

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**Instituto de Economia**

**A POLÍTICA EDUCACIONAL PAULISTA NOS DOZE ANOS DE  
GOVERNANÇA DO PMDB: 1983 A 1994**

**Marcelo Saber Bitar**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas, sob a orientação do Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni.

Campinas, 2003



## **Resumo:**

A dissertação aqui concebida tem, por objeto básico, sistematizar e analisar algumas políticas de inovação no fomento da educação pública no estado de São Paulo, no período entre 1983 a 1994. A análise será feita observando-se de maneira geral algumas dessas políticas, no período de 12 anos de governo do PMDB nesse estado. Como foram encaminhadas as transferências de responsabilidade do governo de São Paulo para seus municípios ao longo desses 12 anos e como São Paulo fomentou o aparecimento e o desenvolvimento das políticas educacionais visando uma melhoria do ensino público.

Outro ponto importante analisado foi como um estado fortemente centralizador, na área educacional, começou a promover o repasse das responsabilidades para os municípios e como questões endógenas e exógenas (inflação, alta rotatividade de secretários de educação e ausência de regulamentação da União) influenciaram os resultados desse processo.

A conclusão dessa dissertação mostrará como o estado de São Paulo caminhou com a política de fomento educacional, sua postura em relação ao apoio da implementação da municipalização nos municípios, seus pontos negativos e positivos e como foi o desempenho desse processo descentralizatório nos municípios de sua responsabilidade e seus resultados nos 12 anos imediatamente ao pós ditadura sob a responsabilidade de três governadores do PMDB: Montoro, Quéricia e Fleury.

## **Agradecimentos**

À minha família, particularmente meus pais, por todo tipo de apoio dado ao longo desses três longos anos muito atribulados.

À Nani e Jarbas, meus anjos da guarda.

Ao professor Geraldo Di Giovanni por toda sua simpatia e pela confiança em mim depositada.

À professora Catherine Marie Mathieu (Catou) e o professor Otaviano Canuto pelas ótimas pessoas que são e que me ensinaram a deixar de lado o maniqueísmo tão comum nos jovens impulsivos e nos acadêmicos limitados.

Ao professor Pedro Luis Barros por toda a atenção dispensada na feitura da minha dissertação.

Um agradecimento mais do que especial à professora Aparecida Néri de Souza que com toda sua simpatia e delicadeza me ajudou a suprir algumas lacunas dando corpo e qualidade à essa dissertação.

Agradeço a Mariana Yassuda de Quadros por, absolutamente, tudo.

Ao mestre Darcy Ribeiro

“Se esse é o melhor dos mundos possíveis, o que será dos outros.”

Voltaire

“Penetrei nas carnes deste corpo:  
foi como olhar para um espelho  
que reflete minhas limitações  
e reflete a podridão do ambiente  
ao qual ele se fez.  
Foi, é, terrível!”  
Calixto Lobo

## Sumário

Resumo:.....	iii
Introdução e justificativas:.....	1

### Primeira Parte

1.0. Um breve balanço das políticas públicas e em particular da educação:.....	7
2.0. A situação da educação no estado de São Paulo entre 1980 e 1990:.....	16
2.1. A questão financeira da descentralização nos anos 80:.....	22

### Segunda Parte

3.0. Políticas de Inovação Educacional no Estado de São Paulo .....	29
3.1. Governo André Franco Montoro (1983 – 1987):.....	29
3.2. Governo Orestes Quéricia (1987 – 1991):.....	44
3.3. Governo Antonio Fleury Filho (1991 – 1994):.....	59

### Parte Final

4.0. Conclusões:.....	69
5.0. Bibliografia:.....	77

## **Introdução e Justificativas**

Contribuir para ampliar o debate sobre a educação brasileira, em meio ao estudo dos programas de fomento a qualidade do ensino do governo estadual paulista. Esse é o principal objetivo dessa dissertação. Para tanto, foi preciso delimitar um período histórico para que, assim, a análise pudesse ser feita. Após algumas discussões, chegou-se ao consenso de que o período imediatamente posterior a ditadura militar que assolou o país seria um período rico para esse tipo de análise.

Essa escolha diz respeito à clara mudança de rumo e consciência tomada pelo país. Passamos de 21 anos de intensa ditadura militar para um período democrático, de liberdade de expressão nunca visto. No bojo desse processo de abertura vieram, embaladas, novas idéias e antigas vontades. Foi de todos os ângulos um período muito rico.

Sem dúvida, parte importante do sucesso dessa mudança é devido a um partido em especial, o PMDB. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro, antigo MDB, exerceu, desde a sua criação papel fundamental na defesa da democracia brasileira.

Oficialmente o PMDB nasce em 24 de março de 1966. Um de seus maiores momentos na defesa dessa liberdade foi sua forte oposição à ditadura militar que aqui se instalou a partir do golpe de 31 de março de 1964. O primeiro governador eleito pelo então MDB foi Chagas Freitas, no Rio de Janeiro, ainda de forma indireta, em 1970. A década de 70 traria no seu bojo, ainda, muitas surpresas para esse partido. Foi nessa época que o MDB assumiu completamente o papel de receptor e representante das insatisfações da maioria da

sociedade brasileira. Ulysses Guimarães foi o “capitão” dessa empreitada e junto a alguns pensadores como Barbosa Lima Sobrinho, dá início à uma campanha de pregação das idéias de oposição ao governo militar. A grande oposição à situação (ARENA) encabeçada por esse partido começa a tomar corpo. De meados dos anos 70 até o início de 1985, foram quase 15 anos de luta contra o regime militar. Com o fim da ditadura, em 1985, tem-se o início da reabertura democrática brasileira e foi o, agora, PMDB um dos principais representantes da vontade de mudança da população brasileira. O povo brasileiro que havia passado por 21 anos de um rigoroso regime militar, clamava, agora, por mudanças. Exigia-se liberdade política, liberdade de expressão, liberdade de imprensa. Gritavam por melhorias nas condições de vida e uma justiça social mais ampla e aberta.

Nesse sentido, o PMDB um dos representantes direto dessa vontade de mudança, foi escolhido, ainda que através de voto indireto, para representar a presidência da república, na figura de Tancredo Neves que morto, foi substituído por José Sarney em 1985.

Nos vários estados que compõe a nossa Federação, o PMDB também obteve expressiva representação. Em São Paulo esse partido foi eleito, através de um de seus membros mais importantes: André Franco Montoro.

Nos anos que sucederam a ditadura militar, o governo de Montoro foi sucedido por mais dois representantes desse mesmo partido: Orestes Quécia e Luiz Antonio Fleury Filho fechando, assim, um ciclo de doze anos de governo desse partido no estado de São Paulo.

Já na nova República o PMDB, junto à Assembléia Nacional Constituinte, tem outro papel importante, o de ajudar a organizar as demandas da sociedade civil.

Tendo como norte a vontade da maioria da população, a democratização do Brasil trouxe no seu bojo uma outra visão de como deveriam ser as novas responsabilidades da Federação, estados e municípios em todos os sentidos que ela representava. A transição de uma postura fortemente centralizada na mão do Estado para uma postura mais aberta (descentralizada) começava a entrar cada vez mais na ordem do dia.

O estado de São Paulo, nesse sentido, tem papel importantíssimo na execução dessa nova tendência, pois historicamente esse estado foi forte e estadualizador, e após a reabertura democrática começa a dar início a um rearranjo nas suas responsabilidades de gestor das políticas públicas.

No que tange à questão educacional não é diferente. São Paulo é um dos únicos estados da federação a arcar com quase a totalidade das matrículas nos dois níveis de ensino pré-escolar, fundamental, médio, que englobam o primeiro nível, e superior, que representa o segundo nível, e talvez esse tenha sido um dos principais motivos a fazê-lo aderir prontamente à nova ordem que se criava.

A tabela I (Ensino Fundamental (regular) – Evolução da matrícula inicial por dependência administrativa – Censo escolar – 1997 a 1999 – Estado de São Paulo) que se encontra no capítulo 2.0 ilustra claramente esse fato. Nela, pode-se observar que dos quase 6 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental paulista, entre os anos de 1997 e 1999, mais de 4 milhões eram de responsabilidade do governo do estado. Apesar da dissertação tratar de um período anterior ao encontrado na tabela, esses números nos dá

uma idéia de como o governo de São Paulo sempre foi o maior responsável pelas matrículas nesse estado.

Assim, o papel de Montoro, Quércia e Fleury, como os primeiros três administradores desse estado no período pós-ditadura foi importante na tentativa de se iniciar tanto o processo de criação de novas políticas educacionais (na tentativa de dar novo vigor à educação) como no de iniciação da descentralização<sup>1</sup>.

Dessa forma, a análise aqui proposta tem como finalidade a sistematização e o estudo de algumas dessas políticas educacionais deflagradas por São Paulo para se cumprir essa nova agenda que se colocava desde então.

A escolha de São Paulo se deu porque esse estado é sem dúvida um estado atípico dentre os vários estados que compõe a Federação. Atípico, pois, é um dos únicos, se não o único, estado a arcar, como dito, com quase a totalidade das matrículas nos dois níveis educacionais e também porque teve, e tem, uma grande capacidade de criar e difundir novas políticas que visem a melhora e o aprimoramento da qualidade tanto do educado como do educador.

Como nos explica o professor Almerindo Janela Afonso, na introdução de seu livro *Políticas Educacionais E Avaliação Educacional*, no conceito de inovação, reforma e

---

<sup>1</sup> As políticas de descentralização, apesar de não serem o nosso objetivo principal, são as que mais aparecerão, pois, como dito, fazem parte de novas tendências; a de desafogamento da máquina Federal e/ou estadual, de transferência de responsabilidades para outros níveis de poder (estadual ou municipal) e de tentativa de melhora na qualidade de feitura das políticas públicas.

mudança existe uma pluralidade de acepções na literatura, assim para o professor Janela Afonso:

“... mesmo numa análise pouco aprofundada, constata-se que, para alguns autores, falar de reforma educativa implica considerar uma variedade de iniciativas que visam alterações no alcance e na natureza da educação pré-escolar e escolar, passando por mudanças nos conteúdos e currículos e nas formas de seleção, orientação e creditação, tipificando uma reforma global em que objetivos importantes devem ser atingidos simultaneamente e de modo coerente, enquanto que, para outros numa acepção pragmática, as reformas são projetos mais circunscritos que tem em vista renovar, melhorar ou redirecionar as instituições educativas sem preocupação de promover mudanças radicais (...) Nesse aspecto, alguns estudos têm sugerido que as reformas não estão necessariamente orientadas para a resolução de problemas do campo educacional, embora essa possa ser a sua razão de ser. Elas podem ter a ver muito mais com as crises econômicas, ao nível nacional ou global, e/ou com crises de legitimação do Estado.” (JANELA AFONSO, A. 1999, pp 79 a 82).

Dessa forma, tomando por base o conceito de inovação pensado e descrito pelo professor Almerindo Janela Afonso, principalmente a parte desse imenso prisma que trata a visão de inovação como o estudo das crises econômicas e com as crises de legitimação do Estado, é que se dará a análise, ou seja, toda a dissertação se apoiará no estudo de inovação olhando-se, sempre, as mudanças normativas, de regulamentação que parte da esfera administrativa para as escolas e não o movimento contrário.

Assim, essa dissertação foi dividida em três partes básicas. Na primeira parte a preocupação foi mostrar, ainda que em linhas gerais, a distribuição das quatro áreas mais estudadas nas políticas públicas em âmbito federal; saúde, educação, assistência social e transporte. (Essa primeira parte é mais um exercício para se entender panoramicamente a disposição dessas áreas em relação ao processo de descentralização iniciado pelo Governo Federal, do que um complemento necessário para se entender o texto.).

A segunda parte foi pensada de modo a se fazer uma introdução acerca da área educacional no estado de São Paulo no plano político, social e econômico. Essa segunda etapa dará subsídios para se entender, em parte, o porque do parco sucesso nas políticas de descentralização aferidas pelo governo estadual paulista.

A terceira e última parte teve a pretensão de descrever e comentar algumas das políticas educacionais, propriamente ditas, no período previamente escolhido. Assim, ao longo dessa última parte procurar-se-á catalogar, qualificar e relacionar algumas políticas de inovação educacionais feitas pelo estado de São Paulo, no período de 12 anos de governo do PMDB, sempre pensando, como dito, as mudanças normativas, de regulamentação que parte da esfera administrativa para as escolas e não o movimento contrário.

Dando início a dissertação, faremos a seguir um breve balanço dessas quatro áreas a partir, principalmente, da Constituição Federal de 1988.

A tentativa, aqui, foi mostrar como os Homens públicos brasileiros encararam o novo rearranjo de responsabilidades nos três níveis de poder (Federal, estadual e municipal) no suprimento das necessidades sociais.

## **1.0 Um breve balanço das políticas públicas e em particular da educação**

As políticas educacionais de descentralização formuladas pela esfera Federal têm, dentro da literatura especializada, avaliações positivas e negativas. Uma das críticas mais fortes sobre o plano nacional de descentralização da educação vem da secretária da educação de São Paulo Rose Neubauer da Silva, segundo ela:

“... o governo foi incapaz de liderar um projeto nacional que estabelecesse com clareza competências e mecanismos de repasse de recursos, o que possibilitaria a cada uma das instâncias de governo assumir as tarefas que lhe fossem delegadas” (NEUBAUER, R., CRUZ, N. 1996, p.193).

Essa dificuldade se dá porque, historicamente, a relação entre as três esferas de poder, tem como norma básica não o sentido de cooperação, mas sim de sobreposição na formação de políticas e normas visando a garantia de poder, através das políticas de centralização e descentralização. Esse é, sem dúvida, o argumento negativo mais eficiente sobre o processo de descentralização, pois é notório que a política fiscal é a que tem maior peso no sucesso da política nacional de descentralização (Neubauer e Cruz, 1996).

É impossível negar, entretanto, que a partir da década de 80 e, mais ainda, após a Constituição de 1988 as políticas de descentralização aumentaram consideravelmente. Um dos aspectos positivos dessa reforma é, sem dúvida, o aspecto da desburocratização administrativa, política e fiscal, ganhando-se, com isso, dinâmica na tomada de decisões. Segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida, a descentralização:

“... envolve essencialmente o redesenho das funções do governo federal e implica processos de realocação, consolidação e devolução de funções anteriormente situadas na órbita do poder central” (TAVARES DE ALMEIDA, M H. 1996, p.16).

Bem ou mal, o processo de descentralização de políticas públicas foi iniciado. Seu maior ou menor êxito, entretanto, está intimamente ligado com o problema econômico pelo qual o país vinha e vem passando.

A crise fiscal e financeira enfrentadas pela União desde o fim da ditadura, e, principalmente o combate a inflação foram, por vezes, os principais argumentos do governo para se abandonar, quase que por completo, o plano nacional de descentralização. Ainda assim, como mostra a literatura especializada, existe uma inclinação a favor do processo de descentralização das políticas públicas brasileiras, mesmo que isso signifique dizer que não houve uma verdadeira política nacional de descentralização que orientasse a reforma das diferentes políticas sociais.

Dessa maneira, o quadro 1 resume as principais características do processo da política de descentralização dentro das quatro áreas sociais que fazem parte do plano nacional descentralizador, ou seja: Saúde, Assistência Social, Habitação e Educação, ilustrando as análises feitas acima.

**Quadro I: Condições e tipos de descentralização nas áreas sociais**

Área/dimensões	Saúde	Assistência Social	Habitação	Educação
<b>Pol. desc. Nacional</b>	Sim	Não	Não	Não
<b>Coalizão pró – descentralização</b>	Forte e nacional	Fraca	Inexistente	Fraca no nível federal, variáveis e pouco estáveis nos estados.
<b>Estruturas anteriores</b>	Forte centralização decisória e financeira federal  Estados e municípios com redes próprias  Competências definidas e exclusivas	Centralização decisória e financeira federal  Estados e municípios com redes próprias  Competências concorrentes  Grande fragmentação institucional	Centralização decisória e financeira em uma agência federal  Descentralização na execução dos programas por agências estaduais e municipais	Centralização de alguns programas e parte dos recursos no Governo Federal.  Estados operam redes próprias responsáveis pela maior parte da oferta do ensino básico  Competências concorrentes
<b>Tipo de descentralização</b>	Descentralização como política deliberada  Tendência atual à descentralização caótica	Nenhuma descentralização efetiva	Descentralização por ausência com autonomização dos estados e municípios	Lenta desc. No plano federal  Políticas estaduais de municipalização  Políticas Estaduais e municipais de desconcentração  Municipalização por ausência

Fonte: TAVAREZ de ALMEIDA (1996).

Percebemos que a área da saúde é a que tem tido mais sucesso nas políticas de descentralização e a única a ter uma política nacional de descentralização. A coalizão pró-descentralização nessa área é forte e nacional, destoando grandemente da área da assistência social e habitação, onde a coalizão pró-descentralização quase não existe.

Aqui, pode-se afirmar que o SUS (Sistema Único de Saúde) teve papel importante no processo de implementação da descentralização na área da saúde. A Constituição estabeleceu a base jurídico-legal para a implementação de um novo modelo público de prestação de serviços de saúde em todo o território nacional, ou seja: o Sistema Único de Saúde – SUS. Em sua concepção, o SUS visa integrar os subsistemas de saúde pública e de assistência previdenciária, em regime de contrato ou convênio em um sistema único e nacional de acesso universal.

Na atualidade, entretanto, o SUS tem sido objeto de críticas em relação a sua baixa capacidade de inclusão social, de serviços prestados e de impactos no quadro sanitário do país, fazendo-se necessária uma reflexão sobre como a política de saúde nacional, e seus projetos de reforma incremental<sup>2</sup>, vêm contribuindo para o aprofundamento da atuação desse sistema.

No que diz respeito à área habitacional a política de descentralização se fez por ausência, isto é, estados e/ou municípios preenchem, na medida do possível, o espaço deixado pela Federação mostrando o quão claro é o descaso com essa área por parte do Governo Federal. Essa área foi, e ainda é, fortemente centralizada. O governo Federal sempre chamou para si a responsabilidade de financiamento desta área deixando para estados e municípios a efetiva execução dos projetos.

---

<sup>2</sup> Reforma incremental é aquela que baseia - se em pequenos ajustamentos sucessivos (Viana & Dal Poz, 1998).

O fato de ser a Federação a principal responsável pelo fluxo financeiro dos projetos trouxe para estados e municípios problemas políticos, ou seja, esses dois níveis de poder têm papel secundário nas execuções das obras. A grande maioria das verbas liberadas pela Federação mantém um padrão de se beneficiar governos, estaduais e municipais, da situação e não os de oposição.

Na assistência social a análise feita não difere muito da habitação. Não se observa uma tomada efetiva de posição do Governo Federal a fim de liderar a política descentralizatória. Aqui a maior diferença com a habitação é que estados e municípios tem redes próprias que concorrem entre si e com a Federação. Esse fato acarreta em problemas de sobreposição de serviços de um lado e de ausência de alguns serviços de outro. Assim, mais uma vez citando Rose Neubauer e Neide Cruz, parece claro que:

“...o governo foi incapaz de liderar um projeto nacional que estabelecesse com clareza competências e mecanismos de repasse de recursos, o que possibilitaria a cada uma das instâncias de governo assumir as tarefas que lhe fossem delegadas” (NEUBAUER, R., CRUZ, N. 1996, p.193).

Dessa forma, tanto na área habitacional quanto na assistência social a coalizão pró-descentralização é praticamente inexistente. Mas das quatro áreas em questão a área de assistência social foi a que menos mudou do ponto de vista da redistribuição de competências e atribuições entre as três instâncias de governo. Segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida, três fatores foram responsáveis pela ausência de reforma dessa área:

“... a inexistência no âmbito federal de uma política nacional de reforma, a importância do aparato federal de assistência como instrumento de patronagem e de negociação política entre Presidência da República, suas bases no Congresso e seus apoios

nos estados; e a fragilidade política da coalizão de apoio às propostas reformistas” (TAVAREZ DE ALMEIDA, M. H., 1996, p.23).

A área educacional fica, nesse sentido, a meio caminho entre a saúde e a assistência social e habitação. Nela existe uma assimetria muito forte em relação às posições da Federação dos estados e municípios relacionada com a falta de clareza nos papéis desses três níveis de governo. A educação é, a meu ver, a que mais sofre sobreposição entre os três níveis de poder. O Governo Federal administra alguns programas que complementam o papel de estados e municípios. Esses por sua vez administram a maioria da responsabilidade pelas vagas no ensino básico. Aqui o papel dos municípios no oferecimento das vagas escolares é feito por ausência.

Assim segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida:

“... reformar a área de educação do ponto de vista das relações entre esferas de governo implica tanto a descentralização quanto a definição precisa das responsabilidades exclusivas de cada instância. (...) o impulso descentralizador dos anos 80 se situa em dois planos. Por um lado, objetivava diminuir a centralização no plano federal, transferindo algumas funções desempenhadas pelo Ministério da Educação – responsabilidade pela rede de escolas técnicas e gestão da merenda escolar - , bem como estabelecendo mecanismos automáticos de repasse de recursos, que limitassem o poder de decidir discricionariamente sobre a utilização da parcela Federal do salário educação. Por outro lado, apontava para a realocação das capacidades decisória e administrativa concentradas nos estados, por meio da municipalização do ensino e/ou da autonomia da escola” (TAVAREZ DE ALMEIDA, M.H., 1996, p.29).

A Constituição de 1988 pecou nesse sentido, a partir do momento em que deixou uma lacuna ao não delimitar claramente responsabilidades para a Federação, estados e municípios. Assim, o processo descentralizador, tão necessário para abrir novas possibilidades no ensino público nacional, perdeu força, pois houve uma superposição das responsabilidades nas três esferas de poder, criando defasagens na qualidade e quantidade das matrículas oferecidas pelos poder público.

Um exemplo claro desse fato é o de que quase não houve redução das funções do Governo Federal, as escolas técnicas foram repassadas para as instâncias sub-nacionais e a merenda escolar apenas começou a ser lentamente descentralizadas. (Almeida, 1996).

Entretanto, constituiu-se uma tendência na área educacional que a difere das outras três áreas. Houve um grande movimento de descentralização da rede escolar, mas ainda assim não se constituindo um movimento uniforme. As decisões políticas tomadas em prol da descentralização se traduzem em iniciativas isoladas principalmente dos governos estaduais. Por esse motivo, o processo de descentralização do ensino público fundamental se mostrou muito diferente quanto a intensidade, ritmo e continuidade. Nesse sentido dois processos são identificados por Maria Hermínia Tavares de Almeida, segundo ela:

“... na área da educação, as políticas de descentralização vêm tomando dois rumos básicos: o da municipalização e o da desconcentração. No primeiro caso, há transferência de competências, atribuições, instalações e equipamentos dos estados para os municípios. No segundo, ocorre delegação limitada de atribuições dentro do mesmo nível de governo para unidades administrativas regionais ou locais, para escolas ou para instituições privadas ou comunitárias. (...) Nenhum dos dois caminhos levou, até o momento, à transformação

cabal e duradoura da organização do sistema de ensino básico e secundário. Em outros termos, nos estados em que a municipalização enveredou, a realocação de funções esta longe de seu término.” (TAVAREZ DE ALMEIDA, M.H., 1996, p.30).

Dessa forma, nos parece claro que a área da educação se mostrou um mosaico de políticas pulverizadas e pouco concatenadas entre os vários estados da Federação. Os nossos muitos estados sempre trabalharam isoladamente na tentativa de sanar a demanda de vagas do ensino público, principalmente o fundamental. Em grande parte esse problema se deveu, e ainda se deve, a ausência de uma regulamentação mais forte que venha de cima, ou seja, a Constituição de 1988 se mostrou falha (ou pouco esclarecedora) no ponto em que trata das regras que deveriam reger a política de municipalização em todo o país. Criou-se, assim, uma espécie de “Frankenstein” onde o esforço, por parte dos estados e municípios, na tentativa de sanar o problema da educação muitas vezes se traduziu em políticas desencontradas e pouco eficientes.

O estado de São Paulo sempre teve um papel importantíssimo na gerência e suprimento do ensino público, ele é dentre todos os estados da Federação o que mais detém número de matrículas nos dois níveis de ensino. Talvez esse seja o principal motivo desse estado ter liderado o processo de descentralização inicialmente promovido pelo Governo Federal. Essa liderança, entretanto, não se resume somente em políticas de descentralização. O estado de São Paulo, desde o governo Montoro, vem formulando políticas de inovação educacional na tentativa de resgatar a qualidade educacional desse estado, perdida, ou intensamente diminuída, ao longo dos 21 anos de ditadura por que passou nosso país.

Porém, antes de tratarmos desse assunto, foi traçado um balanço geral da situação do estado de São Paulo, na área educacional e financeira em um período que vai dos anos 80 aos 90. Esse balanço se faz necessário para que assim se possa entender algumas atitudes político-administrativas dos governos que serão analisados.

No capítulo que se segue a palavra municipalização estará sempre em foco, isso por que esse estado, principalmente a partir dos anos 80 para cá, entrou em um longo processo de repasse de parte das suas responsabilidades com as matrículas, principalmente, em dois níveis educacionais, para os municípios. (pré-escola e fundamental.). Entretanto, e apesar de fazer parte da proposta de análise dessa dissertação, nem a descentralização nem a municipalização são nossos principais objetivos de estudo. Elas aparecerão toda vez que estiver inserida, de alguma forma, em um processo de inovação política educacional que viermos à analisar.

## **2.0 A situação da educação no estado de São Paulo entre 1980 e 1990**

Na educação brasileira, entre 1980 e 1990, os gastos com o ensino público passaram de US\$ 13.4 para US\$ 20 bilhões (4,1% ao ano). Esse crescimento, entretanto, apenas se deu efetivamente a partir da segunda metade dos anos 80, quando foi elaborada a legislação que estabelecia os gastos com educação (Médici e Maciel, 1996). Todos os níveis de governo contribuíram para a elevação do gasto em educação, mas até 1990 a esfera Federal ainda era a responsável pela a maioria dos gastos nessa área.

A participação dessa esfera de poder no gasto com educação passou de 29,5% para 34,3% do total, entre 1980 e 1990. Os estados reduziram sua participação de 53% para 48% e os municípios aumentaram, passando de 17% para 18% (Médici e Maciel, 1996).

O estado de São Paulo tem, dentro da nova política adotada pelo Governo Federal, papel singular. É ele, um dos primeiros estados da federação a apoiar de maneira maciça as políticas de descentralização iniciadas pelo Governo Federal<sup>3</sup>. Até 1994, 88,4% do ensino fundamental era pago pelo estado, no ensino médio sua participação subia para 96,9% (Neubauer, R. Cruz, N., 1996).

---

<sup>3</sup> Um dos motivos principais que explicam esse apoio maciço a municipalização é por que o estado de São Paulo é um dos estados da Federação que mais detém matrículas nos dois níveis de ensino público: pré-escola, fundamental, médio e superior.

Segundo Vicente Rodriguez:

“Dentre as diversas causas que explicam a pequena participação dos municípios paulistas no total de matrículas do ensino fundamental no estado de São Paulo, destacam-se em primeiro lugar, as características políticas e institucionais que se firmaram ao longo da história do sistema de ensino público paulista” (RODRIGUEZ, V., 1998, p.139).

São Paulo iniciou a partir de 1980 um processo de municipalização com a pré-escola<sup>4</sup>, municipalizando toda sua rede, fato inédito entre todos os estados da federação. Observe os dados que ratificam essa afirmação:

**Tabela I: Ensino Fundamental (regular) – Evolução da matrícula inicial por dependência administrativa – Censo escolar – 1997 a 1999 – Estado de São Paulo**

<b>Dependência Administrativa</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Estado</b>	4.634.560	4.436.407	4.126.897
<b>Município</b>	1.075.850	1.194.819	1.437.870
<b>Total</b>	5.710.410	5.631.226	5.564.767

Fonte: MEC/INEP/SEEC – 1999, *in*: Municipalização do Ensino no Brasil.

<sup>4</sup> Aqui se faz necessário dizer que a Emenda Constitucional 14/96, alterou o 2º, do Artigo 211 substituindo a expressão “pré-escola” por “educação infantil”. Ainda assim, todo o trabalho aqui apresentado seguirá a conceituação do ponto de vista a se conservar o período histórico a que diz respeito.

Apesar da dissertação tratar de um período anterior ao encontrado na tabela, esses números nos dá uma idéia de como o governo de São Paulo sempre foi o maior responsável pelas matrículas nesse estado.

Segundo a tabela, São Paulo é responsável por quase três vezes o numero de matrículas do ensino fundamental. Essa participação, apesar de estar diminuindo, ainda é muito grande, justificando, assim, a vontade desse estado em apoiar maciçamente a descentralização da educação.

Foi somente a partir do primeiro governo Covas PSDB (1995/98) que esse estado dá inicio efetivo a municipalização do ensino fundamental, pois até 1996 como se pode ver na tabela abaixo, São Paulo era responsável por grande parte das matrículas do fundamental, sobressaindo em muito o número de redes em relação aos municípios.

**Tabela II: Estado de São Paulo****Matrículas do ensino fundamental na rede pública – 1984 – 1999**

Ano	Rede estadual	Rede municipal	Total	% de Part.: estados e municípios		Nº de municípios c/ rede municipal	Total de municípios no estado
1984	3.890.022	481.751	4.371.773	89,0	11,0	65	572
1985	3.978.507	506.684	4.485.191	88,7	11,3	64	572
1986	4.098.570	512.941	4.611.511	88,9	11,1	57	572
1987	4.148.844	503.612	4.652.456	89,2	10,8	57	572
1988	4.367.283	511.102	4.878.385	89,5	10,5	63	572
1989	4.575.788	536.942	5.112.730	89,5	10,5	58	572
1990	4.711.559	557.676	5.269.235	89,4	10,6	57	572
1991	4.917.735	587.196	5.504.931	89,3	10,7	64	572
1992	5.126.570	625.706	5.752.276	89,1	10,9	67	572
1993	5.248.114	638.936	5.887.050	89,1	10,9	64	625
1994	5.280.220	646.230	5.926.450	89,1	10,9	64	625
1995	5.263.112	646.500	5.909.612	89,1	10,9	72	625
1996	5.078.539	726.704	5.805.243	87,5	12,5	121	625
1997	4.634.560	1.075.850	5.610.410	81,2	18,8	410	645
1998	4.436.407	1.194.819	5.631.218	78,8	21,2	442	645
1999	4.126.897	1.437.870	5.564.767	74,2	25,8	442	645

Fonte: Centro de Informações Educacionais / ATPCE – SEE, 1999. In: Municipalização do Ensino no Brasil, 1999.

Os dados concentrados na tabela I e II mostram como as matrículas oferecidas pela rede estadual de ensino fundamental sempre foram muito maiores que as oferecidas pela rede municipal. De 1984 até 1994 a participação dos estados no oferecimento das matrículas nunca foram inferiores a 88%, enquanto a dos municípios, até 1994, nunca passaram de 11%. A superioridade do oferecimento de vagas da rede estadual deixa claro que esse estado concentrou para si quase a totalidade das matrículas do ensino fundamental na rede estadual desde a muito e nos dão uma justificativa clara da dificuldade desse estado em implementar a municipalização.

Outra informação relevante, ratificando esse fato, é a de que entre 1984 à 1993 o número de municípios com rede escolar própria (municipal) se manteve praticamente inalterado não passando de 65 municípios em um universo de mais de 550 municípios no estado.

A guinada começa a se dar a partir de 1996 com o crescimento das redes municipais próprias, passando de 121 em 1996 para 442 em 1999. Percebe-se, ainda, o crescimento das redes municipais que passam a participar com 25% em 1999 contra 74,2% do estado, um crescimento de mais de 100% entre 1996 e 1999. Isso se deu, principalmente, porque apesar das leis que regulamentam as novas responsabilidades de estados, municípios e União, terem sido criadas com a Constituição de 1988, foi somente a partir de 1996 que se começou a desenvolver uma proposta mais eficiente de repasse de matrículas do ensino fundamental para os municípios. Isso se deu com a aprovação, pelo Congresso Nacional, do FMDEFVM (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), o FUNDEF, que ordena o financiamento das redes públicas,

estadual e municipal. Começou-se, então, irrevogavelmente, a implantação, ainda que de forma lenta por conta de implicações políticas e técnicas, do processo de municipalização.

Antes de analisarmos sistematicamente os três períodos propostos, se faz necessário, para um maior entendimento do processo das políticas educacionais, darmos uma visão geral de como a questão financeira contribuiu ou dificultou, efetivamente, sua implementação nesse estado a partir dos anos 80.

Analisaremos de maneira geral o problema financeiro que envolveu os municípios, principalmente os de médio porte, (entre 100.000 e 500.000 habitantes), nessa questão. Como esses municípios tiveram de trabalhar com crescentes déficits nos seus orçamentos e porque houve esse crescimento da relação dívida/receita nesses municípios.

Esse pequeno capítulo nos dará subsídios para entendermos, mais facilmente, como se encaminhou a política educacional nos três governos estaduais aqui propostos para análise, e o por que da resistência de muitos municípios em chamar para si muitas das políticas formuladas pelo estado de São Paulo.

## **2.1 A questão financeira da descentralização nos anos 80**

No que tange a questão do financiamento, a década de 80 ampliou a possibilidade dos municípios em manipularem os recursos de vários impostos e taxas, eliminando a necessidade de apresentações de planos de aplicação. Mas segundo Marcio Percival Alves Pinto:

“... a ampliação das transferências resultou apenas na manutenção do nível das suas receitas totais, na medida em que as Prefeituras Municipais encontraram dificuldades em aumentar seus recursos com receitas próprias – fosse por conta da recessão econômica, da inflação, do crescimento das taxas de juros, ou mesmo da sua própria estrutura de arrecadação tributária...”. (ALVES PINTO, 2002, p.146. Tese de doutorado).

Esse é um dos possíveis motivos pelo qual, muitas prefeituras, principalmente no estado de São Paulo, rejeitaram participar ativamente do processo descentralizador. Muitos prefeitos e secretário diziam que suas responsabilidades (e gastos) iriam aumentar com a descentralização, sem, efetivamente, haver a contrapartida do aumento real de recursos financeiros próprios, desequilibrando, assim, seus orçamentos. O estado de São Paulo, no que tange o problema da descentralização da educação, foi um dos estados que mais sofreu com essa questão, pois é, dentre todos os estados da federação, o que mais detém matrículas nos dois níveis de ensino público.

Assim, o repasse dessas matrículas, ainda que apenas às matrículas da pré-escola e do fundamental, se tornou em muitos momentos e para muitos municípios, um grave problema financeiro.

Outro ponto importante ressaltado pelo professor Márcio Percival Alves Pinto, resultante do problema dos recursos financeiros, foi que esse processo caracterizou um desajuste, um desequilíbrio, muito grande no movimento descentralizador, pois os municípios mais beneficiados pelas medidas descentralizadoras não foram, necessariamente, os que mais necessitavam e avançavam nas demandas sociais, criando uma descontinuidade na política de descentralização. (Alves Pinto, 2002).

Assim, para o professor Alves Pinto:

“... o esforço para a manutenção e/ou melhoria das condições urbanas de vida efetuado pelos municípios e materializado na ampliação de seus gastos – frente ao corte de gastos federais – forçou os prefeitos a ampliarem significativamente seus graus de endividamento (...) Isso acelerou um processo de desequilíbrio fiscal-financeiro, na medida em que, além de aumentar substantivamente o estoque de suas dívidas, comprometeu parte de suas receitas...” (ALVES PINTO, 2002, p.149. Tese de doutorado).

Esse quadro, mesmo provocando - para as prefeituras - muitas dificuldades financeiras no processo descentralizador, não as eximiu de iniciar esse processo. Dentro dessa atmosfera, as cidades de médio porte tiveram, particularmente, mais dificuldades com esse processo. Cidades que compõem o cinturão de centros urbanos como: Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São Carlos, Araraquara, entre outras. (Alves Pinto, 2002).

Essas cidades tiveram, e tem, grande dificuldade em chamarem para si toda a responsabilidade de suprimento das vagas do ensino fundamental, pois, além, de suprirem as vagas tradicionalmente já existentes, elas tem de responder pelo aumento de vagas resultantes de um fluxo populacional que fez com que o crescimento demográfico crescesse muito nesses locais até a década de 80. (ALVES PINTO, 2002).

Apesar desse fluxo ter diminuído dos anos 80 para cá, essas cidades de médio porte e a região metropolitana de São Paulo ainda tem um contingente populacional gigantesco que pressiona os governos locais por políticas públicas.

### **Tabela III: Municípios do Estado de São Paulo:**

#### **Participação das operações de crédito e dívida sobre receita total**

<b>Municípios</b>	<b>Op. Crédito/ receita total</b>		<b>Dívida/receita total</b>	
	<b>1983</b>	<b>1988</b>	<b>1983</b>	<b>1988</b>
<b>Estado de S.P.</b>	7,3	18,5	65,9	138,0
<b>RMSP</b>	-	25,2	-	180,4
<b>Campinas</b>	0,1	47,4	86,1	271,7
<b>Jundiaí</b>	1,3	10,4	66,5	98,4
<b>Ribeirão Preto</b>	0,0	12,0	7,7	52,5
<b>Santos</b>	0,8	7,2	43,5	54,3

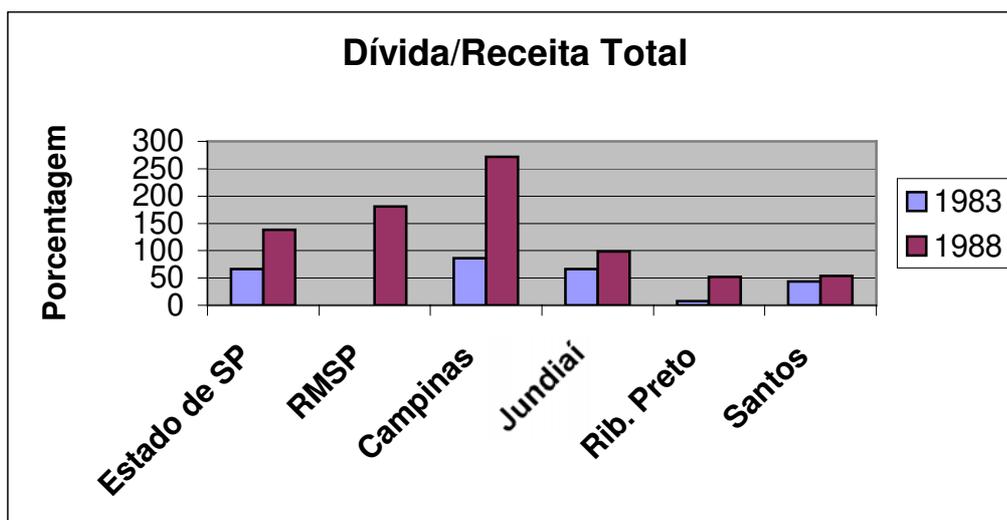
Fonte: Fundação Seade. Anuário Estatístico do Estado de São Paulo (Vários anos) – Elaboração própria, *in*: Alves Pinto, 2002.

O resultado dessa grande demanda se traduz em um aumento gigantesco do endividamento dessas prefeituras, resultante do crescimento das operações de crédito feitas por esses municípios, causando, no final da década de 80, uma crise financeira cada vez maior.

Outro problema referente à tentativa de se obter crédito para o suprimento das demandas sociais foi a venda de ativos de empresas estatais. Essas iniciativas, no entanto, não foram suficientes para garantir a elevação a contento do patamar das receitas totais.

Todos esses problemas se devem, principalmente, ao fato de que as receitas estaduais e municipais têm sido incrementadas por recursos gerados predominantemente no próprio lócus. Os recursos de origem Federal, sobretudo os que derivam de transferências negociadas, tem sido, como dito, “marginais” nas receitas estaduais e municipais.

Na cidade de Campinas, por exemplo, fica claro que a relação dívida/receita total mais do que triplicou, passando de 86,1 para 271,7. Assim, conclui-se que a fragilidade financeira dos municípios, principalmente os de médio porte, se materializou em crescentes desequilíbrios financeiros.



Todas as cidades apresentadas na tabela e no gráfico acima, incluindo-se a região metropolitana de São Paulo que inclui Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema, se mostraram deficitárias, demonstrado que de fato houve um grande problema, no que tange a questão dos recursos, para o desenvolvimento e continuidade das políticas educacionais nesse estado.

Parece-nos claro que apesar de constitucionalmente legal, esses repasses, em sua maioria, não foram e não são suficientes tanto para a manutenção das vagas já constituídas quanto para a criação de novas vagas para o ensino público fundamental.

Essa tendência se mostrou praticamente igual em todos os municípios de médio porte analisados na tabela. Uns mais, uns menos, mas todos sofreram com o aumento da relação dívida/receita.

Entre 1980 e 1988, a receita dos municípios paulistas permaneceu praticamente inalterada, enquanto suas despesas cresceram, gerando déficits orçamentários. (Alves Pinto, 2002).

Segundo Alves Pinto:

“Particularmente no período de recuperação da economia (1984 a 1988), as despesas cresceram cerca de 66% (frente a um crescimento das receitas de 37,3%), isto é, 13,5% ao ano, sendo que somente os gastos com investimento expandiram 200% (cerca de 31,5% ao ano), e as despesas com pessoal, 39,5%, fazendo com que sua participação na despesa total tenha caído de 28,4% para 26,9% em 1988; ao passo que a dos investimentos aumentou de 17% para 30,5%”. (ALVES PINTO, 2002, p.177. Tese de doutorado).

Esses dados descritos pelo professor Marcio Percival Alves Pinto mostram que a partir da década de 80 a maioria dos municípios paulistas encontrou extrema dificuldade em chamar para si a responsabilidade de cumprirem quase sozinhos a política educacional e de descentralização. Percebe-se que esses municípios, e principalmente os de médio porte por conta de problemas já enfocados anteriormente, tiveram elevadas sua relação dívida/receita total, a fim de cumprirem suas obrigações. Esse desequilíbrio nas contas desses municípios causou graves problemas em seus orçamentos, acarretando entre outras coisas a dificuldade em se implementar da melhor maneira possível as políticas educacionais demandadas pelos governos estaduais inclusive as políticas de descentralização.

Outro agravante é que a tônica dos três governos do PMDB que se seguiram ao fim do período ditatorial, optaram por uma política descentralizante com muitos programas nesse sentido, mas quase nunca, essas transferências de responsabilidades foram acompanhadas por transferências proporcionais de recursos financeiros. (Arelaro, 1999).

Assim, podemos concluir que a grande dificuldade financeira da maioria dos municípios paulistas em chamar para si as novas responsabilidades educacionais e a baixa quantidade de recursos financeiros criaram um problema e um empecilho a mais nas políticas educacionais.

Foi, somente partir de 1996 que se começou a desenvolver uma proposta mais eficiente de repasse de matrículas do ensino fundamental para os municípios. Isso se deu com a aprovação, pelo Congresso Nacional, do FUNDEF, que ordenava o financiamento das redes públicas, estadual e municipal. Com a criação desse Fundo os municípios tiveram um incentivo a mais para chamarem para si a responsabilidade da municipalização.

O capítulo que se segue tem como pretensão analisar algumas decisões político-educacionais no estado de São Paulo nos três governos que se seguiram logo após o início da década de 80 e como a questão tanto do repasse financeiro, como a dificuldade desses municípios em chamarem para si as novas responsabilidades interferiu nas políticas educacionais formuladas por esse estado.

### **3.0 Políticas de Inovação Educacional no Estado de São Paulo**

#### **3.1 Governo André Franco Montoro (1983 – 1987)**

O governo Montoro teve seu início ainda no período ditatorial brasileiro, em 1983, mas a postura de abertura dessa administração não tardou a aparecer. Montoro, desde o seu início, optou por uma política educacional claramente descentralizadora como o primeiro passo para a municipalização, na fase de transição democrática do governo militar para o civil. Sua primeira ação nesse sentido foi transformar a Secretaria da Desburocratização em Secretaria da Descentralização e Participação<sup>5</sup>.

O discurso descentralizador, desse governo, apoiava-se no argumento de que os problemas deveriam ser atacados localmente como forma de se resolver com maior rapidez e eficiência os problemas encontrados. Os três secretários de educação que acompanharam essa administração primaram, uns mais outros menos, pela descentralização, na tentativa de diminuir o máximo possível às obrigações desse estado nessa área.

Tendo como base a idealização do modelo escolar brevemente descrito acima, o governo Montoro, através de seus secretários, assumiu três formas diversas de interpretação conforme a leitura que cada uma dessas gestões administrativas faria desses pressupostos.

---

<sup>5</sup> O governador Franco Montoro nomeia para essa nova pasta o secretário Franco Baruzelli.

No primeiro período (1983 a 1984), com o secretário Paulo de Tarso Santos a tônica da administração pareceu ser a de levar uma autonomia mais ampla para as escolas<sup>6</sup> e anuncia a abertura da secretaria à população, à imprensa e às entidades de classe. O esforço desse governo foi amplamente direcionado para a democratização do ensino, buscando a participação dos professores e da sociedade civil na redefinição dos rumos da educação. Assim, mesmo sendo um governo eleito ainda no período militar, exigia-se, para a mudança, uma política totalmente oposta à política militar dos últimos 20 anos.

Aqui, as APMs e as próprias prefeituras funcionavam de modo a controlar e garantir o bom funcionamento e qualidade do ensino. Assim, as discussões que marcam a administração desse secretário sublinham a participação da rede estadual de ensino no sentido de identificar problemas e ajudar a encontrar soluções para o início da reorganização do ensino público fundamental no estado.

Na sua administração foi criado o Fórum Estadual de Educação (sob a coordenação de Moacir Gadotti) com a participação dos estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. Este Fórum deu espaço para discussões dos secretários dos três estados, com a participação de professores, diretores e supervisores.

No final de 1983, o governador Montoro, já havia colocado em sua agenda pró-descentralização, conversas com prefeitos tentando iniciar uma política municipalizadora. Nesse início, devido à conjuntura na esfera estadual claramente centralizadora, a idéia vinha no sentido de se iniciar gradualmente a municipalização. (pré-escola, merenda escolar, algum repasse de responsabilidade).

---

<sup>6</sup> Aqui a participação traduzia-se na idéia de localismo, através da responsabilidade da escola na solução mais adequada de seus problemas.

As principais medidas tomadas de retomada da qualidade da educação pública no estado de São Paulo, durante a gestão de Paulo de Tarso Santos, foram as seguintes:

- Preocupação com a comunicação com os integrantes do magistério e com as entidades de classe<sup>7</sup>. Essa abertura dada pelo secretário rendeu o envio para a Assembléia Legislativa de dois projetos que se transformaram em leis: Lei 3.917, de 14/11/83, restabelecendo o direito das entidades receberem as mensalidades de seus associados através de folha de pagamento e Lei Complementar 343, de 06/01/84 permitindo o afastamento dos dirigentes das associações de classe. (Borges, 2002.).
- Realocação de parte dos recursos destinados a gastos de gabinete para escolas que desejassem elaborar projetos para a melhoria do ensino. A supervisão referente à qualificação dos projetos mandados pelas prefeituras ficou a cargo das Delegacias de Ensino<sup>8</sup>. Ainda nesse período (final de 1983) tem início o processo de municipalização da pré-escola e da merenda escolar.
- Elaboração do Documento preliminar para reorientação das atividades da secretaria, que visava chamar os agentes integrantes do magistério à participação dos problemas educacionais. Segundo o professor Borges: “... tal documento não era uma proposta, mas uma diagnose da situação, com finalidade muito mais provocativa do que diretiva.” (BORGES, 2002, p. 64). A aceitação desse documento obteve bons resultados e muitas propostas foram enviadas para as secretarias por parte das escolas.

---

<sup>7</sup> Centro do Professorado Paulista (CPP), Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), União dos Diretores do Ensino Médio Oficial (UDEMOM) e Associação Paulista de Supervisores de Ensino (APASE).

<sup>8</sup> Segundo o professor Borges, muitas escolas não acreditando na continuidade desse programa deixaram de mandar projetos, mas as escolas que encaminharam projetos receberam o dinheiro dentro do prazo.

Expansão do atendimento às matrículas criou a necessidade de construção e ampliação de escolas e salas de aula. Assim, foi criado o Plano Emergencial de Construções Escolares.

O quadro que se segue ilustra de forma concisa as principais medidas proferidas pela pelo primeiro secretário da educação do governo Montoro debatidas acima.

## **Quadro II: Resumo das principais medidas do secretário Paulo de Tarso Santos**

<b>Gestão: Paulo de Tarso Santos</b>
Preocupação com a comunicação com os integrantes do magistério e com as entidades de classe
Realocação de parte dos recursos destinados a gastos de gabinete para escolas que desejassem elaborar projetos para a melhoria do ensino.
Elaboração do Documento preliminar para reorientação das atividades da secretaria, que visava chamar os agentes integrantes do magistério à participação dos problemas educacionais.
Expansão do atendimento às matrículas criou a necessidade de construção e ampliação de escolas e salas de aula.

No segundo período (1984 a 1986), com o secretário Paulo Renato Costa Souza o modelo de escola formadora da cidadania encontraria condições para se explicitar. Esse secretário aumenta e enfatiza a discussão com os sindicatos para tentar elaborar um

Estatuto de Magistério. A municipalização da merenda começa a ganhar força por meio de convênios. (O estado de São Paulo repassa para os municípios recursos financeiros da Quota Estadual do Salário Educação, correspondentes as suas respectivas despesas). Esse secretário implementa uma maior modernização administrativa e cria o conselho de escola deliberativa.

Algumas medidas tomam corpo nessa gestão:

- Opta pela construção de salas de aulas e contratação de quadros de pessoal para as escolas.
- A municipalização da pré-escola e da merenda escolar teve continuidade. Houve contratação de pessoal técnico e administrativo. Ainda com relação a municipalização, o secretário Paulo Renato tenta descentralizar a construção de escolas, Lei 4717, de 26/08/85 (Borges, 2002). Criou - se, ainda, as Regiões de Governo que tinha como objetivo articular as ações do governo estadual em âmbito regional.
- Houve uma flexibilização da carreira do magistério permitindo aos professores acesso à cargos mais elevados.
- Edição do novo estatuto do magistério, regularizando as contagens de tempo atendendo a reivindicações à muito pedidas pela categoria. Esse estatuto criou, ainda, a gratificação de trabalho noturno.

Da mesma forma, o quadro abaixo resume algumas das políticas concretizadas na gestão do secretário Paulo Renato.

### **Quadro III: Resumo das principais medidas do secretário Paulo Renato**

#### **Costa Souza**

<b>Gestão: Paulo Renato Costa Souza</b>
Opta pela construção de salas de aulas e contratação de quadros de pessoal para as escolas.
A municipalização da pré-escola e da merenda escolar tiveram continuidade. Descentralização da construção de escolas.
Houve uma flexibilização da carreira do magistério permitindo aos professores acesso à cargos mais elevados.
Edição do novo estatuto do magistério, regularizando as contagens de tempo atendendo a reivindicações à muito pedidas pela categoria.

No terceiro período (final do governo Montoro), com o secretário Aristodemo Pinotti a escola assume clara feição assistencialista com o Programa de Formação Integral da Criança – PROFIC (Programa que pretendia dar assistência de forma complementar à criança no período em que a criança estivesse fora da escola).

O novo secretário da educação, no entanto, não desmontou a estrutura do seu antecessor, mantendo nos cargos de comando os mesmos integrantes da equipe anterior.

Como principais medidas na área, o secretário Aristodemo Pinotti:

- Cria a função de Secretário Adjunto que tinha a função de trabalhar as questões administrativas e rotineiras da pasta. Outra medida importante foi a extinção da Comissão Estadual de Moral e Cívismo.
- Implementou um projeto de alfabetização de jovens e adultos (AJA). Foi reorganizado o atendimento aos alunos portadores de deficiência, criando classes especiais que, segundo o professor Borges: “... serviram mais para a rotulação e a conseqüente discriminação de alunos por parte de professores e especialistas em educação mal orientados.” (BORGES, 2002, p.106).
- O PROFIC criado por decreto do governador envolvia as Secretarias de Educação, de Promoção Social, de Saúde, de Relações do Trabalho, da Cultura e dos Esportes e do Turismo. Deveria –se haver uma atuação conjunta de todas essas secretarias no sentido de dar desenvolvimento às ações. O mecanismo de atendimento baseou-se na ampliação do tempo de permanência da criança na escola para oito (8) horas. (Rus Perez, 1994).

Assim, o quadro abaixo finaliza o resumo das políticas mais importantes, na área da educação, formuladas pelo último secretário do governo Montoro.

**Quadro IV: Resumo das principais medidas do secretário José  
Aristodemo Pinotti**

<b>Gestão: José Aristodemo Pinotti</b>
Criação da função de Secretário Adjunto que tinha a função de trabalhar as questões administrativas e rotineiras da pasta.
Implementação de um projeto de alfabetização de jovens e adultos (AJA).
Criação do PROFIC envolvendo as Secretarias de Educação, de Promoção Social, de Saúde, de Relações do Trabalho, da Cultura e dos Esportes e do Turismo.

Fazendo-se um breve balanço da administração de Montoro na área da educação, percebe-se que a idéia da descentralização e participação estava muito presente em todo o seu governo. Mas, as medidas que realmente podem ser classificadas como descentralizadoras foram as políticas de municipalização da merenda escolar, a municipalização da educação infantil e a tentativa de repasse, para as prefeituras, de reformas e novas construções de prédios escolares.

Com relação à municipalização da merenda escolar, alguns dados mostram que 440 municípios aderiram ao programa, em 1984 (80% dos municípios do estado) e em 1985

esse montante chegou a atingir cerca de 518 municípios (90% dos municípios do estado) beneficiando cerca de 3.200.000 alunos. (Borges, 2002).

No caso da municipalização da educação infantil, o programa também teve uma continuidade durante todo o governo de Montoro. A responsabilidades do estado de São Paulo com relação às matrículas da pré-escola foi diminuindo gradativamente e a dos municípios foi aumentando a partir de 1983. Observe os dados na tabela abaixo:

**Tabela IV: Porcentagem do número de vagas na pré-escola: Estado de São Paulo e municípios de 1983 a 1987**

	<b>Estado de São Paulo em %</b>	<b>Municípios em %</b>
<b>1983</b>	14,2	58,6
<b>1984</b>	13,9	60,1
<b>1985</b>	13,0	61,5
<b>1986</b>	12,2	62,1
<b>1987</b>	12,3	60,8

Fonte: Borges, 2002.

A tabela nos mostra que a porcentagem de matrículas na pré-escola oferecidas pelo estado de São Paulo veio caindo gradativamente entre 1983 e 1987, com uma retomada mínima no crescimento de 0,1 % em 1987 por parte do estado.

Com relação à municipalização de reforma se construções de prédios escolares houve uma tendência, ainda que mais fraca que as duas descritas anteriormente, das prefeituras em chamar para si também essa responsabilidade.

Em 1983 a Secretaria de Educação assinou contrato com 72 prefeituras<sup>9</sup>. (Borges, 2002). Aqui, parece estar claro que a baixa adesão das prefeituras em chamarem para si as responsabilidades de reformas e construções de prédios escolares nesse período esta ligada a três fatores que estão inter – relacionados: o primeiro fator diz respeito ao grande custo dessa política descentralizadora, ou seja, a reforma e a construção de prédios escolares é sem dúvida, dentre as três políticas de descentralização analisadas até aqui a que mais custa aos cofres públicos, assim, os dois outros fatores que se seguem só vem agravar ainda mais a adesão dos municípios para com essa política, quais sejam: o baixo repasse financeiro do estado de São Paulo para as prefeituras para se fazer às políticas descentralizadoras e a dificuldade por que estavam passando os municípios com seus balanços financeiros.

As medidas que fomentaram a Participação foram, principalmente, as relacionadas ao Documento 1<sup>10</sup>, ao Fórum Estadual de Educação, a transformação dos Conselhos Escolares em deliberativos e a concessão de prédios escolares para uso das comunidades locais. (Borges, 2002).

---

<sup>9</sup> Não foram encontrados dados sobre o período posterior a 1983.

<sup>10</sup> Esse documento levantava problemas e indicava saídas para mudanças na estrutura da rede.

Tanto o Documento 1 como o Fórum eram entendidos como instrumentos utilizados para fomentar debates entre o governo, a sociedade civil e os docentes na tentativa de se melhorar a atuação e a qualidade das escolas.

Analisando-se a atuação dos três secretários de educação do governo Montoro, pode-se dizer que todas elas tiveram certa continuidade principalmente com política descentralizadora, mas segundo o professor Borges:

“... houve um processo de continuidade se for considerado o aspecto político-legal, durante as passagens dos dois primeiros secretários. No entanto, houve um recuo durante o período do professor Pinotti, que recentralizou projetos de governo, como foi o caso do Programa de Formação Integral da Criança (PROFIC)” (BORGES, 2002, p. 119).

A administração do secretário Paulo de tarso Santos primou por uma autonomia mais ampla da escola. Mesmo não havendo um programa pronto e estruturado. Percebemos que a administração desse secretário opta pela descentralização administrativa, seguindo a idéia de que agentes que estão mais próximos dos problemas detectam com mais facilidade esses problemas e tem, nesse sentido, mais rapidez e precisão em resolve-los. Enquanto nos órgãos maiores e mais distantes, como as Secretarias de Educação estaduais, a percepção e possível resolução desses problemas se torna, no mínimo, mais demorada. As APMs (Associação de Pais e Mestres) são, nesse sentido, os órgãos mais apropriados para se resolver esse tipo de problema. Assim, o secretário Paulo de Tarso Santos apostou em uma maior autonomia das prefeituras como gerenciadoras administrativas junto a essas escolas, na tentativa de tentar garantir o bom funcionamento e a qualidade do ensino público principalmente o infantil e o fundamental.

Nesse sentido, algumas propostas foram apresentadas pelo governo Montoro nesse período: a Reestruturação Técnico-Administrativa e Pedagógica do Ensino Fundamental e Médio no Período Noturno, o Ciclo Básico, os temas da municipalização do ensino e a questão da descentralização da manutenção dos prédios escolares via APM, o Programa de Municipalização da merenda Escolar, a preocupação com o ensino técnico, entre outras.

Nos dois anos da administração do secretário Paulo Renato Costa Souza o modelo de escola formadora da consciência de cidadania é priorizada e a municipalização da merenda tem continuidade, e começa a ganhar força por meio de convênios. Sendo economista do Instituto de Economia da Unicamp, e não um especialista em educação, esse secretário opta por uma atuação menos grandiosa e mais tímida no sentido de dar mais atenção aos problemas do dia a dia. (Borges, 2002).

O último secretário dessa gestão, José Aristodemo Pinotti, foi, de acordo com as análises aqui mostradas, o que menos se preocupou em dar continuidade às políticas da gestão de seu antecessor. Esse secretário optou por uma administração mais centralizada que a administração de seus outros dois colegas anteriores.

Segue abaixo, uma tabela síntese das ações na área da educação feitas pelos três secretários do governo Montoro.

**Tabela IV: Principais ações dos secretários de educação  
do governo Montoro**

<b>Governo Franco Montoro</b>		
<b>Paulo de Tarso</b>	<b>Paulo Renato</b>	<b>Pinotti</b>
Preocupação com a comunicação com os integrantes do magistério e com as entidades de classe	Opta pela construção de salas de aulas e contratação de quadros de pessoal para as escolas.	Criação da função de Secretário Adjunto que tinha a função de trabalhar as questões administrativas e rotineiras da pasta.
Realocação de parte dos recursos destinados a gastos de gabinete para escolas que desejassem elaborar projetos para a melhoria do ensino.	A municipalização da pré-escola e da merenda escolar teve continuidade. Descentralização da construção de escolas.	Implementação de um projeto de alfabetização de jovens e adultos (AJA).
Elaboração do Documento preliminar para reorientação das atividades da secretaria, que visava chamar os agentes integrantes do magistério à participação dos problemas educacionais.	Houve uma flexibilização da carreira do magistério permitindo aos professores acesso à cargos mais elevados.	Criação do PROFIC envolvendo as Secretarias de Educação, de Promoção Social, de Saúde, de Relações do Trabalho, da Cultura e dos Esportes e do Turismo.
Expansão do atendimento às matriculas criou a necessidade de construção e ampliação de escolas e salas de aula.	Edição do novo estatuto do magistério, regularizando as contagens de tempo atendendo a reivindicações.	

Ainda assim, todas as tentativas de se iniciar a municipalização até agora mostram que foram formas ainda isoladas, descentralizando-se, parte das responsabilidades do governo do estado para os municípios. (pré-escola, merenda escolar, repasse de alguma verba, alguma responsabilidade decisória.). Deve-se ter claro, que apesar de o processo de discussão da municipalização do ensino no Brasil ser muito antigo – estando presente no Ato Adicional de 1828, no Manifesto dos Pioneiros de 1932, no Ato Institucional de 1934, na Primeira República, nas propostas de Anísio Teixeira (1957) - foi somente com a constituição de 1988 que a política descentralizadora ganhou força nacional com as diretrizes que deixavam claro os repasses e as responsabilidades principalmente de financiamento dos três níveis de governo. Assim, o governo Montoro, anterior a Constituição de 1988, não tinha respaldo constitucional claro para dar uma seqüência acelerada à municipalização.

A administração de Montoro se mostrou, com todos os seus Secretários de Educação, claramente descentralizante. Todos os três Secretários que passaram por essa administração cumpriram um esforço no sentido de dar mais liberdade operacional para as prefeituras desse estado.

Fica evidente que as políticas educacionais dos três secretários, guardando suas especificidades, passam principalmente pela transferência de responsabilidade e de tarefas do estado para os municípios, sem necessariamente existir transferência financeira proporcional às novas responsabilidades propostas. Apesar dessa vertente descentralizadora incomum aos três secretários de educação do governo Montoro perceber-se que a continuidade dos programas formulados, apesar de existirem, não foram levadas à cabo

como se deveria. (Principalmente por parte do último secretário, o professor Pinotti que teve, como dito, uma administração mais centralizante.).

Um outro ponto importante para se explicar por que a adesão dos municípios não foi maior em relação a política de descentralização é o fato de que esses municípios não estavam com seus orçamentos equilibrados (como vimos no sub – capítulo 2.1), dificultando assim a transição de responsabilidades do estado para esses municípios.

Observaremos agora como se encaminharam as políticas educacionais do segundo governo estadual do PMDB, o governo de Orestes Quércia.

### **3.2 Governo Orestes Quércia (1987 – 1991)**

O governo de Orestes Quércia começa em 1987, com um tom fortemente descentralizador seguindo as mesmas bases de seu antecessor. Contudo o foco de atenção desse governo se volta para os diretores regionais e delegados. A história política desse governador nos mostra esse fato. Ex-prefeito da cidade de Campinas, ex-senador da república e ex-vice-governador de Montoro, Quércia defendeu a municipalização do ensino por onde passou. Pela sua gestão passaram quatro secretários de educação, sendo que um, o secretário José Goldemberg, se manteve na secretaria por apenas quatro meses.

Seu primeiro secretário de educação foi Chopin Tavares de Lima (1987-1989) ex-secretário do interior do governo Montoro e considerado um progressista.

Ao assumir o governo do estado de São Paulo, entretanto, a equipe quercista percebe quão difícil seria levar a diante a política de descentralização iniciada por Montoro. Essas dificuldades foram resultados tanto de acordos não cumpridos do passado quanto de problemas surgidos no presente.

O então secretário Chopin compõe o quadro central de sua secretária principalmente com professores e diretores de escolas como foi o caso da professora Tereza Roserley Neubauer da Silva e o diretor de escolas Wilson Carlos de Toledo.

Nessa administração a municipalização compreende, principalmente, o sistema de parcerias entre o governo e as APMs para a contratação de funcionários para as escolas.

Outro ponto importante dessa administração foi o início da negociação com o Banco Mundial de empréstimo para inovações no ensino básico dirigida as escolas mais precárias da grande São Paulo.

Segue abaixo outras medidas de inovação tomadas por esse governo:

- Extinção da Companhia de Construções Escolares (CONESP) que foi muito criticado por manter suposta ligação com empresas construtoras que se beneficiavam nas licitações. (Borges, 2002).
- Foi criado o Departamento de Suprimento Escolar (DSE) órgão responsável pela compra de material de reposição para as cozinhas e mobiliários de reposição para as escolas. A criação do DSE representou medida importante, pois rotinizava as compras que antes eram feitas pelo CONESP, dando assim, maior dinâmica e periodicidade à essas compras. (Borges, 2002).
- Foi extinta a Fundação do Livro Escolar (FLE) e, houve, a criação em seu lugar, da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) esse novo órgão tinha a finalidade de desafogar, a Secretaria da Educação em seus procedimentos técnicos – burocráticos agilizando compras e aquisições ajudando, também, na feitura de algumas funções do CONESP que estava em via de extinção.
- Foi nomeada uma comissão para que se agilizasse o processo de municipalização da educação infantil<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> A partir do segundo ano do governo Quéricia, 1988, a conceituação muda de pré-escola para educação infantil, como justificado na nota 4. Dessa forma, o trabalho segue a conceituação do período histórico a que se trata.

- Houve recomendação para que o ensino fundamental noturno fosse estendido para suprir toda a demanda.
- A criação dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAMs) redirecionou a formação dos professores do ensino médio para o infantil e fundamental. Mas segundo Borges: “...considerando-se o dispêndio com os CEFAMs (tempo integral, bolsa de estudos para todos os alunos equipe diferenciada, construções, etc), melhor seria canalizar esses recursos para preparação em nível superior de futuros docentes e incentivos para os que, já estando em serviço na rede, pudessem completar sua formação superior.” (BORGES, 2002, p.150).
- Criação do Programa de Segurança Escolar (Patrulha Escolar) constituída de grupamentos de policiais preparados para o patrulhamento nas escolas.

O quadro abaixo resume as principais atuações políticas do secretário Chopin.

## Quadro V: Resumo das principais medidas do secretário

### Chopin Tavares de Lima

<b>Gestão: Chopin Tavares de Lima</b>
Extinção da Companhia de Construções Escolares (CONESP)
Criação do Departamento de Suprimento Escolar (DSE)
Extinção da Fundação do Livro Escolar (FLE) e a criação em seu lugar da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE)
Nomeação de uma comissão para se agilizar o processo de municipalização da pré-escola
Houve recomendação para que o ensino fundamental noturno fosse estendido para suprir toda a demanda
A criação dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAMs)
Criação do Programa de Segurança Escolar (Patrulha Escolar.)

O governo Quércia, por intermédio de seu primeiro secretário Chopin, dá continuidade à municipalização da pré-escola iniciada no governo Montoro. Com o ensino fundamental, o governador Quércia não teve o mesmo sucesso. Dois motivos aparecem aqui como os principais responsáveis por essa dificuldade.

O primeiro dizia respeito ao problema da grande maioria da oferta de matrículas ofertadas pelo estado (90% das matrículas eram de responsabilidade do estado). O segundo foi a grande resistência de parte do professorado que achava que com a municipalização perderiam força e benefícios.

Outro fator dizia respeito ao próprio secretário Chopin. Segundo o professor Borges, o secretário Chopin, através de algumas declarações:

“...entendia que a escola deveria permanecer com o Estado, devendo os municípios, por meio de parcerias, complementar a rede escolar com funcionários (atividades - meio), recursos físicos e materiais, além de programas complementares na área pedagógica” (BORGES, 2002, pp. 155 e 156).

Com essas declarações, o secretário dava a entender que era contra a municipalização, integrando, assim, mais uma variável poderosa no já complicado processo de municipalização. Chopin sofre um grande desgaste frente ao governador Quécia, homem explicitamente municipalista, e deixa o cargo em 89.

Assume, então, o secretário Wagner Gonçalves Rossi (1989-1990). O novo secretário reformula parcialmente a equipe que integrava a secretaria de Chopin e muda o tom da administração.

Para ele o estado:

“...não passava a responsabilidade da contratação e manutenção do corpo docente e diretivo das escolas para os municípios, mas sim sua gestão pedagógica local acoplada a

um programa estadual que contemplasse a gama de conhecimentos que o aluno tem direito...” (BORGES, 2002, p.161).

Assim, um dos projetos mais importantes de Rossi quando secretário foi:

- Programa de Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo, onde os municípios teriam que arcar com a manutenção e construção dos prédios, manter recursos pedagógicos aos professores, etc. deveria haver não uma superposição de recursos mais sim uma complementação entre os recursos da Federação, do estado e dos municípios. O programa fracassou por falta de recursos financeiros. Assim, o que, mais uma vez, foi feito com efetiva concretude foi a implementação de pequenos programas descentralizadores, como a municipalização das escolas rurais, ficando o transporte sob responsabilidade municipal. Outro projeto importante foi:
- A instituição da monitoria das Delegacias de Ensino, otimizando o trabalho pedagógico em nível de Delegacia de Ensino.
- Estabeleceram-se, também, as Resoluções SE 12, 13 e 14, que criavam novos Módulos funcionais que criaram nas Delegacias de Ensino as Assistências Técnicas que deveriam ser designadas por portaria da CENP. Outras medidas foram a criação de Módulos funcionais nos Centros de Convivência Infantil e na DISAETE. Esses dois órgãos, que haviam sido criados na gestão Montoro e que não tinham quadros próprios, poderiam ter, assim, melhores condições de funcionamento. (Borges).

O secretário Rossi não altera muito às políticas do secretário anterior. Continuam sendo mantidos e criados centros estaduais de educação supletiva. A grosso modo, esse secretário manteve muitas das políticas de seus antecessores.

O quadro abaixo resume os três principais programas de Rossi:

### **Quadro VI: Resumo das principais medidas do secretário Wagner Rossi**

<b>Gestão: Wagner Gonçalves Rossi</b>
Programa de Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo  Implementação de pequenos programas descentralizadores, como a municipalização das escolas rurais, ficando o transporte sob responsabilidade municipal
Instituição da monitoria das Delegacias de Ensino
Estabeleceram-se as Resoluções SE 12, 13 e 14, que criavam novos Módulos funcionais que criaram nas Delegacias de Ensino as Assistências Técnicas

Uma das características mais marcantes de Rossi não foi a ênfase na política de municipalização de escolas, mas sim, a tentativa de diminuir os compromissos financeiros do estado. Falhando na tarefa de diminuir radicalmente as responsabilidades do estado na

área, o secretário Rossi, retoma seu lugar como deputado na Assembléia Legislativa de São Paulo e dá lugar à José Goldemberg, que assume como secretário da educação no lugar de Rossi.

Esse secretário ficou apenas quatro meses na Secretaria da Educação (11/01/90 - 06/04/90), nesse período o secretário não pôde fazer muito, mas foi nesse período que houve a assinatura do empréstimo do Banco Mundial. Determinou, ainda, um rodízio de horário de servidores para que o atendimento nas repartições da secretaria fosse ininterrupto; determina o cântico semanal do hino nacional entre outras, obsoletas, medidas. No dia 15 de março de 1990, o secretário foi convidado pelo novo presidente da república, Fernando Collor de Mello, para ser chefe da Secretaria de Ciência e Tecnologia.

Assume, então o último secretário do governo Quéricia, Carlos Estevam Aldo Martins (1990-1991).

Esse secretário era ligado a Fundação para o desenvolvimento da Administração Pública (FUNDAP) desse modo, o secretário tentou aplicar projetos que foram desenvolvidos por esse órgão. Mas segundo Borges: “...não havia por parte dos governantes uma vontade política nesse sentido” (BORGES, 2002, p.173).

Mais tarde, o secretário implanta o:

- Programa de Vigilância Comunitária Escolar. Assim, a Secretaria de Educação, a de Segurança Pública e as APMs deveriam trabalhar juntas na tentativa de se tentar diminuir a violência nas escolas. Por envolver as APMs, (órgão civil) esse programa não se tratava de um programa de ação meramente repressivo. Tratava-se,

principalmente, de um programa de prevenção, onde as pessoas nele selecionadas deveriam fiscalizar e prevenir problemas.

- Outro programa foi o de Recuperação de Mobiliário Escolar que visava, em coordenação com a Secretaria da Justiça, recuperar objetos escolares em presídios.
- Uma das medidas mais importantes na gestão desse secretário foi o decreto que estabelecia que os municípios poderiam criar seus sistemas de ensino (apoiados na Constituição federal) mediante a assinatura de Termo de Cooperação Intergovernamental, priorizando-se pelo ensino fundamental. Assim, o estado se responsabilizaria pela construção de prédios (infra-estrutura básica) e os municípios se responsabilizariam pela estruturação das escolas e sua posterior manutenção. (Contratação de professores, funcionários e materiais.).
- Outra medida foi a criação de módulos para o trabalho de recuperação do rendimento escolar dos alunos, na tentativa de se evitar que esses alunos viessem a se reprovar.

A gestão de Carlos Estevam termina com o fim do mandato de Quércia em 1991. esse secretário já com o dinheiro do empréstimo do Banco Mundial da continuidade a municipalização (convênio com os municípios), organiza, ainda, o programa de capacitação da FDE e continua com a prioridade no 1º grau dando continuidade ao secretário Chopim. Dessa forma, eis aqui, o último quadro resumo do governo Quércia.

## Quadro VII: Resumo das principais medidas do secretário Carlos

### Estevam Aldo Martins

<b>Gestão: Carlos Estevam Aldo Martins</b>
Programa de Vigilância Comunitária Escolar
Recuperação de Mobiliário Escolar
Decreto que estabelecia que os municípios poderiam criar seus sistemas de ensino
Criação de módulos para o trabalho de recuperação do rendimento escolar dos alunos

A administração do governo Quércia se mostrou diferente da administração de Montoro em muitos aspectos, mas, no que tange a questão da municipalização esse governo manteve certa continuidade. A municipalização da merenda escolar chegou, em 1988, à 554 municípios dos 572 que totalizavam o estado. (Borges.). A municipalização da educação infantil também teve continuidade. Observe a tabela:

**Tabela VI: Representação do repasse de responsabilidades do estado para os municípios: educação infantil**

	<b>Municípios</b>	<b>Estado</b>
<b>1987</b>	60,8%	12,3%
<b>1988</b>	64,9%	11,2%
<b>1989</b>	66,7%	10,4%
<b>1990</b>	69,1%	9,0%

Assim, percebe-se que durante os quatro anos de mandato de Quércia, os municípios vieram crescentemente ganhando responsabilidade em relação ao oferecimento de vagas da pré-escola.

Em se tratando da política de construção de prédios, nota-se uma descontinuidade desse programa, talvez pelo processo de extinção do CONESP e sua fragmentação em outros programas.

O PROMDEPAR, Programa de Municipalização e Descentralização de Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual, talvez tenha sido o programa que mais expressa a tendência de Quércia em favor da municipalização e sua aproximação

de seu antecessor. Esse programa autorizou e incentivou a contratação de pessoal administrativo pelas APMs (Associação de Pais e Mestres), iniciava-se, pela via municipal, a transferir responsabilidades administrativo-financeira para as escolas através das APMs.

Outra medida importante dessa gestão foi com referência a necessidade de se aumentar o número de vagas nas escolas públicas, o que se tornou comum o terceiro turno nas escolas públicas. A tentativa de se melhorar o ensino público não parou por aí, segundo Vicente Rodriguez:

“Visando dar continuidade à política de melhoria da qualidade do ensino, foi implantada durante essa gestão (gestão Chopin Tavares de Lima), a jornada única docente e discente, ampliando a jornada escolar para o aluno e concentrando a atividade do professor em uma única escola (...) Em agosto de 1987, o decreto nº 27.265 criou o Programa de Municipalização e Descentralização de Pessoal de Apoio Administrativo nas Escolas da Rede Pública Estadual (PROMDEPAR) que descentralizou o processo de contratação e a gestão do pessoal de apoio administrativo, por intermédio das associações de pais e mestres (APM) nas escolas.” (RODRIGUEZ, 1998, pp.148 e 149).

Mas foi na gestão de Wagner Rossi que se formalizou pela primeira vez um programa de municipalização. O decreto nº 30.375, permitiu a instituição do Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo. Mais dois decretos ajudariam nesse processo, são eles: o decreto nº 29.499 e nº 29 592 promovendo, respectivamente, o reagrupamento das escolas rurais e a municipalização dos transportes de alunos.

Com quatro secretários de educação, a gestão Quércia não foi efetivamente um mar de tranqüilidade na implementação de políticas de municipalização. Mesmo tentando à todo

momento acelerar a municipalização, esses quatro anos de governo foram marcados pela instabilidade política advinda de uma postura autoritária, pois, segundo Borges:

“No final do governo, porém, a situação do magistério era de insatisfação: projetos importantes, alguns até não criticáveis, não foram “deglutidos” pelos professores. Lançados por decretos, sem a participação dos envolvidos, impactando a sociedade pelo mundo político, fazendo valer o “cumpra-se”, acordos feitos sempre “com quem manda”, aliados aos vencidos, corroídos pela inflação (...) motivavam sentimentos de pessimismo na categoria.” (BORGES, 2002, p.197).

Com esses problemas, no final de 1990, elege-se Luiz Antônio Fleury Filho. Assim, veremos a seguir como se encaminharam as principais políticas na área da educação, desse novo governo, na tentativa tanto de sanar as necessidades do governo que o antecedeu, como de criar novas políticas de inovação na área da educação.

Antes, porém, segue uma tabela resumindo as principais medidas dos quatro secretários do governo Orestes Quércia.

**Tabela VII: Principais ações dos secretários de educação  
do governo Quércia**

Governo Orestes Quércia			
Chopin Tavares de Lima	Wagner Rossi	José Goldemberg	Carlos Estevam
Extinção da Companhia de Construções Escolares (CONESP)	Programa de Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo  Implementação de pequenos programas descentralizadores, como a municipalização das escolas rurais, ficando o transporte sob responsabilidade municipal	.Determinou um rodízio de horário de servidores para que o atendimento nas repartições da secretaria fosse ininterrupto	Programa de Vigilância Comunitária Escolar
Criação do Departamento de Suprimento Escolar (DSE)	Instituição da monitoria das Delegacias de Ensino	Determina o cântico semanal do hino nacional	Recuperação de Mobiliário Escolar
Extinção da Fundação do Livro Escolar (FLE) e a criação em seu lugar da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE)	Estabeleceram-se as Resoluções SE 12, 13 e 14, que criavam novos Módulos funcionais que criaram nas Delegacias de Ensino as Assistências Técnicas		Decreto que estabelecia que os municípios poderiam criar seus sistemas de ensino

Nomeação de uma comissão para se agilizar o processo de municipalização da pré-escola	Estabeleceram-se as Resoluções SE 12, 13 e 14, que criavam novos Módulos funcionais que criaram nas Delegacias de Ensino as Assistências Técnicas		Criação de módulos para o trabalho de recuperação do rendimento escolar dos alunos
Houve recomendação para que o ensino fundamental noturno fosse estendido para suprir toda a demanda			
A criação dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAMs.)			
Criação do Programa de Segurança Escolar			

### **3.3 Governo Antonio Fleury Filho (1991 – 1994)**

Luis Antônio Fleury Filho assume o governo do estado de São Paulo em 1991 e fecha um ciclo de 12 anos de hegemonia do PMDB. Esse governo pautou pelo desenvolvimento de alguns projetos que visavam o fortalecimento da autonomia das escolas. As escolas poderiam instituir Caixas de Custeio Escolar a fim de gerenciar os recursos escolares recebidos da Secretaria da Educação. As escolas puderam ainda, contratar serviços de terceiros para reformas e manutenção dos prédios.

Aqui a municipalização mantém os convênios para reformas e construção escolares (nesse sentido, nenhuma medida nova), também revoga o projeto de Wagner Rossi de municipalização. Mas esse foi um governo que em sua essência estava na contramão da municipalização que estava sendo adotada pelos outros dois governos anteriores.

Seu primeiro secretário de educação é Fernando Morais (1991-1993), ex-secretário de cultura do governo Quéricia. Compõe sua secretaria com políticos (César Callegari), ex-prefeitos (Jesus Guimarães) e professores (Eny Marisa Maia). Cria e desenvolve projetos como:

- “Escola Padrão”, onde foram escolhidas cerca de 900 escolas para receberem algumas condições especiais de funcionamento. Aqui o foco era a escola em si e não mais a escola pobre. Foi um projeto muito polêmico, pois, não contava com a maioria da opinião pública que clamava uma reforma urgente no sistema educacional do estado, onde os resultados tinham sido diferentes do esperado.

- Proíbe a instalação de novas turmas para o PROFIC (criado no governo Montoro).  
Dessa forma, o PROFIC começa a ser extinto.
- Cria o Quadro de Apoio Escolar que envolve todos os funcionários e servidores que prestavam serviço de apoio nas unidades escolares do estado definindo, assim, carreiras específicas como: secretário, oficial de escola, inspetor de alunos e serventes.
- Institui um Decreto que restringe o afastamento de integrantes do magistério antes de três anos de exercício.
- A Secretaria, também, através de um Decreto, abdica do ensino técnico, passando essa responsabilidade para a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento. Desse modo, foi transferida para a Secretaria de CTD todas as 80 escolas técnicas, todo o mobiliário técnico e pessoal.
- Institui o Núcleo de Gestão Estratégica. Esse núcleo deveria sugerir medidas, projetos e programas para a educação.

## Quadro IX: Resumo das principais medidas do secretário Fernando

### Morais

<b>Gestão: Fernando Gomes de Moraes</b>
Cria o projeto: “Escola Padrão”.
Proibe a instalação de novas turmas para o PROFIC.
Cria o Quadro de Apoio Escolar que envolve todos os funcionários e servidores.
Institui um Decreto que restringe o afastamento de integrantes do magistério antes de três anos de exercício.
Abdica do ensino técnico, passando essa responsabilidade para a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento.
Institui o Núcleo de Gestão Estratégica.

A gestão de Fernando Moraes aprofunda uma crise no magistério e na própria Secretaria. Segundo Borges: “O magistério considerava-se sufocado dados seus

vencimentos e ainda julgava o Projeto Escola Padrão discriminador, por ter criado as “escolas filhas” e as “escolas bastardas.”<sup>12</sup> (BORGES, 2002, p. 219).

A greve se instala em agosto de 1993 e em setembro do mesmo ano, o secretário Fernando Moraes é substituído por Carlos Estevam Aldo Martins que já havia sido secretário da educação no governo Quéricia. O novo secretário fica no cargo até o fim do mandato de Fleury. Ele mantém praticamente a mesma equipe de seu antecessor. Na tentativa de acalmar os ânimos, Aldo Martins reuni-se várias vezes com os diretores regionais e delegados de ensino amealhando subsídios para negociar com os sindicatos.

Nesse governo, algumas medidas foram tomadas:

- A extinção oficial do PROFIC, determinando o fechamento das turmas que ainda estivessem funcionando a partir do final de 1993.
- Cria o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município (PAC) propondo, para os municípios que assinassem esse convênio, verbas estaduais para construção e reformas das unidades escolares.
- Acelera a municipalização da educação infantil dizendo que o estado, a partir daquele momento estava se desobrigando dessa responsabilidade e passou, ainda a incentivar os municípios a atuarem no ensino fundamental.

---

<sup>12</sup> Isso ocorreu, pó que o Projeto Escola Padrão escolheu 900 escolas para começar a instalar o projeto e dando, assim, condições especiais de funcionamento para essas escolas.

**Quadro IX: Resumo das principais medidas do secretário Carlos  
Estevam Aldo Martins**

Gestão: Carlos Estevam Aldo Martins
A extinção oficial do PROFIC.
Cria o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município (PAC).
Acelera a municipalização da educação infantil.

O professor Carlos Estevam Martins, procura manter a política do antigo secretário, Fernando Moraes, apenas com um pouco mais de flexibilidade nas negociações e projetos. Como, por exemplo, a abolição das aulas aos sábados no Projeto Escola Padrão e a revogação do decreto do governo anterior que havia criado o Programa de Municipalização do Ensino Oficial, estabelecendo um novo programa para relacionamento entre estado e municípios. O secretário tenta, ainda, efetivar uma reorganização administrativa da rede estadual, propondo a extinção das divisões regionais de educação, criadas na década de 70, mas devido a grande pressão política, esse órgão não é instinto.

Vale salientar, ainda, que a repetição do secretário Carlos Estevam Aldo Martins fechando tanto o governo Quércia como Fleury, mostra quão importante era a postura desse secretário à frente da administração da Secretaria da Educação. foi um secretário que, a

grosso modo, teve a missão de reorganizar a Secretaria da Educação no final desses dois governos, dando assim, a possibilidade de se fazer uma transição de governo menos turbulenta.

Encontra-se, abaixo, um resumo das principais medidas dos dois secretários da educação no governo Fleury.

**Tabela VII: Principais ações dos secretários de educação do governo**

**Fleury**

<b>Governo: Luiz Antônio Fleury Filho</b>	
<b>Fernando Moraes</b>	<b>Carlos Estevam</b>
Cria o projeto: “Escola Padrão”	A extinção oficial do PROFIC
Proíbe a instalação de novas turmas para o PROFIC	Cria o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município (PAC)
Cria o Quadro de Apoio Escolar que envolve todos os funcionários e servidores	Acelera a municipalização da pré-escola
Institui um Decreto que restringe o afastamento de integrantes do magistério antes de três anos de exercício	
Abdica do ensino técnico, passando essa responsabilidade para a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento	
Institui o Núcleo de Gestão Estratégica	

A gestão de Luiz Antonio Fleury Filho encerra o ciclo de 12 anos de governo do PMDM no período pós-ditadura. (1983/1994)

Nesse governo somente a municipalização da merenda escolar e da pré-escolativeram um progresso maior, a municipalização do ensino fundamental, como dito acima, não obteve grandes progressos. Com relação a municipalização da pré-escola, podemos notar nos números abaixo o grande decréscimo da participação do estado nessas matrículas.

**Tabela VIII: Porcentagem de matrículas educação infantil: governo**

**Fleury**

	<b>Estado</b>	<b>Município</b>
<b>1991</b>	8,1%	72,0%
<b>1992</b>	5,5%	77,6%
<b>1993</b>	4,1%	79,8%
<b>1994</b>	0,2%	84,1%

Percebemos claramente que houve uma grande diminuição nas matrículas, por parte do estado, da educação infantil no governo Fleury. A redução foi tão drástica que no final da sua gestão, em 1994, o estado era responsável apenas por 0,2% das matrículas nesse nível de ensino.

O mesmo ocorreu com a merenda escolar, apenas dez cidades mais a cidade de São Paulo obrigaram o estado a manter a merenda centralizada.

Com relação ao ensino fundamental, o estado não obteve o mesmo sucesso. A responsabilidade desse estado nas matrículas desse nível de ensino continuaram crescendo. (Borges).

O PROFIC e o COMDEPAR foram extintos.

O ensino técnico foi transferido para a Secretaria de Ciências e Tecnologia e posteriormente para o Centro Tecnológico Paula Souza.

Foram mantidos projetos de preservação e conservação dos prédios escolares e projetos acerca da segurança nas escolas.

Os dois secretários da gestão de Fleury tiveram poucas diferenças. Borges nos diz que:

“...notamos diferenças (Entre os dois secretários) apenas de grau: o primeiro, Fernando Moraes, por meio da sua equipe (...) muito se empenhou na consecução dos objetivos da secretaria. (...) O segundo, professor Carlos Estevam administrou a crise que restou. Procurou recolocar nos trilhos a reforma administrativa...” (BORGES, 2002, p.240).

A tabela abaixo aglutina as medidas mais importantes de todos os secretários de educação nesses 12 anos de governo do PMDB no estado de São Paulo.

**Tabela IX: Resumo das políticas educacionais: Montoro, Quércia e Fleury**

Franco Montoro			Orestes Quércia				Fleury	
Gestão: Paulo de Tarso Santos	Paulo Renato	Pinotti	Chopin Tavares de Lima	Wagner Rossi	José Goldemberg	Carlos Estevam	Fernando Moraes	Carlos Estevam
Preocupação com a comunicação com os integrantes do magistério e com as entidades de classe	Opta pela construção de salas de aulas e contratação de quadros de pessoal para as escolas.	Criação da função de Secretário Adjunto que tinha a função de trabalhar as questões administrativas e rotineiras da pasta.	Extinção da Companhia de Construções Escolares (CONESP).	Programa de Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo. Implementação de pequenos programas descentralizadores, como a municipalização das escolas rurais.	.Determinou um rodízio de horário de servidores para que o atendimento nas repartições da secretaria fosse ininterrupto	Programa de Vigilância Comunitária Escolar.	Cria o projeto: "Escola Padrão".	A extinção oficial do PROFIC.
Realocação de parte dos recursos destinados a gastos de gabinete para escolas que desejassem elaborar projetos para a melhoria do ensino.	A municipalização da pré-escola e da merenda escolar teve continuidade. Descentralização da construção de escolas.	Implementação de um projeto de alfabetização de jovens e adultos (AJA).	Criação do Departamento de Suprimento Escolar (DSE)	Instituição da monitoria das Delegacias de Ensino.	Determina o cântico semanal do hino nacional	Recuperação de Mobiliário Escolar.	Proíbe a instalação de novas turmas para o PROFIC.	Cria o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município (PAC).
Elaboração do Documento preliminar para reorientação das atividades da secretaria, chamando agentes do magistério à participação dos problemas educacionais.	Houve uma flexibilização da carreira do magistério permitindo aos professores acesso à cargos mais elevados.	Criação do PROFIC envolvendo as Secretarias de Educação, de Promoção Social, de Saúde, de Relações do Trabalho, da Cultura e dos Esportes e do Turismo.	Extinção da Fundação do Livro Escolar (FLE) e a criação em seu lugar da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE)	Estabeleceram-se as Resoluções SE 12, 13 e 14, que criavam novos Módulos funcionais criando nas Delegacias de Ensino as Assistências Técnicas.		Decreto que estabelecia que os municípios poderiam criar seus sistemas de ensino.	Cria o Quadro de Apoio Escolar que envolve todos os funcionários e servidores.	Acelera a municipalização da educação infantil.
Expansão do atendimento às matrículas criou a necessidade de construção e ampliação de escolas e salas de aula.	Edição do novo estatuto do magistério, regularizando as contagens de tempo atendendo a reivindicações.		Nomeação de uma comissão para se agilizar o processo de municipalização da pré-escola.			Criação de módulos para o trabalho de recuperação do rendimento escolar dos alunos.	Institui um Decreto que restringe o afastamento de integrantes do magistério antes de três anos de exercício.	
			Houve recomendação para que o ensino fundamental noturno fosse estendido para suprir toda a demanda.				Abdica do ensino técnico, passando essa responsabilidade para a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento.	
			A criação dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAMs.).				Institui o Núcleo de Gestão Estratégica.	
			Criação do Programa de Segurança Escolar (Patrulha Escolar).					

## 4.0 Conclusões

Diante da configuração que se apresenta no processo de descentralização das políticas públicas no Brasil, podemos chegar a algumas conclusões. Primeiramente, com relação às políticas públicas em geral.

Com exceção das políticas de saúde que se mostram mais bem estruturadas no que diz respeito aos processos descentralizatórios com uma forte coalizão pró-descentralização (forte e nacional) e com uma política bem estruturada de descentralização nacional (SUS), as outras três áreas (Assistência Social, Habitação e Educação) se mostram muito menos estruturadas.

Em nenhuma dessas três áreas existe uma política de descentralização nacional concatenada e organizada no que tange a questão da coalizão pró-descentralização. Apenas a educação se mostra um pouco mais coordenada em relação à assistência social e a habitação, mas ainda assim detectou-se sobreposição de funções entre estado e municípios.

Nesse caso específico, vários problemas se apresentam na análise das condicionantes de políticas de inovação e descentralizatórias. Pensando-se em primeiro lugar no nível Federal, e mais especificamente na Constituição de 1988, não existe em nenhum lugar do texto constitucional uma preocupação em se estruturar de cima para baixo políticas, ou regras, que minimamente norteiem a descentralização e as funções dos três níveis de poder. O Governo Federal acreditou que as demandas por vagas e/ou necessidades

de suprimento de cobertura nos três níveis de governo se harmonizariam automaticamente, de acordo com a evolução dos recursos.

Dessa forma, o quadro de ofertas desses três níveis de governo muitas vezes se sobrepõe, causando um enorme descompasso entre a necessidade da população e possibilidade de Federação, estados e municípios em sanar essas necessidades.

O problema financeiro, nesse sentido, tem sido um dos pontos chave para a justificativa de se deixar de suprir as demandas da população. As transferências da União para os estados passaram a ser insignificantes diante das necessidades de recursos dos estados. Na ânsia de cumprir com a nova responsabilidade imposta pela União, muitos estados tem se endividado crescentemente, principalmente nas duas últimas décadas (80 e 90).

O professor Márcio Percival Alves Pinto nos mostra isso claramente. Segundo ele, as cidades, principalmente as de médio porte<sup>13</sup>, recorreram ao endividamento como forma de resolver o problema dos gastos. Assim, essas cidades emitiam títulos de crédito na tentativa de financiar essas despesas e como consequência, em algumas cidades como Campinas, essa dívida mais que triplicou entre 1983 e 1988.

No caso específico do estado de São Paulo, a política educacional, com certas especificidades, não fugiu muito do quadro geral.

São Paulo detém, historicamente, quase que a totalidade das matrículas de toda a rede pública em todo o estado. Dessa forma a descentralização da educação aqui se fez

---

<sup>13</sup> Cidades com cerca de 100.000 habitantes (Alves Pinto, tese de doutorado.).

primordialmente da esfera estadual para os municípios. Os problemas encontrados nesse processo, entretanto, não foram muito diferentes dos problemas de outros estados. Muitas cidades optaram por chamar para si um mínimo de responsabilidade possível ou o que era regamente imposto como, por exemplo, a merenda escolar, o ensino infantil ou o transporte escolar, alegando falta de recursos. Outras cidades responsabilizaram-se por todo o ensino fundamental, e assim por diante.

Vale dizer que devido a falta de uma regra específica e clara ofertada pelo Governo Federal, todo o processo descentralizatório se deu de acordo com as características de cada estado e município.

Em São Paulo as cidades de médio porte, por exemplo, encontraram grandes dificuldades em absorver essas responsabilidades, pois a demanda nessas cidades cresceu muito mais que a oferta de dinheiro por parte da União. Cidades de pequeno porte se posicionaram diante dessa questão de forma muito variada. As cidades que obtinham uma boa arrecadação tributária optaram por uma política de municipalização mais ampla, cidades com problemas financeiros se ausentaram desse processo.

Parece-nos claro que esse é um exemplo incontestável de como a característica específica de cada cidade e/ou estado (decisão política e recursos financeiros) dependeu muito mais para o sucesso dos programas educacionais e descentralizatório do que qualquer outro fator.

No caso específico da descentralização, essa característica se deveu a ausência de regras que organizassem esse processo de cima para baixo do que necessariamente a outro fator. A ausência do Governo Federal seja criando, regendo ou fiscalizando o processo

descentralizatório abriu espaço para iniciativas particulares. Um exemplo é o caso da cidade de Vinhedo, onde a municipalização foi bem aceita, municipalizando-se além da educação infantil (imposta pelo estado) todo o ensino fundamental, pois essa cidade detém uma grande receita tributária que a possibilitou ter sucesso nesses programas.

Com relação às análises feitas dos governos Montoro, Quéricia e Fleury, se constatou uma preocupação com a mudança. Como explica o professor José Roberto Rus Perez:

“... procurou-se transformar os diversos componentes do sistema, numa tentativa de romper com os padrões tradicionais, uma vez que as principais diretrizes ainda eram as mesmas dos anos 30, e implantar uma política educacional adequada à sociedade urbana e de massas que naquele momento se consolidava.” (RUS PEREZ, tese de doutorado, pp. 98 e 99).

Houve também, sempre que possível, (pois como veremos a seguir a alta rotatividade de secretários com características tão diferentes tornou muito difícil a continuidade.) uma continuidade das políticas educacionais do seu antecessor isso nos dois primeiros governos do PMDB. O governo de Luis Antonio Fleury Filho, nesse sentido, inverte a mão da municipalização tomada pelos dois governos anteriores. Essa administração opta por privilegiar as escolas que já tinham maiores condições, deixando de lado o principal foco das outras duas administrações do PMDB, que era a diminuição da exclusão escolar através de políticas compensatórias e programas/projetos por escola.

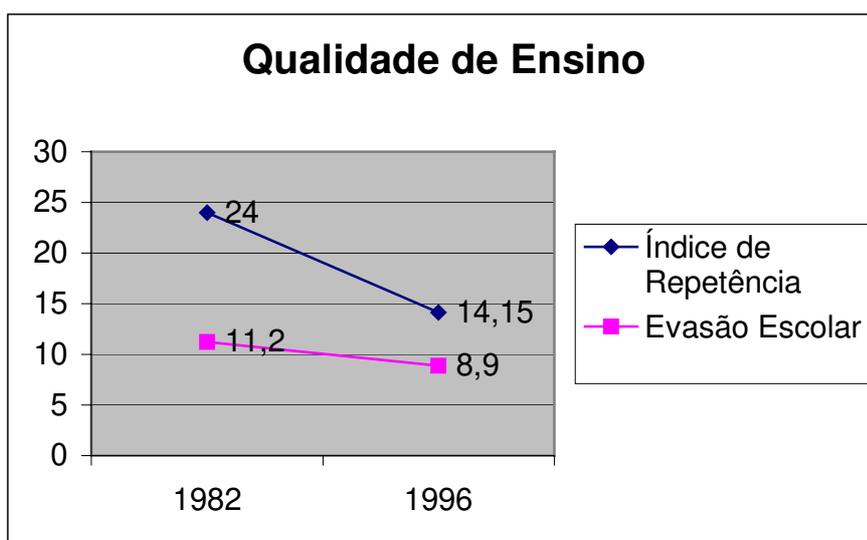
Ainda assim, a descentralização da merenda escolar e da pré-escola/ educação infantil tiveram, claramente, uma continuidade maior do que o ensino fundamental.

Houve expansão das oportunidades educacionais em todos os níveis. Com relação à qualidade do ensino, podemos afirmar, com base nos dados de evasão e repetência, que houve, também, uma melhora.

**Tabela X: Qualidade de ensino: 1982 e 1994**

	Índice de Repetência	Evasão escolar
1982	24,0%	11,2%
1994	14,15%	8,9%

Percebe-se, observando-se a tabela e o gráfico, que no ensino fundamental, a repetência caiu de 24,0% em 1982 para 14,15 em 1994 e a evasão escolar foi de 11,2% para 8,9% no mesmo período.



Em contra partida, não houve uma política educacional forte em relação à valorização do magistério. Dessa forma, segundo Borges:

“Não haverá política educacional bem sucedida que não comece pela real valorização profissional do professor, agente ímpar da educação escolar. (BORGES, 2002, p. 282.).

Outro ponto negativo foi a grande rotatividade de secretários nesses doze anos de governo:

“Com nove Secretários em menos de doze anos, com características tão diferenciadas, em comum apenas o ecletismo para cargos governamentais, seria praticamente impossível uma obra comum, coerente e harmônica” (BORGES, 2002, p. 283).

Assim, podemos perceber que mesmo com avaliações negativas e positivas, a partir do governo Montoro, a educação começou a ganhar fôlego em relação à qualidade e abrangência das políticas. Mesmo com problemas de continuidade dessas políticas, os três governantes estaduais do PMDB optaram por iniciar a descentralização da educação. Mais fortemente com programas pontuais como a municipalização da merenda, a segurança nas escolas e a pré-escola/educação infantil do que com programas mais abrangentes como o ensino fundamental e técnico. Um dos problemas do baixo índice de adesão à municipalização do ensino fundamental foi, a nosso ver, além da escassez de recursos financeiros tanto repassados pelo estado como recolhido diretamente pelos municípios

(sub-capítulo: 2.1)<sup>14</sup>, a falta de uma regra clara que determinassem as responsabilidades de cada nível de poder. (Esse problema continuou mesmo após a Constituição Federal de 1988).

Dos três governos estaduais estudados, os dois primeiros, Montoro e Quéricia, foram os que mais mantiveram uma continuidade, optaram por dar mais enfoque à políticas compensatórias. O governo Fleury, nesse sentido, foca suas políticas de fomento educacional na escola, e não mais na escola pobre. O quadro resumo das políticas educacionais na pagina 67 pode dar uma visão geral dessas principais políticas nos três governos avaliados.

Ainda assim, com críticas positivas e negativas, Montoro, Quéricia e Fleury passaram pelo governo do estado de São Paulo, as avaliações positivas e negativas, devem, nesse sentido, passar sempre por uma análise contextualizada e abrangente a cerca do momento político, econômico e normativo por que passavam tanto o país como o estado de São Paulo.

Não podemos nos furtar em dizer, entretanto, que devido à magnitude das responsabilidades históricas desse estado em relação ao número de matrículas nos dois níveis de ensino (básico e superior) o ciclo de doze anos de governo do PMDB por que passou o estado de São Paulo trouxe-nos, se não um resultado ideal na área educacional, pelo menos a possibilidade de uma outra perspectiva a cerca das novas responsabilidades dos três níveis de poder legalmente constituídos no Brasil.

---

<sup>14</sup> Vale dizer que com a criação e implementação do FUNDEF, em 1996, muitos dos municípios paulistas que resistiam em municipalizar a educação, com o pretexto do grande desequilíbrio financeiro por que passavam, tomaram a iniciativa de iniciarem-na.

Federação, estados e municípios devem, principalmente após o fim do período ditatorial, repensar os novos papéis que lhes cabem perante uma sociedade carente e politicamente em formação.

O estado de São Paulo tem, nesse sentido, papel singular. É ele, a meu ver, o estado que deve disseminar o combustível que fará girar o motor do desenvolvimento humano, social, econômico e político da sociedade brasileira.

## 5.0 Bibliografia

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e Políticas Sociais. São Paulo, Fundap, 1996, mimeo.

ALVES PINTO, Marcio Percival. São Paulo e os Anos 90: Mudanças das Relações Intergovernamentais, Ajuste Fiscal e o Declínio do Poder Público. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação do Pro. Frederico Mathias Mazzucchelli, Campinas, SP, 2002.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares e BARROS SILVA, Pedro Luiz.. Descentralização e Políticas Públicas. *In: Federalismo no Brasil*, 1995, ed. FUNDAP, São Paulo.

ARRETCHE, Maria Tereza da Silva. O Processo de Descentralização das Políticas Sociais no Brasil e seus Determinantes. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação da Prof. Dra. Angelina Cheibub Figueiredo, Campinas, SP, 1998.

ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente. Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo. *In: Federalismo no Brasil*, 1998, ed. FUNDAP, São Paulo.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Políticas Públicas de Educação: Atuais Marcos de Análise. Cadernos de Pesquisa n90. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, SP, 1994, pp5-15.

BIRRAQUE, Maria José. Processo de Descentralização Políticas Educacionais do Estado de São Paulo. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1991.

BOTH, José Ivo. Municipalização da Educação. Ed. Papyrus, Campinas SP, 1997.

BORGES, Zacarias Pereira. Política e Educação: análise de uma perspectiva partidária. Ed. Hortograf, Campinas SP, 2002.

BRASIL 1985 - Relatório sobre a Situação Social do País. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP/UNICAMP, Campinas, São Paulo, 1986.

BRASIL 1986 – Relatório sobre a Situação Social do País. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP/UNICAMP, Campinas, São Paulo, 1986.

BRASIL 1987- Relatório sobre a Situação Social do País. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP/UNICAMP, Campinas, São Paulo, 1986.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

CABRAL, Vera Lúcia. Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento. *In*: Federalismo no Brasil. 1999, ed. FUNDAP, São Paulo.

CASASSUS, Juan. A Centralização e a Descentralização da Educação. Cadernos de Pesquisa n95. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, SP, 1995, pp37-43.

DE TOMMASI, Livia. WARDE, Mirian J. e HADDAD, Sérgio. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. Ed. Cortez, São Paulo, 1998.

DRAIBE, Sônia M. Repensando a Política Social: dos anos 80 ao meio dos 90. *In:* SOLA, L. e PAULINI, L. (orgs.) Lições da Década de 80. São Paulo, Edusp, 1995.

DRAIBE, Sônia M. 2º Relatório Parcial: Diagnóstico e Avaliação do Ensino Técnico na Década de 80, NEPP, Março de 1991.

FILHO, Aguinaldo Ribeiro da Cunha. A Nova Constituição Paulista. São Paulo, FUNDAP, 1989, Perspectivas.

GARCIA, Walter. Notas sobre a Redistribuição de Competências entre os Atores do Sistema Educativo. Cadernos de Pesquisa n90. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, SP, 1994, pp21-25.

JANELA AFONSO, A. Políticas Educativas e Avaliação Educacional: Para Uma Análise Sociológica Da Reforma Educativa Em Portugal (1985-1995). Universidade do Minho, Instituto de Educação e Pesquisa, Braga, 1999.

LEME, Heládio José de Campos. O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e a Distribuição de Recursos Tributários. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Prof. Dra. Angelina Maria Cheibub Figueiredo. Campinas, SP, 1992.

LOBO, Thereza. Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental. Cadernos de Pesquisa n74. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, SP, 1990, pp5-11.

COSTA, Vera Lúcia Cabral. Descentralização da Educação. *In:* Federalismo no Brasil, 1996, ed. FUNDAP, São Paulo.

MÉDICI, André C. e MACIEL, Marco Cícero M. P. A Dinâmica do Gasto Social nas Três Esferas de Governo: 1980-1992. São Paulo, FUNDAP, 1996, mimeo.

OLIVEIRA, Cleiton de.; ALERALO, Lisete R. G; FELIX ROSAR, M de F; DE SOUSA, M. S; MANSANO FILHO, R; PORTELA DE OLIVEIRA, R; CAMARGO, R. *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 1999.

PACHECO, Adolfo. Recursos Federais para a Educação: FNDE e FAE. São Paulo, FUNDAP, 1996, mimeo.

PIPITONE, Maria Angélica Penatti. Programa de Alimentação Escolar: Um estudo sobre Descentralização, Escolas e Educadores. Tese apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de doutor em educação na área de concentração administração e supervisão educacional à comissão julgadora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Prof. Dra. Raquel Pereira Chainho Gardini, Campinas, SP, 1997.

Relatório Final Volume 1. Educação, Saúde e Atenção ao Menor no Estado de São Paulo: uma avaliação dos serviços públicos estaduais, NEPP, Outubro de 1991.

Relatório Final Volume 2. Educação, Saúde e Atenção ao Menor no Estado de São Paulo: uma avaliação dos serviços públicos estaduais, NEPP, Outubro de 1991.

Relatório Final Volume 4. Educação, Saúde e Atenção ao Menor no Estado de São Paulo: uma avaliação dos serviços públicos estaduais, NEPP, Outubro de 1991.

Relatório Final Volume 5. Educação, Saúde e Atenção ao Menor no Estado de São Paulo: uma avaliação dos serviços públicos estaduais, NEPP, Outubro de 1991.

RESENDE, Fernando. O Financiamento das Políticas Públicas: Problemas Atuais. *In: Orgs: Rui Affonso e Pedro Luiz Barros Silva. A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*, pp. 241-259, São Paulo, FUNDAP, Ed. Unesp, 1995.

RODRIGUEZ, Vicente. Descentralização da Política Educacional no Brasil - 1987-1994. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo 1999.

RUS PEREZ, José Roberto. A Política educacional no Estado de São Paulo 1967-1990. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Educação na área de Concentração: Metodologia de Ensino da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1994.

SOARES, Taís. A Escola Pública Paulistana na Transição Democrática: 1984-86. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

TEIXEIRA, Anísio. Educação não é privilégio. 1994, ed. UFRJ, Rio de Janeiro.

VELLOSO, Jacques. A Emenda Calmon e os Recursos da União. Cadernos de Pesquisa n74. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, SP, 1990, pp20-40.