo, independentemente da oferta deste nível ou de adesão à municipalização da educação. Veja-se:

“Nenhuma prefeitura será obrigada a municipalizar toda a educação fundamental, mas, sim, a contribuir para o fundo e, na forma da lei, ser responsabilizada pela oferta deste nível de ensino. *Isso não agrada aos que estão acostumados a gastar os recursos da educação como bem entendem.*(g.m.) (idem, p.13).

A exigência do cumprimento constitucional (art. 208) e da Lei 9.934/96 pelo poder local relaciona-se, considerando-se a análise da Secretária, ao contingenciamento dos recursos comprometidos com o ensino fundamental e à pressão pela expansão do acesso ao ensino médio, em decorrência da suposta “melhoria da qualidade no ensino fundamental”, a qual estaria “possibilitando que um maior número de alunos conclua as oito séries obrigatórias”. (idem, p.14). A exigência é clara:

(...) “os municípios terão que dar prioridade à educação obrigatória (ensino fundamental) e ampliar o atendimento à população menor de 7 (sete) anos de idade em escolas de educação infantil”. (idem, ibidem).

Como o Município de Guarulhos – um dos 625 municípios do Estado de São Paulo que não ofertava vagas no ensino fundamental em 1996, conforme afirma o documento do governo de São Paulo, baseado no Censo Escolar do MEC (idem, p.9) – e a esfera local reagiram à obrigatoriedade da lei no período de 1997 a 2005, é o que procurarei analisar a seguir, considerando documentos oficiais e notícias veiculadas na mídia, além de depoimentos de atores diversos envolvidos, sem contudo obedecer, necessariamente, à ordem cronológica dos eventos.

Inicialmente, cabe a suposição de que o Município de Guarulhos teria celebrado o Termo de Cooperação Intergovernamental com a SEE (Decreto Estadual n. 32.392/90), que previa construção de escolas em terreno municipal com recursos estaduais e que a administração destas fosse feita pelo município, conforme mencionado no capítulo 3 deste trabalho. A suposição fundamenta-se particularmente no Decreto Municipal n. 19.915, de 13 de junho de 1997, e do Decreto Municipal n. 19.916, de mesma data, assinados pelo prefeito Néfi Tales, que autorizam desapropriação de terreno para implantação de EMEI e escola estadual, respectivamente na Chácara Alemão e Jd. Primavera. Chama a atenção, nos referidos decretos, a disposição de construção de escola estadual não integrante de seu sistema de educação, apesar do respaldo do inciso II, artigo 63, capítulo II da Lei Orgânica do Município, que autoriza o Executivo a “decretar desapropriações por necessidade, utilidade pública ou interesse social e instituir servidões administrativas”.

Em 19 de maio de 1997, um mês após a data do ofício supracitado, o procurador-geral do Estado encaminhava ao procurador-geral da Justiça, Luiz Antonio Guimarães Marrey, o ofício GPG. nº. 512/97, no qual expunha e atestava a representação formulada pela secretaria do Estado da Educação de São Paulo sobre o descumprimento por parte dos municípios da obrigatoriedade constitucional de investimento no ensino fundamental, conforme se depreende da seguinte passagem:

“Consoante explicitado pela Senhora Secretária, em que pese a determinação expressa no artigo 240 da Constituição Estadual, e do artigo 211, da Constituição Federal, de que os Municípios devem garantir

prioritariamente, o ensino fundamental, o que se constata no Estado de São Paulo é o quase completo descumprimento desse dever por parte daquelas esferas de Governo, com evidentes prejuízos ao interesse das crianças nessa faixa escolar”. (PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 1997).

Recebido pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em 20 de maio de 1997, sob protocolo de n. 0027972/97, o Ofício GPG. n.º. 512/97 seria encaminhado à Promotoria de Justiça de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e da Juventude da Capital para análise, tendo sido apreciado pelo assessor da promotoria de Justiça, Márcio Pires de Mesquita, do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude e da Pessoa Portadora de Deficiência. Na apreciação da matéria, informava o assessor, em 16 de julho de 1997, ter sido esgotado o objeto de representação em questão no Município de São Paulo pela instauração de inquérito civil e propositura de ação civil pública por Maurício Ribeiro Lopes, Promotor de Justiça. Alertava, contudo, que:

(...) “o problema se apresenta relativamente aos 120 municípios do Estado que contam com rede própria de ensino, sem, contudo, fiscalização do cumprimento das disposições constitucionais e legais acerca da verba pública destinada à educação”. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1997, p.1).

Para acrescentar ser ainda mais grave a problemática em relação aos demais “504 municípios que sequer possuem uma rede própria para o oferecimento do ensino fundamental”. (idem, ibidem). E recomendar a “tomada de medidas eventualmente cabíveis em face dos municípios inadimplentes” (idem, ibidem), com o envio da cópia do expediente “a cada um dos Promotores de Justiça do Estado, aos quais são atribuídas as funções de execução, para a devida apreciação” (idem, ibidem), após reconhecer que “efetivamente incumbe aos Municípios a garantia de atenção às crianças de zero a seis anos de idade, bem como a oferta do ensino fundamental, o que, contudo, não vem sendo cumprido à contento no Estado de São Paulo (idem, ibidem).

Conforme parecer acima, cópia do Ofício GPG n.º. 512/97 teria sido recebida pelo Município de Guarulhos, como revela a seguinte passagem de documento enviado em 17 de novembro de 1997 pela secretária de Educação do Município de

Guarulhos, Maria da Graça Maranhão Dias Gonçalves, à Secretaria de Governo do Município:

“Cuida o presente de representação formulada pela senhora Secretária de Estado da Educação, através do Procedimento nº. 4/97, de 19 de maio de 1997, e do Ofício nº. 611/97, da Promotora de Justiça da Infância e da Juventude da Comarca de Guarulhos, encaminhados ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal, por meio dos quais são solicitadas providências no sentido de serem apurados os fatos relatados, referentes ao descumprimento, por parte dos municípios do Estado de São Paulo, das suas obrigações constitucionais e legais de prestação do serviço público de ensino fundamental”. (MUNICÍPIO DE GUARULHOS, 1997, p.1).

Na apreciação da mencionada representação, a secretária de Educação do Município de Guarulhos confirmava ser este um dos 625 municípios a não oferecer “sequer uma vaga para atendimento de crianças na faixa de 7 a 14 anos” (idem, ibidem), fato confirmado pelo Censo Escolar dos finais dos anos de 1990. No entanto, esclarecia que, em decorrência das determinações constitucionais e legais e em conformidade com a Lei Municipal nº. 4.036, de 9 de março de 1992, ter sido “criado, em maio de 1997, através do Decreto nº. 19.894, o Ensino Fundamental Municipal” (idem, p.2) estando em funcionamento “4 classes de 1ª. série na EMEIEF Paulo Freire, Cidade Soberana, neste Município, conforme Decreto nº. 19.895/97” (idem, ibidem) e previstas para 1998 “o funcionamento de 6 classes de 1ª. série e de 4 classes de 2ª.”. (idem, ibidem).

Com efeito, o Decreto nº. 19.894/97, assinado pelo prefeito Néfi Tales, institui no Município o ensino fundamental (art. 1º), compreendido como ensino regular e supletivo (art. 2º), e a rede municipal de ensino (art. 3º). E dispõe igualmente sobre o corpo docente, admitindo, a título de precariedade, o aproveitamento “na regência de classes do ensino fundamental professores da pré-escola em exercício” (art. 9º).

Interessante observar que, apesar de o Município já ter instituído legalmente o ensino fundamental em 1992, conforme se depreende de passagens anteriormente citadas, e reiterado sua criação e percentual de investimento com o Decreto Municipal nº. 19.895/97, é somente à época da representação da instância estadual junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo que o governo de N, iniciaria no Município de Guarulhos, ainda que timidamente, o ensino fundamental.

Observe-se, ainda, que o referido Decreto data de 15 de maio de 1997, o que denota que a criação do ensino fundamental em Guarulhos se antecipa em cerca de um mês ao envio do ofício do procurador Geral do Estado ao procurador Geral da Justiça do Estado de São Paulo, e em dois meses, aproximadamente, à manifestação do parecer da promotoria de justiça de São Paulo concluindo pela obrigatoriedade de investimento pelos municípios naquele nível de educação em, em atendimento ao requerimento da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE). Nessa perspectiva é plausível supor que a iniciativa tomada pelo Executivo guarulhense de criar a rede municipal de educação não tenha relação direta com a representação supracitada. Antes, acredita-se que ela se deva a vários fatores, compreendendo desde o quadro sócio-político de Guarulhos à tensão decorrente do processo de descentralização liderado pela SEE-SP e à pressão para que os municípios cumprissem a obrigatoriedade constitucional e legal de instituição e investimento no ensino fundamental, como mostra literatura a respeito (SOUZA, 2004) e discutido no capítulo 3 deste trabalho.

A suposição é respaldada na informação dada pela secretária de Educação de Guarulhos no referido documento que, por “várias vezes, interlocutores da Secretaria Estadual de Educação estiveram em Guarulhos, inclusive com o Sr. Prefeito, expondo os procedimentos necessários para a municipalização das escolas estaduais”. (idem, *ibidem*, p.3). Em decorrência, continua a secretária de Educação de Guarulhos, e:

“sensibilizado com a demanda escolar, ‘ad cautelam’, o Sr. Prefeito encaminhou à Câmara Municipal o Projeto de Lei n.º. 407/97, que tinha por objeto autorizar a Prefeitura a celebrar convênio com o Governo Estadual, por intermédio da Secretaria de Educação, objetivando a implantação e o desenvolvimento de programas na área de Educação”. (idem, *ibidem*).

Com relação à ajuda financeira, coincidentemente ou não, outros dispositivos legais da época revelam existência de cooperação entre a esfera estadual e municipal. Cite-se, como exemplo, o Decreto n. 19.915 e o Decreto n. 19.916, de 13/06/1997, que desapropriam terrenos no Loteamento Pq. Primavera, respectivamente de propriedade da Congregação Cristã do Brasil e de Roberto J. De Souza Murca², para

² O Decreto n. 19.917/97 ratificaria o nome do proprietário para Humberto Ricardo Anzoategui no lugar de Roberto J. de Souza Murca, conforme declarado no Decreto n. 19.917/97.

“implantação de EMEI e Escola Estadual” conforme dispõe o artigo 1º. de ambos os dispositivos legais. Curioso observar que não há, nos referidos decretos, menção a suposto convênio do Município com o governo do Estado, tampouco referência quanto à modalidade de ensino a ser ofertada pela escola estadual em questão e muito menos à natureza da operação. Com relação ao fato, entretanto, é possível supor que a origem legal tenha sido o Decreto n. 32.292/90, do final do governo de Quéricia, que autorizava o repasse de recursos para construção de escola municipal em terreno municipal, de responsabilidade do Município quanto à administração e alocação de recursos humanos e materiais. (Ver capítulo 3 deste trabalho, p.12). A instalação, contudo, de escola estadual em terreno municipal desapropriado com recursos do município não é esclarecida.

Ainda com relação ao documento enviado pela SME de Guarulhos à Secretaria de Governo, expondo as medidas tomadas pelo Executivo guarulhense face à representação da SEE junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo, o prefeito teria encaminhado, segundo informa a secretária de Educação de Guarulhos, proposta à Câmara, com vistas à revogação do art. 14 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município Emenda à Lei Orgânica do Município no. 3/97, impeditivo à municipalização nos termos propostos pelo governo do Estado. A proposta e o projeto de Lei nº. 407/97 seriam unanimemente rejeitados pela Câmara, configurando, no entender da secretária de Educação de Guarulhos, “um verdadeiro consenso público da urgente necessidade de ampliação da rede própria para trazer mais crianças de 7 a 14 anos aos bancos escolares”. (idem, ibidem). Na verdade, contribuiu sobremaneira a participação de alguns atores políticos locais, particularmente os ligados ao PT e à APEOESP, que mobilizaram profissionais da educação e a comunidade, levando-os a debater a questão na I Conferência Municipal de Educação (ver o item, neste capítulo), cuja resolução recomendava claramente a rejeição à municipalização.

Data de 26 de novembro de 1997 o ofício n. 3267/97-GP assinado pelo prefeito Néfi Tales, o qual foi enviado à promotora de Justiça da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude da Comarca de Guarulhos, Cristina Helena Oliveira Figueiredo, atestando o recebimento dessa instância do ofício n. 611/97, de 23 de outubro do mesmo ano, e as providências tomadas quanto ao procedimento n. 4/97, relativo à representação da SEE-SP junto ao Ministério Público do Estado, já mencionado. Confirmando afirmação da secretária de Educação de Guarulhos, o prefeito declara, no referido documento, o



funcionamento de 4 classes de 1ª série na EMEIEF Paulo Freire, Cidade Soberana, a partir de maio de 1997, em atendimento ao Decreto Municipal nº. 19.895/97.

O ofício incumbe-se ainda de anunciar a rejeição pela comunidade guarulhense tanto da municipalização, pela absorção das escolas estaduais, quanto da revogação do art. 14 da Lei Orgânica, de iniciativa do Executivo, que restringia a participação do Município no programa de municipalização do Estado. Anuncia, ainda, as medidas tomadas para a efetiva implantação do EF como a ampliação ou construção de escolas, além de projeto de lei para criação de 80 cargos de professor do ensino fundamental e realização de concurso público para seu preenchimento, em adição as 87 funções de professor de jovens e de adultos e 11 funções de professor de educação especial, em conformidade com o Processo Administrativo n.14.008/97.

Por fim, recebe o Município de Guarulhos, em 15 de abril de 1998, cerca de um ano após o início do processo de municipalização desencadeado pela SEE-SP, e em resposta ao ofício n. 3267/97-GP supracitado, ofício da promotora de Justiça da Infância e da Juventude da Comarca de Guarulhos, Ana Paula de Souza, datado de 30 de março de 1998, solicitando providências efetivas para implantação do ensino fundamental no Município conforme declaração do Executivo. A solicitação daria origem ao PA n. 41.869, datado de 27 de maio de 1998, assinado pela secretária de Educação de Guarulhos, constituído por minuta de ofício n. 1301/98-GP e relatório demonstrativo da situação da educação em Guarulhos e das medidas anunciadas no ofício n. 3267/97-GP, analisado mais adiante. (Ver no apêndice quadro ilustrativo do percurso legal da representação movida pela SEE-SP contra o Município de Guarulhos).

5.3 O movimento contra a municipalização em Guarulhos

O debate sobre a municipalização da educação em Guarulhos foi polêmico, tendo mobilizado as forças de oposição ao governo, com destaque para a atuação de alguns partidos e entidades de classe, respectivamente o Partido dos Trabalhadores e a APEOESP, como se verá ao longo do capítulo. A “questão da municipalização do ensino com absorção das escolas estaduais” já vinha sendo amplamente debatida em Guarulhos, como denota a realização, em setembro de 1997, das pré-conferências da educação com a participação de vários segmentos sociais. As pré-conferências, em número de oito, tinham

por objetivo a escolha de 500 delegados³ que participariam da 1ª Conferência Municipal de Educação, entre profissionais da área (50%) – professores, diretores, supervisores, coordenadores e outros – e representantes de pais e alunos (50%), além dos delegados natos, escolhidos entre os seguintes representantes: SE, CME, Conselho Tutelar, CMDCA, 1ª e 2ª Delegacia de Ensino. Ainda, tinha como pauta a discussão da “qualidade de ensino, a situação funcional, os problemas dos bairros”, e também a apresentação de propostas e sugestões para debate na 1ª Conferência Municipal de Educação. (Ver no apêndice quadro anexo de localização das pré-conferências por data e região).

As pré-conferências culminaram na I Conferência Municipal de Educação, criada pela Lei n. 4.954 de 9 de junho de 1997, a partir do processo n. 19933/97, de autoria do vereador Edson Antonio Albertão do Partido dos Trabalhadores, com regulamentação dada pela Portaria n.º. 4087, de 5 de setembro de 1997, assinada pelo prefeito Néfi Tales. A referida Portaria também instituiu a seguinte comissão organizadora, com representantes do município e de entidades de classes: Maria da Graça Maranhão Dias Gonçalves, secretária de Educação e presidente da comissão; vereador Edson Antonio Albertão (PT), representante da Câmara, Marieta Braga Paviato e Dalva Silva Ferreira, representantes da Secretaria de Educação, Maria Cecília da Silva, da AFUSE, Dagmar Fernandes, da UDEMO, Newton R. Lacerda Pontes Geral, do CPP, Oswaldo Aparecido Garcia, do Conselho de Escola, Maria de Lourdes Zanardi Daólio, representante da 2ª Delegacia de Ensino, Moacir de Souza, da APEOESP, David Fumio Gonçalves, do CMDCA, Aziz Salles Saker, da APASE, Josino Cordeiro da Ilva, do CMAPPD, Filomena Pantalena, da 1ª Delegacia de Ensino, Wagner Hosokawa, da UGES, Erotides Lacerda Ferreira, da STAP, Valderes Catarina Destri Utimura, Secretária Adjunta de Educação.

5.3.1 A I Conferência Municipal de Educação

A I Conferência Municipal de Educação de Guarulhos, amplamente noticiada pela mídia local, ocorreu nos dias 26, 27 e 28 de setembro de 1997, como previsto, tendo sido discutidos os temas conforme disposto no artigo 4º de seu Regimento Interno (TRIBUNA PAULISTA, 18 de setembro de 1997), a saber: educação infantil, formação continuada, plano de carreira de estatuto do magistério, gestão democrática e

³ Para a proporcionalidade ver, do capítulo V, os seguintes dispositivos: artigo 16, para os delegados natos; artigo 17 e 18, para representantes de pais e de alunos; artigo 19, para os profissionais da educação.

financiamento, educação profissionalizante, educação de jovens e de adultos, educação fundamental e municipalização, educação especial.

5.3.1.1 Resultados da Plenária

Relatório da Plenária do 3º dia de atividades realizada em 28/9/1997 (domingo) e coordenada pela Profª. Marieta Braga Paviato, da Secretaria de Educação, e pelo Prof. Moacyr de Souza, da APEOESP, sinaliza que o debate decorreu de forma democrática, com os delegados podendo manifestar-se livremente, quer de forma favorável ou contrária à posição do governo municipal. (Ver no apêndice quadro resumo dos temas e tópicos discutidos na plenária).

Alguns tópicos foram objeto de mais polêmica que outros. Por exemplo, cite-se a discussão sobre a manutenção ou não da equipe multidisciplinar de educação infantil lotada no Departamento de Assistência ao Escolar da Secretaria de Educação. Ocorre que a equipe, como se verá, era basicamente formada por psicólogos clínicos, com a atribuição de orientação sexual e profissional de jovens matriculados na rede estadual. Dividida quanto à discussão, a plenária acabaria aprovando o tópico por maioria, apesar de o serviço não se inscrever no rol das competências do Município.

Com base em alguns depoimentos, é possível supor que a polêmica e seu resultado se devam à participação ativa da categoria tanto nas pré-conferências quanto na Conferência. Admitindo-se a afirmação e levando em conta a questão política subjacente à Conferência – o não à municipalização – pode-se também supor uma composição de forças entre as lideranças de entidades e partidos que organizaram e conduziram o evento, com a finalidade de vetar a disposição da Secretaria Municipal de Educação de municipalizar as escolas estaduais. A seguir os resultados.

Educação Infantil

A discussão e votação do primeiro tópico – “implantação de fórum permanente de debates sobre questões da educação” – foram deslocadas para o tema da Municipalização do Ensino; não fica claro no relatório o tema do segundo tópico. Contudo, depreende-se da leitura que ele está relacionado ao investimento no ensino fundamental e sua instalação nas EMEIs. De todo modo, sabe-se que, acatando-se proposição da Profª.

Eneide Maria Moreira de Lima – atual vice-prefeita de Guarulhos, na época professora da rede estadual e sindicalista da APEOESP – sua redação foi alterada para:

“utilização dos 15% da arrecadação de impostos, além do retido no Fundão, na criação do Sistema do Ensino Fundamental para atendimento da demanda do Ensino de 1^a. a 8^a. séries, sem, contudo, a instalação dessa modalidade, ocupar os atuais espaços físicos das EMEIs existentes”. (MUNICÍPIO DE GUARULHOS, 1997).

O debate do tópico denota a tensão quanto à discussão sobre a municipalização do ensino fundamental pela absorção das escolas estaduais ou utilização de vagas suprimidas à educação infantil. O tópico teve defesa da Profa. Marieta, que justificou que a instalação das 1^{as}. séries nas EMEIs não se devia à ociosidade destas – revelando assim a tensão quanto ao fato – e sim à de implantação do EF, além de uma demanda dos delegados de ensino (idem, ibidem). A delegada afirmou ainda que a intenção do Executivo era a de implantar o EF por meio da construção de escolas, anunciando igualmente que seriam realizadas reuniões de esclarecimento com os diretores das escolas em questão sobre o compromisso do governo de investimento dos 15% na construção de escolas a partir de 1998. Nessa direção foi solicitada a inclusão da palavra “provisoriamente” na deliberação. A razão para a ociosidade não é esclarecida no debate.

Subjacente à tensão quanto à ociosidade de vagas na educação infantil está a crença de que investir no EF implicaria na redução ou mesmo abandono da oferta da EI pelo Município. Tal é a fala de uma das delegadas, Profa. Roseli, professora da rede municipal, ao referir-se à determinação do governo municipal de instalar, ainda que provisoriamente, o EF nas EMEIs ociosas. Diz então que “a solução representa a adoção do ‘princípio da exclusão’”, vez que entende que não se pode acabar com a recreação. Dada à falta de consenso, a questão ficou de ser debatida e votada posteriormente, o que foi feito após deliberação sobre o décimo-segundo tópico, e duas novas redações.

A primeira redação – “utilizar-se dos 15% dos impostos na criação do Sistema de Ensino Fundamental para atendimento à demanda sem que seja fechada qualquer classe da Pré-Escola” (PMG, 1997, p.1) – foi apresentada pela Profa. Eneide, e a segunda – “que os 15% dos impostos sejam destinados ao Ensino Fundamental, para a construção de prédios escolares, e que, excepcionalmente, no ano de 1998, sejam as 1^{as}. séries do Ensino Fundamental implantadas nas EMEIs, deduzidos os salários dos

professores” (idem, ibidem), pela Profa. Marieta. O ponto de vista da primeira proposta era a instituição do EF por meio de construção de prédios, em 1998, com ampliação da oferta de EI em prédios alugados (sugestão da delegada Jaqueline), rejeitando-se a garantia pelo governo de uso provisório das EMEIs para instalação do EF. O argumento a sustentar a segunda proposta era que o Plano Plurianual garantia verbas para a construção de escolas de EF e que o Estado não iria atender às 1as. séries nos locais onde ocorreria instalação da rede própria, sem contar que a instituição do EF beneficiaria a população. Questionada pela delegada Rosária se haveria garantia de atendimento dos núcleos de pré-escola, a Coordenadora Marieta afirmou depender das possibilidades. Ao término do debate e colocadas em votação as duas propostas, foi aprovada, pela maioria dos delegados, a proposta da Profa. Eneide .

Não foi possível identificar inteiramente o assunto do terceiro tópico; no documento, consta apenas a referência “prejudicado”. Mas, pode-se deduzir pelo encaminhamento da deliberação – que diz ter sido parte da questão objeto de proposta anterior e que a parte referente à garantia do atendimento dos especialistas seria discutida no tópico seguinte – se tratar da implantação do EF em EMEIs ociosas e do destino a dar à equipe multidisciplinar, objeto do 4º tópico, a seguir.

O quarto tópico do tema educação infantil foi o da manutenção da equipe multidisciplinar de educação (DAE). O debate centrou-se na pertinência da manutenção do DAE, pela divergência com relação à natureza do serviço, se educacional ou não e à imputabilidade deste à verba destinada à educação. Um dos argumentos favoráveis declarou se tratar o serviço apoio à manutenção à qualidade do ensino. Os que se declararam contra lembraram que, apesar de bom, o serviço não se relacionava diretamente ao ensino, não devendo, portanto, “fazer parte das despesas com a educação”. Colocada em votação, a proposta de manutenção do DAE foi aprovada pela maioria dos delegados.

Com efeito, pode-se deduzir do depoimento de um dos entrevistados, que se tratava de um departamento constituído por psicólogos com atribuições mais de assistência clínica que escolar. Diz o entrevistado:

“Eu ingressei na rede em 95. Em setembro de 95, por um concurso público como psicólogo. Na época, o concurso havia sido feito para a Secretaria de Saúde e como houve uma necessidade muito grande na Secretaria de Educação e, também na época, os psicólogos trabalhavam num departamento separado – não havia essa integração que há hoje com a pedagogia – tinha um departamento específico dos psicólogos e eu

acabei ingressando e trabalhando na secretaria de educação como psicólogo”. (JOÃO, 2006).

E ainda:

“Nós trabalhávamos com orientação à sexualidade e orientação profissional. E o atendimento era mais especificamente para a...*(interrompeu a fala)*. Como a secretaria municipal não tinha atendimento para o adolescente, nosso atendimento era para adolescentes da comunidade que eram alunos do Estado, das escolas estaduais. Nós fazíamos esse trabalho de orientação à sexualidade com pais e adolescentes. Nas escolas nós fazíamos esses atendimentos e fazíamos também grupo de orientação profissional, tanto para a comunidade, quanto para essas escolas”. (idem, *ibidem*).

Indagado sobre a idade dos adolescentes e das características do trabalho, o entrevistado declarou:

“Era a partir de 16 anos. Dezesseis, 17 anos, que estavam na finalização do ensino médio e eram encaminhados para orientação profissional. Eram adolescentes que tinham essa demanda, da escolha profissional. A gente trabalhava muito com a lógica da questão da responsabilidade da escolha. (...) Não era orientação vocacional, mas sim orientação profissional”. (idem, *ibidem*).

Solicitado a esclarecer se o serviço era mesmo prestado em escolas da rede municipal e para jovens daquela faixa etária, o entrevistado fez a seguinte fala:

“É. Dentro da rede municipal de educação, dentro da Secretaria de Educação. E ele *(o serviço prestado)* não fazia o atendimento especificamente dos adolescentes da rede municipal porque o único público que tinha da rede municipal, nessa faixa etária, era o do ensino supletivo que não era da rede. (...). Porque a rede na época não tinha assumido como rede pública o ensino de jovens e adultos. Inclusive, isso foi um dos motivos do encerramento desse trabalho, porque a demanda atendida – e na época a gente não tinha uma política para o adolescente, para o jovem – a demanda era toda para a rede estadual de ensino”. (idem, *ibidem*).

Da fala do entrevistado percebe-se que o serviço era destinado à orientação profissional de jovens do ensino médio, não relacionado, portanto e diretamente, ao ensino. Nestas circunstâncias não poderia mesmo ser mantido com recursos da educação. Chama atenção ainda o fato de que, mesmo que a natureza do serviço fosse educacional, não poderia ele, ainda assim, ser financiado pela educação uma vez que se destinava ao ensino médio, modalidade não ofertada pela rede municipal de Guarulhos e tampouco a EJA, na época ainda não assumida pelo Município. Causa finalmente estranheza não só o Município chamar para si, na Secretaria de Educação, a prestação desse serviço – que até poderia se justificar se alocado em órgãos de assistência social – como o fato de ele se destinar exatamente a alunos do ensino médio da rede estadual e entidades conveniadas, por exemplo. Finalmente, o serviço de assistência escolar, mais especificamente a função do psicólogo, passaria a ser discutida, já no governo anterior ao atual, de outra perspectiva, incorporando mais a questão educacional do que a visão clínica do atendimento. Na visão de um dos entrevistados:

“Foi em 97 (*na verdade maio de 1999*), a partir de toda uma questão política no município, que houve a cassação do prefeito Néfi Tales. E aí ele assumiu (*referência a Élson*), acho que já no meio do mandato do Néfi. Foi antes de 2000. Nesse trabalho do Élson (...) senti que houve mudanças significativas; inclusive nós contamos com uma assessoria, vinda, se não me engano, de Santo André; um pessoal de Santo André. Começou a se fazer a discussão de que o trabalho da psicologia não tinha que ser neste olhar clínico, mas de uma leitura mais institucional, uma questão mais ampla”. (JOÃO, *idem*).

(...)

“essa mudança na lógica do atendimento da psicologia, de uma psicologia clínica por um psicologia mais institucional, uma psicologia mais escolar mesmo, eu acho que era – aí é uma avaliação que eu faço – aí já eram sinais, indícios de que tinha uma mudança no olhar e na concepção da educação”. (*idem, ibidem*).

Mas é somente com o novo governo, eleito para o mandato 2001-2004, que seriam adotadas claramente duas estratégias de ação para o psicólogo servidor, a saber, o da área educacional e o da área da saúde. Veja-se:

“A mudança significativa foi na concepção de educação e, claro, a partir de um planejamento. Quando houve a junção desses departamentos – o departamento de Assistência Escolar e o antigo (*o DAE*) DNTOE, que hoje é o DOEP - e que a gente tinha um olhar psicológico clínico e um olhar pedagógico escolarizado e dentro de uma lógica de horizontalidade, de gestão democrática e, principalmente, no investimento na formação”. (JOÃO, *idem*).

(...)

“e aí (...) foi oferecida a possibilidade de escolha: as pessoas que queriam fazer parte desse processo, dessa mudança na educação, que queriam continuar na educação (isso mais especificamente com os psicólogos); e aqueles que não queriam permanecer na educação. A gente teve algumas pessoas que não quiseram permanecer, que foram para a Secretaria de Saúde, até por uma identificação com o trabalho clínico e, acho, que a grande maioria permaneceu no DNTOE”. (*idem, ibidem*).

A estratégia significou alteração substancial no quadro funcional, culminando com a reestruturação de departamentos e mesmo de secretarias. A medida requereu negociação da qual se ocupou tanto a diretora do Departamento de Normas e Orientação Pedagógica (DNTOE), Prof^a. Lindabel Delgado Cardoso, quanto a própria secretária e vice-prefeita, Prof^a Eneide Maria Moreira de Lima, conforme depoimento:

“Não foi fácil a junção do psicólogo com o pedagogo, até a Lindabel falou que houve um casamento e que este não foi muito fácil... Houve uma resistência nesse sentido tanto da pedagogia, de entender que não deveria ser uma educação escolarizada, mas uma educação mais ampla, quanto da psicologia de entender que não seria uma psicologia clínica. Então houve necessidade das pessoas se manifestarem e se reestruturarem como sujeitos atores dessa política. Houve a possibilidade das pessoas optarem ou não permanecer nesse trabalho”. (*idem, ibidem*).

(...)

“Nesse período tinha toda uma discussão dos psicólogos: o psicólogo fazia aqui seis horas de trabalho – que foi uma conquista e tal – e como teria o plano de carreira e o psicólogo não fazia parte disso, por uma questão da LDB (o psicólogo, em poucas prefeituras, faz parte por conta de uma discussão sobre verba, e tal), mas havia toda uma discussão dos psicólogos de querer fazer parte desse plano de carreira. Houve toda uma conversa com Lindabel e com Eneide na época (*em 2001*); Heloísa (*assessora da secretaria de Educação na época, e, posteriormente, secretária adjunta de Educação, entre 2003-2006*) também esteve à frente disso. Houve uma luta, a própria Eneide assumiu a coordenação dessa discussão e trouxe a proposta. Queriam fazer parte, sim, do quadro de

psicólogos, mas para não haver essa distinção de pedagogos com 8 horas e de psicólogos com 6 horas, todos os psicólogos passariam a ser psicólogos escolares, com uma carga horária de 8 horas diárias ou 40 horas semanais”. (idem, ibidem).

A função do psicólogo na área da educação havia sido instituída por meio do artigo 209 da Lei Orgânica do Município, com a finalidade de prestar serviços descentralizados, preventivo, com atendimento à toda comunidade. O artigo 209 foi posteriormente alterado pela Emenda n. 12, de 23 de fevereiro de 1999, que institui equipe técnica multidisciplinar para prestação de serviços exclusivamente vinculados ao ensino, conforme segue:

“Art. 209. O Município deve garantir a participação da equipe técnica multidisciplinar para prestar serviços vinculados ao ensino, visando à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais nos níveis: I - Educação Básica (Educação Infantil, Educação Fundamental e Ensino Médio); II - Educação Especial; III - Educação de Jovens e Adultos; e, IV - Ensino Profissionalizante.

§ 1º Caberá à equipe técnica multidisciplinar assessorar os profissionais de ensino da Rede Municipal de Ensino Público no processo ensino-aprendizagem, visando à compreensão e à otimização dos processos cognitivos, da formação da personalidade, das relações interpessoais, do desenvolvimento físico, das condições sociais e da comunicação.

§ 2º Constituem a equipe técnica multidisciplinar os Psicólogos, Fonoaudiólogos, Assistentes Sociais, Psicopedagogos, Fisioterapeutas e Terapeutas Ocupacionais lotados na Secretaria de Educação.

Contudo, apesar do mérito de ter vinculado a função da equipe multidisciplinar, resta ainda o fato de que o dispositivo apontava para o exercício da função prioritariamente em modalidades de ensino não ofertadas pelo Município, o que na prática poderia significar cessão de servidores municipais à rede estadual ou privada, como lembram alguns entrevistados adiante.

Ampliação das creches sem parceria foi o quarto tópico do tema educação infantil. A argumentação favorável sustentava ser a matéria de competência do poder público assim como o pagamento de impostos era da responsabilidade dos empresários. Venceu, porém, o argumento de que deveria haver parcerias com entidades sem fins

lucrativos, que “já atendem nossas crianças através de convênios”. Colocada em votação, a proposta foi rejeitada pela maioria dos delegados.

O sexto tópico do tema foi o da “ampliação das EMEIs e creches municipais para atender à demanda”, o qual foi aprovado por unanimidade sem defesa de posições favoráveis ou contrárias.

A ausência de debate quanto a este tópico revela o consenso quanto a, de um lado a inexistência de oferta de vagas na educação infantil em Guarulhos e, de outro, a necessidade e mesmo a preferência por esta modalidade de ensino. Quanto ao primeiro, não poderia ser mais categórica a fala de Marisa de Sá, atual secretária adjunta da Educação, acumulando também o cargo de diretora do Departamento de Alimentação e Suprimento Escolar (DASE) da Secretaria de Educação:

“A educação infantil praticamente não existia em Guarulhos (...). As crianças iam direto para a primeira série, não passavam pela pré-escola e nem pela creche por que não tinha (...) só se conseguisse pagar uma escolinha particular, e, normalmente de fundo de quintal (...). No Pimentas mesmo não tinha; escola particular também não tinha” (MARISA DE SÁ, 2006).

A “construção de escolas de ensino fundamental em caráter de emergência” constituiu o sétimo tópico. Sem defesa de posições favoráveis ou contrárias, foi deliberado que a questão “permaneceria em aberto para discussão e votação posterior”. (idem, p.2).

O oitavo tópico refere-se à “estrutura física, recursos humanos e materiais para funcionamento adequado das EMEIs”. Posta em votação, a proposta foi aprovada sem defesa de posições favoráveis ou contrárias.

O nono tópico diz respeito aos “critérios para que os professores da pré-escola possam assumir o ensino fundamental” e também à “alteração da nomenclatura para Professor de Educação Básica”. Foi deliberado que o tópico seria votado como tema do tópico Plano de Carreira.

Foi aprovado por unanimidade o décimo tópico relativo à construção de EMEIs

Já o décimo-primeiro tópico, o referente à “equipe multidisciplinar” ficou “prejudicado por ter sido votado no 4º. tópico”.

Finalmente, o décimo-segundo, a “substituição de salas de recreação da pré-escola por salas de 1^a. série” e também a “fixação de número máximo de 30 alunos por sala” foram prejudicados. O primeiro por já estar contido na votação do segundo tópico. E o segundo, “por ser matéria constante do Regimento Único da Rede Municipal de Ensino Público”.

Gestão democrática

O primeiro tópico deste tema, “cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente e do artigo 227 da Constituição Federal”, não teve defesa de posições favoráveis ou contrárias e o tópico foi aprovado por unanimidade.

O segundo tópico, relativo à “cobrança de construção de escolas de ensino fundamental, nos locais onde houver supressão de vagas, por todos os Conselhos”, também foi aprovado sem defesa de posição favorável ou contrária.

O “Conselho Gestor deverá ser órgão fiscalizador de todas as verbas destinadas à educação e não somente do Ensino Fundamental” constituiu o terceiro tópico, que foi aprovado igualmente por unanimidade, sem defesa de posições favoráveis ou contrárias.

O quarto tópico, a “campanha pela maior participação da comunidade no Conselho Gestor”, foi aprovado por unanimidade, com o acréscimo apresentado pela delegada Zélia de que os pais deveriam ser eleitos no Fórum de debate e não na Conferência, como pretendido pelo delegado Edson.

O “Conselho Gestor composto de membros da comunidade escolar (pais, alunos, professores e funcionários)” foi o quinto tópico do tema gestão democrática. Em relação ao tópico, Profa. Eneide defendeu a retificação da redação para “Conselho Gestor composto, também, de membros da comunidade escolar (pais, alunos, professores e funcionários)”. A proposta com a alteração dada foi aprovada pela maioria dos delegados, após defesa do delegado Wagner da instituição de representação de alunos no Conselho Gestor e sua rejeição pela delegada Dalva, sob a alegação da não existência de amparo legal para a medida, “pelas naturais limitações decorrentes da idade dos representantes do Ensino Fundamental”.

O debate quanto ao sexto tópico – “rever a composição e o caráter do Conselho Municipal de Educação, garantindo a paridade entre trabalhadores e usuários em

educação, com a indicação feita pelos pares, a ampliação da natureza do órgão para deliberativo e normativo, mandato de dois anos e redução do mandato do atual conselho” – girou em torno da redução do mandato e composição do órgão. Na sua concepção original, a proposta foi defendida pelo delegado Adão⁴, ex-conselheiro e atual diretor da rede municipal, e pela delegada Maria Helena, atual secretária do Trabalho. Proposição do delegado Fantazzini alterava a Lei Orgânica para garantir a composição do órgão. Informação da coordenadora Marieta dava conta de que a redução do mandato dos conselheiros para dois anos já havia sido objeto de decreto do prefeito Néfi Tales. A secretária de Educação manifestou-se pela manutenção do Conselho como se encontrava. Posta em votação, a maioria dos delegados aprovou a redação original. Em 2002, na gestão Pietá, seria baixado o Decreto n. 2158 de 11 de abril, alterando alguns dispositivos do Decreto n. 16.446, de 22 de abril de 1991, em atendimento à proposta contida no tópico.

A constituição paritária dos Conselhos Regionais de Educação (50% usuários e 50% de profissionais de educação) envolvendo os conselhos de escolas, ou sétimo tópico, foi aprovada pela maioria dos delegados, sem defesa de posição favorável ou contrária, a proposta.

O oitavo tópico do tema, a “criação da União dos Conselhos Municipais de Escolas Municipais e Estaduais no Município” foi aprovado pela maioria dos delegados, sem defesa de posição favorável ou contrária.

Finalmente, o último tópico, a “admissão de diretor por concurso público”, foi defendido pelos delegados Hamilton, Eneide e Zélia, com eleição pelo período de dois anos e possibilidade de destituição. Foi aprovada a redação original, segundo defesa dos delegados Rubens e Lúcia, que sustentaram a possibilidade de ingerência político-partidária e ideológica no caso de eleição, argumentando ainda a possibilidade de afastamento ou suspensão no período probatório de experiência. A mudança não ocorreu no primeiro mandato da atual gestão.

Plano de carreira

Foi encontrado um único tópico referente ao tema, a saber, “cronograma de discussão ampla na rede municipal de ensino público”, que foi aprovado por

⁴ Adão Rodrigues dos Santos, na época professor do Município e membro do Sindicato dos Servidores.

unanimidade, sem defesa favorável ou contrária. Com relação ao tema, diga-se que, em 23 de outubro de 1998, cerca de um ano depois da realização da I Conferência, o vice-prefeito Jovino Cândido – no exercício do cargo em decorrência do afastamento de Néfi Tales – baixaria a Portaria n. 3179/98-GP, constituindo grupo de trabalho. Este, presidido pelo Prof. Élon Roberto de Souza e formado, basicamente, com servidores municipais – diretores, professores e especialistas em educação de escolas municipais além de representantes sindicais – devia proceder à elaboração de proposta de projeto de lei municipal referente ao Plano de Carreira do Magistério Municipal de Guarulhos. Entre outras, destacam-se as seguintes pessoas: Profª. Zenaide Evangelista Clemente Cobucci, que ocuparia o cargo de secretária adjunta de Educação na gestão Jovino; Miguel Choueri e Sebastião Almeida, ambos do sindicato dos servidores e filiados ao PT, que integrariam o governo de Pietá, no primeiro mandato, respectivamente nos cargos de secretário de Governo e presidente do SAAE. Apesar de debatido ainda no governo de Jovino Cândido, o referido Plano só viria a ser aprovado em 2005, no primeiro ano do segundo mandato do atual governo, com a Lei n. 6.058, de 4 de março, com as alterações dadas pela Lei n. 6122, de 23/3/2006.

Educação especial

O primeiro tópico deste tema, “formação continuada para os professores e toda a equipe da unidade escolar”, foi defendido pela delegada Helena, com o acréscimo de que os cursos deveriam ser pagos pelo Município. A proposta foi aprovada pela maioria dos delegados. A atual gestão encampou integralmente a proposta já no início do primeiro mandato. Formação continuada para os profissionais da rede permanece uma das principais metas⁵ do governo atual, em seu segundo mandato.

O segundo tópico também foi aprovado pela maioria dos delegados. O tópico refere-se ao “apoio técnico do pedagogo, psicólogo e fonoaudiólogo diariamente nas escolas e demais profissionais necessários”, com exclusão do termo ‘diariamente’, conforme sugestão da delegada Geni, em reiteração à delegada Dalva, que sustentou a inviabilidade da presença diária dos profissionais nas escolas.

⁵ Para saber mais, ver a dissertação de Mestrado de Lindabel Delgado Cardoso, 2005. Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas.

O terceiro tópico – “realização do censo dos deficientes nas escolas municipais e estaduais no município e a adequação das escolas” – foi retirado face à informação da presidenta do CMPPD, Silvana Mesquita, de que o Censo já vinha sendo realizado.

O quarto, “iniciar um projeto para divulgação ampla do tema inclusão”, recebeu proposição da delegada Juana de elaboração de um cronograma com o CMPPD para discussão na rede municipal de ensino público, a qual foi aprovada por unanimidade.

Com relação ainda ao tema, o documento assinala a existência de outros tópicos, sem identificá-los. Informa, no entanto, que todos foram votados e aprovados em um único bloco pela maioria dos presentes.

Educação de jovens e de adultos

Não foi possível inferir do relatório que tópicos estavam contidos no tema. A única menção encontrada foi: “Todos os tópicos foram aprovados pela unanimidade dos delegados”. (PMG, 1997).

Educação profissionalizante

Também não foi possível inferir que tópicos estavam contidos no tema. Sabe-se, apenas, que no terceiro tópico foi substituída a expressão “da parceria” pela expressão “convênio” e que todas as propostas foram aprovadas por unanimidade pelos delegados. (PMG, 1997).

Formação continuada

O tema foi subdividido em quatro tópicos. Não foi possível identificar o primeiro e o terceiro tópico. Em relação a ambos, há apenas a menção que diz ter sido “prejudicada (*a proposta*) por ter sido objeto de votação em outro tema” (idem).

O quarto e último tópico, “a formação continuada deve ser colocada dentro da jornada do professor, sem prejuízo do aluno”, foi defendido pelas delegadas Eneide e Dagmar, com contra-argumentação da delegada Dalva, que alegou que a

formação poderia ocorrer no horário de aula e estendida aos alunos. A proposta original foi aprovada pela maioria dos delegados.

Municipalização do ensino

Foram quatro os tópicos. O primeiro dizia respeito à “criação e implantação de bolsa-escola”, o qual não teve defesa de posições quer favoráveis ou contrárias, tendo sido aprovado pelos delegados.

Também não teve defesa o segundo tópico, a saber, “obrigatoriedade de publicação no Boletim Oficial dos gastos com educação”. A proposta também foi aprovada pelos delegados.

A proposta de “ampliar de 25% para 30% os gastos com educação” constituía o terceiro tópico, o qual teve defesa favorável da delegada Luiza e contrária do delegado Adão, que a viu como impraticável naquele momento. Venceu a proposta original.

O quarto tópico referia-se à “instalação de fórum permanente de debates sobre educação municipal com seus membros eleitos nas comunidades escolares”. Por consenso, foi modificada a redação original da proposta, substituindo a expressão “educação municipal” por “educação em todos os níveis” e também a expressão “eleitos nas comunidades escolares” por “oriundos da sociedade guarulhense”. Além de defender a proposta, os delegados Paulo⁶ e Fantazzini (vereador, na época pelo PT), acrescentaram que “a chamada deveria ser realizada pelos representantes sindicais a cada seis meses ou quando especialmente solicitada” (idem, p.7). A proposta foi aprovada por unanimidade com as retificações e acréscimos.

Finalmente, o quinto tópico, relativo à “não municipalização do ensino fundamental”, foi aprovado por unanimidade. Do tema, fica-se sabendo ainda que os tópicos que diziam respeito à construção da rede própria de ensino fundamental e ampliação da rede de educação infantil “foram prejudicados por terem sido objeto de votação em tópicos de outros temas” (idem, ibidem).

⁶ Paulo Victor, ex-presidente do PT, professor de educação física do Município, ex-diretor de departamento da Secretaria de Esportes no primeiro mandato e atual chefe de divisão técnica do Departamento de Alimentação Escolar e Suprimentos Escolares, da Secretaria de Educação.

A plenária teve três moções de repúdio. A primeira foi ao veto do presidente Fernando Henrique Cardoso à Educação de Jovens e de Adultos. A segunda moção foi à ociosidade das escolas primárias estaduais no período noturno. E a terceira contra a descontinuidade das políticas públicas e desconsideração das práticas e experiências realizadas nas comunidades na área social. Todas as moções foram aprovadas em unanimidade pelos delegados. No documento analisado não são encontradas explicações para as moções.

Na avaliação da APEOESP, uma das principais entidades de classe organizadora e participante da I Conferência, o principal mérito do evento “foi ter concluído contra a Municipalização do Ensino nos termos propostos pelo Governo do Estado, e provocado a aprovação, pela Câmara Municipal, de um substitutivo ao projeto de lei que instituíra essa forma de municipalização”. (idem, ibidem). Segundo o “Olho Vivo”:

“Além da não municipalização das escolas estaduais, a Conferência decidiu pela ampliação e construção da rede própria de ensino fundamental, ampliação do número de creches e Emei’s, não fechamento de qualquer classe de recreação para instalação das primeiras séries, indicação de local para construção de todos os níveis, e ampliação de vagas para suplência I e II e para cursos profissionalizantes nas escolas estaduais”. (idem, ibidem).

5.4 O ensino fundamental: primeiras medidas na gestão Néfi Tales (1997-1998)

A minuta de ofício 1301/98-GP e o relatório demonstrativo das medidas adotadas pelo prefeito Néfi Tales propositadamente ou não dificultam a correta interpretação das medidas adotadas pelo Município, para cumprimento da obrigatoriedade constitucional e legal em relação à implantação do ensino fundamental. Assim, se de um lado são evidentes as providências legais, conforme denotam criação e publicação de decretos regulamentando a matéria, por outro é quase impossível comprovar do conteúdo de ambos como dados relativos ao número exato de matrículas ofertadas, classes em funcionamento, total de alunos freqüentando etc., devido à inexistência de outras fontes que pudessem submeter à prova as declarações do Executivo guarulhense. Na tentativa de elucidar a questão, procederei, a seguir, à análise de ambos, ofício e seu demonstrativo.

Uma das medidas anunciadas no referida minuta de ofício é a transformação de EMEIs em EMEIEFS, por meio de reforma ou ampliação de salas, “como

parte da estratégia de criar novas vagas para o Ensino fundamental”, como mostra o quadro a seguir.

| Escola | Decretos |
|---|---|
| EMEIEF Paulo Freire (antes EMEI de Cidade Soberana) | Decreto n. 19.895 de 16/5/97 |
| EMEIEF Sofia Fantazini Cecchinato | Decreto Municipal n. 20.442, de 29 de abril de 1998, publicado em 7 de maio |
| EMEIEF Jocymara Falchi Jorge | Decreto Municipal n. 20.443 de 29 de abril de 1998, publicado em 7 de maio |
| EMEIEF Giovana Angelini | Decreto Municipal n. 20.444, de 29 de abril de 1998, publicado em 7 de maio |
| EMEIEF Josafá Tito de Figueiredo | Decreto Municipal n. 20.445, de 29 de abril de 1998, publicado em 7 de maio |

Quadro 5.1 - Relação de EMEIs transformadas por decreto em EMEIFs – Município de Guarulhos – 1997

Fonte: SME/PMG, 1998.

As salas criadas em cada das EMEIFS bem como o total de classes e alunos no ano de 1998 são anunciadas como segue:

“Do funcionamento destas 10 (dez) novas salas, resultará o atendimento a uma clientela constituída de 900 (novecentos) alunos, vez que cada sala corresponde à implantação de 3 (três) classes, estas contendo 30 (trinta) alunos cada” (idem, ibidem).

O quadro a seguir ilustra a passagem:

| Escola | N. salas (s) (1s = 3 classes x 30 alunos) | Total de alunos |
|-----------------------------------|---|-----------------------|
| EMEIEF Sofia Fantazini Cecchinato | 2 | 180 |
| EMEIEF Jocymara Falchi Jorge | 2 | 180 |
| EMEIEF Giovana Angelini | 4 | 360 |
| EMEIEF Josafá Tito de Figueiredo | 2 | 180 |
| Total | 10 | 900 |

Quadro 5.2 - Projeção de número de salas x alunos – 1998

Segue-se, porém, a afirmação de que “em razão do ritmo das obras, nesse exercício estão efetivamente funcionando 6 (seis) classes de Ensino Fundamental (grifo meu) sendo certo, para o ano letivo de 1999, o pleno funcionamento desses novos equipamentos escolares, vez que a fase final de reforma e ampliação dar-se-á no curso deste ano”. (MUNICÍPIO DE GUARULHOS, 1998, p.2). Era de se esperar que fossem

identificadas as classes ditas em funcionamento. Não só não é esclarecido como, em seguida à declaração, anuncia-se que:

“além das novas vagas ora referidas (...), foi criada “a **EMEIF PARQUE RESIDENCIAL BAMBI**, que terá 2 (duas) salas destinadas também exclusivamente ao Ensino Fundamental, decorrendo destas, quando efetivamente implantadas, o funcionamento de 6 (seis) classes, representando o atendimento a mais de 180 (cento e oitenta) alunos (cf. *Decreto Municipal n. 20.238/98, de 24 de abril, publicado em 25 de abril*”. (g.a.). (idem, ibidem)”.

Ou seja, além de não esclarecer onde se encontram total de alunos e repartição por série das 6 classes anteriores, sabe-se, agora, que a estas devem ser acrescentadas duas novas salas da EMEIF Parque Residencial Bambi, da qual se declara só estar “em funcionamento uma classe de Ensino Fundamental atendendo a 30 alunos” (idem, ibidem). Observe-se que não se esclarece, igualmente, de que série é a classe constituída. Finalmente, no parágrafo seguinte, informa-se que:

“Outra unidade escolar, a **EMEIF PAULO FREIRE**, está sendo objeto de reforma e ampliação, por conta da qual ser-lhe-ão acrescentadas mais 2 (duas) salas de aula, significando a possibilidade de implantação de outras 6 (seis) classes, representando, igualmente, o atendimento de outros 180 (cento e oitenta) alunos, além dos 400 (quatrocentos) alunos que vêm sendo atendidos por esta escola municipal neste ano nas suas seis classes de 1ª série e quatro classes de 2ª. série”. (g.a.). (idem, ibidem).

A julgar pelo exposto, só é possível reconstituir o quadro para o ensino fundamental em 1998, a partir do que efetivamente se declara estar em exercício, no caso classes e alunos da EMEIF Paulo Freire e alunos da EMEIF Pq. Residencial Bambi. Veja-se o quadro a seguir.

| Escola | N. classes 1ª. série | Total alunos 1ª. série | N. classes 2ª. série | Total alunos 2ª. série | Total |
|-----------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------|------------------------------|-------|
| EMEIF Paulo Freire | 6 | 180 | 4 | 120 | 400 |
| EMEIF Pq. Residencial Bambi | n.i. | - | n.i. | - | 30 |
| Total | | | | | 430 |

Quadro 5.3 - Número de classes x alunos de ensino fundamental em funcionamento – Município de Guarulhos – 1998

n.i. = não informado

Fonte: SE/PMG, 1998.

Causa estranheza, pois, o parágrafo que se segue à declaração do número de alunos atendidos na Paulo Freire e na Bambi. De fato, após reiterar que somente a partir de 1997 tenha o Município iniciado o atendimento do ensino fundamental, afirma-se que “condições efetivas (...) estão sendo criadas “para o oferecimento de 1.260 (mil duzentas e sessenta) vagas nessa modalidade de ensino, *representando 210 (duzentos e dez) alunos matriculados e cursando a 1ª. série, já neste ano*” (grifo meu). (idem, ibidem). Uma hipótese é que os 210 alunos sejam relativos às seis classes ou duas salas, ditas em funcionamento nas escolas relacionadas no Quadro 5.3, neste caso considerando 35 alunos por sala e não mais 30, como seria de se esperar. Se verdadeira a suposição, ter-se-ia o seguinte situação para 1998, como mostra o Quadro 5.4, a seguir.

| Escola | 1ª. série | Total alunos 1ª. série | 2ª. série | Total alunos 2ª. série | Total |
|-----------------------------|-----------|------------------------------|--------------|------------------------------|-------|
| EMEIF Paulo Freire | 6 | 180 | 4 | 120 | 400 |
| EMEIF Pq. Residencial Bambi | n.i. | - | n.i. | - | 30 |
| N.I. | 210* | 210* | - | - | 210 |
| Total | | | | | 640 |

Quadro 5.4 - Simulação do número de classes em funcionamento x alunos de ensino fundamental – Município de Guarulhos – 1998

n.i. = não informado N.I. = não identificada (*) – classe com 35 alunos

Fonte: SE/PMG, 1998.

Observe-se que, a não admitir 35 alunos por sala para a escola N.I., será forçoso supor que ou a informação relativa a 2 novas salas ou 6 classes em funcionamento

do total das 10 salas ou 30 classes projetadas no Quadro 5.4 não procede, ou, então, admite-se a sua existência com o total de 180 alunos (30 alunos por sala x 3 classes) e não 210 alunos como referido. Neste caso o total para 1998 seria 610 e não 640 alunos.

De todo modo, nenhum dos totais confere com o quadro estatístico reproduzido do Demonstrativo que acompanha minuta de ofício n. 1301/98-GP. Veja-se:

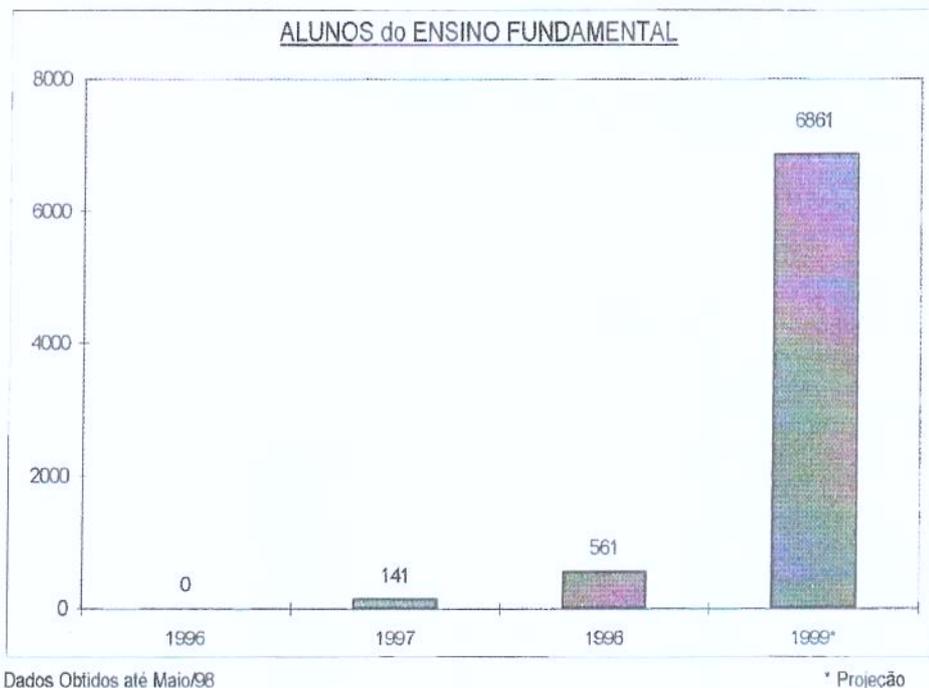


Gráfico 5.1 - Número de alunos matriculados no ensino fundamental em maio de 1998 – Município de Guarulhos

Fonte: Relatório Demonstrativo da Secretaria de Educação de Guarulhos, Anexo ao Ofício n. 1301-GP, maio de 1998.

Perceba-se que não conferem também os dados relativos ao total de alunos matriculados no ensino fundamental em 1997. Enquanto no quadro acima o montante mostrado é de 141 alunos, na informação dada pela secretária de Educação à Secretaria de Governo, no ofício datado de 17 de novembro de 1997, conforme mencionado acima, o pressuposto é a existência de 120 alunos, se considerados 30 alunos por sala, ou 150 alunos se o número considerado por sala for o de 35 alunos.

Tampouco conferem os dados quanto ao número de escolas em funcionamento em 1998. Enquanto quadro do status de ampliação das salas constante no Demonstrativo informa que em maio de 1998 todas as salas previstas no Quadro 5.5

estavam em fase de conclusão, gráfico no mesmo documento mostra que eram 6 as escolas em funcionamento no mesmo mês e ano. Veja-se.

| Escola | Status | N. de salas |
|-----------------------------------|-------------------------|-------------|
| EMEIEF Sofia Fantazini Cecchinato | fase final de conclusão | 2 |
| EMEIEF Jocymara Falchi Jorge | fase final de conclusão | 2 |
| EMEIEF Giovana Angelini | fase final de conclusão | 4 |
| EMEIEF Josafá Tito de Figueiredo | fase final de conclusão | 2 |

Quadro 5.5 - Status das ampliações das salas de aulas em maio de 1998 - Município de Guarulhos

Fonte: Relatório Demonstrativo da Secretaria de Educação de Guarulhos, Anexo ao Ofício n. 1301-GP, maio de 1998.

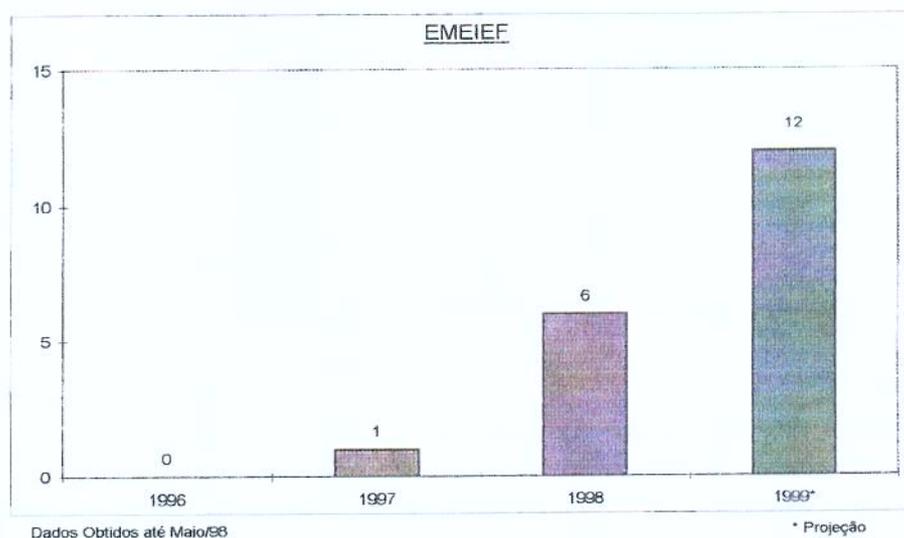


Gráfico 5.2 - Número de escolas em funcionamento em maio de 1998 – Município de Guarulhos

Fonte: Relatório Demonstrativo da Secretaria de Educação de Guarulhos, Anexo ao Ofício n. 1301-GP, maio de 1998.

É no mínimo estranho pretender comparar número de classes com número de escolas em funcionamento. Mas, como não se têm notícias na época de salas de aula virtuais ou ao ar livre, é possível supor que a referência no quadro estatístico a 6 escolas diga mesmo respeito às escolas em ampliação, incluindo-se a Paulo Freire, instalada em 1997, e a Bambi, instalada em prédio alugado. Neste caso, resta confirmar qual a informação verdadeira, pois a considerar as 4 escolas acima ou 10 salas e 30 classes, ter-se-

ia no mínimo um total de 900 alunos só para esse conjunto, excetuando-se os alunos da Paulo Freire e da Bambi que, adicionados aos 900 alunos presumidos, somariam entre 1080 a 1110 alunos, a depender dos totais simulados no Quadro 5.5 e seu comentário. O mais provável é que o número de alunos seja mesmo o informado no quadro estatístico do demonstrativo, pois é o mais próximo do que é informado no Ofício e mostrado no Quadro n. 5 e também do informado pela Fundação SEADE.

Tabela 5.1 - Número de matrículas no ensino fundamental por dependência administrativa - Município de Guarulhos – 1997-1998

| Dependência | 1997 | 1998 |
|-----------------------|----------------|----------------|
| administrativa | | |
| Estadual | 172.911 | 174.567 |
| Municipal | - | 539 |
| Particular | 18.690 | 18.241 |
| Total Geral | 191.601 | 193.347 |

Fonte: Fundação SEADE, 1999.

A discussão acima teve o objetivo de mostrar inconsistências na argumentação da SE de Guarulhos, com a intenção de demonstrar à SEE-SP que o ensino fundamental já estava sendo atendido no Município. Se é possível afirmar que foram encontradas evidências de que a oferta do ensino fundamental no Município foi iniciada em 1997, o mesmo não se pode dizer quanto ao número informado de matrículas em 1998.

De todo modo, a Tabela 5.1 revela o já sabido, que o ensino fundamental em Guarulhos se inicia timidamente, sendo basicamente assegurada a oferta pela rede estadual e rede privada de ensino. Mais, considerando-se a população de 4 a 18 anos na época (IBGE, Contagem, 1996), pressupõe um contingente considerável de crianças e adolescentes fora da escola, o que reitera a suposição de que a educação não se constituía em uma política do Município ou mesmo do Estado. Veja-se:

**Tabela 5.2 - Freqüência a escola entre a população com idade 4 e 18 anos
– Município de Guarulhos – 1996**

| Idade | Total população | | Freqüentam escola | | Não freqüentam escola | |
|--------------|-----------------|--------------|-------------------|--------------|-----------------------|--------------|
| | | | | | | |
| 4-6 | 57.514 | 19,2 % | 27.039 | 11,6 % | 30.475 | 45,3 % |
| 7-10 | 79.978 | 26,7 % | 75.474 | 32,5 % | 4.504 | 6,7 % |
| 11-14 | 82.218 | 27,5 % | 76.414 | 32,9 % | 5.804 | 8,6 % |
| 15-18 | 79.703 | 26,6 % | 53.274 | 22,9 % | 26.429 | 39,3 % |
| Total | 299.413 | 100 % | 232.201 | 100 % | 67.212 | 100 % |

Fonte: IBGE/Contagem, 1996.

Elaboração: SEE-SP, 1999⁷.

A Tabela 5.2 mostra um grande contingente de crianças fora da escola, na faixa entre 4 e 6 anos, correspondendo à pré-escola, o que representa 53% da população nesta faixa de idade. Não menos reveladora é a faixa de 15 a 18 anos, supostamente público do ensino médio, com 26.429 jovens fora da escola. A situação é menos crítica em relação à faixa de 7 a 10 anos e 11 a 14 anos, que, somadas, representam cerca de 10 mil crianças fora da escola. Com isso, tem-se que tanto a educação infantil, de responsabilidade do Município, quanto o ensino médio, de responsabilidade do Estado, não constituíam prioridade para essas instâncias, apesar da determinação constitucional.

Finalmente, quanto ao Ofício e ao demonstrativo que o acompanha e que foram endereçados à Promotoria de Guarulhos pelo executivo guarulhense, é lícito supor que, conforme discussão acima, ambos se caracterizam mais pela tentativa de convencimento dos órgãos competentes sobre as medidas adotadas pelo governo municipal para a implantação do ensino fundamental, que pela sua demonstração efetiva.

A fala a seguir é reveladora da motivação para a implantação do ensino fundamental na gestão e da falta de instrumentos de planejamento e diretrizes pedagógicas a orientar a implantação:

“(…) Na época, estava-se implantando ainda o Ensino Fundamental em algumas escolas, mas com objetivo simplesmente de buscar o FUNDEF. Ou seja, o objetivo era meramente econômico. Não existia nenhuma metodologia e nenhum planejamento pedagógico para que se pudesse estar implementando o ensino fundamental na rede municipal”. (ELSON, 2006).

⁷ Dados informados por fax, em 30/7/1999, pela SEE-SP à Prof^a. Sônia Regina Sampaio. Documento cedido pela Prof^a. Zenaide Cobucci.

5.5 A educação no governo de Jovino Cândido (1998-2000)

A gestão de Jovino Cândido como prefeito de Guarulhos tem início oficialmente⁸ em dezembro de 1998, quando a Câmara aprova, por unanimidade, a cassação do prefeito Néfi Tales, em seu segundo mandato. Vice-prefeito de Tales eleito em 1996, Jovino acumulou o cargo de secretário de Esporte e Turismo e de presidente do PV de Guarulhos com o de vice, entre 97 e 98, tendo ainda presidido a Câmara. O vice-prefeito assume em meio a profundas alterações na política local: cassação do prefeito, mudança de secretariado, denúncias de malversação do dinheiro público e mesmo prisão de vereadores por improbidade administrativa e concussão. A participação de Jovino no afastamento de Néfi Tales foi noticiada na mídia, aparecendo, igualmente, em algumas falas, particularmente na do próprio ex-prefeito (ver capítulo 4): “E ele, a gente percebe que foi um dos principais conspiradores com este golpe. Esse golpe de estado. Ele não mediu princípios para chegar ao poder, né?” (TALES, 1999)⁹.

Segundo depoimento do Prof. Élson de Souza, que assumiria a pasta da Educação, em agosto de 1998, em substituição à Prof.^a Maria das Graças, Jovino Cândido monta seu governo com funcionários do Município, em decorrência, possivelmente, das circunstâncias em que assume: descrédito da opinião pública em relação ao poder municipal e oposição de setores organizados da sociedade civil. Élson explica o contexto:

“(...) Quando o Néfi Tales foi afastado da Prefeitura, o Jovino Candido (...) me chamou. Já nos conhecíamos. Quando eu trabalhei com o Elói, na Presidência da Câmara, o Jovino era funcionário da Câmara, a gente já se conhecia nas relações políticas entre os partidos, PT e PV, e (*ele*) me pediu pra ajudá-lo a montar uma equipe de governo com funcionários públicos somente, visto que era uma decisão de afastamento momentânea e circunstancial; não se sabia por quanto tempo seria este afastamento”. (ELSON, 2006).

Jornal¹⁰ da Secretaria de Educação dá conta de que, ao assumir a pasta, em agosto de 1998, o novo secretário, Prof. Élson de Souza, deparou-se com um quadro crítico

⁸ Jovino Cândido já assumira o cargo duas vezes, por ocasião do afastamento temporário determinado pelo Ministério Público do prefeito Néfi Tales, que, por meio de liminares, era restituído ao cargo.

⁹ Em entrevista inédita ao jornalista Gil Campos, hoje assessor de Imprensa da Secretaria Municipal de Educação de Guarulhos, conforme noticiado no capítulo 4 deste trabalho.

¹⁰ In: Escola Aberta, ano I, n.1. nov./99, publicação da SE, na gestão do Prof. Élson de Souza.

nas escolas como “vagas insuficientes, falta de equipamentos pedagógicos, espaços de trabalho e lazer mal dimensionados, com salas de tamanho inadequado”. Além disso, informa o jornal, refletindo projetos antigos, as escolas não previam espaços para bibliotecas nem locais de atividades extra-classe. Segundo depõe Prof. Élson, um processo tímido de ampliação do ensino fundamental já havia sido iniciado, mas “(...) o quadro era muito grave, porque as escolas não foram construídas com esta finalidade e nós estávamos numa rede municipal, especialmente voltada para a educação infantil e o caos total na administração”. (idem, ibidem).

O caos na administração seria relacionado ao atraso dos salários do funcionalismo. O depoimento do Secretário não só revela a posição que este tomou, como evidencia a participação também no governo de atores oriundos dos movimentos de oposição ao governo local:

“Então, eu acabei assumindo o papel também, pelo fato de ter participado de sindicato, de ter tido uma relação também sindical, assumi um papel pelo governo, de tentar negociar a volta ao trabalho e a retomada dos salários em dia, que foi a prioridade zero. E, neste sentido, nós precisamos montar uma equipe de pessoas do governo e do sindicato dos servidores, onde esse grupo de pessoas escolhia o que deveria e o que não *(deveria)* pagar da prefeitura (*referência ao pagamento atrasado de fornecedores*), para priorizar salário”. (idem, ibidem).

O Secretário esclarece como a crise foi contornada:

“Era uma equipe de oito, dez pessoas partidárias, onde viam lá todas as despesas que deveriam ser pagas e a gente decidia, em conjunto, o que pagaria e o que não pagaria. Até que, durante seis meses, foi possível colocar o salário em dia e retomar o pagamento de fornecedores”. (idem, ibidem).

Além de um início tímido, a motivação para a implantação do ensino fundamental não seria outra a não ser o ingresso dos recursos do Fundef, como afirmado no capítulo 3 deste trabalho. A este respeito da afirmação é clara a fala do ex-secretário:

“(…) em agosto de 1998, eu assumi a SE. Na época estava-se implantando ainda o Ensino Fundamental em algumas escolas, mas com objetivo simplesmente de buscar o Fundef. Ou seja, o objetivo era meramente econômico. Não existia nenhuma metodologia e nenhum planejamento

pedagógico para que se pudesse estar implementando o ensino fundamental na rede municipal”. (ELSON, 2006).

Cerca de um ano após tomar posse, em substituição a Tales, Jovino ainda teria dúvidas quanto ao modelo de municipalização que seu governo adotaria, apesar da rejeição pela Câmara, em 1997, do projeto de Lei n. 407/97, de autoria do ex-prefeito, de revogação do art. 14 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município Emenda à Lei Orgânica do Município no. 3/97, impeditivo à municipalização nos termos propostos pelo Governo do Estado, como mencionado anteriormente. Na entrevista que concede em 16 de setembro de 1999 a “Ao Mestre com Carinho”¹¹, diz o prefeito:

“Entendemos que a proposta de municipalização de serviços é simpática, mas precisamos discutir com cuidado para não termos surpresas desagradáveis. No caso específico da educação, abrimos um processo de discussão com todos os interessados, buscando o maior número possível de elementos, que nos permitam formar uma opinião sobre a proposta da Secretaria de Estado de Educação. Também estamos entrando em contato com municípios que fizeram convênios de municipalização, e com aqueles que não aderiram, para definir nossa linha de ação”. (AO MESTRE COM CARINHO, 1999).

É possível supor que a referência do prefeito à “discussão com todos os interessados” dissesse respeito à II Conferência Municipal de Educação, que logo ocorreria nos dias 24, 25 e 26 de setembro, do mesmo ano, e que viria a reforçar resoluções da anterior, de repúdio à municipalização, como se verá adiante. Independentemente, para o prefeito seu governo já aplicava na educação, não obstante as dificuldades:

“Apesar de estarmos sofrendo com a retenção de cerca de R\$ 4 milhões por mês em função do Fundef, determinei que os recursos destinados ao ensino deverão ser empregados na melhoria das escolas públicas municipais. É algo que deveria ser normal na Prefeitura, mas em Guarulhos, infelizmente, nunca foi feito. Elegemos a educação, a saúde e a habitação como prioridades de nossa administração”. (idem, ibidem).

¹¹ In: http://www.aomestre.com.br/01/pal/gu/ba_gu.htm. Acessado em 29/02/2006.

As medidas tomadas são anunciadas como segue:

“Até o final de nosso mandato, construiremos mais nove escolas de ensino fundamental, oito escolas de educação infantil e três creches, aumentando o atendimento da rede municipal em mais de 50%, com aproximadamente mais 11 mil alunos. Deveremos também, implantar a Gestão Democrática nas escolas, abrindo os estabelecimentos de ensino, de verdade, para a participação da comunidade, com a finalidade de contribuir para a diminuição da violência, que é uma das principais preocupações de todos os pais nas grandes cidades”.

Relatório divulgado pela Secretaria de Educação na II Conferência Municipal de Educação, em setembro de 1999, revela estar em funcionamento na época 8 escolas de ensino fundamental, com 1669 alunos, 38 salas e 95 classes. E confirma a construção de oito novas escolas de ensino fundamental para o mesmo ano, possivelmente as mesmas relacionadas no jornal da Secretaria, o Escola Aberta, conforme quadro a seguir:

| Escolas | N. de salas |
|----------------------------------|--------------------|
| 1. EMEF Jd. Munira | 10 |
| 2. EMEF Parque Residencial Bambi | 10 |
| 3. EMEF Cidade Soberana | 8 |
| 4. EMEF Vila Paraíso | 8 |
| 5. EMEF Jd. Guaracy/Jd. Jacy | 10 |
| 6. EMEF Jd. Fortaleza | 10 |
| 7. EMEF Vila Carmela | 10 |
| 8. EMEIF Parque Primavera | 8 |

Quadro 5.6 - Escolas de ensino fundamental construídas em 1999 – Município de Guarulhos

Fonte: PMG/SE, 1999.

Se não é possível inferir o número total de escolas de ensino fundamental construídas no governo de Jovino ou o número de matriculados neste nível de ensino, com base nas informações acima, pode-se afirmar, com fundamento nos dados da Fundação SEADE que, apesar de reiterar publicamente disposição de aplicar os recursos devidos na

educação (ver acima), o governo de Jovino avançaria “timidamente na expansão das vagas necessárias à demanda (ver capítulo 4). Veja-se.

Tabela 5.3 - Número de matrículas no ensino fundamental no Município de Guarulhos por dependência administrativa – 1997-2000

| Rede | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | |
|--------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| Rede Estadual | 172.911 | 90,2 % | 174.567 | 90,3 % | 173.311 | 89,5 % | 171.042 | 88,4 % |
| Rede Municipal | - | | 539 | 0,3 % | 1.768 | 0,9 % | 3.482 | 1,8 % |
| Rede Particular | 18.690 | 9,8 % | 18.241 | 9,4 % | 18.549 | 9,6 % | 18.910 | 9,8 % |
| Total Geral | 191.601 | 100 % | 193.347 | 100 % | 193.628 | 100 % | 193.434 | 100 % |

Fonte: Fundação SEADE, 2001.

Contudo, observando-se a evolução das matrículas, não é possível deixar de levar em conta que, em relação ao governo de Tales – dados de 1998 – o crescimento das matrículas no ensino fundamental foi exponencial. Com efeito, o número de matrículas em 2000 mostra um crescimento de 228% em relação ao ano anterior, e de 97% tomando por base o ano de 1999. O feito é tanto maior quando se sabe as condições adversas em que se deu a gestão da Educação.

Em seu depoimento, o Prof. Élson relata as dificuldades que teve para investir¹²:

“(…) Um dado importante que eu acho é o seguinte: eu estava na Secretaria da Educação e tinha um certo respaldo do prefeito, porque ele não ia muito além de alguns limites. Eu fiquei durante um ano e meio brigando pra gastar o dinheiro da educação. Brigando literalmente. Não consegui ganhar esta briga. Discutia... *(Em)* reuniões de secretários eu chegava a sair xingando a Secretaria de Finanças, porque eu achava um absurdo a concepção. E ela tinha uma concepção, que ela não dizia publicamente, mas dizia pra nós: ‘um absurdo, pra que a educação tinha que ter 25%, *(com)* tanta coisa importante pra fazer!’”. (ELSON, 2006).

¹² Plano de obras do final da gestão de Jovino evidencia a intenção da Pasta de investimento tanto na educação infantil quanto no ensino fundamental. O plano relaciona processos administrativos relativos à: ampliação, reforma, elaboração de edital de licitação, construção, doação e permissionamento de áreas ao governo do Estado, áreas doadas (recebidas de Dr. Ivan Zarif) e desapropriadas. E informa também obras em fase de conclusão ou já concluídas. O documento tem o seguinte título: Secretaria Municipal de Educação de Guarulhos – Plano de Obras 2000 – Prioridades – 7/12/2000. É assinado pelo secretário de Educação.

Documento¹³ enviado à Promotoria de Justiça da Comarca de Guarulhos em 28 de fevereiro de 1999, por membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, da APEOESP, e do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil e Mobiliário de Guarulhos, comprova a afirmação acima, ao “requerer providências necessárias para que seja apurado e tomado (*sic*), medidas cabíveis à Prefeitura Municipal de Guarulhos pelo fato de não aplicar corretamente os recursos constitucionais vinculados à Educação e às leis que disciplinam a utilização destes recursos”. Diante disso, o documento determina que a PMG: a) repasse cada 10 dias os recursos à conta específica do Fundo Municipal, de acordo com o artigo terceiro da Lei 9424/96 e o artigo 69 da Lei 9394/96; b) compense no exercício seguinte a diferença entre as receitas e despesas efetivamente realizadas, conforme Lei 7348 de 24/7/85; c) acione criminalmente os responsáveis pelo não cumprimento da lei, conforme manda a Constituição Federal em seu artigo 208, parágrafo segundo e a Lei 9394/96, artigo 69, parágrafo sexto; d) instaure inquérito civil público para apurar as denúncias; e) confirmadas as denúncias, instaure a ação judicial competente, bem como o envio da mesma ao Tribunal de Contas do Estado.

A favor do executivo diga-se que permaneciam difíceis as relações com o legislativo, após o longo período de denúncias de mútua parte:

“Não há como negar as dificuldades com o Poder Legislativo, mas, acreditamos que o interesse da coletividade tenha mais peso e supere outras questões. Em meados de agosto, tínhamos 27 projetos de lei aguardando deliberação dos senhores vereadores. Entre eles, um que prevê a criação do Programa para a Alfabetização de Adultos (Peva)”.

Confirmando tanto as falas acima do secretário da Educação e do prefeito, diz Paulo Victor, um dos entrevistados (Ver Quadro 1.1):

“No final do Governo de Jovino Cândido, é verdade, existe um movimento inicial em que se entendia que era preciso construir e instalar o Ensino Fundamental para que se houvesse o retorno do Fundef. Agora eu acredito que (...) uma das principais ações no sentido de começar a receber recursos... e esse recurso que vinha do Fundef foi o que começou a construção de novas unidades”. (PAULO VICTOR, 2006).

¹³ Assinam o documento: pelo Conselho do Fundef, José Joaquim Batista Neto; Maria Zélia de Brito Souza; Wagner Hosokawa; pela APEOESP, Élon Moura e Samuel Leib Malecka (coordenador da subseção); pelo Sindicato, José Carlos Bianconi (presidente).

O círculo vicioso estabelecido pelos critérios de financiamento do Fundo começaria a ser rompido posteriormente pelo governo seguinte, ao transformar o ensino de jovens e de adultos, antes considerado suplência, em ensino regular:

“Na minha interpretação foi considerar, por exemplo, o ensino de jovens e adultos no ensino fundamental, que não era, pois era considerado um ensino de suplência. Então um ato bastante criticado pela APEOESP foi a instalação do curso regular de Ensino Fundamental para jovens e adultos. Não existia”. (PAULO VICTOR, 2006).

Com efeito, documento da SE de balanço dos quatro anos de governo afirma ter, com a criação da rede de ensino fundamental, transformado 97 classes de supletivo para jovens e adultos nessa modalidade de ensino, com cursos básicos profissionalizantes, para cerca de 6 mil alunos de 1^a. a 4^a. série. E também ter introduzido o ciclo de 5^a a 8^a série com 300 alunos.

Na avaliação de Cardoso (2005) foram muitos os problemas¹⁴ encontrados também pela nova gestão em 2001, quer quanto ao planejamento escolar, incluindo orientação e monitoramento das escolas, quer quanto ao quadro de RH (número insuficiente de docentes e de pessoal administrativo) ou mesmo em relação à infra-estrutura física das escolas: reparos de alvenaria e hidráulica, material de limpeza, inexistência de telefone e fax, entre outros. Por outro lado, Cardoso reconhece as dificuldades encontradas pela gestão da SE anterior ao governo Pietá, decorrentes das condições políticas locais, que podem ter impedido ação mais eficaz da Secretaria. Não por acaso, assinala a autora, teve a pasta da Educação três gestores em três anos, o último (*Prof. Élson*) em 1999 (*na verdade, 1998*), quando assume Jovino. Diz a autora:

“No entanto, com todo esse quadro de dificuldades (...) seria impróprio atribuir as mazelas da educação municipal apenas à gestão anterior. Ela

¹⁴ Os problemas foram apontados pelos diretores de escolas em reunião da SE, ocorrida no final de janeiro de 2001. (CARDOSO, 2005, p.16). Em contrapartida foi avaliado como aspecto positivo o incentivo à autonomia da escola e a criação do professor coordenador pedagógico, ainda que o processo de escolha deste tenha se dado por indicação, e que acumulasse as funções de docência e coordenação, sendo remunerado com o pagamento de horas-extra, por não ter sido regulamentada a função.

apenas deu continuidade a uma política deliberada de décadas de desprezo à educação, assim como é difícil saber quais foram as prioridades das administrações anteriores, porque todas as outras áreas da prefeitura acumularam mazelas e baixo investimento, pois as necessidades da população em relação aos serviços prestados pelo poder público têm acumulado uma grande dívida social” (CARDOSO, 2005, p.50).

Ressalta-se ainda do estudo de Cardoso a menção à colaboração da gestão da Pasta com o novo governo eleito para a legislatura 2001-2004, por meio de reuniões, ocorridas já no período pós-eleitoral de 2000, e cessão de documentos, primeiros instrumentos que subsidiariam o planejamento estratégico da SE na nova gestão.

Diante do baixo investimento no ensino fundamental, a nova gestão também precisou lidar com a tensão que permanecia entre o Município de Guarulhos e a SEE-SP em relação à municipalização da educação. O ex-secretário de Educação confirma reuniões havidas com a SEE e outros representantes do órgão e também a pressão para que Guarulhos aderisse à municipalização. Veja-se:

“(…) Guarulhos não assinou a municipalização. Nem o governo do Néfi Tales e nem no governo do Jovino. No governo do Jovino eu acompanhei mais de perto; eu estava na Secretaria da Educação. A pressão foi muito forte no sentido de...(interrompeu a fala)”.

“(…) nós tivemos duas reuniões com ela (*referência à secretária de Educação de São Paulo, Prof^a. Rose Neubauer*), fora outras reuniões com integrantes da equipe da Secretaria da Educação do Estado (...) existia uma pressão forte para que nós viéssemos a assumir a municipalização. Isso diretamente da Educação. Com relação ao governo, existia pressão política forte também, propostas de ajuda financeira ao município”.

(...)

“A relação com o Estado sempre foi muito difícil, a pressão da municipalização era forte, era grande. Por outro lado, a gente também pressionava para que eles ampliassem a rede deles. Eu cheguei a tentei negociar com ela – numa dessas duas reuniões que estive com ela – que a gente até ampliaria a nossa rede municipal, a rede própria de ensino fundamental, na proporção de que ela aumentasse a rede de ensino médio no município, eu tentei negociar isto com ela”. (ELSON, 2006).

No depoimento dado pelo vereador do PT, Auriel Brito Leal, na época professor da rede estadual de Guarulhos, membro da APEOESP e militante do PT, emerge

claramente a tensão, decorrente, em parte, da falta de planejamento conjunto e de colaboração, contrariamente ao que dispõe a Lei e a prática democrática requer:

“(...) tinha uma escola que era de 1ª (*ensino fundamental, primeiro ciclo*) até 3º (*ano*) colegial (*ensino médio*); então, tudo bem que você tem que colocar de 5ª (*série do EF, segundo ciclo, em princípio, responsabilidade do Estado*) até 3º colegial. Mas aí, não vê a oportunidade de dialogar com o Município numa escola, para fazer um planejamento. Então eles tiravam (*alunos*) da escola, que era de 1ª até 3º colegial e jogavam lá pra outro bairro; mandavam os alunos a pé. E aí ficou um transtorno enorme no sentido... E aí jogava responsabilidade pra secretaria municipal e a secretaria municipal jogava pra a estadual (...) (AURIEL, 2006).

A tensão entre a Secretaria Municipal de Guarulhos e a Secretaria de Estado da Educação seria intensificada no início do governo de Pietá, em 2001, em seu primeiro mandato, em decorrência, sobretudo, de divergências das duas instâncias (CARDOSO, 2006) quanto à implantação do ciclo de nove anos, como se verá adiante.

Analisando o governo de Jovino, Mendroni afirma:

“(...) Jovino (...) atendeu e prestou um papel; as pessoas vão prestando um papel, mas que não tinha uma estrutura administrativa nem uma capacidade de governo ativa, nem, assim, a competência necessária para administrar uma cidade com o tamanho de Guarulhos. (MENDRONI, 2006).

E, na visão de Almeida:

“Ele (*Jovino Cândido*) era... mas ele não era assim uma pessoa que tivesse um grupo, que discutisse as coisas com ele e tal. Era muita coisa assim da cabeça dele, aquele jeitão meio solto dele. Mas, na verdade, ele quando assume, ele também fica numa situação muito delicada, porque não bastava ter só a vontade de fazer. O rombo que deixaram na Prefeitura era uma coisa tão escandalosa que as decisões judiciais iam definindo o que podia e o que não podia fazer”. (ALMEIDA, 2006).

A gestão de Jovino foi marcada, segundo seu próprio discurso, pela crença na participação popular como vetor de mudança, em particular em relação à área educacional com a gestão democrática nas escolas. Achava o prefeito que isso poderia contribuir “para a diminuição da violência, que é uma das principais preocupações de todos os pais nas grandes cidades”.

O apelo à participação popular seria assim expressado pelo ex-prefeito:

“O que caracteriza a nossa administração é a participação popular. Desde o início, estamos trabalhando em conjunto com os setores organizados da sociedade, como entidades de amigos de bairros, associações empresariais e, principalmente, tentamos aumentar a participação da comunidade com promoções como a gincana “Agita Guarulhos” e o projeto do “Orçamento Participativo”. Ambas as iniciativas são básicas para ampliar a participação dos guarulhenses na solução dos problemas existentes e na recuperação da auto-estima, abalada pelas sucessivas crises políticas que temos enfrentado”.

Por participação popular, o prefeito entendia também o envolvimento dos pais dos alunos e dos professores, para ele garantia de que a administração estava no rumo certo: “entendemos que só poderemos mudar Guarulhos, de fato, com o envolvimento da comunidade” (idem, *ibidem*). A percepção do executivo era que a comunidade apoiaria projetos nos quais percebessem, segundo suas próprias palavras, “seriedade e coerência de atos”. Diante disso, afirmou que a maior preocupação de seu governo era a alteração radical de se fazer política na cidade, citando como exemplo a existência de programas exitosos como o Orçamento Participativo. Ou seja, para Jovino, a comunidade guarulhense já percebia em seu governo um outro modo de governar a cidade, “sem a corrupção das negociatas entre quatro paredes que, sempre, visam beneficiar alguém ou algum grupo minoritário da sociedade, em detrimento do conjunto da população” (idem, *ibidem*).

Na visão de um dos entrevistados, no entanto, o governo de Jovino não teria sido diferente dos anteriores, quer quanto à questão de envolvimento da população nos processos decisórios quer com relação à competência para administrar recursos da educação:

“Mudou pouco o governo, né? Ele...(*o Jovino*) Não dá pra você fazer essa... uma história de participatória (*participação*) do Jovino. Mas eu vejo também que, como eles pegavam pessoas que não eram... (*da educação*) (...) ou então (...) que fossem mesmo do ramo da Educação... mas não pegavam pessoas com experiência, pra poder elevar a questão educacional. Então há falta de técnica”. (AURIEL, 2006).

Indagado sobre se a menção à “falta de técnica” referia-se à ausência de funcionários qualificados, o entrevistado reiterou: “Funcionários... técnicos... ou que

pensassem na educação como um avanço pra população, pro município. Isso não foi pensado, né?” (AURIEL, 2006).

O que o entrevistado sinaliza é que nos governos anteriores não havia planejamento de como investir na educação, o que explica a dificuldade que tinham os governos em aplicar o constitucionalmente disposto. A fala a seguir chama atenção para o fato e também para a qualidade das escolas construídas:

“Então, educação é o seguinte pra eles... Do meu ponto de vista era uma maneira... É o seguinte: vai lá, gasta o dinheiro da educação de qualquer jeito; tem que gastar isso aqui; sou obrigado a gastar e tal... Mas não era que você tinha gastado pra você preparar essa população. E sim uma maneira de você... É um fardo, vamos falar a palavra certa, um fardo que eles tinham que carregar. Só que como eles não sabiam fazer as coisas, né, faziam as coisas de maneira errada, distorcida e com pessoas despreparadas. E aí deu, né, no que deu né? Aí... você... Eles não estão conseguindo cumprir, desde 98 pra cá que eles estão com medo dos percentuais, da qualificação, uma série de coisas dentro da educação. Então isso foi o diferencial, porque no governo anterior, se a gente for (*ver*)... 350 crianças em creche! Quer dizer, o segundo município maior do Estado? É um absurdo! Tinha lá três escolinhas que eu posso citar eu próprio. Como que era o nome daquela escola da Vila Paraíso lá? Era o Vicentinho Papotto, uma escolinha chamada Vicentinho Papotto. Ela era o mesmo que um porão. Era um porão onde começou a escolinha da Prefeitura. Aí depois passou para uma casa, casa da Santa Helena na Vila Paraíso. (...) Depois melhorou um pouquinho. Depois construiu essas duas novas escolas. Deu uma qualidade na questão do ensino (...) (AURIEL, 2006).

5.5.1 A II Conferência Municipal de Educação¹⁵

5.5.1.1 As pré-conferências

Assim como a primeira, a II Conferência Municipal de Educação foi precedida por pré-conferências, ocorridas em agosto de 1999. Em seu artigo 3º, o Regimento¹⁶ das pré-conferências dispõe sobre a comissão organizadora, apresentada como segue: “Secretaria Municipal de Educação; Departamento de Ensino Escolar - DEE; Departamento de Normas Técnicas e Orientação Educacional - DNTOE; Departamento de Assistência ao Escolar - DAE; Câmara Municipal de Guarulhos; Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública Municipal de Guarulhos; Associação dos Funcionários do Serviço Público estadual – AFUSE; União Guarulhense dos Estudantes Secundaristas – UGES; Associação de Pais de Alunos das escolas Públicas de Guarulhos – APAEG; Conselho Municipal para Assuntos da Pessoa com Deficiência – CMAPD; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA; Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo – UDEMO; 1ª Diretoria de Ensino de Guarulhos – Sul; 2ª Diretoria de Ensino de Guarulhos – Norte; Sindicato dos Supervisores do Magistério no Estado de São Paulo – APASE; Centro do Professorado Paulista – CPP”. (PMG, 1999). Chama a atenção no artigo 3º do Regimento não só a ausência da APEOESP entre as entidades organizadoras, mas também o fato de o dispositivo nomear departamentos da Secretaria Municipal de Educação – DEE, DNTOE, DAE – e não representantes da Pasta como seria de se esperar e como ocorrera com a I

¹⁵ O Município de Guarulhos veria ocorrer a III Conferência Municipal, segundo informa Boletim Oficial de 28 de agosto de 2001, ano 1, n. 102, p.11/13. Subscrita pelo CMDCA, a III Conferência apresenta propostas genéricas, de cunho social, e nenhuma relativa à expansão da rede ou do ensino fundamental. Nela nota-se a ausência de propostas que polemizaram as anteriores – municipalização da educação, plano de carreira, capacitação dos profissionais de educação, expansão da educação infantil entre outras – em particular a I Conferência. Em contrapartida há propostas de estreitamento da relação SE e CMDCA bem como de investimentos na educação integral. O Diário informa que a III Conferência teve os seguintes palestrantes: em 02/08/2001, David Fumyo Gonçalves, conselheiro estadual do CONDECA; Pe. Marco Testa, Mariosan Pereira e Expedito Leandro da Silva (“Mapa da Criança e do Adolescente”); em 03/08/2001, Waldemar Caldin, coordenador estadual da Pastoral da Criança (“Violência Contra a Criança e o Adolescente, Aspectos Sociais e Institucionais”); Maria Izabel da Silva, secretária de Políticas Sociais da CUT-SP e conselheira do CONANDA (“Conjuntura Nacional da Violência contra a Criança e o Adolescente e os Aspectos Sociais a Serem Implementados sobre a Temática”); Maria Carmem da Silva, assistente técnica da FEBEM-SP (“Descentralização das Medidas Sócioeducativas”); deputado federal Luiz Eduardo Greenhalgh, membro titular da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados (“A Campanha Nacional contra a Redução da Idade Penal”).

¹⁶ Documento intitulado II Conferência Municipal de Educação – Regimento interno pré-conferências, disposto o brasão da Prefeitura Municipal de Educação, sem data. O documento foi cedido pela Prof. Zenaide Cobucci, na época secretária adjunta da Educação.

Conferência (ver acima). Não foram igualmente nominados representantes das entidades supracitadas.

Interessante igualmente é o conteúdo disposto no artigo 4º, relativo às atribuições da comissão organizadora, que confere competência administrativa a esta, mas também responsabilidade pelo diagnóstico da educação no Município. São as seguintes as atribuições: “coordenar todo o processo de realização da II Conferência Municipal de Educação; providenciar o diagnóstico da educação no município, incluindo a rede estadual e municipal; recepcionar as teses, reproduzi-las e divulgá-las antecipadamente aos delegados; credenciar os delegados e convidados; sistematizar as propostas aprovadas na II Conferência Municipal da Educação; providenciar a divulgação das deliberações da Conferência”. (PMG, 1999).

Na comissão organizadora, a entidade ausente foi a APEOESP, como já mencionado. No entanto, existe documento preparatório ao evento, elaborado pela subsede de Guarulhos, intitulado “Tese da subsede da APEOESP de Guarulhos à II Conferência Municipal de Educação”, que se organiza em torno dos seguintes temas: a) as recentes mudanças econômicas no mundo capitalista; b) educação e reordenação econômica; c) a reordenação econômica dos anos 90 e os impactos sobre a educação brasileira; d) Estado São Paulo: um exemplo de reestruturação na educação; e) e a educação em Guarulhos? f) a municipalização. A existência do documento supracitado permite inferir a participação da entidade nas discussões que antecedem o evento. É plausível supor que a ausência da APEOESP se deva à discordância da entidade quanto ao que identificou como sintonia do governo municipal com a política vigente do governo estadual e federal de municipalização da educação, conforme se depreende da seguinte passagem do documento já mencionado: “A administração Jovino Cândido opta por outro caminho, ao invés de criar a rede própria, defende a municipalização, demonstrando que está em sintonia com a política neoliberal de Covas e FHC”. (APEOESP/Tese, 1999). A fala da Profª. Maria Helena, vereadora pelo PT e atual secretária das Relações de Trabalho de Guarulhos, na época membro da APEOESP, ilustra o conflito:

“Na época, na APEOESP, nós defendíamos essa posição; nós achávamos que os municípios tinham que assumir as suas responsabilidades que estavam na constituição. E a LDB também já estava em vigor. Então é claro que os municípios tinham que assumir sua colaboração com o ensino fundamental, mas a gente achava que não era assim: pega a rede estadual existente e bota na mão do município! Não, vai construindo a sua rede

pra suprir a sua... as demandas não atendidas pela rede estadual. É diferente. Primeiro por que você vai se estruturando, por que o município vai se estruturando aos poucos. Segundo por que ele vai se colocando nos lugares onde a demanda é maior, que não está sendo atendida pelo estado. E terceiro por que não fica transferindo responsabilidade. Ele vai assumindo a sua e o estado mantendo a sua também. Então era essa a posição que nós tínhamos. Depois a APEOESP... depois que o Elói assumiu como prefeito e que começou também a construção de uma rede de educação fundamental, começou a construir escolas de ensino fundamental, por que quando ele assumiu só existia uma escola com quatro classes de ensino fundamental... (*fala interrompida*). (MARIA HELENA, 2006).

A secretária completa em seguida o pensamento afirmando:

“(...) daí a APEOESP mudou de posição. Aí o pessoal daqui de Guarulhos começou a perseguir também por que dizia que era uma forma disfarçada de assumir a municipalização. Mas nós temos (...) documentos preparatórios para congresso feito aqui em Guarulhos, no qual a gente dizia que o município tinha que construir uma rede de 1º a 8º série. Era claro, era explicitado no documento. Depois eles mudaram de idéia e começaram a achar que o município tinha que enfrentar a lei do Fundef; se contrapor à lei do fundef. (...)”. (idem, *ibidem*).

Note-se, igualmente, a ausência de representantes do Partido dos Trabalhadores¹⁷ na mesma comissão. A explicação pode residir no fato de que os principais dirigentes do partido também integravam a direção da APEOESP, subsede de Guarulhos, não aceitando, portanto, a política do governo de Jovino em relação à municipalização, como mencionado anteriormente.

Além do “não à municipalização”, as propostas das pré-conferências reiteraram seja reivindicações antigas – já incorporadas pela Lei Orgânica do Município – seja resoluções da Plenária da I Conferência e mesmo temas até hoje atuais, como se pode observar no Quadro A.6 do apêndice, como resumo destas propostas. Percebe-se neste quadro que nem todas as propostas se configuram como tal, classificando-se mais como moções ou mesmo como prescrições, como a proposta número 9, de participação mais ativa dos pais, ou a de número 17, relativa à prática de esportes. Outras têm o entendimento

¹⁷ Não obstante a oposição, infere-se, do depoimento da Profª. Zenaide, a colaboração de alguns membros do PT/APEOESP à Secretaria de Educação. Com efeito, indagada se teria acompanhado o Prof. Elson até o final de sua gestão, a entrevistada responderia: “Sim... Isso, a Eneide, o Joaquim, ah e o Moacir” (*referências à Profª. Eneide e ao Prof. Moacir, que tiveram papel de destaque na I Conferência como delegados, hoje, respectivamente, vice-prefeita e secretário de Governo do Município de Guarulhos; e ao Prof. Joaquim, também delegado da mesma conferência, e hoje presidente do Conselho Municipal de Educação e oposição ao governo*).

prejudicado pela redação dada, é o caso da proposta de número 10, que não esclarece se o termo universalização é referente a todas as modalidades da educação. As propostas ressentem-se de redação objetiva, além do agrupamento por temas afins relacionados ao tema de abertura da conferência, para não dizer da educação.

5.5.1.2 Resoluções da II Conferência Municipal de Educação

A II Conferência Municipal de Educação ocorreu na UNG, nos dias 24, 25 e 26 de setembro de 1999, obedecendo à mesma proporcionalidade¹⁸ de representantes estabelecida em seu Regimento, como ocorrera com a 1ª Conferência Municipal de Educação. O tema de abertura – “Os desafios da educação para o século XXI” – teve como debatedores o deputado Ivan Valente e o Prof. Dr. Vítor Henrique Paro (USP), como previsto. O subtema “Universalização do acesso, educação especial, educação de jovens e adultos, alfabetização” teve como palestrante o Prof. Joselito Lopes Martins (PUC-SP). Não são citados no documento os palestrantes do subtema “Ensino profissionalizante, ensino médio e superior” e dos temas “Diretrizes para o Plano Municipal da Educação” e “Gestão democrática: participação e compromisso”. A Profª. Drª. Lisete Regina G. Arelaro (USP) foi a palestrante do tema “Ensino fundamental, municipalização e Fundef”.

Conforme disposto no artigo 4 do Regimento das pré-conferências e da Conferência em questão foram divulgadas teses. Pelo menos tem-se notícia de duas, a da APEOESP, já comentada acima, e outra da Secretaria de Educação, esta intitulada “Gestão democrática – participação e compromisso”, com o seguinte subtítulo “Proposta da Secretaria Municipal de Educação aos delegados e observadores da II Conferência Municipal de Educação”. A tese da SE abordava os seguintes itens: a constituição federal e a educação; a lei de diretrizes e bases da educação nacional; a gestão democrática da escola pública; os tempos modernos e a educação; o papel esperado de cada um na escola; a gestão democrática e o anseio por maior participação e transformação; os princípios da escola participativa na gestão democrática; a resistência e outros preconceitos; a participação e o compromisso na gestão democrática; a gestão democrática e a escola aberta; a gestão democrática como agente de transformações e, algumas conclusões. Conquanto se auto-proclame como proposta, o documento constitui um arrazoado de prescrições a respeito da

¹⁸ Ver nota de rodapé 3 à página 169.



educação e de sua gestão democrática e participativa, conforme se depreende dos itens acima. Somente na conclusão é que o documento firmaria posição ao declarar que a idéia fundamental para a defesa da proposta fundamenta-se nos seguintes pontos: “garantir o atendimento a todos (*subentende-se acesso à educação a todos, crianças, jovens e adultos*), assegurar maiores recursos para a escola pública, transformar a qualidade do ensino oferecido e fazer da educação um serviço público eficiente”. E, ainda, que “a gestão democrática é o caminho ideal, enquanto mecanismo capaz de alterar objetivos e práticas pedagógicas, como instrumento de transformação do sistema educacional”. Por gestão democrática, o documento entende a autonomia da escola respaldada no trabalho coletivo.

As resoluções da plenária da II Conferência Municipal de Educação estão reunidas em documento do Conselho Municipal de Educação, com o título “II Conferência Municipal de Educação – 1999. O documento encontra-se organizado em torno dos temas e subtemas, conforme disposto no artigo 5º do Regime da Conferência. No entanto as propostas ressentem-se, como as encaminhadas pelas pré-conferências, de redação e organização objetivas, dificultando sua compreensão. Algumas constituem claramente deliberações que poderiam ser encaminhadas por meio de rotinas administrativas como: “prestação de esclarecimentos dos psicólogos através dos trabalhos realizados” (Tema 3 e 4). Ou “divulgar o plano nacional de educação do II congresso nacional de educação pela comissão organizadora da II conferência” (*idem*). Outras soam como slogans ou palavras de ordem: “pelo estatuto do magistério”(*idem*); ou “alfabetização para todos os adultos” (*idem*). Em contrapartida, as propostas também confirmam algumas questões discutidas no trabalho como a relação delicada entre o executivo e os órgãos fiscalizadores: “Que a administração municipal respeite o papel que deve desempenhar o conselho gestor, enquanto fiscalizador das verbas da educação, prestando-lhe contas de formas transparentes” (Temas 3 e 4). Ou a ociosidade das EMEIs, apontadas na I Conferência e visível na seguinte proposta: “funcionamento de creches em salas ociosas de EMEIs” (Tema 3 e 4). E, finalmente, a proposta que sinaliza para a não aplicação dos recursos vinculados na educação: “não desvio de verba de educação para outras áreas”. (Tema 1, subtema 1a).

A reiteração do não à municipalização apareceria como proposta praticamente de todos os temas e subtemas, às vezes com a redação de “construir uma rede de ensino fundamental de 1ª a 8ª série” (Tema 1, subtema 1ª); ou “construção de rede própria de ensino fundamental de 1ª a 8ª série” (Tema 2); ou ainda “não à municipalização

das unidades estaduais”(Tema 2); e mesmo “não assumir nenhuma escola da rede estadual e priorizar a rede própria de ensino fundamental de 1ª a 8ª série” (Tema 3 e 4¹⁹) ou também “que a prefeitura municipal construa a rede própria de educação do ensino fundamental e médio” (Tema 3 e 4). Mais clara não poderia ser a seguinte proposta:

“Que a II CME, seja contra a municipalização do ensino proposto pela secretaria municipal de educação que fere a autonomia dos municípios das cidades impõe uma política apenas financeira e não fruto de construção pedagógica e de plano de muitas para universalizar o ensino público a todos. Reafirmamos: Que a Prefeitura não assuma escolas estaduais, e seja contra a municipalização do ensino proposto pela SEE-SP. Sobre a PMG, que se aplique os 25% da Lei Orgânica do Município em uma construção e planejamento de uma rede própria do ensino municipal!” (Tema 3 e 4).

Algumas propostas foram implantadas ainda no governo de Jovino, ainda que de forma incipiente e sem o impacto²⁰ que seria alcançado pela gestão seguinte. São elas: expansão do acesso à educação infantil e ensino fundamental, por meio de construção, reforma e ampliação de escolas, melhoria da merenda escolar, instalação de uma escola técnica comunitária²¹. Outras, como a aprovação do estatuto do magistério, ou instalação de escola técnica e universidade públicas, seriam efetivadas na gestão de Pietá (ver acima), respectivamente no primeiro e segundo mandatos.

¹⁹ Os temas 3 e 4 foram discutidos conjuntamente, tendo ocorrido o debate na sala 5. Não foi encontrada explicação para o fato.

²⁰ No estudo que faz sobre a política educacional do Município entre 2001 e 2004, Cardoso (2005) apresenta dados que mostram o avanço da gestão do período, quanto a algumas das propostas contempladas nas pré-conferências de 1999, entre elas: o acesso à educação infantil e ao ensino fundamental, pela construção massiva de escolas, a aplicação integral dos 25% na educação, a implantação da EJA de 5ª a 8ª, a admissão dos profissionais da educação por concurso, a valorização do magistério, por meio de cursos de capacitação em serviço, a inclusão no currículo da educação artística e de idiomas, ampliação de vagas para crianças com deficiência física, entre outras.

²¹ A escola é o Centro de Educação Profissional e Tecnológica de Guarulhos (CPT), da Agende-Agência para o Desenvolvimento de Guarulhos, associação civil, sem fins lucrativos. O CPT foi instituído em 31 de dezembro de 2000, na véspera da posse de Pietá, com recursos do PROEP, em terreno e prédios originariamente do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo (CEFET-SP). Em 2005, houve a reintegração de posse ao CEFET-SP e hoje funciona no lugar do CPT uma UNED-Unidade Descentralizada do CEFET-SP.

5.6 A gestão Elói Pietá (2001-2004)

5.6.1 Notícias da disputa eleitoral

Notícia do jornal Correio Braziliense, de 11 de dezembro de 1999, informava a pré-candidatura de alguns políticos ao pleito de 2000, os mesmos que sempre dominaram a cena política guarulhense, incluindo os dois últimos prefeitos e vereadores envolvidos nos escândalos da prefeitura. Pelo menos dois dos candidatos, Paschoal Thomeu do PTB e Darci Pannocchia do PL, tiveram suas pré-candidaturas prejudicadas, diz o jornal. O primeiro em decorrência da prisão do vice de sua chapa PTB-PPB, Fausto Martello (PPB), que, na época da cassação de Néfi Tales, presidia a Câmara. O segundo, pelo fato do envolvimento em corrupção na Câmara de seu vice e sobrinho, o vereador Wanderley Figueiredo do PL, que, no momento da reportagem, estava foragido para não ser preso. Além do comentário sobre os pré-candidatos acima, a notícia dizia que tinha arrefecido a determinação do prefeito Jovino Cândido de continuar no executivo: “Desde que assumiu o cargo, declarava ser candidato. Mas, hoje, afirmou não ter ‘moral para ser candidato agora’”. Quanto à candidatura de Elói Pietá, do PT, partido que, segundo o jornal, poderia ser beneficiado com as denúncias de corrupção, a notícia informava de que ela poderia ser prejudicada, pelo fato de dois membros do PT não abrirem mão de ser candidatos. A referência ao segundo membro é a Orlando Fantazzini Jr., que disputaria com Pietá a indicação²² para o cargo, informa o jornal, em prévia eleitoral do partido em março do ano seguinte.

A dois meses do pleito, em 1º de agosto de 2000, o jornal Pool Imobiliário informa haver oito candidatos ao cargo de prefeito, dos quais algumas figuras da política local e outros cujas candidaturas emergem, de certo modo, do cenário de mobilização da sociedade civil contra os escândalos na prefeitura. Das figuras conhecidas, concorriam Paschoal Thomeu (PTB), Jovino Cândido (PV), cujas pré-candidaturas se diziam prejudicadas pelo envolvimento, direta ou indiretamente nos escândalos. Além desses, havia Pietá (PT) e Néfi Tales (PST). Entre os novos, estavam, segundo informa o

²² Segundo o jornal, a disputa se devia pelo fato de ambos se considerarem responsáveis pela revelação do esquema de corrupção. No capítulo 4, descrevo a participação de ambos nas ações de denúncia, com base em documentos recolhidos da época. Há evidências de ter sido Pietá a dar a largada, com ação de apuração dos fatos junto ao Ministério Público. Segue-se a ação de Fantazzini, na Câmara de Guarulhos.

jornal, o médico Altamir Vaz (PPS), o advogado João Leite (PHS), Celsa Gonzalez (PSC) e a perueira Betty Devid (PCB), todos concorrendo pela primeira vez. Apenas, a título de ilustração e com base na notícia, diga-se que: i) João Leite, além de advogado de várias entidades, como a Federação das Entidades Comunitárias e União de Lideranças do Brasil (Feulb) e o Movimento dos Sem-Terra Urbanos (MSTU) em Guarulhos, foi coordenador do Programa do Leite (do governo estadual) em Guarulhos e também advogado dos perueiros, função que lhe deu projeção e base para a candidatura; ii) Altamir Vaz exercera, entre outros, o cargo de presidente da Associação Paulista de Medicina/Regional de Guarulhos (1986-1987), criou em 1985 do Programa da Aids do Ersa-15 e do laboratório de DST/Aids de Guarulhos, foi um dos fundadores do Grupo Diet, secretário adjunto da Saúde no governo de Jovino (1998-1999), além de exercer, na época da notícia, o cargo de supervisor técnico de doenças infecciosas do Hospital Padre Bento; Celsa Gonzalez foi funcionária da Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal de Guarulhos, e era, em 200, membro da Igreja Universal; Betty Devid era contabilista e trabalhava há três anos no transporte coletivo.

A percepção do jornal era que o pleito seria muito concorrido face ao senso crítico do eleitor despertado após os acontecimentos que marcaram Guarulhos:

“As denúncias de corrupção, ocorridas nos últimos dois anos, envolvendo políticos da cidade - que culminaram com o afastamento e posterior cassação do mandato do ex-prefeito Néfi Tales, em novembro de 1998, e com a investigação de 13 vereadores, por conta do Ministério Público - despertaram o senso crítico do eleitor, que está mais seletivo. Está mais consciente da responsabilidade em eleger seus representantes, sem esquecer que o voto é a expressão da cidadania”. (POOL IMOBILIÁRIO, 2000).

De fato a disputa seria acirrada, segundo revelam as urnas de 1º de outubro que levam o resultado para um segundo turno. Em 5 de outubro de 2000, informa o jornal a Folha²³ de São Paulo que Pietá (PT) e Jovino (PV), com, respectivamente, 42,56% e 28,1% de votos, disputavam o apoio de Paschoal Thomeu (PTB), que obtivera 26,33% dos votos. Diz a notícia:

²³ A matéria é assinada pela jornalista free lancer Flávia Sanches, com a Manchete “GUARULHOS, Ambos voltaram atrás. Jovino e Elói querem o apoio de Thomeu”.

“Os candidatos à Prefeitura de Guarulhos Jovino Cândido (PV) e Elói Pietá não vão rejeitar o apoio do candidato derrotado Paschoal Thomeu (PTB) no segundo turno. Os dois haviam declarado à Folha, no dia das eleições, que não cogitavam a possibilidade de pedir apoio político a Thomeu por questões éticas. Thomeu teve e estava na frente das pesquisas até ser acusado de aliciar eleitores oferecendo cirurgias de laqueadura quatro dias antes das eleições”. (FOLHA METROPOLITANA, 2000).

Contudo, informa ainda o jornal que, apesar da declaração feita por Jovino antes do resultado – “Não vou conversar com quem fez tanto mal à cidade” –, o prefeito teria voltado atrás, logo na segunda, após o pleito, ao anunciar que aceitaria de forma discreta o apoio de Thomeu. Quanto a Pietá, diz a notícia que ele teria declarado, também após o resultado, que “não rejeitaria uma eventual declaração de apoio de Paschoal”: ‘Nós aceitamos o voto do Thomeu porque ele é uma liderança que deve ser respeitada.’ (FOLHA, 2000).

Elói Pietá elege-se prefeito de Guarulhos em 2000, tendo por vice a Profª. Eneide Maria Moreira de Lima, também do PT, pela coligação “Frente para Mudar Guarulhos”, constituída pelo PT, PSB, PC do B e PSTU, com um programa pela moralização da política e projetos voltados para a segurança pública. Jornal da época publica a seguinte biografia do prefeito eleito²⁴:

“Deputado estadual no terceiro mandato, Pietá também exerceu dois mandatos na Câmara Municipal, sendo presidente da Casa de 1989 a 1990. (Foi) Autor das denúncias de corrupção que culminaram com a cassação do ex-prefeito Néfi Tales e com a investigação de 13 vereadores”.

Foi uma vitória apertada a de Pietá sobre o candidato opositor, Jovino Cândido, prefeito anterior do período de transição. Como lembra Mendroni: “(...) as eleições de 2000 foram muito disputadas. Na verdade, a administração do Elói Pietá ganhou com uma diferença de 1007 votos, numa cidade com 600 mil votos” (MENDRONI, 2006). Interessante observar que, apesar das denúncias de irregularidades administrativas de que também foi vítima, Jovino Cândido teve votação expressiva, o que permite supor

²⁴ In: <http://www.poolimobiliario.net/materias/96509880089130.php>. Acessado em 05/12/06.

que tenha obtido apoio das forças locais contrárias a Pietá, como a de Thomeu, por exemplo.

5.6.2 A educação na gestão Pietá

É útil dar a conhecer as circunstâncias em que assume Pietá, uma vez que os dados são reveladores das práticas locais. Manchete do Guarulhos.org²⁵, de 1º de fevereiro de 2001, noticia que a “Prefeitura deve 850 milhões”. A matéria relata a entrevista dada no dia anterior ao órgão, pelo secretário de Finanças, o economista Nestor Seabra, sobre os números relativos a 2000 (governo de Jovino Cândido) e as medidas que o governo adotaria para o saneamento das finanças do Município. Diz o jornal:

“Segundo ele (*Nestor Seabra*), o primeiro obstáculo que precisou enfrentar foi a retenção do ICMS pelo Banco Pontual. A Secretaria de Assuntos Jurídicos conseguiu na Justiça a liberação de 80% dos valores bloqueados e vem procurando obter que o restante, que já soma R\$ 4,7 milhões, seja liberado. O deputado Orlando Fantazini irá pedir a ajuda do senador Eduardo Suplicy e do deputado Aluizio Mercadante, para gestões junto ao Banco Central, pois o contrato não seguiu o trâmite legal e não foi registrado no Bacen (*Banco Central*). Nestor Seabra informou que o primeiro contrato com o Pontual foi firmado em 1996, na gestão Papotto, relativo ao pagamento de precatórios. O contrato polêmico, que está em discussão na Justiça, foi assinado em 1998, na gestão Néfi Tales”. (GUARULHOS.ORG, 2001).

O depoimento de Dr. Gilmar Novelini, Procurador e Promotor do Município e também diretor do Departamento de Assuntos Jurídicos Internos (SJ1) por ocasião da pesquisa reitera a matéria. Informa o diretor:

“no primeiro mês do governo do Elói, em 2001, o Elói teve 40 milhões bloqueados do orçamento por conta do empréstimo feito por ele (*referência a Tales*) junto ao Banco Pontual. E agora, agora em 2006, nós estamos tentando resolver no judiciário. Está prestes a resolver”. (NOVELINI, 2006).

25 In: <http://guarulhos.org/noticia.view.asp?codigo=84/>. Acessado em 6/12/06.

A dívida contraída já era uma prática antiga anterior ao governo de Tales, tendo se iniciado no governo de Papotto. Novelini explica a natureza e a finalidade da dívida:

“Era um empréstimo denominado ARO – Antecipação de Receita Orçamentária. Por via de financiamento bancário ele antecipava a receita do ano seguinte. Parte desse valor era destinado à quitação de Letras do Tesouro Municipal, que foi também um outro aspecto negativo, mas já de uma gestão anterior, a do prefeito Vicente Papotto, que lançou essas Letras, para aumentar o fluxo de caixa. E as letras não tiveram a liquidez esperada e o Município vendeu para a atividade bancária e depois tinha a obrigação de resgatar e não tinha dinheiro e teve que fazer essas operações bancárias para resgatar”. (NOVELINI, 2006).

É lícito supor, dado o comportamento da Câmara e mesmo do executivo nos finais dos anos de 1990, como descrito neste trabalho (ver capítulo 4), que a necessidade de antecipação da receita se devesse aos gastos superiores à receita no exercício. Em relação ao executivo, lembre-se que seu afastamento se deu por improbidade administrativa e desvios de dinheiro público. Ação do Ministério Público mostra que “o suspeito havia adquirido, em poucos meses, bens no valor total de três milhões e oitocentos mil dólares” (MUDAFALA, 2004). No que diz respeito à Câmara, e a título de ilustração, veja-se notícia veiculada em 31 de maio de 1999, pelo Guarulhos.org:

“Em cinco anos, os gastos da Câmara de Guarulhos cresceram 158,23%, enquanto a inflação do período ficou em 54,34%, de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (IPC-Fipe). As despesas do Legislativo consumiram dos cofres municipais, de 1994 a 1998, R\$ 146,6 milhões”. (GUARULHOS.ORG, 1999)²⁶.

Segundo o jornal, se incluído o ano de 1993, ver-se-á que o gasto maior deu-se na gestão de Fausto Martelo (PPB), com um total de despesas de R\$ 83,24 milhões, superior ao do antecessor, Wanderley Figueiredo (PL), de R\$ 48,62 milhões, e também de seu filho, Fausto Miguel Martello (PPB/1993-1994), cujo gasto foi de R\$ 30,56 milhões.

²⁶ In: <http://guarulhos.org/noticia.view.asp?codigo=13>. Notícia de 31/05/1999, acessada em 6/12/2006

(idem, ibidem). Somados, os gastos da Câmara no período superam em 4,24% os da Secretaria Municipal de Saúde, diz ainda o jornal (idem, ibidem).

Levantamento preliminar feito pelo secretário de Finanças do ano 2000 apontava para um déficit orçamentário de R\$ 72 milhões, com as dívidas somando a R\$ 850 milhões, correspondentes a obras e serviços contratados e não pagos, prestação de serviços, despesas com fornecedores, não liquidadas igualmente, além de outras. E o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, chegando os gastos com Pessoal ao valor de R\$ 368 milhões no ano, superior a receita do período.

Parecer do Tribunal de Contas, TC-002427/026/00, seria desfavorável à aprovação das contas do Município em 2000, em decorrência das irregularidades encontradas, sobretudo, nos seguintes itens: *elaboração da LDO*, cujas prioridades e metas ou não foram contempladas na LOA ou não foram implementadas, quando contempladas; *elaboração da LOA*, que mostra abertura de créditos suplementares em decorrência de previsão de arrecadação, que não aconteceu; *das receitas*, do qual se apontam, entre outras, as seguintes irregularidades: déficit de arrecadação por receita superestimada; morosidade na cobrança de dívida ativa; atualização de créditos com valores divergentes; falta de justificativa para os baixos índices de cobrança; *despesas com ensino*, inferior ao requerido, além de: cancelamento de restos a pagar ou sem cobertura financeira; “recursos disponíveis insuficientes para cobertura das despesas vinculadas ao ensino e inscritas em restos a pagar” (p.3 do Relatório); *servidores cedidos a outros órgãos e vice-versa*, entre outros itens reprovados.

Com relação à aplicação dos 25% na educação em 2001, notícia veiculada no jornal Olho Vivo²⁷ informa ter sido enviado pelo Executivo guarulhense à Câmara projeto de Lei que justifica a não aplicação do percentual exigido, além do compromisso em fazê-lo. Trata-se do Projeto de Lei, n. 615, de 10 de dezembro de 2001, que, em seu artigo 1º, se compromete a aplicar em 2002 os recursos constitucionais requeridos, além de aplicar “as importâncias que venham a completar percentual obrigatório do exercício de 2001”. Para tanto, dispõe o artigo 2º, “fará constar da Lei Orçamentária de 2002, no quadro demonstrativo das despesas da Secretaria de Educação, os valores correspondentes, logo que apuradas as importâncias necessárias para integralizar a aplicação obrigatória do exercício de 2001”. E, ainda, no artigo 3º, que o “Município fará constar da Lei

²⁷ <http://www.olhao.com.br/>. Acessado em 22/10/06.

Orçamentária de 2002, no quadro demonstrativo da receita, os valores correspondentes e suficientes às despesas referidas no artigo anterior, originários do saldo financeiro do exercício de 2001”.

O prefeito, que dera a notícia pessoalmente ao jornal na ocasião da visita que fez ao órgão – acompanhado da vice-prefeita e secretária de Educação, Prof^a. Eneide Maria Moreira de Lima, e do secretário de Finanças, Nestor Seabra – esclareceria ainda que o projeto não tinha apenas a finalidade de informar aos vereadores sobre a “aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e educação infantil no município, mas obedecer a uma determinação judicial, a fim de impedir a retenção de verbas voluntárias estaduais e federais”. (idem, ibidem). Exporia também o prefeito os principais motivos pelos quais não fora possível em 2001 aplicar os 25% na educação, a saber, a não aplicação pelas administrações anteriores, que deixaram de criar as condições necessárias para o investimento atual; o bloqueio dos 20% de ICMS e do Fundo de Participação do Município, cujo valor, maior que os recursos disponíveis, impossibilitava a aplicação, a menos que se paralisasse a administração ou não se pagasse o funcionalismo; e, finalmente, como referido por Cardoso (2005) neste trabalho, a suspensão pelo Tribunal de Contas do Estado do processo de licitação para construção de escolas. Disse o prefeito ao jornal:

“Quando estávamos prestes a concluir o processo de licitação para construção de creches, escolas de ensino fundamental e educação infantil, o Tribunal de Contas impediu que fizéssemos a construção por registro de preços, como o Estado faz desde 1994”. (idem, ibidem).

O governo de Pietá caracterizar-se-ia pelo tratamento prioritário que daria à educação, apesar de esta estar arrolada apenas como a quarta das cinco grandes marcas²⁸ do programa da coligação que o elegeu. Segundo informa a Prof^a. Lindabel Delgado Cardoso (2005), concorreu para a mudança a vontade e determinação política da vice-prefeita e secretária de Educação, Prof^a. Eneide²⁹ Maria Moreira de Lima, com uma longa

²⁸ Em ordem cronológica, foram as seguintes as marcas: moralizar e democratizar prefeitura e câmara; gerar empregos e cuidar da segurança pública; garantir os serviços de saúde com qualidade; da creche à universidade pública; uma revolução na estrutura de nossa cidade (relativa à infra-estrutura urbana; transporte, saneamento, urbanização de favelas, habitação etc.). In: Programa de Governo Aliança para mudar Guarulhos, legislatura 2001-2004.

²⁹ Em inúmeras reuniões das quais participei e participei, na condição de gestora da SE, testemunhei o depoimento da vice-prefeita, na época acumulando o cargo de secretária de Educação, que o foco na educação como marca de governo surge das discussões de planejamento estratégico do governo, não sem a sua defesa apaixonada de iniciar a gestão pelo resgate da educação no Município.

trajetória no magistério e movimentos em defesa da escola pública. Não seria à toa que a Secretária comporia seu gabinete basicamente com atores que, como ela, tinham uma trajetória na educação pública brasileira, incluindo a participação na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Na fala de um dos formuladores da política educacional e atual gestor, o arquiteto Plínio Soares³⁰:

“quando nós chegamos e foi feito o planejamento estratégico, se definiu como principal desafio... (*a educação*); e isso não foi o prefeito que definiu, foi o grupo de metodologia de planejamento...”. (PLÍNIO, 2006).

Depoimentos colhidos ao longo da pesquisa com vários entrevistados assinalam para a existência, desde o início do governo, de um núcleo duro para a formulação da agenda e planejamento estratégico, subsidiada por consultorias renomadas. O núcleo³¹ era constituído pela Secretaria de Governo, Finanças, Administração e Educação. Paralelamente havia outro grupo, o de operacionalização das decisões estratégicas, do qual fazia parte o entrevistado:

“(...) O desafio que ficou colado pra gente (*o governo*) (...) era como ampliar a rede, sem queimar o limite de pessoal, por exemplo, envolvido (*referência à LRF e o gasto da folha com os profissionais da educação*). Como é que você faz isso? Então nós fizemos uma série de estudos de médio e longo prazo pra pensar assim: se a gente amplia a rede pública em “x” %, isso vai representar quanto de pessoal, direto, indireto? O que é que representa ano a ano, pra a gente pensar um limite pra rede com uma margem de segurança...” (PLÍNIO, 2006).

A intenção do novo governo com o planejamento estratégico foi assim traduzida por Marco Arroyo, um dos assessores do planejamento e atual secretário adjunto da Administração:

“(...) a Eneide (*vice-prefeita*) já tinha muita informação; já tinha uma visão de que a educação não poderia ter apenas um plano de construção de escolas, até porque na contramão disso vem, posteriormente, o custeio que é uma coisa que pode comprometer teu orçamento. E aí já (*se*) percebia naquela época que era muito importante ter uma noção clara de quanto (*a rede*) podia crescer, de forma sustentável. (...) Havia uma coisa muito, muito legal que existia... esse senso de responsabilidade, que sabia (*que*),

³⁰ A participação inicial do gestor deu-se como assessor para elaboração do plano de governo, segundo metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES). Hoje o gestor ocupa o cargo de diretor do Departamento de Manutenção e Próprios da Educação (DMPE).

³¹ A informação também é encontrada em Cardoso, 2005, p.55.

embora houvesse uma demanda muito grande e urgente, você não podia também fazer loucuras no sentido de não pensar como se sustenta essa rede”. (ARROYO, 2006).

Outra questão abordada no planejamento foi a necessidade de aliar quantidade à qualidade na educação:

“e aí havia uma discussão que eu também considero uma discussão muito importante, que era essa conciliação do quantitativo, no sentido do quanto se abrange, e o qualitativo, como que esse crescimento traz um acréscimo na sua qualidade. Então não era só crescer e fazer mais escolas, mas ter educação com qualidade, está certo? Isso acho que já era um salto muito grande (*referência a governos anteriores*). A Eneide e a sua equipe sempre tiveram essa competência de ter essa visão mais política das coisas”. (idem, *ibidem*).

A preocupação com o planejamento³² resultaria na constituição de vários grupos de definição de ações prioritárias, cobrindo todas as pastas do governo, os quais formaria um fórum intersecretarial de políticas sociais. Integravam este fórum os seguintes órgãos: Secretaria de Educação (Departamento de Assistência Escolar; Departamento de Ensino Escolar; Departamento de Orientações Educacionais e Pedagógicas; Departamento de Relações com a Alimentação Escolar, Suprimentos e Administração); Secretaria de Assuntos Jurídicos; Secretaria de Assistência Social e Cidadania; Fundo Social de Solidariedade; Secretaria da Cultura; Secretaria de Esportes; Secretaria para Assuntos de Segurança Pública; Secretaria da Saúde; Secretaria do Trabalho; Secretaria da Habitação. Em suas macro diretrizes políticas, a SE afirmaria que:

“A política educacional no contexto das políticas públicas sociais implica suplantando/romper com a ‘sociedade de privilégios’, para fortalecer o direito à educação de qualidade como necessidade básica de todo e qualquer ser humano, independente de sua cultura, raça, gênero, etnia, condição sócio-econômica e qualquer outro fator que se aponte como empecilho”. (PMG, 2003).

³² Ver **Fórum temático**: políticas sociais, caderno de documentos (versão preliminar), PMG, 2003. Uma das resultantes da discussão do fórum intersecretarial foi a elaboração do Plano Diretor de Guarulhos, em 2003, com a colaboração do Instituto Polis.

Além de reconhecer a educação como direito, a SE também afirmava a educação como uma questão de justiça social. Veja-se:

“Pautada sob a ótica do direito e no contexto de uma sociedade democrática, a educação pressupõe o desenvolvimento integral de nossas crianças, jovens e adultos, implica uma nova leitura de mundo, de sociedade, de justiça, de existência. E que, portanto, integram-se às demais Políticas Sociais imprescindíveis ao pleno desenvolvimento regional, local; à inclusão social; à condição humana de sentir e ver”. (idem, *ibidem*).

Percebem-se em ambas as afirmações princípios e valores que orientaram o debate público sobre a educação no Município, em particular o ocorrido na I Conferência Municipal de Educação. Não sem razão seriam as seguintes as cinco diretrizes³³ delineadas pela SE, as quais foram consolidadas no Plano Plurianual 2002-2005, aprovado pela Câmara: democratização do acesso à educação; democratização da permanência; Qualidade na educação; valorização dos profissionais da educação e democratização da gestão.

Às dificuldades da ausência de investimento inicial para consolidar a implantação do ensino fundamental por meio da construção e ampliação de escolas, acresçam-se, relata Plínio (2006), os emperramentos burocráticos, de um lado intrínseco à própria natureza da função, e de outro, a um corpo com baixa qualificação e desmotivado pelo passado recente:

“Fora os recursos humanos e fora um programa (...) de reforma e ampliação da rede existente. Reforma e ampliação. Então, qual o principal objetivo desse grupo? (*referência ao grupo de planejamento da SE, por ele coordenado*). Estava claro que a cultura organizacional administrativa da prefeitura emperrava tudo... Se você ler esses documentos (*do planejamento*) ... você vê falas, lá no final... falas que são sintomáticas disso tudo... Tem alguém aqui que diz, por exemplo, que... O Elói mesmo diz que a primeira viagem dele para Brasília, ele pegou um processo que tinha 72 despachos. 72 despachos para autorizar ele viajar... tinha que passar em tudo quanto é canto, carimbos... Então, a burocracia...”. (PLÍNIO, 2006).

³³ As metas do PPA foram superadas com relação ao acesso e à permanência. A valorização do profissional da educação comprova-se pela aprovação do Plano de carreira em 2003 e, já no segundo mandato, a criação da escola de governo ESAP-Escola Superior de Administração Pública, em parceria com a Unicamp, dirigida a todos os funcionários do governo. A gestão democrática e a qualidade da educação são evidenciadas no trabalho de Cardoso (2005).

Daí, em um primeiro momento, a importância do núcleo duro (ver acima):

“Então, não ficava o PA (*processo administrativo*) rodando de um lugar para o outro. O PA acabava dando a volta na mesa ali e já resolvia, o prefeito: é isso e tá definido... e isso ajudou bastante. Foi um momento crucial para alavancar todo esse processo de tomar as decisões a partir desse grupo de trabalho”. (idem, *ibidem*).

Uma vez assumida a educação como meta prioritária, foi concebido o Programa de construção de 35 escolas com um orçamento de 35 milhões, ou 6,3% do total da receita do ano, cujas licitações, no entanto, seriam embargadas pelo do TC. Para Cardoso (2005), tratou-se de decisão política, dada à oposição da SEE-SP quanto à intenção manifestada pelo novo governo de implantação, já no início do ano letivo, do ciclo de 9 anos do ensino fundamental, com a inclusão das 12 mil crianças de seis anos que estavam na educação infantil (CARDOSO, 2005). E também da descontinuidade, anunciada para o final do ano de 2001, do convênio³⁴ da merenda escolar (idem), assinado em 2000, no governo de Jovino Cândido, pelo qual o Município se responsabilizava pela merenda e cozinheiras das escolas estaduais. Sobre a primeira questão, reproduzo a fala da secretária de Educação do Estado de São Paulo, Prof^a. Rose Neubauer, após reunião com vereadores de Guarulhos e em entrevista à imprensa local (CARDOSO, 2005):

“Essas providências foram adotadas unilateralmente, sem qualquer entendimento prévio com a secretaria e sem que o Conselho Estadual de Educação fosse consultado. No Estado inteiro a rede de fundamental é de oito anos, essa situação faz com que o menino de Guarulhos, quando for fazer transferência vai precisar fazer exame. Não poderá sequer ir facilmente estudar em Sorocaba, por exemplo, pois o sistema de nove anos tem currículo diferente”. (CARDOSO, 2005, p.86-87).

A tensão decorrente do não à municipalização, que emergiu com mais força no final do governo de Jovino e nos dois primeiros anos do governo de Pietá, daria mostras de arrefecer, ainda no primeiro mandato, retornando a um ponto de equilíbrio: “(...) Hoje a situação está mais equilibrada, porque a própria Secretaria (...) absorveu o

³⁴ Cardoso (2005) descreve as condições em que foi o encontrado o Departamento de Relações com a Alimentação Escolar em seu trabalho à p.65.

contingente de alunos do estado, né? (AURIEL, 2006). Contudo, no início do governo de Pietá assumiu a forma de conflito declarado, com a resolução tomada pela SEE de fechamento de classes ou restrição a matrículas de crianças que excediam à capacidade de atendimento do Município:

“(...) Inclusive a professora Lindabel (*atual secretária de Educação*)... juntamente comigo e varias mães, nós participamos até de passeatas na região dos Pimentas. Na Franco de Aguiar (*escola estadual*) fecharam algumas salas e aí o pessoal remanejava alunos pra outras escolas. E depois ficaram faltando os alunos da 4ª série, porque, como no Estado teve o remanejamento, ele remanejou de maneira desleal, porque o Município não tinha as escolas...(AURIEL, 2006).

Ainda que não tivesse havido o conflito com a SEE-SP, e a despeito do planejamento qualificado, o novo governo teria dificuldades, no tocante à educação, de implementação das ações consideradas estratégicas, fato que transparece na fala de Arroyo: “eu acho que é um choque para o gestor público, quando ele está fora da administração, e ele tem um projeto político, e ele depois entra (*na gestão pública*) e toma conhecimento das mediações políticas e estruturais”. (idem, *ibidem*).

O problema que se colocava para a nova gestão não diferia do posto para as anteriores, a saber, o investimento obrigatório no ensino fundamental, que implicava em outro, o da aplicação dos 25% na educação. O depoimento do Plínio diretor do DMPE traduz a compreensão que tinha o governo da questão e das restrições que enfrentaria para sua solução, apesar da vontade política. Veja-se:

“(...) Tem um divisor de águas aí que estabeleceu novos critérios e procedimentos nessa relação entre Estado, Município e União. Quando a constituição passou a valer efetivamente, que foram as regulamentações no campo tributário, no campo das despesas públicas, você tinha uma dificuldade muito grande de receber os recursos do governo federal para poder aplicar, no caso da educação, porque você precisa ter um número de alunos para poder receber o recurso na sua integralidade, e hoje nós não temos isso. Então é preciso entender que a nossa rede sempre esteve muito atrelada à rede estadual. As pequenas escolas, porque as escolas do município são escolas pequenas que o resto do estado supria. Havia uma relação muito próxima do Estado com o Município e do ponto de vista político também. E como nós não tínhamos alunos no ensino fundamental – não tinha – a maioria era pré-escola, creche – o resto já ia para o Estado você recebia muito pouco...” (PLÍNIO, 2006)

O que o entrevistado revela é que a fórmula de repasse do Fundef dificulta o investimento, pelo círculo vicioso em que acaba se constituindo, com a retenção:

“Você, em tese, tem direito até tanto. Agora, você tem que comprovar que você tem o número de alunos ali. Se você não tem, aquilo tudo que você deveria receber, que é teu, porque são recursos das indústrias daqui que vão para lá, entram na equação geral e são devolvidos... Ora, se você não tem esses alunos para gastar, esse dinheiro vai para outra prefeitura, ou vai para o governo federal... então volta... A política que a gente sofre ano a ano é a retenção...” (idem, *ibidem*).

Com efeito, era alto o valor retido pelo Fundo no início da administração, fruto da ausência de aplicação nos governos que a precederam. Se de um lado era notório para o novo governo que jamais fora cumprido o preceito constitucional, de outro sua vontade manifesta de fazer cumpri-lo logo seria compreendido como um desafio, face a um elenco de fatores que vão desde o conhecimento da questão quanto da ausência de condições: inexistência de salas de aula, quadro reduzido de corpo docente e de profissionais da educação, infra-estrutura deteriorada ou inexistente – almoxarifado, abastecimento de água, telefonia, entre outros. Como se depreende da fala do arquiteto Plínio, havia o desafio de como investir os recursos constitucionais na construção da rede:

“Isso tudo foi feito com empresas contratadas³⁵ (*o plano de governo, em particular o planejamento da rede municipal*). A gente não tinha *know how* para trabalhar essa questão... (...) Então, tinha grupo que pensava estrategicamente esse cenário, que construía... Nós temos vários estudos como esse aí (*o do CEBRAP*), que mostram, não só com um cenário, mas com vários cenários como é que a gente trabalharia essa questão”. (PLÍNIO, 2006).

O fato é que, apesar da determinação, da busca deliberada de ações de planejamento e de um plano de obras, e a exemplo dos governos anteriores, o governo não aplicou no primeiro ano da gestão, 2001, os 25% requeridos na Educação. De fato, se as contas do Município do exercício 2001 são aprovadas quanto a praticamente todos os itens

³⁵ Foram contratadas, entre outras, a consultoria do Prof. Dr. Amir Khair, da Fundação Getúlio Vargas, para levantamento do custo aluno e projeção da rede até 2004 e a Manesco Advogados, para as questões tributárias e legais (PLÍNIO, 2006). E o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, “para a realização de estudos sócio-econômicos-geográficos do município de Guarulhos, com análise das ofertas de vagas existentes no município, população e percentual de crescimento populacional, bolsões de pobreza, maior concentração de crianças, mulheres na faixa de idade mais propícia à maternidade e planos alternativos para os locais de construção de escolas, a partir de todos esses elementos, assim como disponibilidade de terrenos públicos” (CARDOSO, 2005).

examinados, ficou a dever o item 9, acessório 2, folhas 55-58, relativo à aplicação no ensino. Segundo informa o processo, de acordo com a receita arrecadada naquele ano, R\$555.018.132,10, deveria ter sido aplicado na educação R\$138.754.533,02, sendo para o ensino fundamental R\$83.252.719,81 e, para o infantil, R\$55.501.813,20. Para o TC, foram aplicados R\$106.049.088,19, ou 19,11%, sendo R\$72.417.732,402 no ensino fundamental e R\$33.631.355,79 na educação infantil, equivalendo a 13,05% e 6,06%, respectivamente. Em 2006, após cinco anos, portanto, da tramitação do processo acima, o governo municipal, já em seu segundo mandato, conseguiria provar que a aplicação menor em 2001, além de não configurar improbidade administrativa, fora compensada em 2002.

As figuras a seguir mostram a evolução da aplicação dos 25% na educação bem como a retenção do Fundef, na gestão de Pietá (2001-2004).

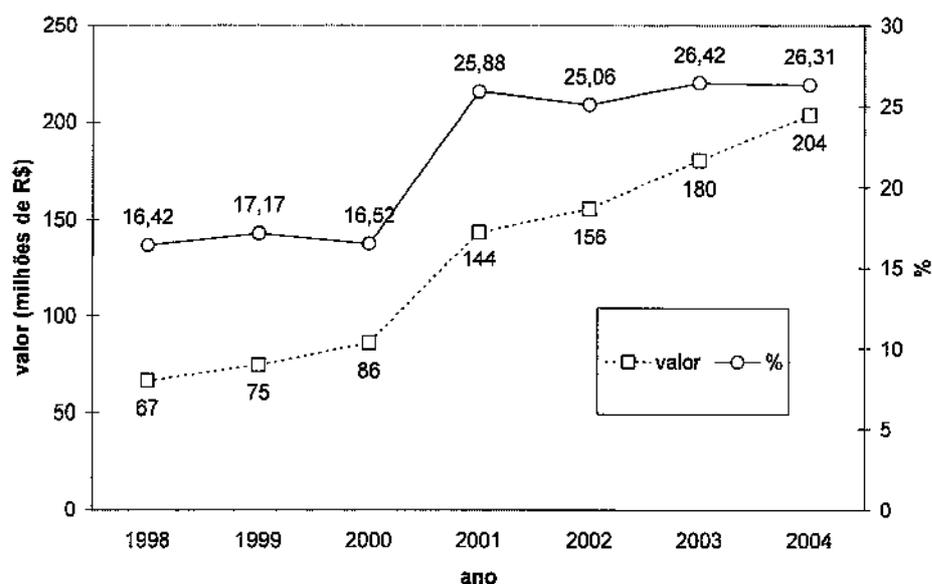


Figura 5.1 - Investimento em educação de 1998 a 2004 – Município de Guarulhos

Em linha tracejada, valores absolutos. Em linha cheia, porcentagem da receita total.

Fonte: Cardoso, 2005/MELLO, 2007.

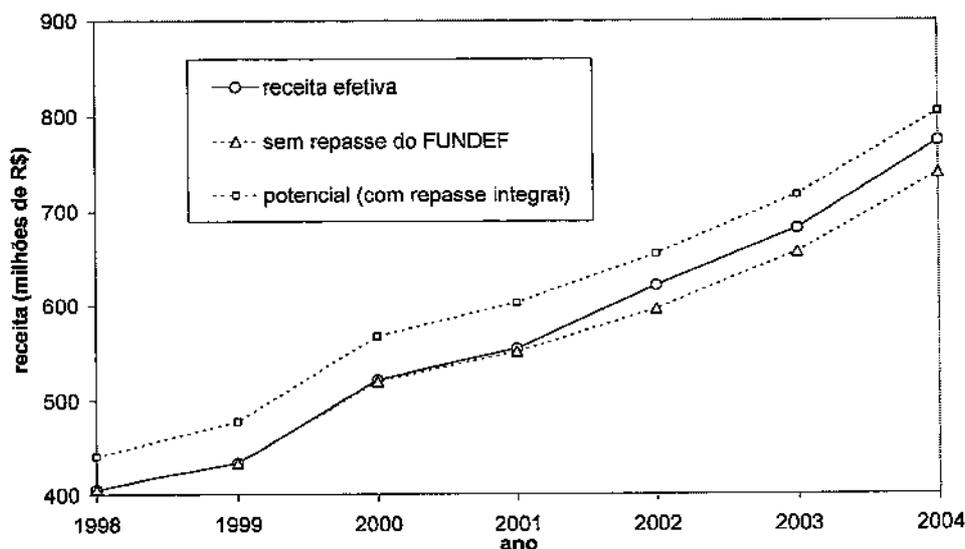


Figura 5.2³⁶ – Receita do Município de 1998 a 2004.

Fonte: CARDOSO, 2005.

Elaboração: MELLO, 2007.

Em linha cheia, os valores efetivos. Em linhas tracejadas, os valores que seriam obtidos caso não houvesse repasse do Fundef (triângulos) e os que seriam obtidos caso o repasse fosse integral (quadrados).

A Figura 5.1, acima, apresenta o investimento³⁷ em educação de 1998 a 2004, em valores absolutos e em porcentagem da receita total. Observa-se que, até o ano 2000, a porcentagem era da ordem de 17%, passando a valores da ordem de 26% a partir de 2001, como já mencionado anteriormente. O crescimento dos valores absolutos, por sua vez, reflete tanto o aumento da porcentagem aplicada como o aumento da receita total do Município.

Parte do crescimento da receita do Município deve-se ao próprio crescimento da rede municipal, de educação, uma vez que a Quota Parte do Fundef é condicionada ao número de matrículas. A participação do Fundef na receita é ilustrada na Figura 5.2. Observa-se que até 2001 ocorre uma grande diferença entre a receita efetiva e a receita potencial, que seria obtida se os recursos retidos pelo Fundef no ano anterior fossem integralmente repassados. A partir de 2002, em virtude do aumento das matrículas em cada

³⁶ Os valores adotados da receita efetiva foram calculados a partir dos dados da Figura 5.1. Os repasses efetivos do Fundef foram obtidos do site da Prefeitura: www.guarulhos.sp.gov.br, acessado em dezembro/2006. Os valores retidos do Fundef foram obtidos de Cardoso, 2005, p.49.

³⁷ Comporta, além dos investimentos, o custeio com docentes no período observado.

ano anterior, esta diferença começa a diminuir (em termos relativos), uma vez que o repasse da Quota Parte do Fundef passa a crescer significativamente. Em 2001, por exemplo, o repasse do Fundef foi de apenas R\$3.437.963,61³⁸, ou seja, cerca de 6,6% dos valores retidos. Em 2004, o repasse foi de R\$33.600.00,00 (valor estimado), ou seja, cerca de 52,3% dos valores retidos.

Fazendo uma avaliação da gestão de Pietá, em seu primeiro mandato, e da posição do governo municipal quanto à municipalização do ensino, diz o vereador:

“E eu não digo nem que foi uma municipalização, acho que *(foi)* a construção de uma rede própria, né? Não vou dizer que... Como o município não tinha uma rede... Mas nós construímos, nós não aceitamos pegar as escolas do Estado. Certo, então nós construímos a nossa rede. Com as características, né...? (...) Então foram feitas escolas... *(com)* outro perfil, outra qualidade pra atender à demanda e à necessidade dos nossos alunos. Acho que isso é uma coisa que fez a diferença, que faz a diferença né, nesse governo do Elói”!. (AURIEL, 2006).

A fala denota claramente a opção feita pelos governos de Guarulhos, sobretudo após 2000, de construir uma rede própria de ensino. Se por municipalização da educação, pelo menos no âmbito do Estado de São Paulo, entende-se o processo empreendido pela SEE-SP de absorção das escolas estaduais de 1ª a 4ª séries pelos municípios, em cumprimento à CF e à LDB, são justificadas as afirmações acima.

Cabem algumas considerações a respeito das afirmações acima, que remetem por sua vez para o conceito de sistema municipal de ensino e de autonomia. Quanto ao primeiro, não só reitero a afirmação de Azanha (1995), feita no capítulo 3 deste trabalho – segundo a qual sistema representa “o conjunto de normas que disciplinam, em seus vários aspectos, o processo educativo” – como também a distinção que faz entre municipalizar, assumindo a administração de uma rede, ou instituindo um sistema próprio, este, creio, remetendo para o princípio da autonomia.

Creio que os fatos e também os depoimentos até aqui assinalados atestam que já se revelava, no início dos anos de 1990, o anseio de autonomia do Município por meio da construção de um sistema próprio, como disposto na Lei Orgânica do Município n.12/1990. Ressalte-se que o Município de Guarulhos não se dispôs a assinar o Decreto

38 Dados da Secretaria de Educação. In: <http://www.guarulhos.sp.gov.br/>. Acesso dezembro 2006.

fortemente criticado pela APEOESP, segundo Perez (2002), pelo fato de o controle das verbas não ser descentralizado, sendo administrado segundo os interesses do governo estadual. Tampouco assinaria o Município de Guarulhos o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento ao Ensino Fundamental, criado pelo Decreto Estadual n. 40.889/96 em substituição ao Decreto Estadual n. 40.673/96, que consolidaria (MARTINS, 2003), no Estado de São Paulo, o processo de municipalização de ensino. E, finalmente, um ano mais tarde, e graças à pressão da comunidade guarulhense liderada por entidades de classe, seria rejeitado pela Câmara o projeto de lei municipal de n. 407/97, de autoria do executivo, dispondo sobre a revogação de artigo 14 das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município impeditivo à municipalização, como citado acima.

Por outro lado, cumpre dizer que, embora a percepção mais usual do conceito de municipalização seja a descrita acima, comportando a idéia de sistema e de autonomia, há outras também relacionadas aos princípios federativos, mas que dizem respeito à idéia de cooperação, colaboração e parceria, revelando-se particularmente importantes para os municípios de pequeno porte. Diz a CF, em seu artigo 11, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas sistemas de ensino”. Além disso, o parágrafo único do inciso V, do artigo 11 da LDB dispõe que “Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. Sabiamente, a Indicação n. 01 de 26 de março de 2002, do Conselho Municipal de Educação de São Paulo entende, quanto aos dispositivos citados, que a medida se aplica na impossibilidade de constituição de sistema próprio municipal, por restrições de ordem administrativa e orçamentária, ou outras. Imputando tanto à CF quanto à LDB o atributo de municipalistas, afirma a Indicação:

“Regime de colaboração, é bom que se diga, não significa regime de subordinação e de tutela. De fato, o ente que recebe a colaboração estará em pé de igualdade com o colaborador. Neste sentido, os sistemas federal e estaduais deverão estruturar formas de colaboração com os Municípios que necessitem e requeiram apoio. A colaboração jamais poderá ser imposta. Deverá resultar da vontade do Município em recebê-la”. (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2002).

O fato é que o Município manifestou-se pela constituição de um sistema próprio, desde a Lei Orgânica, e tem evoluído na direção de sua consolidação. Na visão da Prof^a. Rosa Maria Mendroni:

“(…) até o ano 2000, a rede municipal era muito pequena e havia poucas creches, poucas escolas de educação infantil e (a rede) ainda não tinha entrado no ensino fundamental; é a partir da LDB que o município faz esse investimento. A gente viu nessa nova administração, a partir do ano 2001, um crescimento muito grande no atendimento à demanda de construção de escolas”. (MENDRONI, 2006).

A Figura 5.3, a seguir, é ilustrativa dos dois depoimentos acima.

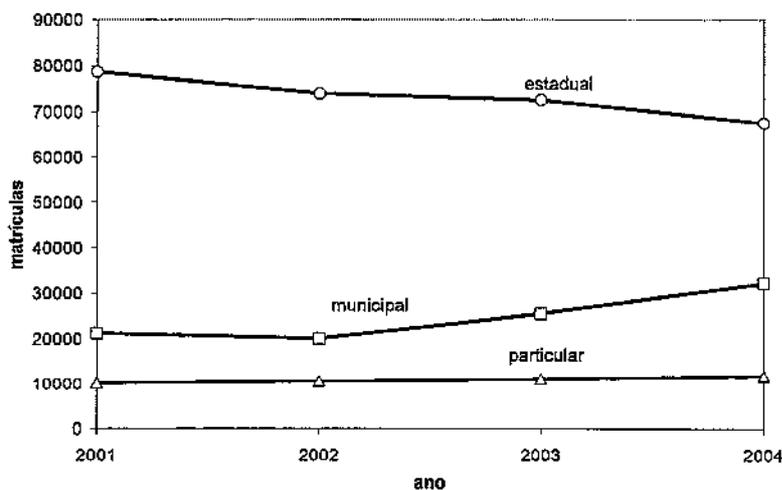


Figura 5.3 - Número de matrículas de 1ª a 4ª séries no Município de Guarulhos por esfera administrativa – 2001–2004

Fonte: IBGE, Censo escolar/MELLO, 2007,

O investimento total na rede também pode ser avaliado, somando-se as matrículas da pré-escola com as do ensino fundamental. Veja-se, a seguir.

Tabela 5.4 – Evolução do número total (pré-escola + fundamental) de matrículas de 1999 a 2003 por dependência administrativa (número total e variação em relação ao ano anterior)

| ano | particular | | municipal | | estadual | | total | |
|---------------------|------------|----------|-----------|----------|----------|----------|--------|----------|
| | número | variação | número | variação | número | variação | número | variação |
| 1999 | 9759 | | 20450 | | 83953 | | 114162 | |
| 2000 | 9747 | -12 | 23540 | +3090 | 81900 | -2053 | 115187 | +1025 |
| 2001 | 10201 | +454 | 32943 | +9403 | 78763 | -3137 | 121907 | +6720 |
| 2002 | 10634 | +433 | 41454 | +8511 | 74007 | -4756 | 126095 | +4188 |
| 2003 | 11140 | +506 | 53635 | +12181 | 72588 | -1419 | 137363 | +11268 |
| variação no período | | +1381 | +33185 | | -11365 | | +23201 | |

Fonte: IBGE, Censo escolar/MELLO, 2007

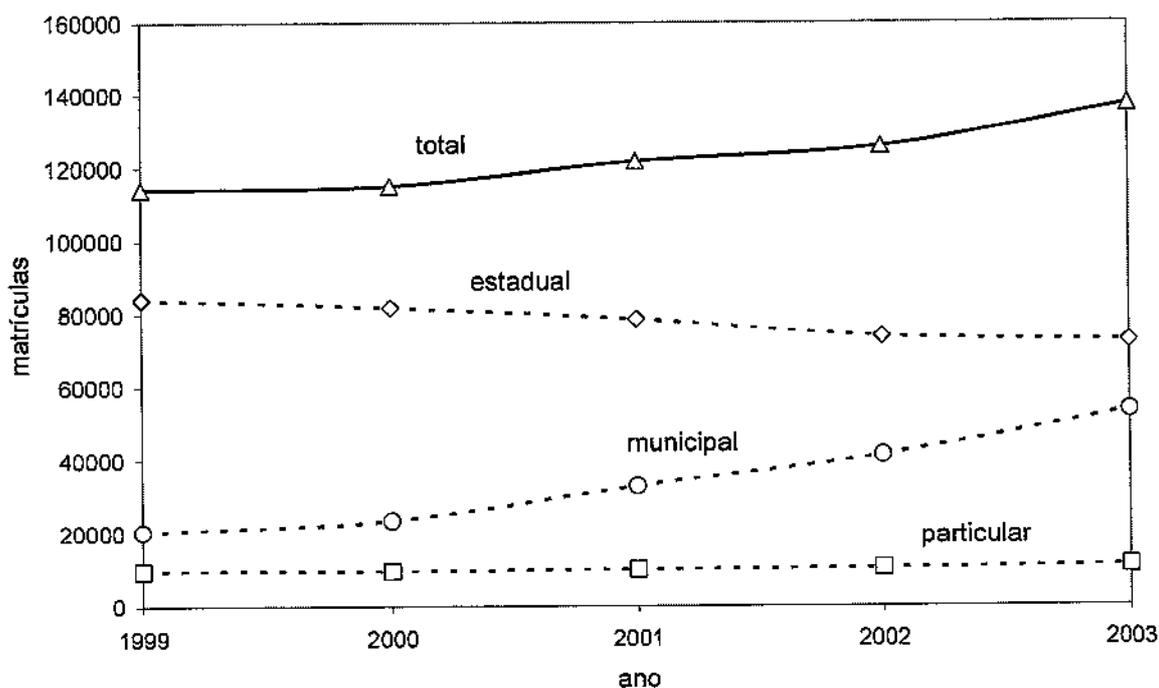


Figura 5.4 - Evolução das matrículas por dependência administrativa – Município de Guarulhos - 1999–2003

Fonte: IBGE/Censo escolar/MELLO, 2007.

Observa-se na Tabela 5.4 e na Figura 5.4, acima, um crescimento contínuo no número total de matrículas no período, com um aumento total de 23201 alunos.

Este crescimento foi devido ao grande aumento do número de matrículas na rede municipal no período (+33185 alunos), muito superior ao decréscimo das matrículas na rede estadual (-11365 alunos).

No início do crescimento mais acentuado das matrículas municipais, ou seja, ao longo do ano 2000, houve uma nítida diferença entre a evolução de matrículas na pré-escola e no ensino fundamental, na rede municipal. Este fato é ilustrado pela Tabela 5.5 e pela Figura 5.5, a seguir. Enquanto o ensino fundamental teve um aumento de 17826 alunos de 2000 para 2001, ou seja, um crescimento de 512%, a pré-escola observou uma diminuição de 8423 matrículas no período, ou seja, uma diminuição de 42%.

De 2001 para 2002, contudo, a diferença é compensada: enquanto as matrículas no ensino fundamental municipal decrescem ligeiramente (-1193 alunos), as matrículas na pré-escola crescem em 9704 alunos. A partir daí, o número de matrículas no ensino fundamental volta a crescer, e os dois crescimentos tendem a se equiparar. De 2002 para 2003, há um crescimento de 6753 alunos na pré-escola e de 5428 alunos no ensino fundamental.

Tabela 5.5 – Evolução das matrículas na pré-escola e no ensino fundamental, na rede municipal – Município de Guarulhos - 1999–2003 (número total e variação em relação ao ano anterior)

| ano | pré-escola | | fundamental | | total | |
|---------------------|------------|----------|-------------|----------|--------|----------|
| | número | variação | número | variação | número | variação |
| 1999 | 18682 | | 1768 | | 20450 | |
| 2000 | 20058 | +1376 | 3482 | +1714 | 23540 | +3090 |
| 2001 | 11635 | -8423 | 21308 | +17826 | 32943 | +9403 |
| 2002 | 21339 | +9704 | 20115 | -1193 | 41454 | +8511 |
| 2003 | 28092 | +6753 | 25543 | +5428 | 53635 | +12181 |
| variação no período | | +9410 | | +23775 | | +33185 |

Fonte: IBGE, Censo escolar/MELLO, 2007.

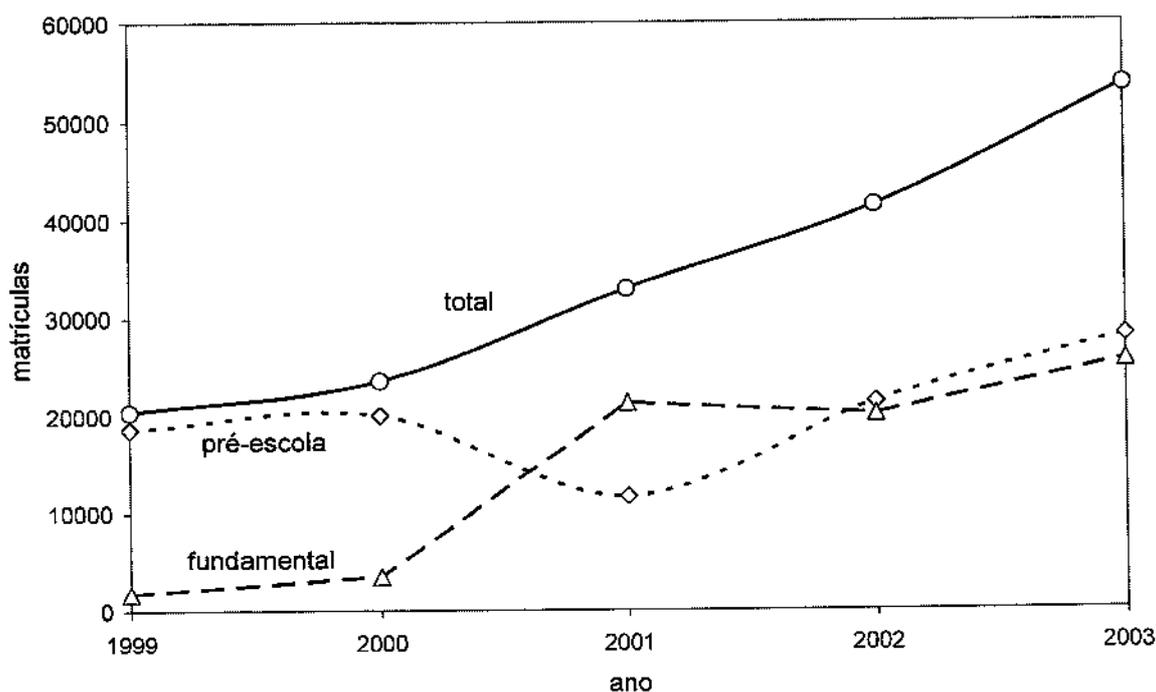


Figura 5.5 - Evolução das matrículas na pré-escola e no ensino fundamental, na rede municipal – Município de Guarulhos - 1999–2003. Dados da Tabela 5.5.
 Fonte: IBGE, Censo escolar/MELLO, 2007.

5.7 Pontos de reflexão

No decorrer do capítulo, foram evidenciados temas e reflexões de alguns dos atores que tomaram parte nos acontecimentos recentes no Município de Guarulhos, os quais contribuíram para mudanças locais, entre as quais se destaca o cenário da educação. Este item pretende chamar a atenção sobre alguns pontos polêmicos, que emergiram durante as falas de alguns dos entrevistados, e que permanecem atuais.

Foram evidenciadas algumas posições sustentadas por alguns dos atores, militando concomitantemente nas duas instituições líderes dos movimentos de mudança política no Município, a saber, o Partido dos Trabalhadores e APEOESP:

“ (...) Com as entidades ligadas à educação a gente debatia essa questão da construção da rede própria, nessa de se construir e tal. Alguns achavam que a construção da rede própria deveria ser entregue em regime de emergência. As lideranças, os sindicais ali tinham a noção que o município deveria investir apenas no Ensino Infantil e deixar o Ensino

Fundamental para o Estado, né? E alguns achavam que deveria, né... que nem no caso, a professora Eneide achava que a gente deveria investir tanto no Ensino Infantil como no Ensino Fundamental". (AURIEL, 2006).

Em entrevista ao jornal Olho Vivo³⁹, de Guarulhos, o presidente do Conselho Municipal de Educação, José Joaquim Batista Neto, reafirmaria a posição de que o Município jamais deveria ter assumido o ensino fundamental, devendo, em seu entender, ocupar-se da educação infantil. O conselheiro parece ignorar que mais que expressão da vontade política do governo local, a oferta do ensino fundamental passou a ser, com a Constituição de 88 e a LDB, obrigação do Município.

O problema com a municipalização é claramente identificado por alguns atores, de um lado no modelo de financiamento que teria retirado, em sua visão, recursos antes destinados à educação infantil, transferindo-os, em parte, para o ensino fundamental. E, de outro, na natureza concorrente da competência, repartida entre a instância municipal e estadual, a requerer, no mínimo, uma base de colaboração entre os sistemas:

"(...) Você acaba não tendo recursos, a prefeitura acaba não tendo condições, com os recursos que tem, de dar qualidade. O Estado tem a parcela dele, tem que responder, e ele pode responder em parceria com a prefeitura por qualidade se quiser, se tiver uma política séria. Então, o problema da municipalização é esse. Porque a prefeitura não tem estrutura suficiente e recursos para bancar todos os alunos e o Estado, está escrito (...), tem que ser parceiro: o ensino fundamental também é responsabilidade dele, ele tem que atuar no fundamental". (MARISA, 2006).

Aparentemente uma disputa política entre entidades próximas no passado, PT e APEOESP – a APEOESP defende que o Município atenda prioritariamente a educação infantil – pois comprometidas ambas com a educação pública, a questão extrapola a arena da disputa político-ideológica e se define enquanto proposta de agenda política educacional para o país:

"Você tem problemas... temos problemas em determinar que educação queremos. Existe um contra-senso no processo de municipalização, porque os municípios acabam tendo muita autonomia. E acho que a educação devia ser centralizada. O governo federal devia ter uma proposta

39 In: http://www.olhao.com.br/educacao_28082006102413.shtml/ Acessado em 20/11/06.

educacional e essa ser seguida por todos os estados e municípios. Então, veja que absurdo a cidade de São Paulo poder fazer uma progressão continuada e os outros estados não, e cada um fazer o que bem entender. Parece até o samba do crioulo doido! Mas o que é fundamental é que as crianças aprendam, e eu vejo que isso é uma falha nacional.” (MENDRONI, 2006).

CAPÍTULO 6

À GUIA DE CONCLUSÃO

O século XX testemunhou o debate quanto a formas de participação social e política dos indivíduos, bem como sobre a distribuição do poder nas sociedades democráticas, apontando para a necessidade de ampliação dos canais de representação como base para a mudança. Análise de vários autores citados neste trabalho dá conta de que, se de um lado os procedimentos formais se consolidam – sobretudo nos anos pós-1980 – de outro, o século testemunha a tensão entre capitalismo e democracia, em decorrência da opção, particularmente nos países centrais, da promoção da acumulação do capital, então em queda, em detrimento da redistribuição social. A consequência desse processo seria a pressão dos segmentos sociais, quer ou não beneficiados por políticas sociais, e a busca de novas estratégias políticas dos governos, em especial os dos países emergentes.

Surgem então em cena novos atores – organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas – cuja atuação revelaria a inadequação das análises de políticas públicas voltadas para a investigação do poder, uma vez que deixam de lado a diversificação e complexificação dos processos decisórios, repousando em relações não hierárquicas, que se caracterizam por baixo grau de formalização na troca de recursos e informações. Surgem também em cena, especialmente na chamada transição democrática e nas instâncias locais, movimentos políticos e sociais, acentuadamente de caráter marxista, cuja atuação passa a ser determinante para a redefinição da política local, muitas vezes em substituição à ação pouco efetiva de partidos e sindicatos. Creio que certos fatos examinados neste trabalho permitem estabelecer relação entre a ação desses movimentos e a mudança no padrão de governo de Guarulhos, com alteração substancial do quadro educacional do Município.

Este estudo procurou descrever o contexto político do processo de municipalização da educação em Guarulhos, no período compreendido entre 1997 e 2004. Chamei de municipalização ao processo iniciado pelo Governo do Estado de São Paulo, por meio da ação da Secretaria de Educação (SEE) em 1997, de convencimento dos municípios de absorção da rede estadual de ensino fundamental – pelo menos da primeira série à quarta – em cumprimento ao dispositivo constitucional e da LDB. Ao iniciar o estudo, tinha em mente alguns pressupostos, um dos quais a influência do processo de *policy making* e das

condições sócio-econômicas sobre a agenda política e, portanto, sobre a formulação da política pública. E também a suposição de que, no desenho da política, têm papel de destaque os atores sobre os quais pesam critérios e normas, partidos e opinião pública. Adotei basicamente dois procedimentos formais de sustentação da pesquisa. De um lado, analisei fontes primárias e secundárias, para descrever o contexto social e político de Guarulhos no período abrangido pelo trabalho. Situei tanto o percurso da representação movida pela SEE junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo contra os municípios do Estado que ainda não ofertavam, no final dos anos de 1990, o ensino fundamental – Guarulhos incluso – quanto o movimento da comunidade civil guarulhense, e mesmo as medidas tomadas pelos sucessivos governos face à representação. De outro, fundamentei-me nas entrevistas com alguns dos atores sociais e políticos que participaram, de um modo ou de outro, do movimento que se opôs à política educacional da SEE-SP, optando pela criação de um sistema municipal de educação, até então inexistente.

Cabe a ressalva de que o trabalho não almejou o status de avaliação da política educacional de Guarulhos, ainda que tenha dirigido sua atenção para o contexto político do Município, registrando como atores sociais e políticos e guarulhenses – em particular membros e lideranças do PT e da APEOESP – lidaram com a formulação e implementação da política local no período abrangido. Se pretensão houve foi a de contar os acontecimentos verdadeiros, tal como em um romance, diria Veyne (1971) e também como narrado pelos atores que o vivenciaram. Claro que nessa tarefa houve escolhas e contextos: "a história é o que é, não devido a um qualquer ser do homem, mas porque tomou partido por um certo modo de conhecer". (VEYNE, *idem*, p. 13).

Das primeiras deram conta minha trajetória pessoal e formação intelectual. O contexto é a circunstância vivida e, sendo a história uma narrativa de acontecimentos verdadeiros, uma única condição requer do fato, a de ter realmente acontecido (VEYNE, *idem*, p.21). Narrar, pois, acontecimentos que marcaram o processo de municipalização da educação em Guarulhos, bem como ações adotadas por menos três governos no período abordado, constituiu o foco principal do trabalho. Nessa tarefa forçosamente deparei-me com algumas hipóteses de explicação do visto e registrado.

No capítulo I do trabalho, abordei conceitos tão importantes quanto distintos no campo da análise de políticas públicas. Ressaltei o *policy process* e a análise do papel dos diversos atores segundo o enfoque pluralista, corporativista e marxista. E a

questão da produção de conhecimento, inerente ao debate acerca da democracia e das condições de sua consolidação, destacando a teoria da escolha racional e a abordagem convencional ou sócio-psicológica, rivais entre si quanto a uma certa herança marxista, a da explicação da emergência e superação do capitalismo como sistema supostamente democrático.

Destaquei igualmente a centralidade do local, enquanto alternativa a certo modelo de democracia, capitalista, responsável pelo agravamento das desigualdades sociais, particularmente nos países da América Latina. Finalmente, assumi que esta matriz de análise parece ser, no momento, a mais satisfatória, pois possibilita a compreensão das transformações ocorridas em Guarulhos. Concorreram para a afirmação os acontecimentos e atores focalizados no trabalho.

No capítulo 2, discuti o conceito de políticas públicas, distinguindo entre o papel do Estado (capitalista) e o de governo. Enfatizei a emergência das instâncias locais como importante ator para a efetivação (SOUZA, 2004) de políticas universais ou de bem-estar, durante o processo que se caracterizou como de redemocratização do país e que foi marcado por políticas de desoneração do Estado, como a da descentralização dos investimentos na educação, entre outras. Nessa direção, assumi políticas sociais como decorrentes das disfunções do capitalismo (OFFE e VOLKER, 1994; CLARKE, 1990), mas também como um campo de escolhas resultante de conflitos sociais e políticos (ARRETCHE, 1995) travados no interior mesmo do sistema capitalista. *Pour cause*, admiti que o exercício da cidadania ou dos valores democráticos (MARSHAL, 1967; BOBBIO, 1986; KING, 1988) contrapõem-se aos princípios e valores do sistema capitalista (THUROW, 1996; BOBBIO, 1995). Mais, dada à destruição que traz o capitalismo em seu âmago, a qual se revela na destruição dos valores societários e conseqüente incremento da injustiça social (CASTEL, 1999; SANTOS, 2002), e, também, em decorrência das evidências de sua falência (WALLERSTEIN, 2002), assumi não haver outra saída a não ser a emergência de uma nova ordem social e econômica (SANTOS, 2002; WALLERSTEIN, 2002), com novas atribuições para as instâncias de poder.

A partir deste cenário, retomei, no capítulo 3, o histórico da municipalização da educação no país e também em São Paulo (PEREZ, 2000; MARTINS, 2001, 2003, 2005). Enfatizei, com base em vários autores, que o processo de municipalização da educação emerge na esteira da descentralização dos serviços públicos,

vista como solução para a crise fiscal dos anos de 1990 por que passava o país. Assumi que a medida não seria sem ônus, um dos quais a redução do investimento na educação infantil em contrapartida ao incremento da responsabilidade dos municípios pelo ensino fundamental.

Também ressaltei que a convergência entre movimentos organizados e a política da União, com o endosso dado pela academia, fortalece a centralidade do local e da unidade escolar, mas deixa de lado a idéia da educação como um sistema nacional. A centralidade do local é associada à idéia da participação popular e à intervenção política direta em prol da justiça e da igualdade. Enquanto esses são ideais que se materializam em políticas sociais – no caso a política educacional – adotada pelo menos por um dos governos examinados, seu oposto foi traduzido nas práticas clientelistas e de apropriação dos recursos públicos, presentes nos outros governos sem a mesma identificação com a questão social. É o que procurei mostrar no capítulo 4.

Com efeito, foram descritas no capítulo 4 algumas práticas locais do executivo e legislativo guarulhenses, que expõem o profundo *gap* que separa o governo, em suas diversas instancias, da base de seus representados. Além da improbidade administrativa e da corrupção quase generalizada, o comportamento dos políticos locais revelou, em um dado período da historia guarulhense, considerável descomprometimento com a base que os elegeu tanto quanto o vazio ideológico de que se revestiam seus atos, sem deixar de lado a baixa qualidade das medidas administrativas. No entanto, como assinalado no mesmo capítulo, jamais os municípios dispuseram de tantos recursos como nos anos de 1990 em decorrência do arcabouço institucional introduzido pela Constituição de 1988 e seus dispositivos regulamentadores.

Assumo então que, embora importantes, determinações constitucionais e legais não foram suficientes para a implementação de política educacional no Município. Ou seja, não fora a mudança do desenho institucional repousando em mecanismos de recompensas e sanções, Guarulhos não veria, no final dos anos de 1990, o início do investimento no ensino fundamental. De todo modo, prevalece a idéia de que a transferência da responsabilidade aos governos locais de oferta do ensino fundamental não foi acompanhada da capacidade decisória, dada à restrição de autonomia de gasto imposta pela Constituição de 1988.

Além de analisar o longo percurso legal da tramitação da representação

movida pela Secretaria do Estado da Educação de São Paulo junto ao Ministério Público do Estado para que os municípios paulistas – entre eles Guarulhos – cumprisse a obrigatoriedade de aplicação dos 25% orçamentários na educação, o capítulo 5 examina como reagiram a esta determinação os três governos contemplados neste trabalho.

Evidencia-se no capítulo, quer nas falas dos atores ou nos dados examinados, que a educação só passaria a ser entendida como política pública, com a intensidade que as características demográficas e sociais do Município demandam, a partir da chegada ao poder – legislativo e executivo – de atores comprometidos com a questão social e da justiça social. Não sem razão, e apesar da obrigatoriedade constitucional e legal, o Município só passaria a investir os 25% de seus recursos na educação após 2001, com a alteração do padrão de governo até então existente. Ou seja, o processo de mudança que se iniciaria timidamente no início dos anos de 1990 com a eleição de lideranças locais alinhadas à esquerda se intensificaria, para culminar, no final dos anos de 1990, com um governo de transição e se consolidar, no início do século XXI, com um governo identificado com os ideais dos movimentos de esquerda local.

De alguma forma, a experiência de Guarulhos parece atestar, como referido no capítulo 5, ser o local o espaço privilegiado para o exercício da democracia em pequena escala (MARTINS, 2006) e consolidação das políticas sociais – em particular a educação – dada à proximidade e conseqüente pressão sobre as instâncias de poder, executivo e secretaria municipal. As conferências municipais de educação exemplificam a contento a afirmação, na medida que possibilitam a conjunção de várias forças locais, além dos profissionais de educação, exercendo diretamente pressão sobre o executivo, no caso da I Conferência a qual, lembre-se, foi presidida pela própria secretária de Educação.

Contudo, divergências antes imperceptíveis quanto a prioridades de investimento na educação entre esses diversos atores seriam intensificadas, após a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder. Se antes havia a concordância geral da necessidade de construção da rede e de atendimento de todas as modalidades de educação, como denotam as conferências, esta se dissolve na oposição de algumas instituições ao governo, sob a alegação de este não atender prioritariamente à educação infantil. A oposição não é respaldada quer da perspectiva legal ou dos fatos examinados, como procurei evidenciar ao longo do capítulo 5.

Assinala-se também, no capítulo 5, que não são fortuitos os vínculos¹ a ligar os três governos, os quais foram identificados como decorrentes das crenças e práticas políticas dos atores que os estabelecem tanto quanto à estratégia do Partido dos Trabalhadores de chegada ao poder.

Os resultados alcançados pela política educacional entre 2001 e 2004, analisados no capítulo 5, revelam que, pela primeira vez no Município, foram aplicados os recursos constitucional e legalmente vinculados à educação. Sem deixar de levar em conta o investimento inicial do governo anterior, a que chamei de transição - assinalam-se no capítulo as restrições encontradas pela Secretaria de Educação entre 1998 e 2000 para o investimento na educação, uma das quais a pouca importância atribuída pelo próprio governo à área - julgo que contribuíram para a efetiva implantação do ensino fundamental e da construção da rede municipal de educação de Guarulhos, a vontade e a determinação políticas do governo e dos atores executores da política educacional, ultrapassando as barreiras orçamentárias, fiscais e burocráticas.

A ausência de capacitação técnica para administrar recursos da educação foi um dos pontos mais citados pelos entrevistados, que, não raras vezes, associaram a complexidade que o assunto tem com a falta de vontade ou determinação política dos governos contemplados neste trabalho. Não é à toa que, antes da mudança no padrão de governo de Guarulhos não se aplicassem efetivamente na educação os recursos constitucionalmente determinados, como citado nos vários processos e ofícios aqui refletidos. Com efeito, mais de um dos entrevistados acenou com a prática da maquiagem por parte dos governos anteriores ao atual, uma das mais comuns a inclusão na folha de pagamento da educação de funcionários lotados em outras Pastas.

Evidenciam-se no trabalho, nas falas de alguns dos entrevistados, a compreensão da gestão 2001-2004 da necessidade de aparelhamento do primeiro escalão, em relação a questões de ordem jurídica e tributária e aplicação dos recursos destinados à

¹ Assinala-se, por exemplo, a participação do Prof. Élson de Souza (PT) no governo de Jovino Cândido (PV) como secretário de Educação, na época integrando também a direção do Sindicato dos Servidores, que interferiria, conforme depoimento do deputado estadual por São Paulo, Sebastião Almeida, nas finanças do governo do prefeito Néfi Tales (1997-1998). Almeida ajudou a montar a comissão de negociação dos salários atrasados dos servidores durante a gestão de Tales. Antes de assumir o cargo no governo de Jovino Cândido (1998-2000), Élson de Souza havia sido assessor de gabinete do então deputado Elói Pietá. Prof. Moacir de Souza, na época dirigente da APEOESP, teve parte ativa na organização da I Conferência Municipal de Educação, no governo de Néfi Tales, ao lado da secretária de Educação, Maria das Graças Maranhão.

educação. A contratação de consultorias especializadas e a realização de planejamento estratégico contínuo, ao longo dos quatro anos, permitiriam o alcance e mesmo a superação das metas propostas no Plano Plurianual 2002-2006, além do cumprimento de várias das resoluções² das conferências municipais de educação, em particular a I Conferência. Entre as resoluções implementadas destacaram-se: a implantação do ensino fundamental, a expansão da rede com a constituição de um sistema próprio de educação, a implementação de programas destinados à permanência da criança na escola – melhoria e ampliação da merenda escolar, transporte escolar, uniforme – a valorização do profissional da educação com a instituição do plano de carreira, entre outras.

Como um todo, o trabalho aborda a história recente de Guarulhos. Ao fazê-lo destaca, de um lado, certas características dos governos do final dos anos de 1990, apontando para práticas clientelistas e de corrupção, e descaso quase completo com a educação no Município. De outro, identifica tanto no governo eleito para a legislatura 2001-2004 quanto em entidades da sociedade civil e movimentos organizados iniciativas que apontam para uma nova relação entre governo e sociedade. Análises de autores contemplados neste trabalho mostram a relação entre a implementação de políticas públicas universais, como a educacional, por exemplo, e o tipo de governo local. Este identificado com práticas participativas e com apego ao cumprimento das normas constitucionais e legais, particularmente no que diz respeito à alocação de recursos orçamentários. Creio que foram reunidas evidências neste trabalho – particularmente no capítulo 5 – que permite associar o atual governo à tipologia acima descrita.

² Em 2005, foi implantada unidade descentralizada do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo (CEFET-SP) e, em 2006, campus da Universidade Federal de São Paulo, cumprindo-se tanto resoluções da I e II Conferência Municipal de Educação, quanto programa de campanha do primeiro mandato de Elói Pietá, hoje em seu segundo mandato.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, Luis Enrique. **Estado desertor: Brasil-Argentina nos anos de 1982-1992**. Campinas/SP: FE/UNICAMP, 2000.
- APEOESP. **Tese para a segunda conferência municipal de educação de Guarulhos**. Guarulhos, 1999.
- ARELARO, Lizete Regina Gomes. [Entrevista à ONG Formação - Centro de Apoio à Educação Básica, em maio de 2005, em São Luís do Maranhão, por ocasião de Seminário sobre Política e Gestão Educacional para dirigentes municipais]. Disponível em: <http://www.formacao.org.br/entrevistas/lisete_regina_gomes_arelaro.php>. Acesso em 16 jun. 2006.
- ARRETICHE, Marta T. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.
- _____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização num Estado Federativo. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n. 40, jun. 1999.
- _____. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*. Teorias explicativas. **BIB**. Rio de Janeiro, n. 39, 1995.
- AVRITZER, Leonardo. Um paradigma para os movimentos sociais no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.12, n.35, fev. 1997. ISSN 0102-6909.
- AZANHA, José Mário Pires. **Educação: temas polêmicos**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- _____. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: **Estrutura e funcionamento da educação básica - leituras**. 2ed. atualizada. São Paulo: Pioneira, 1999.
- BACELAR, Tânia. **As políticas públicas no Brasil**. Salvador: CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço, 1996.
- BIZELLI, José Luís. **Urbanizacion e Ciudadania**. IV: Reunido da Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 17-19 de Abril de 1997. Disponível em: <<http://136.142.158.105/LASA97/bizelli.pdf>>. Acesso em 16 jun. 2006.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. A. Constituição e a educação brasileira. **Revista de Informação Legislativa** nº 127, Brasília: Senado Federal, Separata Jul./set. 1995.
- BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. 4ed. Brasília: Editora da UNB, 1992.
- _____. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6ed. 1986.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). **Pesquisa participante**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990 (1ª reimpressão da 8ª edição de 1990).
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 24ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.
- _____. **IBGE/Censo Escolar**, 2000.
- _____. **Portaria nº 1851**, de 31 de maio de 2006.
- _____. **Planejamento Político Estratégico**. MEC: 1995/1998.

- _____. **Decreto nº 2.264**, de 27 de junho de 1997.
- _____. **IBGE/Contagem 1996**.
- _____. **Emenda Constitucional nº 14**, 1996.
- _____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/1996**.
- _____. **Lei nº 9.424/1996**.
- _____. **Plano Nacional de Educação**. MEC: 1996.
- _____. **Plano Nacional de Educação**. MEC: 1994.
- _____. **Plano Nacional de Educação**. MEC: 1992.

BRZEZINSKI, Iria. (org.). **A LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1997.

CÂNDIDO, Jovino. [Entrevista **Ao mestre com carinho**]. Disponível em: <http://www.aomestre.com.br/01/pal/gu/ba_gu.htm>. Acesso em 16 jun. 2006.

CARDOSO, Lindabel Delgado. **A política educacional do município de Guarulhos/SP - gestão 2001-2004: da construção da rede municipal de educação ao projeto político pedagógico**. 2005. Dissertação. (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, UNICAMP, Barão Geraldo, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Political elites and state building: Brazil in comparative perspective**. *IN*: ARCHETTI, Eduardo P.; CAMMACK, Paul; ROBERTS, Bryan (eds.). **Sociology of developing societies**. London: Macmillan Education Ltda, 1987, p.55-64.

CASTEL, Robert. **A nova questão social**. *IN*: **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis/ Rio de Janeiro: Vozes, 1998, p.495-591.

_____. **As armadilhas da exclusão**. *IN*: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela. **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo: Educ, 1997.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **O termo avaliação e sua diversidade: problemas e possibilidades**. *IN*: V Simpósio da ANPAE-Sudeste e 9º Seminário ANPAE. São Paulo, 2005.

CAVALCANTI, Zaida Maria Costa. **Municipalização do ensino de 1º grau: uma questão que vai e volta**. **Cadernos de Estudos Sociais**. São Paulo, v.3, n.3, p 217-224, 1987.

_____. **Memória da educação em Pernambuco: verificação do rendimento escolar**. FUNDAJ. **Cadernos de Estudos Sociais**. São Paulo, v.5, n.2, jul./dez, 1989.

CEPAL/OEA/CENDEC. **Manual de formulação e avaliação de projetos sociais**, 1997.

CLARKE, Simon. **New utopias for old: fordist dreams and post fordist theories**. *IN*: **Capital and Class**. n. 42, 1994.

COHN, Amélia. **Os governos municipais e as políticas sociais**. *IN*: SOARES, José Arlino; BAVA, Sílvio C. (org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**, 2ed., São Paulo: Cortez, 2002.

- COPPI, Irving M. **Introdução à lógica**. 2ª ed., São Paulo: Mestre Jou, 1978.
- COSTA, Sérgio. Esfera pública e mediações entre cultura e política. **Travessias**, Rio de Janeiro. v. 1, n.1, p.57-72, 2000.
- _____. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.12, n.35, fev.1997. ISSN 0102-6909.
- CRUZ, Neide; SILVA, Rose Neubauer da. **Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão**. IN: AFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro L. B. (org.) **Desburocratização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- CUNHA, Luiz Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.
- DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DRAIBE, Sônia Miriam. **A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reforma?** IN: Eli Diniz e Sérgio Azevedo (orgs.) **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Ed. da UNB/ENAP, 1997.
- _____. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Educação e Sociedade**. São Paulo, v.12, n. 39, p. 161-200, 1991.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas de welfare state. São Paulo, **CEDEC/Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, 991.
- ESTADO DE SÃO PAULO/Ministério Público. 1997.
- _____. Decreto Estadual nº 23.632/85, 1885.
- FARIA, Carlos Aurélio de. Ideia, conhecimento, política pública: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51 fev. 2003.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, abr. 2000.
- FEREJOHN, J.; PASQUALE, Pasquino. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.16, n.45, fev. 2001.
- FEYERABEND, Paul. **Contra o método**. Tradução de Octanny S. da Mota e Leônidas Hegenberg. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.
- _____. **Farewell to Reason**. Londres: Verso, 1987.
- FIGUEIREDO, A. M. C.; FIGUEIREDO, M. F. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. Campinas: UNICAMP/IDESP, 1989, n. 15.
- FIORI, José Luís. **A esquerda e o desenvolvimentismo**. Disponível em: <<http://cartamaior.uol.com.br>>. Acesso em 1º. abr. 2006.
- FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Editora Moraes Ltda, 1980.

- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.
- FURTADO, Celso. **Transformação e crise na economia mundial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- GADOTTI, Moacyr. **Da municipalização do ensino ao sistema único e descentralizado de educação básica**. *IN*: III Encontro da Rede Municipal de Campinas – ERMEC. jun. 1996, Campinas.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *IN*: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n.3, p.20-29, mai/jun., 1995.
- HABERMAS, J. **Técnica e ciência enquanto ideologia**. *IN*: NOBRE, Marcos. **A teoria crítica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2004, seção V, p.67-73.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 8ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.
- Haidar, Maria de Lourdes Mariotto; TANURI, Leonor Maria. **A educação básica no Brasil: dos primórdios até a primeira lei de diretrizes e bases**. *IN*: **Estrutura e funcionamento da educação básica: leituras**. 2ed. atualizada. São Paulo: Pioneira, 1999.
- HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino. 2ed. Adaptado e revisado por Renato Dagnino. (Da obra, *The policy process in the modern capitalist State*, Londres, 1993).
- HANSON, N. R. **Observação e interpretação**. *IN*: NAGEL, E. (coord.) **Filosofia da Ciência**. Tradução Leônidas Hegenberg. São Paulo: Editora Cultrix, 1968.
- HELLMAN, Hal. **Grandes debates da ciência**. São Paulo: Editora UNESP, 1999.
- HOFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (públicas) Sociais. **Caderno Cedes**. São Paulo, ano XXI, n. 55, nov. 2001.
- HUMPHREY, John; WIELD, David. **Industrialization and energy in Brazil**. Londres: The Open University Press, 1983.
- IANNI, Octavio. **A sociedade global**. 4ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- KERLINGER, F. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: EPU, 1979.
- KING, Desmond S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. *IN*: **Novos Estudos**. CEBRAP, São Paulo, n. 22, out.,1988.
- KOYRÉ, Alexandre. **Perspectivas da história das ciências**. *IN*: **Estudos de história do pensamento científico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1982, cap.I.
- LACZINSKI, Patrícia. A influência do FUNDEF no processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, n. 38., maio 2004.
- LAURELL, Asa C. **Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo**. *IN*: LAURELL, Asa C. (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1997.

MACHADO, Lêda Bezerra. O Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF): suas implicações no contexto da educação básica. *IN: Revista de Administração da Educação*. Disponível em: <http://www.ufpe.br/daepe/n5_7.htm>. Acesso em 16 jul. 2006.

MANIFESTO DOS PIONEIROS, 1932.

MARQUES-PEREIRA, Jaime. **Ajuste, regimen político y regulacion económica: uma comparación entre Brasil y México.** *IN: PENALVA, Susana; ROFMAN, Alejandro (org.) Desempleo estructural, pobreza y precariedad.* Buenos Aires: Nueva Visión, 1996.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Angela Maria. **O processo de municipalização no Estado de São Paulo: um novo desenho da política educacional?** *IN: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões. Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas.* Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

_____. OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões (org.). **Descentralização do Estado e poder local: questões para debate,** 2006. Mimeografado.

MARTINS, Fernando José; MEDEIROS, Dalva Helena de. Os movimentos sociais e suas perspectivas educativas. *Revista Guairacá, UNICENTRO, Guarapuava, v. 17, 2001.*

MARX, Karl. **A ideologia alemã e outros escritos.** Seleção de Octavio Ianni. Tradução de Waltensir Dutra e Florestan Fernandes. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965. Primeira parte.

MELLO, Guiomar Namó de. **Políticas públicas de educação.** São Paulo: USP/IEA. Série Educação para a Cidadania -I (Coleção Documento)

MELLO, Marinilzes Moradillo. **A reforma da educação profissional e o tecnólogo do vestuário: algumas implicações.** 1999. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, USP, São Paulo, 1999.

MELLO, Thiago de. **Faz escuro, mas eu canto.** 4ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MENDES, Marcos. **Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do FUNDEF.** *IN: Planejamento de Políticas Públicas* n. 24, dez. 2001.

MUNICÍPIO DE GUARULHOS. **ADIN n. 48.958.0/2,** de 09 de maio de 2001.

_____. **ADIN n. 48.940.0/0,** de 06 de maio de 1998.

_____. **ADIN n. 958.0/2,** de 06 de maio de 1998.

_____. **Apreciação do ofício GPG. n. 512/ 97,** de 16 de julho de 1997.

_____. **Decreto n. 19.894/ 97,** de maio de 1997.

_____. **Decreto n. 19.895/ 97,** de maio de 1997.

_____. **Decreto n. 19.915 e 19.916,** de 13 de junho de 1997.

_____. **Lei 4.954,** de 09 de junho de 1997.

_____. **Lei Municipal n. 4.036,** de 09 de março de 1992.

- _____. **Lei Orgânica de n. 12/1990.**
- _____. **Memorando**, de 17 de novembro de 1997.
- _____. **Ofício n. 14.008/ 98**, de 30 de março de 1998.
- _____. **Ofício GPG n. 512**, de 19 de maio de 1997.
- _____. **Ofício GS-n. 217**, de 18 de abril de 1997
- _____. **Ofício n.611/ 97**, de 23 de outubro de 1997.
- _____. **Ofício n. 3267/97 - GP**, de 26 de novembro de 1997.
- _____. **PA n. 41.869**, minuta de ofício nº 1301/ 98 - GP, de 27 de maio de 1998.
- _____. **Portaria n. 4087**, de 05 de setembro de 1997.
- _____. **Proposta e projeto de lei n. 407/ 97**, 1997.
- _____. SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. **Diagnóstico preliminar para o plano diretor de Guarulhos: subsídios para a discussão intersecretarial.**, abr. 2002.
- NAGEL, Ernest. **La Estructura de la Ciencia**. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1968.
- NAGLE, J. **Educação e sociedade na primeira República**. São Paulo: E.P.U/EDUSP, 1974.
- NOBRE, Marcos. **A teoria crítica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2004.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. Caderno Câmara das Facilidades, 31 de maio de 1999.
- PAIM, Antônio. **O liberalismo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1995.
- PAIVA, Vanilda. Educação e bem-estar. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 12, n.39, 1991, p. 161-200.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Folha de São Paulo, Caderno Mais, 22/2/99.
- _____. Seis interpretações sobre o Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 5 n. 3, 1982, p. 269-306.
- PEREZ, José Roberto Rus. **Avaliação, impasses e desafios da educação básica**. 1. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2000.
- PERONI, Vera. **LDB. IN: Colóquio sobre a lei de diretrizes e bases da educação nacional**. ag. 1996, São Paulo. PUC/Ação Educativa (Série Debates, 3).
- POCHMANN, Marcio. **A década dos mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2001.
- POCHMANN, Marcio e BORGES, Altamiro. **“Era FHC”: a regressão do trabalho**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2002.
- REDER, Maria Genaina de Almeida Ribeiro. **Ensino público fundamental em Guarulhos: as escolas isoladas na Primeira República**, 2005. Dissertação. (Mestrado em Educação). Universidade São Marcos, São Paulo, 2005.
- REIS, Fábio Wanderley; CASTRO, Mônica Mata Machado de. Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 16, n. 45, fev. 2001.

REIS, Fábio Wanderley e O'DONNELL, Guillermo (Org.). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1988. cap.I, 10, 12, 13 e 14.

REYNOLDS, H. T. **The power elite**. Disponível em: <http://www.socialstudieshelp.com/APGOV_Power_Elite.htm>. 1996. Acesso em 5 fev. 2006.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov., 2001.

RYAN, Alan. **Filosofia das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1977.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 7ed. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHEFFLER, I. **A linguagem da educação**. São Paulo: Editora Saraiva/EDUSP, 1974.

SILVA, Camila Croso e Silva; GIL, I-Juca-Pirama; DI PIERRÔ, Maria Clara. **Política educacional no Brasil: avaliando o primeiro ano do FUNDEF**. jun. 1999. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/textos06.doc>>. Acesso em 7 jul. 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Refletindo a pesquisa participante no Brasil e na América Latina**. 2ed. revista e ampliada. São Paulo: Cortez Editora, 1991.

SIMÕES, Renato. [Entrevista a Gilberto Maringoni em 31/3/2006]. *IN*: Fórum Democrático - Revista da Associação de Intercâmbio Cultural Itália Brasil Anita e Giuseppe Garibaldi. Disponível em: <<http://www.forumdemocratico.org.br>>. Acesso em 6 jun. 2006.

SOARES, José Arlindo; BAVA, Sílvio Caça (org.). **Os desafios da gestão democrática**. 2ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **DADOS - Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vl. 18, n. 51, 2003.

_____. Construções e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.15, n. 4, 2001.

_____. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS—Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001.

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.18, n. 2, 2004.

_____. **Relações intergovernamentais, gestão democrática e reforma da administração pública local no Brasil**. *IN*: Seminário Internacional Direito e Governança: Novas Tendências da Gestão Urbano-Ambiental e a Reforma do Setor Público, Belo Horizonte, 1998.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96**. **Avaliação de Política Pública Educacional**, Rio de Janeiro, v. 12, n.45, p. 925-944, out./dez., 2004.

SULBRANDT, José. **A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais.** *IN:* Klisberg, B. (org.) **Pobreza: uma questão inadiável.** Brasília: ENAP, 1994.

TAVARES, Tais Moura. Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões. **Revista Educar.** Editora UFPR: Curitiba, n. 22, p. 241-256, 2003.

TEIXEIRA, Anísio S. Bases para uma programação de educação primária no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,** Rio de Janeiro, v. 27, n. 65, jan./mar., p. 28-46., 1957.

THUROW, Lester C. **The future of capitalism.** New York: Penguin Books, 1996.

TODD, Emmanuel. **Après l'empire.** Paris: Gailimard, 2002.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

VELLINGA, Menno. **El cambio del Estado en América Latina.** *IN:* Menno Veilinga (org.) **El cambio del Estado en América Latina.** México: Siglo XXI, 1997.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública.** FGV, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p.5-43, mar./abr., 1999.

VIEIRA, Evaldo. A política e a base dos direitos educacionais. **Cadernos Cedes,** ano XXI, n. 55, nov., 2001.

VIEIRA, Sônia Lerche. **Neoliberalismo, privatização e educação no Brasil.** *IN:* OLIVEIRA, Romualdo Portela (org.) **Política educacional: impasses e alternativas.** São Paulo: Editora Cortez, 1995, p.27-55.

WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. **Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo.** Tradução de Ricardo Aníbal Rosenbusch. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas de ensino (1931-1961).** Campinas: Papirus, 1990.

APÊNDICE

QUADROS A.1 A A.6

Critério 1 – Os projetos e propostas apresentados pelos parlamentares foram analisados numa escala de 0 a 10 pontos. Quem propôs idéias ruins ou inúteis, como autorizações e nomes de ruas, além de datas comemorativas e títulos honoríficos, foi avaliado da seguinte forma: até 10% de projetos ruins/inúteis, 9 pontos; de 11% a 20%, 7 pontos; de 21% a 50%, 5 pontos; de 51% a 79%, 3 pontos; mais de 80% de propostas ruins, 0.

Critério 2 – Quem não pratica nepotismo ganhou 5 pontos. O vereador que nomeou um parente no gabinete recebeu 2; dois parentes, 1; três ou mais, 0.

Critério 3 – A atuação dos vereadores foi avaliada no período em que o Estado acompanhou as sessões. Também foi levado em consideração o trabalho deles em comissões de investigação e outras. A pontuação variou de 0 a 5, de acordo com o desempenho.

Critério 4 – A atitude em relação à apuração das denúncias contra o ex-prefeito Néfi Tales (PDT) passou por análises. Quem foi contra a instalação de comissões processantes no ano passado, de acordo com registros da imprensa local, não marcou pontos. Quem foi a favor, ganhou 5. O parlamentar indeciso ficou com 3,5.

Critério 5 – No item comportamento, que também vale 5 pontos, foram considerados dois aspectos: uso da máquina da Câmara e o cumprimento de normas internas. Primeiramente, foram descontados 2,5 pontos dos vereadores ligados a jornais que recebem verba de publicidade do Legislativo, usam o gabinete como escritório de movimento político separatista, empregam pessoas que atuam em seus negócios ou fizeram nomeações apenas para agradar forças políticas. Pelo segundo aspecto, o parlamentar que descumpriu o Regimento Interno foi penalizado numa escala de 0 a 2,5 pontos, conforme a gravidade. Exemplos: ultrapassar o tempo destinado ao uso da tribuna resultou em falta leve; desrespeitar o público e os colegas, grave; deixar de cumprir a legislação que determina obrigatoriedade de morar na cidade ou de ficar na sessão até o fim, gravíssima.

Critério 6 – Levou-se em conta o número de investigações do Ministério Público contra os parlamentares. Quem não tem processos em andamento ganhou 5 pontos. Quem tem um, ganhou 2,5; dois ou três, 0,5; de quatro em diante, 0.

Critério 7 – Conforme o número de ações cíveis e criminais em andamento, de acordo com certidões emitidas pelo Poder Judiciário, os políticos ganharam de 0 a 5 pontos.

Critério 8 – Recebeu 5 pontos quem não tem condenações cível, criminal ou eleitoral. Quem é condenado pela Justiça, independentemente da instância que emitiu o julgamento, ficou com 0.

Critério 9 – O parlamentar que não pressiona por influência e participação no governo ganhou 5 pontos. Os que fizeram pedidos para indicar secretários, diretores de empresas ligadas à prefeitura e cargos zeraram a pontuação nesse item.

Quadro A.1 – Critérios para avaliação da atuação dos vereadores da Câmara Municipal

| Documento | Data | Atores | Conteúdo |
|---|------------------|--|--|
| Decreto Estadual 32.292/90 | 1990 | Governo Estadual de São Paulo (Gestão Orestes Quércia) | Autoriza repasse de recursos para construção de escolas municipais em terrenos municipais. Estabelece o Termo de Cooperação Intergovernamental com os municípios |
| Lei Municipal no. 4.036 | 9/3/92 | Governo Municipal de Guarulhos | Institui Ensino Fundamental |
| Ofício GS-no. 217 | 18/4/97 | Tereza Roserley Neubauer da Silva, Secretária de Educação do Estado de São Paulo para Marcio Sotelo Felipe, Procurador Geral do Estado | Representação |
| Ofício GPG no. 512/97 | 19/5/97 | Procurador Geral do Estado ao Procurador Geral da Justiça, Luiz Antonio Guimarães Marrey | Expõe e atesta a representação de 18/4/97 |
| Decreto Municipal no. 19.894/97 | maio/97 | Prefeito Néfi Tales | Institui Ensino Fundamental Municipal |
| Decreto Municipal no. 19.895/97 | maio/97 | Prefeito Néfi Tales | Institui 4 classes de 1a. série na EMEIEF Paulo Freire |
| Lei Municipal n. 4.954 | 9/6/97 | Governo Municipal de Guarulhos | Institui a I Conferência Municipal de Educação |
| Decretos Municipais ns. 19.915 e 19.916 | 13/6/97 | Prefeito Néfi Tales | Desapropria terrenos para EMEI e escola estadual |
| Apreciação do ofício GPG. no. 512/97 | 16/7/97 | Assessor da promotoria de Justiça, Márcio Pires de Mesquita ¹ | Recomenda "...tomada de medidas eventualmente cabíveis em face dos municípios inadimplentes." |
| Lei Municipal 4.954 | 9/6/97 | Vereador Edson Antonio Albertão | Cria a I Conferência Municipal de Educação |
| Portaria Municipal 4087 | 5/9/97 | Prefeito Néfi Tales | Regulamenta a I Conferência Municipal de Educação |
| Resolução | 26, 27 e 28/9/97 | I Conferência Municipal de Educação | Rejeição à municipalização |
| Projeto de Lei Municipal no. 407/97 | | Do Prefeito para a Câmara. Rejeitado pela Câmara. | Autoriza convênio da Prefeitura com o Governo Estadual para implantação de programas na área de Educação. Revoga artigo da Lei Orgânica do Município impeditivo à municipalização. |
| Ofício n. 611/97 | 23/10/97 | Promotora de Justiça da Infância e da Juventude da Comarca de Guarulhos, ao Prefeito | Solicita providências no sentido de ser apurado o descumprimento das obrigações dos municípios no ensino fundamental. |

¹ Do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude e da Pessoa Portadora de deficiência.

| | | | |
|---|----------|--|---|
| Memorando | 17/11/97 | Secretária de Educação do Município de Guarulhos, à Secretaria de Governo | Apreciação da representação de 18/4/97 |
| Ofício n. 3267/97-GP | 26/11/97 | Prefeito Néfi Tales, à promotora de Justiça Cristina Helena Oliveira Figueiredo ² | Atesta recebimento do ofício n. 611/97 e as providências tomadas quanto ao procedimento n. 4/97, relativo à representação de 18/4/97 |
| Ofício | 30/3/98 | Promotora de Justiça da Infância e da Juventude da Comarca de Guarulhos, Ana Paula de Souza | Resposta ao ofício n. 3267/97-GP, solicitando providências efetivas para implantação do ensino fundamental. |
| PA Municipal n. 41.869 | 27/5/98 | Secretária de Educação de Guarulhos | Resposta ao ofício da Promotora Ana Paula de Souza (de 30/3/98) |
| Regimento das pré-conferências à realização da II Conferência Municipal de Educação (*) | ag./99 | PMG | Dispõe sobre a organização das pré-conferências |
| Regimento da II Conferência Municipal de Educação (*) | 1999 | PMG | Dispõe sobre a organização da II Conferência Municipal de Educação |
| Propostas (*) | 1999 | PMG | Reitera o não à municipalização do ensino fundamental tal como proposto pela SEE-SP e a necessidade de criação de rede própria de educação , entre outras proposições |

Quadro A.2 – Cronologia e principais atores no processo de municipalização até 1998

(*) Documentos identificados apenas com o brasão da PMG³.

² Da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude da Comarca de Guarulhos.

³ Documentos cedidos pela Profa. Zenaide Cobucci.

| Data | Região | Escola |
|-------------|-----------------|-----------------------------------|
| 13/9/1997 | Vila Galvão | EEPSG Prof. Humberto Rubens de Sá |
| | Cocaia | EEPSG Vereador Antônio de Ré |
| | Vila Barros | EEPSG Roberto Alves Santos |
| | Pimentas | EEPSG Mário Nakata |
| | Jardim São João | EEPSG Brigadeiro Haroldo Veloso |
| 14/9/1997 | Centro | EEPSG Conselheiro Crispiniano |
| | Bonsucesso | EEPSG Antonio Pratici |
| | Jardim Cumbica | Caic |

Quadro A.3 - Localização das pré-conferências da I CME

Fonte: Jornal Olho Vivo, de 12/09/97.

| Temas | Tópicos | Deliberação |
|---------------------------|--|---|
| Educação infantil | 1. Implantação de fórum permanente de debates sobre questões da educação | 1. Votado no tema Municipalização do ensino |
| | 2. n.i. | 2. Postergada a votação |
| | 3. n.i. | 3. Prejudicado |
| | 4. Manutenção da equipe multidisciplinar de educação (DAE) | 4. Aprovado, por maioria |
| | 5. Ampliação das creches sem parceria | 5. Rejeitado |
| | 6. Ampliação das EMEIs e creches municipais para atender à demanda | 6. Aprovado, por unanimidade |
| | 7. Construção de escolas de ensino fundamental em caráter de emergência | 7. Postergada a votação |
| | 8. Estrutura física, recursos humanos e materiais para funcionamento adequado das EMEIs | 8. Aprovado, por maioria |
| | 9. Critérios para que os professores da pré-escola possam assumir o ensino fundamental. Alteração da nomenclatura para Professor de Educação Básica (PEB). | 9. Deliberado que a votação ocorreria no tema Plano de Carreira |
| | 10. Construção de EMEIs | 10. Aprovado por unanimidade |
| | 11. Equipe multidisciplinar | 11. Prejudicado |
| | 12. Substituição de salas de recreação da pré-escola por salas de 1ª. Série. Fixação de número máximo de 30 alunos por sala. | 12. Ambos prejudicados |
| Gestão democrática | 1. Cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente e do art. 227 da Constituição Federal | 1. Aprovado, por unanimidade |
| | 2. Cobrança de construção de escolas de ensino fundamental | 2. Aprovado, por unanimidade |
| | 3. Conselho gestor deverá ser órgão fiscalizador de todas as verbas destinadas à educação e não somente ao ensino fundamental | 3. Aprovado, por unanimidade |
| | 4. Campanha por maior participação da comunidade no Conselho gestor | 4. Aprovado por unanimidade |
| | 5. Conselho gestor composto de membros da comunidade escolar (pais, alunos, professores e funcionários) | 5. Aprovado por maioria |

| | | |
|--|--|--|
| | 6. Revisão da composição e do caráter do CME, garantindo a paridade entre trabalhadores e usuários em educação, com a indicação feita pelos pares, a ampliação da natureza do órgão para deliberativo e normativo, mandato de dois anos e redução do mandato do atual conselho | 6. Aprovado, por maioria |
| | 7. Constituição paritária de Conselhos Regionais de Educação (50% usuários e 50% de profissionais da educação) | 7. Aprovado, por maioria |
| | 8. Criação da União dos Conselhos de Escolas Municipais e Estaduais no Município | 8. Aprovado, por maioria |
| | 9. Admissão de diretor por concurso público | Aprovado, por maioria |
| Plano de carreira | 1. Cronograma de discussão ampla da rede municipal de ensino | Aprovado, por unanimidade |
| Educação especial | 1. Formação continuada para os professores e toda a equipe da unidade escolar 2. Apoio técnico do pedagogo, psicólogo e fonoaudiólogo diariamente nas escolas e demais professores necessários | 1. Aprovado, por maioria 2. Aprovado, por maioria |
| Educação de jovens e de adultos | Mais de um tópico n.i. | Aprovados todos os tópicos |
| Educação profissionalizante | n.i | Aprovado, por unanimidade |
| Formação continuada | 1. n.i. 2. Formação continuada efetuada através da articulação de vários segmentos da sociedade 3. n.i. 4. Formação continuada deve ser colocada dentro da jornada do professores, sem prejuízo do alunos | 1. Prejudicado 2. Aprovado, por maioria 3. Prejudicado por ter sido votado em outro tema 4. Aprovado, por maioria |
| Municipalização do ensino | 1. Criação e implantação de bolsa-escola 2. Obrigatoriedade de publicação no Boletim Oficial 3. Ampliação de 25% para 30% os gastos com educação 4. Instalação de fórum permanente de debates sobre Educação Municipal com seus membros eleitos nas comunidades escolares 5. Não municipalização de ensino | 1. Aprovado 2. Aprovado 3. Aprovado 4. Aprovado, por unanimidade 5. Aprovado por unanimidade |

Quadro A.4 - Resumo dos temas e tópicos discutidos na Plenária da I CME

Fonte: Plenária da I Conferência Municipal de Educação/PMG, 1997.

| Data | Região | Escola |
|-------------|-----------------|---------------------------------------|
| 28/08/1999 | Vila Galvão | EEPSG Prof. Jocila Pereira Guimarães |
| | Pq. Continental | EEPSG José Marun Atalla |
| | Cocaia | EEPSG. Prof. Benedita de Oliveira Ale |
| | Vila Barros | EEPSG Roberto Alves dos Santos |
| | Pimentas I | EEPSG Mário Nakata |
| | Pimentas II | EEPSG Antônio Viana de Souza |
| | Carmela | EEPSG Rafael Thomeu |
| | Cumbica | EEPSG Sebastião Walter Fusco |
| | Nova Cumbica | EEPSG. Prof. José da Costa Boucinhas |
| | São João | EEPSG Brigadeiro Haroldo Veloso |
| | Soberana | EEPSG Prof. Anna Maria Hoepner Gomes |
| 29/08/1999 | Taboão | EEPSG Maria Angélica Soave |
| | Itapegica | EEPSG Érico Veríssimo |
| | Centro | EEPSG Conselheiro Crispiniano |
| | Bonsucesso | EEPSG Sebastião Walter Fusco |

Quadro A.5 - Localização das pré-conferências da II CME⁴

Fonte: PMG, 1999.

⁴ A localização está disposta no Regimento interno das pré-conferências, artigo 6º, cujo parágrafo único dispõe que: “os bairros não relacionados neste artigo serão incluídos nas escolas mais próximas”. (PMG, 1999). O artigo não esclarece a referência a “escolas mais próximas”.

| N. | Proposta | Regiões | N. regiões |
|----|---|---|------------|
| 1 | Construção de escolas e reorganização da rede | - Centro, Vila Carmela, Taboão, Bonsucesso, Jd. São João, Pimentas II | 6 |
| | | - Jd. São João, Vila Barros, Pimentas II | 3 |
| 2 | Formação de professores e valorização do profissional em educação (capacitação em serviço) | Cidade Soberana, Cocaia, Vila Carmela, São João, Vila Galvão | 5 |
| 3 | Segurança | Cidade Soberana, Taboão, Vila Barros, Jd. São João, Itapegica | 5 |
| 4 | Melhoria da merenda escolar | Taboão, Vila Carmela, Bonsucesso, Pimentas, Jd. São João | 5 |
| 5 | Investir recursos para ampliação da rede de ensino fundamental | Taboão, Centro, Bonsucesso, Pimentas I | 4 |
| 6 | Não à implementação da municipalização (construção da rede própria) | Taboão, Jd. São João, Itapegica, Pimentas I, Pimentas II | 5 |
| 7 | Escola aberta para a comunidade nos finais de semana e abertura das salas fechadas à noite nas escolas | Cocaia, Vila Carmela, Jd. São João, Vila Galvão | 4 |
| 8 | Ampliação do número de creches | Pimentas I, Bonsucesso, Itapegica | 3 |
| 9 | Participação mais ativa dos pais | Itapegica, Jd. São João, Vila Barros | 3 |
| 10 | Políticas públicas para a educação: universalização do acesso, educação de jovens e adultos, educação especial, ensino profissionalizante, plano municipal de educação, gestão democrática, ensino fundamental, municipalização, Fundef | Cidade Soberana, Pimentas I, Jd. São João | 3 |
| 11 | Criação do conselho municipal de educação e do sistema municipal de educação | - Cocaia, Taboão, Pimentas II | 3 |
| | | - Centro, Jd. São João | 1 |
| 12 | Universidade pública em Guarulhos e campus (com pelo menos 25% dos alunos da rede pública e Cocaia) | Pimenta II, Cocaia | 2 |
| 13 | Diminuição do número de alunos por sala e diminuição da evasão escolar | Jd. São João, Vila Carmela | 2 |
| 14 | Uso dos 25% da arrecadação para a educação | Bonsucesso, Pimentas I, Pimentas II | 3 |
| 15 | Composição do fórum municipal de educação | Bonsucesso, Pimentas I, Pimentas I | 3 |
| 16 | Ampliação da educação de jovens e de adultos; implantação da modalidade de 5ª a 8ª (não ao funcionamento da modalidade em EMEIs, à noite) | Bonsucesso, Pimentas I, Pimentas II | 3 |
| 17 | Incentivo à prática de esportes, com a permanência de educação física nas EMEIs | Pimentas, Vila Galvão | 2 |
| 18 | Ampliação do atendimento aos alunos portadores de necessidades especiais | Cocaia | 1 |
| 19 | Diminuição do tempo da conferência e divulgação da conferência para a população | - Cocaia - Itapegica | 1 1 |
| 20 | Censo escolar | Centro | 1 |
| 21 | Informação à população sobre a tramitação de | Centro | 1 |

| | projetos relativos à educação | | |
|----|---|--------------|---|
| 22 | Melhoria da qualidade de ensino | Vila Carmela | 1 |
| 23 | Aumento do número de vagas | Vila Carmela | 1 |
| 24 | Melhoria do emprego de verba destinada à educação | Vila Carmela | 1 |
| 25 | Repúdio aos diretores que proíbem ou não incentivam a criação de grêmios | Vila Carmela | 1 |
| 26 | Criação no município de salas para estudo de idiomas para a rede estadual | Taboão | 1 |
| 27 | Construção de escola infantil nas regiões do Cocaia e Vila Rio de Janeiro | Cocaia | 1 |
| 28 | Profissionais de psicologia nas escolas | Cocaia | 1 |
| 29 | Educação artística e educação física para o ensino fundamental | Cocaia | 1 |
| 30 | Criação de duas escolas técnicas estaduais para o Município | n.i. | 1 |
| 31 | Bolsa-auxílio ao aluno | Bonsucesso | 1 |
| 32 | Ingresso à rede somente através de concurso | Bonsucesso | 1 |
| 33 | Entrar com uma ação pelos recursos que o governo retém do município para o Fundef | n.i. | 1 |
| 34 | Construção de EMEI e fundamental nos bairros Jd. Alzira e favela do Tijuco Preto | Pimentas II | 1 |
| 35 | Aprovação do estatuto do magistério | Pimentas I | 1 |
| 36 | Elaboração do Plano de ação para as instituições | Pimentas I | 1 |
| 37 | Autonomia e campo de atuação da APM e verba direta do governo para APM das EMEIs | Itapegica | 1 |
| 38 | Melhoria ou criação de atendimento médico às crianças | Itapegica | 1 |
| 39 | Falta de material didático | Jd. São João | 1 |
| 40 | Utilização de unidades de EMEIs em creches onde a demanda de 4 a 6 anos não seja suficiente | Vila Galvão | 1 |
| 41 | Criação de bolsa escola | Pimentas II | 1 |
| 42 | Convênios com universidades reconhecidas para formação superior aos professores com formação específica de magistério | Pimentas II | 1 |
| 43 | Ampliação de bibliotecas com acervos atualizados | Pimentas II | 1 |

Quadro A.6 - Propostas das pré-conferências da II CME
 Fonte não identificada⁵

⁵ Documento cedido pela Prof. Zenaide Cobucci.