

MARIA JOSÉ BEIRAQUE SM

PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Políticas Educacionais do Estado de São Paulo

Tese apresentada ao
Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas
para a obtenção do título de Doutor em Economia.

*Este exemplar
corresponde ao origi-
nal da tese defendida
pela autora Maria José Beira-
que em 09.12.91 e arquivada
pela Prof.ª Dr.ª Driana Maria B.
Auriliano da Silva.*

Francianna Muelhans

São Paulo

1991



PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO
Políticas Educacionais do Estado de São Paulo

MARIA JOSÉ BIRRAQUE

Orientadora:

Profa. Dra. LIANA M. L. AURELIANO

Tese apresentada ao
Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas
para a obtenção do título de Doutor em Economia.

São Paulo

1991

Ao Lauro

À memória de meus pais

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	4
 <u>CAPÍTULO I - O PADRÃO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ÁREA DA EDUCAÇÃO</u>	
I.1 INTRODUZINDO A QUESTÃO	7
I.2 RETROSPECTIVA HISTORIOGRÁFICA: O CAMINHO DA DESCENTRALIZAÇÃO ...	13
I.3 A DÉCADA DE 80 NA EDUCAÇÃO: A DESCENTRALIZAÇÃO COMO UMA ESTRATÉGIA DEMOCRATIZANTE	40
 <u>CAPÍTULO II - A DESCENTRALIZAÇÃO EM QUESTÃO: A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO</u>	
II.1 O "LOCUS" MUNICIPAL	61
II.2 A BUSCA DA DELIMITAÇÃO DE PRIORIDADES DE AÇÃO NA EDUCAÇÃO	73
II.3 O TESTE DA REALIDADE NO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	91
II.3.1 Serviços Educacionais Prestados pelos Municípios	91
II.3.2 Serviços Complementares à Educação	111
II.3.3 Capacitação Estrutural das Prefeituras Municipais para Atuarem com as Questões Educacionais	117
II.3.4 Visão da Administração Municipal em Relação à sua Competência na Área da Educação	126
 <u>CAPÍTULO III - DESCENTRALIZAÇÃO MUNICIPALIZADA</u>	
III.1 ENCONTRANDO UM CAMINHO PARA A CRISE?	134
III.2 AS FORÇAS PRESENTES NA ÁREA DA EDUCAÇÃO: AS DEMANDAS POR MUDANÇAS E AS TRANSFORMAÇÕES	163
 <u>CONCLUSÕES</u>	 172
 <u>BIBLIOGRAFIA</u>	 175

Introdução

O esforço de elaboração desta tese foi duplo: enfrentar um campo novo do conhecimento - a Economia do Setor Público e nele a Política Educacional - e o desafio de não perder as esperanças e guiar-se pela utopia do futuro. Terminei com uma sensação de que não acabou, que devo recomeçá-lo por onde findei, pois há muito a pensar, a conhecer, talvez a propor e a realizar na Educação.

Reafirmei a minha convicção de que é uma área que não pode prescindir das reflexões filosóficas. Se em nada esse trabalho puder ser útil, ele traz, contudo, uma positividade pessoal: a reconciliação com minha formação de origem, a Filosofia, amor abandonado, hoje reencontrado pela via da Economia.

No caminho para esse reencontro, os passos dados nesta tese têm a preocupação de atingir alguns pontos marcantes da atual discussão sobre a atuação do Estado na área da Educação, avaliando os instrumentos por meio dos quais vêm ocorrendo.

Nesse sentido, procuro traçar um caminho que tem a intenção de colocar numa ordem clara para a compreensão problemas que inquietam aqueles que se aproximam da questão. Procuro saber porque, nesse campo, é preciso inquirir mais a fundo sobre o padrão de desenvolvimento, o processo social e político para se enfrentar o desafio da crise educacional.

Para isto, me detenho na historiografia da área e no perfil do Estado, procurando saber como e de que maneira as situações concretas são tratadas nas suas oposições e contrastes. Desde a parte relacionada ao caminho da descentralização até a análise das forças presentes no setor da Educação, minha intenção é tentar entender porque as transformações ocorridas não foram suficientes para superar

a crise que apresentava indicações de soluções nos anos 80. A resposta começa a surgir quando percebo que há necessidade de novos conceitos e ação para a área educacional, que levem em conta as determinações essenciais da realidade, a valorização de que a maneira de pensar está ligada ao conjunto de uma civilização industrial e técnica, que impregna a condição de existência dos homens: o fato de a vida estar assentada em bases materiais.

No encontro dessa resposta e para a abertura de um caminho, as pertinentes e firmes observações de minha orientadora Liana foram essenciais: "mergulhe na realidade que você está estudando": esta foi a tônica do nosso trabalho. Sua indicação para leitura dos escritos de Cláudio Salm foi vital para a compreensão da questão educacional e de sua transformação. A ambos, meu muito obrigada pelo percurso intelectual que me descortinaram. À Liana, um fraterno agradecimento envolto na afetividade pela solidariedade nos momentos difíceis e pela sugestão do próprio objeto pesquisado.

Todos que estiveram e estão na minha vida são, à sua maneira, co-autores e co-responsáveis por este trabalho, porque o presente é feito do passado que se abre para o futuro e eles me propiciaram e propiciam este presente que é futuro. Obrigada.

À Marilda, amiga especial, a quem devo a discussão final desta tese, o reencontro com a escola pública, com o Instituto Caetano de Campos, que cursei; ao Fabiano, meu filho, jovem parceiro de mares bravios e ao Lauro, meu companheiro, possuidor de infinita sabedoria de vida, sem o qual este trabalho não teria como chegar ao seu término, meu amor, carinho e obrigada.

Capítulo I

O Padrão de Intervenção do Estado na Área da Educação

1.1 INTRODUZINDO A QUESTÃO

Na abordagem do processo educacional, em termos da descentralização municipalizada, o que interessa procurar compreender é a lógica, o fio que vai caracterizando e conduzindo esse processo através dos anos, assim como os instrumentos de política educacional, que vão sendo utilizados na descentralização. Para tal compreensão, retomar a questão educacional, pelo ângulo do Estado, do seu padrão de intervenção, parece fundamental, porque permite observar como se constitui e se transforma a gênese da particularidade do processo de descentralização da educação, ao mesmo tempo que permite apreender a especificidade do Estado no quadro democratizante dos anos 80.

Por essa ocasião, desenhava-se um desgaste do padrão centralizador e autoritário de intervenção pública no Brasil. Tornava-se indispensável uma nova proposta teórica, política e institucional de suporte para a atuação do Estado, que fizesse frente à crise econômico-financeira, assim como à inadequação das bases teóricas e operacionais frente aos problemas. Devia-se alterar o padrão de intervenção, na medida em que se conjugavam dois novos problemas: as limitações econômico-financeiras dos governos federal e estaduais e a natureza dos novos desafios dos problemas sócio-econômicos.

Nessa crise do Estado no Brasil, a atuação do setor público concentrou-se na formulação e implementação de políticas econômicas de responsabilidade do governo federal, que subordinava as administrações pública direta e indireta, estadual e municipal. Com a crise do Estado e a emergência dos problemas sócio-econômicos, surge a necessidade de redefinição do padrão de intervenção pública e,

neste contexto, a valorização da questão da descentralização, na sua vertente municipalizada das políticas sociais.

Essa nova competência do Estado pressupõe um novo nível de descentralização. Esta implica em maiores responsabilidades das esferas públicas, estadual e municipal, maior transferência de recursos e responsabilidades para as diferentes instâncias de administrações, conforme espelharão as Constituições Federal e Estadual. A descentralização configura novos desafios e exige novo arcabouço organizacional do setor público, ainda não devidamente inovado e institucionalizado.

Nesse sentido, evidencia-se, também, a necessidade das propostas de descentralização das políticas públicas preverem a transferência de competências e de funções para as esferas locais, implicando maior divisão do poder decisório. Mas,

"a descentralização, per se, não altera automaticamente a distribuição dos núcleos do poder. Para que isso possa ocorrer, ela deverá prever profundas mudanças das estruturas estatais - como as reformas de cunho fiscal, econômico, financeiro, administrativo, além da reordenação territorial. De outro, deverá defender a ampliação da autonomia dos municípios em relação aos serviços públicos descentralizados, estabelecer a gestão global e integrada, portanto, não setorial, das políticas públicas".(1)

Segundo os trabalhos de M. Helena de Castro Guimarães, deveria ter sido proposto um padrão de intervenção articulado em vários níveis, com clara definição de competências e funções, de forma que as unidades locais pudessem interferir nos processos de

(1) GUIMARÃES, M. Helena de C. in: "Sobre a descentralização" (vários textos) mimeo. Campinas, 1991, sem número de página; e in: "Seminários Cepam", mimeo. São Paulo, 1990-91, sem número de página.

formulação das políticas, fortemente ativadas, por mecanismos participativos de tomada de decisões e gestão das políticas.

"Embora a descentralização não seja sinônimo de participação, parece importante frisar dois aspectos que têm sido destacados pela literatura e que os anos 80 começaram a enfrentar: a importância do processo como fonte de estímulo a novas práticas participativas e a combinação de mecanismos de representação tradicionais (partidos, sindicatos), com novas formas institucionalizadas de gestão dos serviços e de políticas territoriais descentralizadas (conselhos, comissões, consórcios etc.). Desse modo, a descentralização compreende aspectos institucionais, financeiros e organizacionais, seja quando se refere basicamente à transferência de competências, seja quando significa a reestruturação do poder". (2)

No plano financeiro, a pergunta crucial da descentralização municipalizada consiste em saber como vai se dar a transferência de recursos, quais critérios redistributivos ela comporta ou não e em que medida os mecanismos de repasse têm sua continuidade assegurada. É evidente que a simples transferência de recursos não é suficiente, porém é imprescindível para lograr-se maior grau de autonomia decisória, nos níveis regional e local.

No plano político-institucional, é importante o grau de complementaridade e não de rivalidade nas relações intergovernamentais, sobretudo em estruturas federativas como a nossa, que supõem teoricamente a atuação decidida das três esferas de poder, com competências distintas, mas articuladas entre si. Além disso, a descentralização concebida como democratização, requer a criação de mecanismos de representação, que combinem as estruturas representativas tradicionais (partidos) com novas formas de representação no nível local (comissões de consulta, de

(2) Idem, *ibidem*.

planejamento, conselhos gestores com representantes de usuários etc.).

Finalmente, no plano administrativo, o processo deve ser flexível, pois, sendo de longo prazo, obedece a ritmos e lógicas distintas, levando em conta as diferenças regionais (sociais, econômicas e políticas). (3)

Um rápido diagnóstico do processo de descentralização implementado no Estado de São Paulo, na década de 80, revela ampla variedade dos programas de descentralização, em distintos setores de intervenção social:

- a descentralização da merenda escolar, a partir de 1983;
- a municipalização da política de saúde, a partir de 1984;
- a estadualização da política habitacional, a partir de 1984;
- a desconcentração administrativa na área educacional, a partir de 1986;
- a municipalização do ensino fundamental e pré-escolar a partir de 1987;
- a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde - SUDS, a partir de 1987.

Tomadas em conjunto, essas iniciativas expressam tendências relacionadas a um contexto específico ligado ao processo de democratização e do seu impacto sobre a atuação dos estados. Em consequência, porém, elas parecem ter originalmente um baixo grau de vinculação com reivindicações locais, embora, desde o final dos anos 70, tenham surgido importantes movimentos localistas, que reivindicavam a recuperação das finanças públicas municipais. Um aspecto particular das tendências de descentralização das políticas, no Estado de São Paulo, torna evidente que as iniciativas têm no governo estadual seu agente decisivo, nesse contexto de crise

(3) Idem, ibidem.

econômica e de profundas mudanças políticas e sociais. Contudo, cabe então a pergunta de que descentralização tratou-se nos anos 80, como esse processo afetou a formulação da política educacional no Estado de São Paulo, quais os entraves surgidos e o que está sendo feito para superá-los.

Para buscar essa resposta, tentando apreender o que possivelmente houve de novo e de transformação, na área de Educação, é necessário fundamentar-se em um ponto de vista teórico, para o qual o Estado brasileiro já possui um perfil de atuação na questão social. Esse padrão leva o Estado a atuar com aspectos meritocráticos e já particularistas, com acentuadas características clientelísticas, corporativistas e, ao mesmo tempo, redistributivistas.(4) Esse Estado, simultaneamente, conserva aspectos excludentes no atendimento e se movimenta por critérios de justiça social e equidade, portanto de redistribuição.

A utilização dessa conceituação é imprescindível porque permite, de forma diacrônica, apreender o modo como a tensão entre meritocracia e redistributivismo vai se pondo e se processando nas ações educacionais do governo. Capta, também, as mudanças ocorridas na ação tensional. Essa tensão é marcada, essencialmente, porque as ações do Estado não estão livres dos interesses particularistas das elites no poder. Elas fazem tráfico de interesses dentro do aparelho do Estado, através do universo dos poderes pessoal, grupal, dos negócios de curto prazo e dos interesses das categorias profissionais, direcionando, influenciando a ação social do Estado e

(4) Não se está abrindo, neste momento, uma discussão sobre o conceito do Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Parte-se da conceituação, tal como é apresentada por Sônia Draibe, em diferentes textos publicados pelo NEPP, a qual nos auxiliará na compreensão do perfil de intervenção do Estado na área de Educação, dentro dos objetivos a que a análise se propõe.

fazendo com que os resultados obtidos estejam aquém do necessário à cidadania.

É dentro desse cenário - utilizando primeiramente a conceituação acima citada; identificando em seguida no setor educacional, especificamente na Educação do Estado de São Paulo, os caminhos percorridos pelo padrão de intervenção do Estado - que o espaço de significado do processo de descentralização da Educação torna-se claro, permitindo a análise da vertente municipalizante. Assim, procede-se à comparação com as décadas anteriores e se torna fácil perceber se há algo de novo no processo de descentralização e municipalização, dos anos 80, em relação à Educação.

Decorrente dessa questão, a razão básica de deter-se no recorte da última década deve-se ao fato de nela terem sido propostas mudanças e exercitadas tentativas de alteração após 20 anos de autoritarismo. Estas mudanças forjam-se e se amalgamam no meio dos embates das transformações sócio-econômicas e políticas do País. Incorporam transformações que se pretendem profundas por trazerem condições que parecem favoráveis para a realização de antiga aspiração: a democratização.

Nesse quadro, a solução dos problemas do setor educacional deveria passar pelo processo de transferência do poder decisório, para mais perto dos usuários finais dos serviços e dos agentes envolvidos na área. Estes teriam a possibilidade de maior participação nas questões educacionais, visto terem que examinar os objetivos e as estratégias da educação e traduzi-los em soluções descentralizadas.

Nesse sentido, é importante retroceder-se historiograficamente na área da educação, para se compreender o movimento entre centralização e descentralização, que conduziu o setor educacional. Tal processo rege o setor, ao longo dos anos,

imprimindo-lhe traços que o fizeram ou não avançar para uma educação de nova qualidade.

I.2 RETROSPECTIVA HISTORIOGRÁFICA: O CAMINHO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Se em outros países capitalistas a política educacional estrutura-se em um largo período de tempo e também demanda um longo amadurecimento para a formação do Estado de Bem-Estar, no Brasil, esta formação é diferente.

A definição dos parâmetros político-ideológicos, sob os quais deve se processar a socialização dos cidadãos, uma resposta às pressões e às demandas por extensão da cidadania, as tarefas de reprodução ideológica de formação técnico-profissional da força de trabalho, como estruturação de um sistema nacional de ensino brasileiro têm seu nascedouro em 1930.

Na história da educação brasileira, pode-se visualizar uma certa direção nova, a partir do final da década de 20, que se consolida como projeto nacional em 30, com a criação dos Ministérios da Educação e Saúde e se prolonga pelos anos 40 e 50.

Porém, é em 1968, com as reformas do Ensino Superior, e em 1971, com as reformas de 1º e 2º graus, que se estabelece uma concepção planejada e sistêmica de Escola para o Brasil. Isto porque o período pós-64, em especial, foi de autoritário ordenamento econômico, social, ideológico e, naturalmente, de reordenamento político. Seu objetivo foi subordinar a totalidade da sociedade brasileira a parâmetros de desenvolvimento capitalista, controlado pelo Estado-Razão, e as mudanças relativas à Educação fizeram-se no

bojo deste processo. (5) Operou-se uma direção para o conjunto da sociedade, acionando-se, ao mesmo tempo, todos os mecanismos, instituições e aparelhos para a construção da nova ordem, seja pelo consenso, seja pela coerção. A educação é, nesse cenário, a instância de circulação da ideologia, quer porque as reformas educacionais expressam esta intenção, quer porque a prática pedagógica traz, em seus métodos e conteúdos, as formas de legitimação da visão de mundo dominante.

Todavia, a educação não é apenas a visão de mundo dominante, ela é isto e mais, já que o processo pedagógico tem condições de se estabelecer como denúncia do sistema, em função das contradições inerentes ao desenvolvimento. Na medida em que cumpre suas tarefas, ela possibilita o aumento da capacidade de participação e barganha. Desenvolve a consciência da realidade, da diferenciação, da hierarquização e da limitação das possibilidades concretas no mercado de trabalho. Esses fatos geram resultados opostos aos esperados no discurso e nos projetos oficiais da educação.

Desse modo, a educação não é, como querem os economistas da educação escolar, função restrita ao setor produtivo, devendo a escola participar do esforço comum do desenvolvimento (6) Essa

(5) A referência para essa análise fundamenta-se na posição segundo a qual "Durante os vinte anos de regime autoritário, a razão parecia encarnar-se exclusivamente em duas lógicas, ambas radicadas na esfera sistêmica - a razão de Estado e a razão econômica. Os tecnocratas falavam em nome de uma razão sistêmica global, maciça, que não deixava espaços para uma racionalidade alternativa. Se o modelo político e econômico implantado no Brasil representava a razão, não era possível contestá-lo senão contestando a própria razão". In: Sérgio Paulo Rouanet, "As razões do Iluminismo", Companhia das Letras, SP, 1987, p.16.

(6) Essa posição foi assumida e defendida no Brasil por Carlos Langoni, "A Economia da Transformação", e Roberto Campos. In: "Educação para o desenvolvimento" e Mário H. Simonsen. In:

posição equivocada, até no paradigma, que presidiu o desenvolvimento do capitalismo durante o século XX, reduz a Educação porque a vincula à economia. Esta posição trata a atividade educacional como função auxiliar na linha de produção. Atribui-se a ela apenas a formação em Recursos Humanos para o setor produtivo. Encarada dessa forma, ela perde o aspecto de canal de socialização dos cidadãos, porque impossibilita esse papel fundamental. Vinculando-se ao setor produtivo, retira-se dela qualquer autonomia na determinação de seu objeto próprio. Por outro lado, essa concepção a transforma, por inversão dos termos do processo de produção, em instrumento de reprodução ideológica, onde a Educação é imagem especular das necessidades originadas pelo mercado de trabalho.

Tampouco, para compreender-se o processo educacional que foi ocorrendo no Brasil, é suficiente entender o enfoque que descarta os economistas da educação e o substituir por uma nova concepção: a que vê a Educação como a atribuição de uma tarefa de ajustamento do indivíduo à sociedade. Nesta última versão, há uma adesão aos valores tradicionais da sociedade em que se está inserido, menosprezando a sua participação como elemento ativo e transformador - a mola da mudança. Essa ótica de ajustamento privilegia o indivíduo e não os grupos sociais. A atividade educacional volta-se para a formação de indivíduos necessários à manutenção de um grupo dominante e não da sociedade em geral. A ação dá-se sobre inteligências singulares, mentes individuais e interesses familiares em um processo de reprodução da elite dominante, tanto pela socialização, quanto pela cooptação* (7)

"Brasil 2001". In: Neidson Rodrigues "Desenvolvimento, Educação e Estado", Coleção Educação Contemporânea, Ed. Cortez, SP, 1981, p.18.

(7) É uma crítica que, dirigida aos economistas da Educação, acaba acentuando a dimensão ideológica do papel do Estado. É uma

Descartando essas duas posições na análise da questão educacional, resta aquela para a qual a Educação é momento de reconhecimento da estrutura social e política, determinada economicamente. É, concomitantemente, o conhecimento da sociedade, com tudo que isto acarreta: um saber que trabalha a relação desenvolvimento econômico e ampliação dos direitos sociais - fundamento da cidadania e instrumento para a construção da sociedade.

(8)

Assim, a Educação incide no campo político-ideológico e é fundamento da cidadania, tornando-se cada vez mais

"uma aspiração generalizada e uma conquista a ser defendida ... Está cabalmente demonstrado que é o capital que dá, ele próprio, solução à questão da qualificação de seus quadros, que a qualificação dos trabalhadores se faz sob e pelo domínio do capital. E que só assim é possível pensar numa escola do capital, que pouco ou nada tem a ver com o sistema de educação tal como existe" (9)

O sistema educacional em termos do capital apresenta-se, no transcurso da história, como sendo algo paralelo, como uma esfera improdutiva, mas, não obstante, imperativa para a manutenção da ordem. É sabido que o padrão de desenvolvimento econômico, trazido pela 3ª Revolução Industrial, transforma o papel da Educação, tema a ser retomado mais à frente.

crítica que tem sido formulada por Wagner Rossi "Capitalismo e Educação" e Bárbara Freitag "Escola, Estado e Sociedade". In: Neidson Rodrigues, op. cit., p.19.

(8) In: Cláudio Salm, "Escola e Trabalho", ed. Brasiliense, SP, 1984, p.16.

(9) Idem, ibidem, op. cit., p.17.

Convém lembrar que este trabalho refere-se à Educação nos quadros do processo anterior do desenvolvimento. (10)

Em termos de Brasil, do ponto de vista da Economia da Educação, a análise da montagem e do desenvolvimento do sistema educacional pensa a escola como a escola do capital. Todavia, mesmo em 30, no início do processo de industrialização, ao ser colocada a questão nacional da educação, sistema unificado de fortalecimento da União, o que se pôde verificar é que ela aparece como momento político-ideológico, que incorpora conteúdos sociais e os explicita através da plataforma de educação pública e gratuita.

Os conteúdos e reclamos sociais já se faziam presentes, desde 1920, de maneira insofismável. Eram porta-vozes de uma crítica à Primeira República, dado o extremo federalismo de interesses, o qual conduzia a um desequilíbrio entre União e Estados. Ao mesmo tempo, revelava interesses contraditórios entre as classes. O aparelho administrativo caracterizava-se pela dispersão e subordinação a interesses oligárquicos. Essa situação manifestava-se na contraposição entre escolas de elite (secundária e superior) e escolas do povo (primária e técnico-profissional). (11)

Para fazer frente a essa situação, o Estado, a partir de 30, enquanto receptáculo dos conflitos da sociedade civil, iniciou dentro de si o processo de estruturação de uma área do aparelho social, que viria dar apoio material para a elaboração da política governamental da Educação; ao mesmo tempo, iniciou a moldagem de uma resposta de

(10) Sobre isto, ver as importantes reflexões desenvolvidas por C.Salm em "Modernização industrial e a questão dos recursos humanos", Campinas, mimeo.

(11) Para essa análise, utilizou-se as reflexões de Marilda Martins Monteiro. In: Relatório Condephaat, Secretaria Estadual da Cultura, que ampararam o tombamento do Colégio Sion, exemplar da Educação feminina de elite da 1ª República.

caráter capitalista às pressões por ampliação da cidadania, delimitando uma área para o investimento privado.

A estruturação de um aparelho nacional de ensino, entre 1930 e 1945, mediante a elaboração de códigos e leis orgânicas, estabelecendo estrutura e diretrizes para a Educação, configura-se como instrumento, no sentido de fazer frente ao quadro acima exposto e ampliar a Educação para todos.

Com este objetivo, foram fixadas as diretrizes gerais para os ensinos primário, secundário, superior e técnico-profissional, por meio da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (1930), o Conselho Nacional da Educação, o Conselho Consultivo do Ensino Comercial e completadas, no Estado Novo, pelas Leis Orgânicas do Ensino, via reformas e planos (1937).

O Estado, para executar essa tarefa, precisou organizar seu aparelho, especialmente as políticas administrativas, a fim de poder enfrentar a complexidade da situação. Quis dotar a administração de agilidade e eficiência, para o pronto atendimento dos interesses articulados no projeto de industrialização.

Para ocorrer a estruturação do aparelho do Estado, o ponto essencial foi uma política de alianças entre as diversas classes, legitimadora do poder desse Estado, o qual passou a ter a tarefa de árbitro entre os interesses divergentes. Entretanto, se neste momento o Estado é de classes, sua organização institucional mascara essa estrutura compósita, porque é uma organização que se quer acima das contradições. Outrossim, favorece o centralismo governamental expresso em um comando, o qual privilegia alguns interesses na direção política da Educação. (12)

(12) Em relação ao conflito de interesses, as divisões internas da burocracia e dos quadros políticos do Governo, que configuram a face frágil do Estado a partir dos anos 30, reporta-se a Sônia

A consequência mais imediata dessa posição foi a busca da legitimidade, pelo poder central, em forças auxiliares para a sua manutenção e superação da fragilidade do Estado. Essas forças auxiliares foram, num primeiro momento, o apelo às massas, o qual foi realizado, especialmente, após o retorno de Vargas, em 1950, pela necessidade de um outro poder que fosse capaz de legitimá-lo.

No pós-30, viu-se uma certa harmonização entre os interesses divergentes de classes. Quando se quebrou esse equilíbrio (1937-45) instaurou-se a ditadura.

Dentro desse movimento de interesses não homogêneos, foi que se deu a modernização e a racionalidade do aparelho do Estado, no avanço da industrialização e da incorporação da questão social.

Com esse perfil de intervenção, o Estado estrutura-se e a Constituição, de 1946, reafirma a competência da União para fixar as bases e as diretrizes da Educação. Em 1948, iniciou-se a tramitação do Projeto de Diretrizes e Bases, no sentido democratizante de ampliação do atendimento, que só vai se transformar em lei em 1961. Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases e a criação do Conselho Federal de Educação, completou-se o perfil de intervenção do Estado, cuja marca era, desde os anos 30, a centralização dos dispositivos de controle estadual sobre a Educação. Ao mesmo tempo contemplava-se as reivindicações democratizantes: a Educação para todos e a afirmação do ensino básico.

Mesmo com estas características universalizantes, é importante observar, para os fins aqui propostos, a qualidade da descentralização dos anos 80. As exigências por mudanças são feitas dentro do caráter centralizador, que marca o Estado brasileiro e que acaba por contaminar a política da Educação, com essa particular

Draibe "Rumos e Metamorfoses", bem como à ampla bibliografia citada pela autora nesta obra.

centralização na constituição do seu aparelho executor. Este foi estruturado com instrumentos legais e com um plano geral de Educação. Nele se percebiam, centralmente presentes e balizadas, as margens em que se deveriam realizar as prerrogativas do regime federativo: a descentralização administrativa e a relação entre as escolas pública e a privada.

A incorporação das demandas populares pela Educação Pública e gratuita, ao se fazer centralizadamente pelo Estado, trouxe na sua estruturação a marca do caráter de classe da economia e da sociedade brasileira, presente na fase de constituição do capitalismo industrial (1930) e no período democrático dos anos 50 e começo dos anos 60.

Dentro do movimento desta lógica centralizadora, as demandas populares foram incorporadas pela extensão da cidadania, a qual, na área da Educação, apareceu sob a forma da universalidade, da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino primário. Tratava-se da ascensão das massas, como interlocutor legitimado do poder político. (13) Mas, mesmo assim, através da organização de uma rede voltada para a Educação das classes menos favorecidas, esta intervenção do Estado reafirmou, ao nível da montagem do aparelho educacional, a dificuldade da política de alianças no processo de industrialização brasileiro.

Os interesses em jogo não apareceram como os de classes antagônicas, mas de toda a população. Assim sendo, o conceito de massa serviu de base para o ponto de vista da estruturação do poder

(13) A origem das massas eram urbanas, porém, a Escola Rural ou isolada teve papel de destaque na configuração desta massa porque atuou na formação de mão-de-obra que acabou se dirigindo para a cidade.

na montagem do aparelho do Estado. Eram os interesses maiores das massas ou os objetivos nacionais que estavam em jogo e os de classes.

Isto não trouxe problemas para que o Estado estruturasse a bipolarização da Educação: uma Educação para a elite dirigente e outra para as massas. A delimitação, no final dos 50, entre escolas pública e privada, reforçou esta bipolarização quanto à seleção dos usuários. Reafirmou o padrão capitalista, que viu no direito da escola privada, se constituir como uma área específica de valorização do capital, causando a seleção de uma clientela. Para a maior parte dos setores assalariados que não podia freqüentar estas escolas, atendia-se com uma rede de ensino voltada para a Educação das classes menos favorecidas. Esta rede de ensino público, diferentemente da rede privada - que relacionava os níveis primário, secundário e superior - articulava os níveis primário, pré-vocacional e profissional, fazendo com que a escola pública se voltasse para a formação da Educação disponível para o mercado de trabalho.

Dentro deste escopo do Estado, foi criado, nos primeiros anos da década de 30, o Conselho Consultivo de Ensino Comercial. O Estado estruturou no Ministério da Educação, a Inspeção do Ensino Profissional-Técnico e a Divisão do Ensino Industrial. Concomitantemente, a Reforma do Ensino Comercial, em 31, deu início ao processo de articulação da rede técnico-profissional de ensino, que culminaria, entre 1942 e 46, com as Leis Orgânicas de Ensino Industrial (1942 e 1943) e com a instituição do sistema Senai/Senac - Associação escola-empresa - para a Educação e treinamento dos trabalhadores urbanos. Estava preparada, então, a argamassa da formação do aparelho educacional: atendimento necessário para a formação da sociedade de massa, formação de mão-de-obra para o desenvolvimento das décadas seguintes e elites dirigentes.

Nesse período, a expansão da escolaridade e a descentralização nela presente tinham em vista atender a centralização de poder-comando e manter a ordem que propiciava o desenvolvimento. (14) Estava sendo alterada a estrutura do sistema produtivo e o Estado buscava, mediante a Educação, manter um equilíbrio, estabelecendo princípios e criando normas. Do centro, montava o relacionamento com os estados e municípios, por meio dos seus órgãos educacionais, criando, assim, um sistema de funcionamento para seus programas e projetos. O poder político, desta feita, corporificava o poder do Estado, começando a buscar nas massas a legitimidade que lhe faltava.

Isto quer dizer que o Estado, enquanto parceiro de grande notoriedade do processo de desenvolvimento capitalista, enquanto elemento mediador dos interesses da acumulação e como instituição associada aos interesses do capital, começou a desviar o seu ponto de apoio para as camadas subalternas, sem colocar em risco o projeto capitalista.

Nesse contexto, as mudanças educacionais caminharam, ao longo dos anos, no sentido de ampliação do atendimento integrado, via atribuições aos estados e municípios de encargos educacionais. O objetivo deste atendimento era manter a ordem e atender à intenção de estreitar a relação escola e trabalho. A Reforma Universitária, a introdução da proposta profissionalizante no ensino básico e secundário e a extensão da escolaridade obrigatória para oito anos (ciclo básico), definida nos fins dos anos 60, reafirmaram esse escopo.

(14) Para ilustrar esta afirmação, há o célebre documentário do DIP, onde, simbolicamente, estudantes de várias escolas públicas do Rio de Janeiro procedem à queima das bandeiras estaduais e, em seqüência, é içada a bandeira nacional.

Visando a manter a ordem, as reformas processaram-se e o ensino básico foi integrado com a expressiva expansão quantitativa do sistema educacional. Foi sendo montado o padrão de Educação de massa, de organização, de financiamento e de institucionalização. Foram explicitados os princípios que estariam fundamentando o padrão, que se pretendia integrativo. Na Lei nº 5.540/68 (a reformulação do ensino superior), na Lei nº 4.440/64 (a instituição do Salário Educação para suplementar as despesas com a educação elementar) e na Lei nº 5.692/71 (Diretrizes e Bases para o Ensino do 1º e 2º Graus) observa-se o perfil de atuação na área da Educação.

A partir de 64, armou-se, definitivamente, o aparelho de Estado para tal intervenção. Foram identificados os recursos de financiamento do sistema, os princípios de operação e as regras de atendimento. Como se vê, ficou desenhado um perfil, que se propunha a ser centralizador com descentralização, ao mesmo tempo dinâmico e regressivo.

"Centralizador com descentralização, porque, por meio da política educacional, o Estado busca, através dos diferentes níveis de poder (estadual, municipal), encontrar formas de incorporação, que resultem em adeptos para o regime. Dinâmico porque ao armar um sistema, este Estado pode aumentar a expansão quantitativa global do sistema educacional". (15)

Revelam-se aqui alguns dos princípios que o movimento de 64 se propunha a atender: a necessidade de superar as chamadas distorções, que aparecem em todas as manifestações do processo do desenvolvimento, seja ele político, econômico, social ou militar e a necessidade de restauração da ordem, da autoridade. Para tanto, impõem-se mudanças de método de ação, na busca de soluções objetivas. Urge preparar nova estrutura institucional para a deflagração do novo

(15) In: Liana Aureliano. A política social, mimeo. Unicamp, 1989.

surto do progresso e, ainda, rearticular as forças civis, como as militares, para o novo jogo político.

A atividade educacional encontrou nesse contexto a definição de suas funções e estabeleceu seus objetivos, métodos e estratégias. Logo, vincularam-se à Educação funções diretamente requeridas pelas facções dominantes dos processos econômico e social. O Estado estava suficientemente instrumentado para operar uma profunda reforma nas estruturas social, política e econômica do Brasil.

O período pós-64, assinalou a retomada do processo de desenvolvimento anterior com radicalidade, sem as ambigüidades que faziam aflorar o clima político, que ponteou a história nacional desde 1930. Procurou eliminar a possibilidade de ascensão das massas e impedi-las de serem interlocutoras do processo. Operou uma reforma administrativa, política e jurídica das instituições da sociedade civil, cujo propósito era engajar todas as instituições das sociedades política e civil na perseguição das metas de desenvolvimento estabelecidas. Assumida como necessidade para o sucesso do projeto, a escola foi reformada em função dos critérios de racionalidades política e econômica.

Assim, a escola refletiu algumas diretrizes do período: a criação de uma mentalidade comprometida com a modernização e com o projeto de desenvolvimento auto-sustentado. (16) Sucessivamente, a idéia de uma escola engajada com o processo de criação de uma nova

(16) O ideário presente no binário modernização-desenvolvimento auto-sustentado baseava-se no Nacionalismo Responsável (sem movimentos sociais e políticos), Pragmático (com base no modelo econômico de empréstimos externos e no tripé Estado-multinacionais-indústrias nacionais) e Moderno (tecnocrático), que tinha a pretensão de promover o Brasil à condição de potência, no ano 2000 - In: Chauí, M., "Conformismo e Resistência", ed. Brasiliense, SP, 1986, pp.48 e 49.

sociedade vai sendo incorporada à teoria e à prática educacional no Brasil. O que o período propôs foi que se buscasse o progresso e o bem-estar, por meio de resultados previstos, portanto, a priori, estabelecidos pelo planejamento centralizador. Para tanto, o pós-64 não fez da escola o locus onde o capital foi buscar a reprodução da sua força de trabalho.

No entanto, procurou dar à Educação uma racionalidade de linhas que pudesse incorporar o que era entendido como necessário para o desenvolvimento: uma estruturação com políticas e diretrizes específicas. (17)

Esta realização obrigou, a partir de 64, ao desmonte dos tradicionais aparelhos institucionais expressivos da sociedade e reordenou o Estado do ponto de vista jurídico-político-administrativo. Assim, surge um Novo Estado, que assume, com radicalidade, um papel substancial no processo de desenvolvimento, encarnando em si mesmo, pela coesão ou pela coerção, a síntese dos interesses e das necessidades nacionais. A História, relatada no discurso produzido pelo Estado, teve como objetivo maior a dissolução das contradições e dos interesses antagônicos. Por isto, verifica-se que

(17) Para este enfoque, que se contrapõe à visão dos economistas da Educação, que vêem uma relação direta entre escola e trabalho, recorre-se à análise de Cláudio Salm em "Escola e Trabalho", no qual o autor afirma: " se a finalidade da produção capitalista é a reprodução e ampliação das relações capitalistas de produção, é no seio da produção mesma que devemos buscar a formação das qualificações requeridas e não numa instituição à margem como é a escola... A grande empresa irá internacionalizar toda uma gama de processos, inclusive o de tentar moldar o comportamento dos trabalhadores. Não irá confiar na escola nem para isto." Op.cit., pp.25 e 26.

"O Estado é a nova razão na História. Não apenas razão na História, mas razão da História".(18)

O que se busca identificar é o papel exercido pelo Estado, que no pós-64 encontra coerência fundamental no discurso ideológico, mas que tem, como razão objetiva para sua ação, a superação dos antagonismos políticos que assumia, quando se expressava como Estado de todas as classes. Para este período, ele é o ser da razão, capaz de, com sua visão de totalidade e capacidade onipresente, assumir todos os problemas e abarcar todas as soluções. Ele é o início e o fim, o produtor e distribuidor de todos os bens.

Para atingir esse estágio de racionalidade, o Estado foi administrado, não mais como expressão dos conflitos, mas em função dos rumos que ele seria capaz de estabelecer. Para isso, constituiu o seu corpo de administradores e planejadores. Seus tecnocratas representavam a razão em ato do Estado; o planejamento, a concretude dos caminhos(19).

Não há lugar para o político, porque não há possibilidade da expressão das contradições. Não há lugar para a discordância, nem mesmo na Universidade. Em lugar algum fazia-se política, questionava-se o modelo, discutia-se as decisões. O Estado representava o ponto convergente das classes dominantes na Economia. Nele concentravam-se as esperanças e as necessidades da burguesia no que ela almejava de superação de riscos de mudanças.(20)

(18) Como suporte para essa análise, foram utilizados os trabalhos de Neidson Rodrigues, fundamentalmente, "Estado, Educação e Desenvolvimento Econômico", Coleção Educação Contemporânea, Ed. Cortez, SP, 1982, pp.68 e 69.

(19) Idem, *ibidem*, op. cit., p.70.

(20) O Estado estava, assim, atingindo sua intenção: a aceitação nacional da sua visão de progresso, o desenvolvimento estruturado em base eletro-mecânica com adestramento taylorista.

Destarte, as ações do Estado, funcionais ao sistema de acumulação capitalista, foram aquelas que puderam, de um lado, atender às exigências básicas para a captação e a direção do investimento e, de outro lado, oferecer as condições essenciais para a utilização da mão-de-obra, de modo a possibilitar a expansão da acumulação. Assim, ao lado das iniciativas para a entrada de capitais para os setores dinâmicos da economia (criação de infra-estrutura, política fiscal, de transportes, de energia, de financiamento etc.), o Estado foi desenvolvendo igualmente políticas de contenção salarial, de formação e desenvolvimento de recursos humanos e políticas sociais necessárias à reprodução do capital - saúde, habitação e alimentação escolar.

Com o intuito de se garantir contra as tensões sociais resultantes da concentração de esforços e recursos para a expansão da acumulação, o Estado lançou mão de políticas sociais ligadas à previdência, aos transportes de massa e à Educação, à qual concedeu um papel substantivo, porque ela operava na cimentação do projeto do Estado, nas consciências e na formação dos dirigentes.

Nesse contexto, pode-se corroborar a importância da Educação na realização do projeto. Ela foi inserida destacadamente no interior do planejamento. Não é sem razão que o aparelho escolar recebeu a mais completa remodelação.

O projeto educacional não pode ser analisado nem compreendido como estando fora do projeto econômico. Ele foi parte integrante e atuou no interior do mesmo. Sem compreender toda a sua extensão, bem

Não se questionava, então, que esse paradigma poderia vir a ser uma das causas do atraso do perfil ocupacional brasileiro. A automação rígida solicita operários com baixos requisitos de qualificação e cuja intervenção no processo produtivo é mínima, como nos afirma Salm. In: "Modernização Industrial e a Questão dos Recursos Humanos".

como o campo de atuação do Estado na sua realização, a visão do projeto educacional será parcial. É no interior do desenvolvimento econômico e na órbita das iniciativas ligadas à acumulação que poderá ser explicitado o sentido do projeto educacional. Diante disso, operou-se uma reforma na Educação, visando a expandir a escolaridade através da constituição de amplos programas de alfabetização de adultos (MOBRAL), ampliando o alcance da escola de 1º e 2º graus e reforçando-a com o objetivo do projeto de desenvolvimento. Mas isto não significou que a Educação e a escola foram absorvidas pelo trabalho, porque o desenvolvimento industrial não acarretou benefícios proporcionais a todos os setores da economia e a todos os segmentos da população. Fez apenas com que se esvaziassem o conteúdo e o sentido do trabalho para a maioria. (21)

A expansão do mercado de emprego deu-se de modo relativo. No momento da transformação da economia rural em industrial urbana, das formas tradicionais em formas modernas de produção, diversificou-se quantitativamente o número de empregos nas zonas industrializadas. Houve uma enorme transferência de mão-de-obra autônoma (empregada nos setores tradicionais, com ou sem vínculos empregatícios) para o setor industrializado. Houve uma aparente criação de mercado de emprego que, na prática, nada mais é do que a transferência de mão-de-obra empregada que vai de um setor para outro. Nota-se, inclusive, que essa transferência ocorreu em quantidades superiores à capacidade de absorção do novo setor. Isto resultou na criação de sub-trabalho nas regiões urbanas industrializadas e gerou profundas contradições no espaço urbano, com a ampliação dos problemas sociais.

Mas a mão-de-obra transferida desses setores acabou cumprindo, igualmente, um papel importante: formação de um exército de reserva, pronto a ser acionado em função das necessidades de

(21) In: Salm, Cláudio, op.cit., pp. 27 e 28.

produção. Uma dupla necessidade em relação à Educação foi o resultado desse movimento: uma incipiente formação dessa mão-de-obra, mediante a ampliação da rede de educação primária; uma necessidade de expansão da Educação técnica e profissional, para melhoria das condições e de qualificação da mão-de-obra, já em atividade no setor produtivo.

Assim, a ampliação do sistema produtivo industrial capitalista deu-se pela absorção dos trabalhadores dos setores autônomos e de subsistência, concorrendo para a proletarização de amplas faixas da população, retirando-as de seu trabalho e lançando-as na competição pelo emprego. Produziu-se uma sensível perda de condição de vida da população, que se deslocou em busca de emprego.

O dinamismo da política social do início dos anos 70 levou, em termos de cobertura, ao seguinte resultado: 90% da faixa etária correspondente à educação básica foi atendida. Contudo, esta percentagem mascarou uma realidade desnudada nos anos 80: oito milhões de crianças em idade escolar encontravam-se fora da escola.

Tal processo de produção e reprodução da mão-de-obra foi gerador de tensões relacionadas com o aumento do custo da sobrevivência do trabalhador e de sua família, pois diminuiu o poder aquisitivo do salário. Esta redução deu-se em dois planos diferentes: no primeiro, pelo achatamento do valor pago pelo trabalho (salário) e no segundo, pela transformação em mercadoria dos fatores de reprodução (habitação, saúde, lazer, alimentação etc.). A urbanização tendeu a transferir para a esfera do social e, conseqüentemente, do público as carências que encontravam solução familiar e comunitária na vida rural. Essas novas exigências tiveram de ser adquiridas, transformando, assim, a renda obtida com os salários apenas em fator de sobrevivência, não produzindo qualquer excedente que possibilitasse a ascensão a novos padrões de existência.

Por essas razões, a evasão escolar, após as duas primeiras séries do ensino básico, ultrapassava 50%, indicando também o afunilamento da pirâmide educacional desde a sua base.

Esta, porém, não foi a única realidade contraditória do período, visto que a acelerada expansão da Educação provocou deterioração da qualidade do ensino, dado os baixos salários dos professores e a curta permanência dos estudantes nas escolas.

A expansão da rede pública foi acompanhada e mesmo superada pela rede de ensino privada em algumas regiões do País, indicando uma articulação de interesses entre o Estado e o setor privado produtor de serviços, que se sobrepôs ao discurso de Educação para todos.

O sistema montado foi regressivo, porque a área de Educação, só para citar um aspecto, repetia através do Salário-Educação, o perverso perfil do financiamento da política social brasileira, que retirava do próprio usuário o financiamento dos seus benefícios. O Salário-Educação acabou, assim, por ser auto-financiado, visto ser originário da contribuição das empresas e acabar funcionando como um imposto indireto, repassado aos preços do consumidor.

Assim, a ação do Estado na política educacional traz as contradições do próprio sistema e do projeto de desenvolvimento - numa sociedade de capitalismo tardio, as condições para o pleno desenvolvimento do sistema capitalista são relativamente frágeis, como o são seus mecanismos sociais redistributivistas.

É dessa maneira que o Estado pretendeu agir em função do atendimento das necessidades do capital, para garantir sua acumulação e expansão, ao mesmo tempo em que se voltou para a reforma da Educação. O esforço na formação e na preparação de capital humano precisou ser inserido num contexto de planejamento maior. A tarefa educacional foi entendida como parte integrante da política geral do

desenvolvimento. Foram dois os níveis de exigência propostos às escolas: a socialização dos custos de formação prévia de mão-de-obra com a preparação dos técnicos de alto nível e a necessidade da integração escola-comunidade.

Dentro dessa visão, no final dos 60, a política educacional adaptou-se às novas exigências do desenvolvimento e acrescentou aos seus objetivos uma descentralização: o Estado teria uma regulação permanente do sistema educacional.

A Lei nº 5.692/71 revela a presença desta concepção ao propor uma descentralização vertical, preservando a unidade nacional. Os estados poderiam organizar os seus sistemas de ensino, desde que em consonância com o princípio de respeito ao Estado centralizador - gestor - que, de direito e de fato, é aquele que se preocupa com as oportunidades dos indivíduos.

Portanto, é dentro de um enfoque de descentralização articulada que os estados organizaram os sistemas de ensino, enquanto repassavam aos municípios as delegações de suas atribuições. A criação dos Conselhos Municipais de Educação e a elaboração da rede escolar municipal seguiram o princípio de descentralização articulada.

A Lei nº 5.692/71 previu a responsabilidade dos poderes públicos pela oferta de ensino, a concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais e dispôs que as atribuições dos estados e municípios, em relação ao ensino, fossem estabelecidas pela legislação estadual supletiva. A autonomia inferida nesta lei é relativa. Conservava a articulação com o poder central, na medida em que as administrações estaduais estavam dependentes, do ponto de vista administrativo e financeiro, do Governo Federal.

O que houve foi uma federalização do sistema educacional, dirigida pela União. Esta enfraqueceu os estados e municípios, em

termos tributários, por meio da reforma fiscal de 1965/67 e fez com que eles dependessem da União para validar as suas decisões. Dava um golpe certeiro na descentralização e na democratização da política educacional, fazendo com que todas as decisões a serem implantadas dependessem da União. A estratégia da regulação pela União levou-a a reduzir o número dos impostos cobrados nos estados e municípios a apenas dois. Isto fez com que os mesmos dependessem dela. A esta situação somou-se o fato de os recursos do Fundo de Participação serem insuficientes para enfrentar os índices de analfabetismo e o problema da exclusão dos alunos.

Sob o aspecto administrativo, a descentralização também era relativa, porque as definições gerais para a área dependiam do Ministério de Educação e Cultura, cabendo a ele aprovar ou não as propostas das Unidades da Federação. Dependente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE - e da aceitação das propostas educacionais, por parte dos técnicos do Ministério, os estados e municípios ficavam amarrados a esta centralização e sujeitos ao tráfico de favores e influência, junto ao governo federal, para a execução dos encargos educacionais e liberação de verbas.

O que se depreende, cotejando este estado de coisas, é que o Decreto-Lei nº 200/67 da Constituição, propondo a reformulação administrativa e nela a descentralização, preserva a centralização das decisões e a descentralização dependente das execuções. Isto, no caso da Educação, resulta em dificuldades para fazer frente à extensão do ensino para oito anos, porque os repasses de recursos são insuficientes para atender à demanda.

Em 1971, com todas estas dificuldades, a chamada para a matrícula só atendeu 52,62% da demanda total do Brasil.

Esta centralização do governo federal desencadeou, com a extensão do ensino básico, uma série de conseqüências, quanto aos

equipamentos e serviços, para os estados e municípios. Estes tinham dificuldade para estruturar o atendimento, visto terem de arcar com maiores gastos em recursos humanos, em infra-estrutura administrativa e necessitarem de rede física, com equipamentos adequados para a reforma.

À luz desta centralização, outra dificuldade surgiu para a Educação: a estruturação do 2º grau profissionalizante devido à não-superação das diferenças e disparidades sociais, econômicas e financeiras entre estados e municípios brasileiros. Não as equacionando, porque elas se ligam a um problema de desenvolvimento, o resultado foi que os estudantes mais pobres terminaram em escolas que não possuíam a experiência e os meios necessários para a montagem de cursos profissionais, que satisfizessem as expectativas e necessidades do mercado. Estes acabaram ficando sob a responsabilidade do SENAI e do SENAC, que ocuparam este espaço desde a década de 40 e desenvolveram cursos profissionalizantes. As experiências com resultados positivos nesta área couberam à iniciativa privada, que, mais uma vez, se sobrepôs, em termos de qualificação, à rede pública de ensino. Em 1981, essa diretriz assumiu sua falência e a lei que prescrevia o treinamento profissional obrigatório para todos os alunos do curso secundário foi revogada e nada foi proposto em seu lugar.

O que se pode avaliar da descentralização proposta em 64 e executada na década de 70 é que ela gerou problemas. À medida que a política educacional foi se tornando descentralizada, os educadores que deveriam executá-la viram-se às voltas com uma série de questões paralisantes relativas às instâncias de decisão, pois o centralismo não havia sido desmontado - as decisões permaneciam no centro educacional, no governo da União.

Não se conseguiu equacionar questões como: quem deve ser responsável pela distribuição de verbas e quem deve recebê-las; quem deve assumir o controle e quais as instâncias de poder de atuação na educação e como se farão nela presentes as forças sociais, uma vez que, tradicionalmente, no Brasil, estas não são fortemente organizadas.

Por este último motivo, as decisões centrais são deixadas com grande margem de autonomia, em relação ao atendimento das necessidades reais, visto os grupos, objetos da descentralização, não serem aqueles que propulsionam a própria descentralização educacional. Todos estes problemas fizeram com que a qualidade da descentralização educacional proposta não fosse impulsionada para uma educação de melhor qualidade. A rápida expansão da matrícula não se conseguiu responder com melhoria da qualidade e soluções para os problemas. As oportunidades de ensino para as classes economicamente menos privilegiadas acabaram resultando numa escola pobre para pobres, onde os padrões são frouxos e as exigências poucas.

A expansão da escolaridade com qualidade, nesse processo de descentralização, deu-se insatisfatoriamente, quer pelas dificuldades administrativas, financeiras, ausência de equipamentos e perdas de recursos humanos, quer pela própria maneira, através da qual procurou ser efetivada a descentralização - regulada. Esta reafirmou, repondo em diferentes níveis, os problemas acima citados e acrescentou mais um: expôs, agudamente, que a marca das transformações no Brasil é a da transformação social e política, morosa e arrastada, imediatista e preservadora de conteúdo característico de um processo de realinhamento conservador entre os setores dominantes do País. Ao estender a oportunidade de ensino, o Estado o fez de modo a que a descentralização se desse pelo centro: as verbas nos seus repasses

dependiam dos interesses e da fragmentação da máquina educacional e o compromisso político deu-se via exclusão dos interessados diretos.

Ao afirmar o Ensino Básico, o Estado também não deixou de privilegiar os interesses das elites, nos cursos de 3º grau e pós-graduação, dirigindo a estas parte substancial do seu orçamento. Todas estas questões apresentam um falso igualitarismo no que diz respeito às oportunidades e oferta de ensino. Expandiu-se o número de matrículas, estendeu-se o Ensino Básico, estruturou-se a máquina educacional para atender a uma sociedade de massa. Contudo, as mudanças feitas denotam que as classes dominantes brasileiras, presentes na área de Educação, não conseguem uma fusão político-democrática, portanto, naturalmente conflitiva, em se tratando dos interesses presentes no setor educacional. O Estado seria consolidado como disciplinador das relações de classe e institucionalizado como autoridade democrático-civil.

Agrava esta situação, o fato de os agentes dominantes na Educação equacionarem a política educacional mediante poder pessoal, agindo como gerentes e administradores dos assuntos societários gerais, de forma clientelista e corporativista, dentro dos órgãos responsáveis pela Educação em níveis federal, estadual e municipal. Caracteriza o comportamento desses agentes a linha que eles adotaram privilegiando o ensino universitário e de pós-graduação, fazendo com que, também a esse nível, o capital privado garantisse seu espaço no MEC e as verbas contemplassem, com maior empenho, as Universidades (70% do orçamento federal da Educação).

A necessidade de acelerar o processo de desenvolvimento fez com que os governos pós-64 começassem pelo fim, isto é, pelo ensino superior. Existia um potencial de trabalhadores de nível médio, aptos a uma qualificação mais específica, ou seja, havia uma potencialidade

de mão-de-obra disponível para uma reciclagem capaz de aumentar suas possibilidades profissionais.

Como resultado, a abertura para o ensino superior, começando com a reforma e ampliando o número de instituições, permitiu um certo afrouxamento nas reivindicações das camadas médias por melhores oportunidades.

Isto fez com que o igualitarismo, proposto na política educacional, não resultasse em igualdade frente à Educação. O Brasil ofereceu Educação em massa à maioria da população e criou o segundo sistema universitário e de pesquisa do mundo; porém, 25% dos habitantes continuam analfabetos e o sistema público de Educação Secundária oferece Educação atrasada para pobres, reproduzindo a mesma desigualdade de oportunidade social do País(22). A garantia dada pelo Estado, através da racionalidade técnica e administrativa, no que dizia respeito ao alcance das metas finais, não foi obtida. O Estado planejou para que todos pudessem galgar posições superiores na sociedade, em função de sua capacidade individual e, para que isso se realizasse, criou todas as condições. Para o capital, o Estado ofereceu recursos e infra-estrutura; para o trabalho, multiplicou as oportunidades de ascensão, na medida em que garantiu, pela escola,

(22) Esta mesma perversidade aparece completando um círculo, quando se sabe que 90% dos professores das escolas de 1º e 2º graus públicos são oriundos de faculdades particulares, as menos qualificadas. No ensino privado a situação é um pouco diferente, mas não melhor, já que há uma desqualificação geral da profissão, carreando para ela os elementos temerosos de enfrentar a competição no mercado de trabalho. Desta forma, todo ensino é contaminado pela desqualificação. Mesmo que melhorem os salários, o círculo é tão vicioso que não se recupera a qualidade por não haver formadores gabaritados. In Seminário "Rumos para a Educação". Ilhéus, 1985 - Coordenação Marilda Martins Monteiro.

pela universidade, a difusão das oportunidades e privilégios. Assim, ele transferiu ao trabalhador a responsabilidade de sua própria situação, dissolvendo a responsabilidade dos agentes econômicos e políticos da sociedade.

A política educacional, a partir desses anos, expande-se, em termos de atendimento e serviços, num enfoque universalista. Entretanto, na execução destes, não é redistributivista, porque conserva a estrutura atrasada do nosso desenvolvimento, onde a extensão do ensino básico, a expansão das matrículas e a descentralização carregam, via centralização, autofinanciamento e privatização, as distorções de uma Sociedade Civil irrealizada e já absorvida pela Sociedade Política dominante, estreitamente ligada a um desenvolvimento concentrador de renda e riqueza. Avançou-se na Educação, em termos de uma ratio, de um sistema, de um padrão e de um perfil de intervenção no setor que trouxe a positividade, por ser a argamassa, onde novas propostas e discussões encontrarão seu ponto de partida. Qualitativamente, porém, esta ratio está longe de realizar os princípios de universalidade e equidade, porque na Educação transparece o Estado que trata a res publica como coisa privada, onde a sustentação ideológica das lutas pela extensão dos direitos sociais faz-se de forma parcelada e categorizada por parte dos demandantes e das demandas.

Não se pode negar que o sistema procurou atingir a harmonização de todos os segmentos da sociedade pela adesão ideológica. Nessas circunstâncias, a possibilidade de oferecer condições superiores de trabalho e de ganhos a parcelas das classes baixas, que ascenderam a condições superiores de trabalho mediante sua formação profissional adquirida na escola, representou um discurso eficiente, convencendo o trabalhador da potencialidade das oportunidades que o modo de produção capitalista oferece a todos.

Se assim é, deve ocorrer igualmente a formação da contraconsciência e, portanto, da luta, quando a expectativa não se concretiza. E é nessa medida que se pode entender que a contradição não é um dado externo, mas interno ao próprio projeto de desenvolvimento, e que, na formulação da política educacional, o projeto pode gerar a contradição na própria implementação do desenvolvimento e do plano educacional.

A política educacional, que teve um aspecto voltado para a formação e preparação de recursos humanos exigidos pelo sistema produtivo, acabou por se converter em fonte de pressão sobre o mercado de trabalho, reduzindo as possibilidades de negociação nesse mercado.

Diante de uma oferta maior do que a procura, a tendência do próprio mercado é a ativação da hierarquização e a diferenciação do valor do trabalho, em função de exigências que se colocam no interior do processo. O sistema produtivo tende a absorver progressivamente um menor número de trabalhadores altamente especializados e um maior número de trabalhadores com baixo nível de qualificação.

Hierarquizado o trabalho, estabelecidas as diferenciações no mercado de trabalho, em função de maior ou menor qualificação, a escola acaba por contribuir para a reprodução das relações hierarquizadas e diferenciadas desse mercado de trabalho. Isso recoloca um outro tipo de diferenciação entre as escolas: as que oferecem possibilidades de melhor qualificação e as que oferecem menores possibilidades de formação e qualificação profissional.

Em outro nível, e por outros caminhos, reproduz-se a diferenciação criada pela escola de formação profissional e pela escola secundária anterior à Lei de Diretrizes e Bases, que mantinha o ensino nos rígidos quadros das classes sociais. Escola que oferece

formação inferior para trabalhadores e escola de formação superior para as elites.

Num balanço da trajetória dos anos 50 até o final dos 70, o padrão de atendimento educacional foi ampliado. A falta de qualificação foi o principal motivo da não-superação do princípio do mérito e igualmente preservou a reprodução da hierarquização social. A marca dual de inclusão/exclusão foi reafirmada deste modo, ficando, portanto, distantes os princípios universais de uma política democrática.

No período, houve transformações fundamentais do próprio Estado quanto às suas funções, estrutura e legitimidade. As funções estatais ganharam características de distribuição de serviços sociais securitários, não limitadas à assistência de emergência.

O Estado não atuou na anomia da sociedade. Legitimou a desigualdade. Acabou por reforçar as diferenças de renda e de condições sociais e compôs um quadro de radical transformação da armação institucional e financeira da política social. Foi o período em que se organizaram os sistemas nacionais públicos de forma coesa, não tão fragmentados e socialmente seletivos como nos períodos anteriores, devido às exigências dos acelerados processos de industrialização, urbanização, transformação social e alteração do padrão tecnológico e de desenvolvimento. O esforço para fazer avançar a base industrial pesada requeria que fosse suprida a ausência de concentração de capital, aplacada a luta de classes e completada a criação dos principais setores para o avanço do departamento de bens de produção.

Ficou patente que a forma de intervenção do Estado era decisiva. O Estado funcionou como aglutinador de um processo de monopolização do capital no âmbito da economia; com isso, procurou viabilizar, direta ou indiretamente, o avanço do capitalismo. O

Estado praticou uma recessão calculada. Atuou, meticulosamente, estruturando a concentração de capital, que, até então, se dera de forma desordenada. Aos contemporâneos, esta ação não era clara, mas, na prática, se vivia um processo de recessão, cujo sentido maior foi o de preparar as bases institucionais para uma nova etapa do desenvolvimento. Os anos 70 fizeram-se sob o padrão de organização de concentração de capital, oriundo de 64, que já apresentara, em fins de 70, indícios de esgotamento e crise nos aspectos organizacionais, financeiros e sociais.

O sistema de política social, no Brasil, reproduziu a desigualdade preexistente na sociedade - o desenvolvimento se fez através de um crescimento que pôs de lado grande parcela da sociedade, que a penalizou com medidas de arrocho salarial e concentração de renda. Conseqüentemente, são escassos, na política social brasileira, os aspectos redistributivistas e igualitários. Por isso, a relação Estado/Mercado reveste-se de frágeis mecanismos corretores, gerando em termos classificatórios um padrão de proteção do tipo meritocrático-particularista, ou seja, baseado na renda e nos postos de trabalho, por isto seletivo. O Estado encontra uma forma peculiar de arranjo de interesses de classe, o clientelista-corporativista.

I.3 A DÉCADA DE 80 NA EDUCAÇÃO: A DESCENTRALIZAÇÃO COMO UMA ESTRATÉGIA DEMOCRATIZANTE.

Se no Brasil, os anos 30 foram modeladores dos traços de uma política social, em termos de padrão e de perfil, o período que se abre a partir dos anos 70 faz com que estes traços se acentuem e se

iterem, já que se inicia um processo de desconcentração. Tendências universalizantes foram sendo introduzidas, ampliando as possibilidades de acesso aos subsistemas. Houve expansão mecânica do sistema e de oferta de serviços.

Contudo, ainda estavam longe de características do tipo institucional redistributivista, porque não constituía objetivo da política social dos anos 70 a distribuição da renda. Com essa mesma linha, a consolidação institucional dos anos 70 expandiu-se no início dos anos 80 e somente a partir de 84/85 abriu-se para uma reestruturação que buscava algo novo - a descentralização.

Todas as análises e os esforços empreendidos por mudanças nas décadas anteriores, no que tange à Educação, pareciam estar encontrando as condições para as suas realizações, basicamente porque o autoritarismo e o centralismo com o qual a coisa pública vinha sendo tratada estava sendo posto em xeque pela sociedade e pelos políticos. O monopólio governamental da iniciativa político-institucional estava sendo contestado pela tentativa da construção democrática; a necessidade de descentralização de decisões e de execução das políticas sociais era um fato primordial, visto a rejeição do autoritarismo significar a expectativa de novas condições de vida. O espaço das lutas na política social deslocou-se para as lutas políticas que procuravam alterar a lógica modernizante-conservadora do Estado Autoritário dos anos 70.

A reformulação da atuação do Estado fazia-se urgente porque olhada pelos parâmetros de justiça e equidade, a política social manifestava-se ineficiente, com políticas descontínuas no tempo, heterogêneas e mesmo carente de definição de uma política geral para o País. Para tanto, havia necessidade de ser montada uma estratégia de intervenção social que procurasse ultrapassar as restrições financeiras, reordenar o perfil de intervenção social, através de

profundas reformas: tributária, financeira, reorientação do gasto e reforma administrativa. Para tanto, havia necessidade de uma política ativa de desenvolvimento econômico com geração de níveis adequados de emprego, elevação salarial e desconcentração de renda que atendessem às fortes demandas da população.

As forças progressistas denunciaram o déficit social e requeriam para resgatá-lo uma nova concepção de justiça redistributivista, que fizesse frente à crise que causava redução de emprego, salário, provocava número maior de saques pelos desempregados e inviabilizava a continuidade de alguns subsistemas.

Deste período, o primeiro movimento de alteração representativo, no tocante à centralização das decisões do governo federal e suas conseqüências, deu-se no plano de governos estaduais.

Em 1982, o partido de oposição elegeu governadores nos estados de maior peso no País, os quais associaram às liberdades democráticas a necessidade de profundas mudanças nas condições sócio-econômicas da população e a busca de identificação de um novo padrão de intervenção social. Isto não dissociou democracia política e democracia social, pois, sem redução das desigualdades de renda, da pobreza e da miséria absoluta seria difícil a construção democrática.

Fazendo críticas ao modelo econômico-político-autoritário e centralizador, em São Paulo, o governo Montoro montou uma estratégia em cima de três pontos: promover a descentralização do processo decisório, estimular a participação da população nas questões de seu interesse e privilegiar a criação de empregos. O novo governo assumiu estas propostas, num momento em que a crise econômica colocava-se como grave empecilho a ser enfrentado. O ICM encontrava-se restringido pela diminuição geral da atividade econômica e resultava em escassez de recursos públicos frente à crescente demanda social, na crise pelos serviços básicos, especificamente a Educação.

procurando fazer frente a esta situação, o Governo posicionou-se criticamente em relação à administração do Estado centralizador e propôs, em termos locais, para sua gestão, a descentralização das decisões administrativas através de medidas concretas, como o aumento relativo das despesas na área social e apoio aos municípios. Para tanto, aproveitou-se dos instrumentos que o próprio governo federal havia criado no aparelho administrativo e buscou novas formas de atuação. Ver-se-á, agora, como isto foi se processando na área educacional.

A reestruturação da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, em consonância com as reformas do governo federal em 1976, já subordinava o serviço da educação pré-escolar à Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, que tinha a responsabilidade de elaborar o modelo para a pré-escola. Nesta linha, a pré-escola seria mantida pelo Estado e pelos municípios e com isto abriu-se o germe da estruturação de um padrão de intervenção descentralizado. Este vai encontrar, em 81 e 82, condições mais favoráveis, políticas e administrativas, para sua implantação. Na administração desenvolvida de 1982 a 1986, intensificaram-se as ações para a municipalização da pré-escola através do governo de oposição.

Diante disso, a ação do governo, em termos de descentralização, na sua vertente de municipalização, encontrou condições legais e instrumentais estabelecidas para poder avançar e propor nos seguintes pontos:

- a garantia da expansão da escolaridade básica, aumentando e diversificando as possibilidades de acesso para as populações das periferias urbanas e da área rural, procurando assegurar-lhes as condições de permanência no sistema escolar;

- a valorização dos recursos humanos, criando condições para a melhoria do desempenho profissional, através de remuneração adequada e de recursos técnicos adequados;
- a descentralização de recursos físicos e financeiros, redefinindo atribuições e competências, redimensionando órgãos e setores;
- a promoção da escola, fazendo com que ela mesma defina seu projeto educacional;
- o estabelecimento das seguintes diretrizes específicas:
 - assegurar o acesso ao ensino regular para a criança que se encontra fora do sistema escolar;
 - dar continuidade às medidas previstas na implantação do Ciclo básico (1ª e 2ª séries);
 - reorganizar o ensino de 1º grau, considerando os resultados obtidos pela implantação do Ciclo Básico e sua avaliação;
 - garantir a continuidade do projeto de reestruturação técnica, administrativa e pedagógica do ensino noturno;
 - ampliar o atendimento do Ensino Supletivo, inclusive na zona rural;
 - avaliar o atendimento dos alunos nas escolas públicas da zona rural e as medidas adotadas para a concretização do Plano Específico para as zonas rurais em 1986.
- Propor no que se refere ao 2º grau:
 - a recuperação das antigas escolas técnicas industriais e agrícolas;
 - a reestruturação e revitalização da habilitação específica do 2º grau para o Magistério;
 - a expansão do atendimento à demanda de 2º grau, mediante aumento da oferta de vagas.

Para o cumprimento dessas diretrizes que conduziriam à descentralização com municipalização e efetivação da ruptura com as formas de centralização, quer do governo federal, quer do próprio governo estadual, via Secretaria de Educação, fazia-se urgente adotar

As seguintes medidas que alterariam o padrão de intervenção na política educacional: expansão da Rede Física Escolar e a reforma administrativa, a municipalização da merenda, a descentralização das construções escolares e a experiência da municipalização do ensino. Para que estas medidas fossem implementadas havia necessidade de uma mudança política.

Então, seria necessário promover a descentralização do processo decisório, onde os pressupostos de um regime democrático não fossem apenas representativo e formal, mas que incluíssem as dimensões do pluralismo, buscando o equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo estaduais, acolhendo as reivindicações populares encaminhadas à Assembléia Legislativa e revendo a instância de relação com o governo federal, quanto ao quadro precário da política social.

A década de 80 abriu-se, propiciando o avanço e o amadurecimento de algumas discussões já em gestação no período precedente. Elas procuravam fazer frente à centralização do governo federal, que conduzia à escassez de recursos e restringia a expansão do ensino fundamental, ao mesmo tempo em que agravava a deterioração da qualidade do ensino.

A ação do novo governo de São Paulo, para que a política educacional se abrisse com novas propostas, caminhou pela necessidade de descentralizar as ações nesta área, buscando o maior número de atendimento.

Nesta direção, o padrão de intervenção do Estado dos períodos anteriores revelou-se ineficiente e ineficaz, porque estava baseado no centralismo e distante da justiça e equidade sociais. Houve no momento (anos 80) a necessidade de nova estratégia de intervenção social, que procurasse ultrapassar a centralização, as restrições financeiras anteriores e o perfil de intervenção social, através de

profundas reformas tributária, financeira, administrativa e reorientação do gasto público. Para que isto fosse possível, sabia-se que era preciso uma política ativa de desenvolvimento econômico, com níveis adequados de emprego, elevação salarial, renegociação da dívida externa e encaminhamento para a desconcentração da renda. Sabia-se também que não era apenas no campo das políticas sociais que a questão social poderia ser resolvida; esta resolução deveria se dar num movimento mais global da sociedade, da economia e do Estado.

O primeiro movimento representativo de busca de alteração, em relação ao quadro insuficiente das políticas sociais, encaminhou-se como crítica à centralização das decisões, por parte do governo federal e aos resultados a que ela conduziu. Este movimento deu-se a nível dos governos estaduais e, em parte, pelos municipais, por meio de pressões de demanda social, agudizadas pela crise de 83 e 84. Isto fez com que se visse com maior transparência a hipercentralização das decisões, de financiamento, das superposições de programas, do clientelismo e do corporativismo presentes na União. No bojo desse processo, unidades de governo tiveram que buscar soluções por intermédio da descentralização de decisões e gestão de programas, elevação de participação popular na produção de bens e serviços sociais e busca de alternativas de baixo custo.

Estes reclamos da sociedade foram incorporados e receberam uma resposta mais acabada e encaminhada para o governo federal, notadamente em 85, pelos documentos produzidos pela Copag (Comissão de Planejamento de Ação do Governo), pelas Prioridades Sociais de junho de 1985, pelo 1º PND e pelas Prioridades Sociais de 86, as quais fazem um diagnóstico e desenham uma estratégia para a intervenção social do governo federal amalgamada nas expectativas estaduais e municipais.

Do ponto de vista do diagnóstico da política social que se refletiu na política educacional, os problemas foram centrados em dois pontos básicos relativos à equidade e à justiça social:

- o padrão de financiamento das políticas sociais: a sua regressividade, a regra do autofinanciamento, a base definida por fundos vinculados, a distorção no destino social de fundos e recursos arrecadados para tais fins;
- o padrão organizacional: a centralização, a burocratização, a fragmentação institucional, a superposição dos órgãos e programas e as suas decorrências (demora no curso dos recursos, custos elevados da máquina e dificuldade para se atingir as clientelas específicas dos programas).

Quanto à estratégia decorrente deste diagnóstico, atuou-se de duas formas:

- implementação dos Planos de Emergência para o combate à fome, ao desemprego e à miséria;
- grande reformulação do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

As balizas para esta estratégia fundamentaram-se na:

- descentralização com vertente municipalista;
- integração dos serviços e equipamentos sociais a nível local;
- participação popular nos processos de decisão, implementação e controle das políticas sociais;
- concepção alternativa de organizar e distribuir bens e serviços sociais, correndo paralela à máquina burocrática, através de várias formas.

Estes últimos pontos básicos eram novos, na medida em que compunham um corpo uníssono, uma nova configuração de intervenção

social; porém, no caso do setor da Educação, esses parâmetros e princípios vinham se fazendo presentes desde os anos 75, pela denúncia de falta de recursos e de deterioração da qualidade de ensino. Eles eclodiram no primeiro governo civil, após 20 anos de autoritarismo militar, pela vertente da democracia participativa e da descentralização-municipalizante. Esta se utilizou dos avanços do MEC, abertos em 1975, pelos Programas de Projetos de Municipalização e até 1986, o governo desenvolveu 12 programas e projetos que procuram viabilizar a descentralização.

O Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Pró-Município) havia sido implantado em 1975, com o objetivo de favorecer a expansão e o aperfeiçoamento do ensino do 1º grau, administrado pelo município, com a articulação entre estados e municípios, em consonância com a proposta de municipalização inserida na Lei nº 5.692/71, de Diretrizes e Bases. A importância desse Projeto deveu-se ao fato de ele prever a criação, em cada Secretaria de Educação, de equipes técnicas para acompanhamento do trabalho nos municípios, propiciando as reformas que o governo de oposição vai procurar implantar.

O Pró-Município na sua trajetória de idas e vindas na realização da municipalização foi retomado em 1981, propondo a transferência de recursos diretamente para os municípios. Embora desativado, em 82, a partir de 83 ganha novos contornos ao definir a aplicação de 25% da cota federal do Salário-Educação, através do Decreto nº 8.874/83 para os municípios. Apesar de, neste momento, o governo federal estar ainda presente e atuante de forma centralizadora e autoritária - porque, por meio do Pró-Município, o MEC relacionava-se com os municípios, sem a intermediação das Secretarias de Estado, preservando seus interesses políticos e eleitoreiros - não há dúvida de que ele trouxe um avanço na

descentralização, dando uma estruturação à atuação do município na educação. Ele definiu de maneira mais transparente o perfil de intervenção do Estado na área de Educação, mesmo que, do ponto de vista estrutural da política educacional, não representasse o desmonte dos entraves da centralização e permitisse avançar, celeremente, para eficazes mecanismos de maior igualdade de atendimento.

Ao definir a aplicação de 20%, no mínimo, da receita tributária municipal no ensino do 1º grau e a aplicação de no mínimo 20% do Fundo de Participação do Município, na função Educação e Cultura, ele montou o arcabouço legal e financeiro do papel essencial do município no ensino do 1º grau. Reforçou o papel deste, colocando a exigência da existência do Estatuto do Magistério, do Conselho Municipal de Educação e da Comissão Municipal de Educação e fixando os canais que permitiram ao governo de oposição se respaldar para a sua proposta de municipalização.

Se do ponto de vista de uma configuração de linhas e atuação do Estado, o Pró-Município pode ser olhado sob o aspecto da positividade na descentralização da Educação, porque ele definiu marcos de uma política, é preciso lembrar que ele esconde o outro verso da moeda com o qual o MEC atuou no período autoritário na descentralização. O autoritarismo centralizador presente na Educação, representativo de alguns interesses, fez com que fossem desqualificadas as secretarias estaduais de Educação, na intermediação do Pró-Município entre União e municípios e fez da quota de 25% do Salário-Educação uma positividade que tinha um lado negativo, porque foi uma decisão sem consulta, a nível dos estados, uma decisão centralizada.

Neste cenário, apesar do compromisso explícito dos governos estaduais e de alguns municípios, com o restabelecimento das

instituições representativas, a adesão ao movimento participativo e à descentralização na Educação manifestava, por parte do governo federal, uma resistência às mudanças que se processavam sem o seu acordo.

O Pró-Município revelou esta faceta, e quanto a descentralizar de fato, a atuação do governo federal era medida politicamente, dentro dos interesses elitistas que o compunham. Isto fez do período de abertura um período em que o Estado, via política educacional, revelasse a manipulação pelo clientelismo. Através do Pró-Município, o MEC beneficiava estados e municípios que não colocavam empecilhos aos seus interesses políticos, fazendo com que o fluxo do Salário-Educação fosse dado ao município e revertido em instrumento de tráfico político para o governo federal.

Por estas razões e para além das próprias dificuldades educacionais locais, o governo de oposição em São Paulo teve, na sua gestão, de enfrentar a distância entre a sua intenção e o seu gesto. Razões para isto não faltaram, na medida em que, a partir de 83, a ingerência do MEC se fez mais notória, por este não ter montado um sistema com a Secretaria de Educação, dentro de um contexto mais democrático. Houve regiões de conflito entre estas instâncias de poder educacional e com os municípios.

Pelo Decreto nº 8.8374/83, o governo federal manipulou a quota do Salário-Educação, descartando os governos estaduais e desrespeitando as instâncias de poder. Esta mesma atitude de sobreposição pelo MEC pode ser constatada quanto à aprovação dos projetos municipais. Foi apenas como formalidade que aquele incluiu a exigência de integração dos projetos municipais ao Plano Estadual e à aprovação do Conselho Estadual de Educação.

Para aprovação dos seus projetos, os municípios ficavam à mercê dos interesses do MEC, pois nem sempre ela era condizente com

as necessidades reais da Educação nos municípios, referentes ao 1º grau. Esta centralização do MEC, criou empecilhos para a participação, quer dos agentes diretos da área educacional, quer da clientela, acabando por transformar em mera formalidade a exigência de criação dos conselhos municipais e das comissões municipais, que deveriam ser constituídos por segmentos interessados na questão educacional.

A respeito do período, somos levados a ver que as instituições vigentes passavam por uma reformulação de fachada, preservando e reproduzindo seus interesses, através de gargalos de influência presentes nas máquinas gerenciais locais e regionais. A montagem que o governo federal, através do MEC, praticou revelou que, de fato, não se permitiu o questionamento da representação dos distintos interesses, pois, eliminando as diferentes instâncias de poder, esvaziando a representação de fato das comissões e conselhos e ligando diretamente os municípios ao governo federal, este estava descartando a entrada de novos atores coletivos e conservando o seu tráfico de influência.

Destarte, acatou e ao mesmo tempo resistiu ao movimento democratizante, com descentralização e municipalização, por meio de uma liberalização controlada que se explicitou da seguinte forma: do lado do governo federal, um movimento pelo alto que impediu a descaracterização da sua dominação e reafirmou suas práticas excludentes e exclusivistas; do lado dos governos de oposição, impuseram limites às ações inovadoras programáticas porque não eram capazes de pensar e executar as mudanças pretendidas: democratização na máquina administrativa e mecanismos institucionais, através dos quais os diferentes órgãos de representação dos grupos da população pudessem influir.

No caso do governo do FMDH, no Estado de São Paulo, a ênfase participativa e descentralizante esbarrou nas dificuldades de alterar os mecanismos e os organismos responsáveis por uma modificação do padrão de intervenção social. Para que isso ocorresse, o movimento pela descentralização deveria ser mais amplo, envolvendo, fundamentalmente, uma alteração do próprio Estado brasileiro, que não mais vetasse o direito à plena cidadania àqueles que não fossem da classe dominante.

Nessa perspectiva, o que se observa é que a liberalização foi encarada, pelos governantes, apenas como instrumento para solucionar os problemas criados pelos impasses do modelo econômico, dividindo com a sociedade o ônus da crise, ao mesmo tempo que os direitos civis da população foram encarados como concessão ou outorga. Nesse cenário, a Transição Democrática não nasceu de rupturas profundas entre estratos sociais, mas de um processo de convergência de classes e elites dominantes em busca de realinhar posições.

Nesse processo, o Estado expressou em seu discurso um uníssono com os reclamos da sociedade e com os governos de oposição, porém, em nível dos fatos, o que hoje se constata seria o não-cumprimento das suas propostas.

Positivamente, o discurso oficial sobre a questão social incorporou a descentralização na sua forte vertente municipalista, a integração dos serviços e equipamentos sociais em nível local, a participação popular nos processos de decisão e a implementação e controle das políticas sociais.

Dentro desta visão, o MEC mapeou os problemas estruturais da área da Educação e elaborou medidas para encaminhá-los. Para tanto, a aprovação da Emenda Calmon aumentou os recursos destinados à Educação e o MEC teve seu orçamento alçado ao segundo orçamento do governo e ao primeiro da área dos ministérios sociais. O Decreto-Lei nº

7.348/85, regulamentando a Emenda Calmon, vinculou a aplicação de nunca menos de 13% dos impostos da União e 25% dos estados, Distrito Federal e municípios para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Mesmo tendo sido substancial o aumento do orçamento da educação através desse decreto, para procurar superar os problemas crônicos educacionais, ele esbarrou com amplas dificuldades. Os impasses para a solução da crise econômica, a crise de sustentação partidária e de credibilidade da Nova República somados às deficiências crônicas da Educação brasileira, que exigia soluções diferentes em municípios diferentes, acabaram por transformar a Lei Calmon numa arma de dois gumes. De um lado ela beneficiava o orçamento da Educação e, de outro lado, os municípios brasileiros impactados pelas disparidades do desenvolvimento regional viam-se tendo que alocar parte substancial do seu orçamento, em período de crise econômica, na Educação e com isto ter de abandonar outras áreas sociais carentes. Como não se concretizava uma saída para a crise econômica, criava-se um círculo vicioso para a questão social, para a Educação, que via o redirecionamento dos seus problemas obstaculizados, também pela ausência de retomada de crescimento que, se ocorresse, poderia vir a tornar saudáveis os orçamentos municipais e melhor viabilizar a descentralização e municipalização da Educação.

Todos estes problemas atravancaram os governos estaduais eleitos em 82 no processo de descentralização e municipalização na definição das instâncias de competência, além do que, no caso particular de São Paulo, não havia homogeneidade e consenso entre o próprio governo quanto à forma de realizar esta proposta com participação. A ação da política educacional, neste caso específico, refletiu mais prioridades governamentais definidas previamente, em relação aos usuários dos serviços, do que as reais condições educacionais municipais.

Por isso, os avanços deste período, em torno das discussões e debates sobre as transformações educacionais, tiveram dificuldades para se concretizarem e se efetivarem na prática da descentralização da Educação. O exemplo dessas dificuldades aparece claramente no programa do MEC/85, de Educação para todos. Quanto à sua operacionalização, este programa afirma a necessidade de criação das comissões municipais de Educação. Estas teriam o papel de canal de ligação entre a instância federal e a municipal no processo de descentralização com participação e seriam constituídas por segmentos interessados na área educacional. Apesar disto, as propostas formuladas pelo MEC não chegavam a alterar a estrutura de coordenação e controle e tampouco democratizava de fato a política educacional, alterando seu perfil através do princípio de participação social-política necessário para a solução dos problemas da Educação.

Quanto ao âmbito estadual da política educacional, os entraves também se apresentavam mediante a dificuldade de encontrar uma forma de incluir, participativamente, os agentes e os usuários finais dos serviços de Educação. Por um lado, porque os impactos democratizantes na Educação foram restringidos pelo funcionamento dos órgãos públicos envolvidos na área educacional; por outro, devido ao esvaziamento financeiro, desde 66, com a reforma tributária, redutora da participação relativa dos estados e municípios e também devido a uma tradição de não-participação nas políticas sociais. A crise econômica que afetou o parque industrial do Estado de São Paulo fez com que, na Educação, o biênio 83/84 sofresse restrição de gastos e a dimensão política mais geral não concordasse, em termos das políticas públicas, com a combinação definitiva da participação e descentralização.

Frente a todas estas marchas e contramarchas, o caminho percorrido pelo padrão de intervenção, na área de Educação no Estado

de São Paulo, conseguiu esboçar um desenho que, para além dele, refletiu a dificuldade da própria política nacional brasileira da educação: a separação existente entre a formulação de uma proposta geral coerente e a dificuldade de realizá-la na prática, ante a multiplicidade e heterogeneidade dos problemas concretos de uma sociedade civil, que pouco avançou na sua própria organização educacional, alterando os rumos da política desta área.

Procurando qualificar um pouco mais, pode-se dizer que os critérios de justiça e equidade na Educação ficaram mais como penhor intencional na ação da descentralização e municipalização do período, do que resultantes em ações concretas, fazendo com que o acesso social aos bens e serviços dependessem mais do favor, do clientelismo, do corporativismo do que da cidadania, disfarçando, através daqueles, a violência que reina na esfera da produção e que se reflete na própria política educacional. O campo social aparece, pois, por meio das formas de realização do Estado do Bem-Estar que postulam a justiça e a igualdade, mas que se revelam, pela prática das benesses e da exceção, em lugar da regra, como pode ser verificado na efetivação do Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal, o qual, propondo a descentralização do ensino, atuou manipulando as influências e, por isto mesmo, a nenhum dos lados (Estado/Município) interessou denunciar a outra.

Foi dentro deste quadro de dificuldades em romper a cumplicidade assegurada entre as partes que a gestão de oposição, eleita em 1982 no Estado de São Paulo, teve que buscar novas soluções de como melhorar a qualidade do ensino público, através de propostas que começaram a ser implementadas na segunda metade de sua gestão:

ciclo Básico, Projeto Ipê, Programa de Formação Integral da Criança (PROFIC), Valorização do Ensino do Segundo Grau. (23)

Todos estes programas procuravam traçar a linha de uma política estadual que realizou a articulação maior da ação governamental no campo da Educação, buscando, por meio da agilidade administrativa, incorporar alterações que permitissem:

(23) Projeto Ipê - Visava ao treinamento e o aperfeiçoamento dos professores, principalmente daqueles que estavam envolvidos com o ciclo básico, através de uma operação de multimeios (impressos, telepostos, rádio e televisão - Rádio e Televisão Cultura). Foi desencadeado pela Secretaria da Educação, em 1984. PROFIC - Programa de Formação Integral da Criança, foi instituído pelo Governo do Estado em 1986, envolvendo as Secretarias de Educação, Saúde, Promoção Social, Cultura, Esporte/Turismo e a Secretaria do Trabalho. Tinha em vista a formação integral da criança, requerendo a ampliação e o aprimoramento das instituições que educam e protegem as crianças de zero a sete anos, objetivando a redução da evasão e a porcentagem de marginalidade.

Ciclo Básico - Foi projetado em 1983 e implantado no início do ano letivo de 1984 e tinha por fim combater o alto grau de evasão e reprovação, fazendo com que a 1ª e 2ª séries do primeiro grau se transformassem em um único ciclo, onde não existisse reprovação até sua conclusão.

Valorização do Ensino do Segundo Grau - Ao longo de 1985, foram realizados quatro projetos com o propósito de influir na qualidade do ensino, especificamente, nas escolas profissionalizantes:

- Recuperação das antigas Escolas Técnicas Industriais e Agrícolas;
- Reestruturação e revitalização da Habilitação Específica de 2º Grau para o Magistério.
- Construção e implantação da Política Educacional para a reorganização do Ensino de 2º grau.
- Educação Especial no 2º Grau (voltada para crianças com deficiências mental, física, visual e auditiva).

- criar condições efetivas para a alfabetização dos ingressantes mediante uma alternativa pedagógica para o ensino de 1º grau, procurando adaptar o currículo escolar ao desenvolvimento do aluno;
- divulgar a proposta do Ciclo Básico para a rede, através de uma operação de multimeios;
- redefinir a função da escola que, além de se dedicar à instrução da criança, deveria se transformar também em instrumento de proteção a ela;
- estabelecer o Plano de Municipalização da Merenda.

Mesmo não sendo a prioridade da gestão peemedebista de 82, o Ensino de Segundo Grau foi contemplado com quatro projetos, cujo objetivo era influir na qualidade do ensino ministrado e nas escolas profissionalizantes. Pondo-se em uníssono com as diretrizes federais da Educação, quanto às suas prioridades e proposições, o governo paulista tentava avançar para a universalização do ensino do 1º grau e realizar sua concepção de democracia política e social.

Contudo, as tendências universalizantes e a extensão da obrigatoriedade da Educação básica para oito anos, que ampliam o direito da cidadania, sofreram também neste período de ausência de possibilidade de controle da sociedade civil sobre o Estado, em decorrência da fragilidade das nossas instituições políticas. Isto tudo se deu devido ao fato de 1985 e 1986 terem sido anos eleitorais e os grandes interesses políticos terem utilizado em seu favor o poder do Estado, do ponto de vista legislativo e da distribuição dos fundos públicos.

As vontades individuais travestiram-se de vontade geral, porque este processo estava mediado por um jogo político, onde os indivíduos se constituíram por relações de reciprocidade e processos de identificação, tendo em vista ocuparem posições estratégicas de

gando nas instituições, como partidos, órgãos legislativos e executivos e o aparelho do Estado. Isto fez com que, neste jogo, a democracia representativa e participativa que o Governo Montoro propunha, ficasse à mercê do tráfico político de favores.

A política estadual de Educação para se fazer de nova qualidade e implantar-se, enquanto descentralizada e municipalizada, teria que, para além dos seus próprios problemas da área, enfrentar o fato de que a autonomia municipal, até então, reduzia-se à exclusiva administração da máquina local, a qual funcionava com recursos dos financiamentos, submetendo-se ao Estado unitário. O jogo do poder não havia mudado e os serviços da Educação acarretariam ônus, continuariam às expensas das transferências federais do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, às quais acabavam se tornando vinculados. O Estado continuava e se constituía numa poderosa alavanca de direcionamento e repasse de verbas para os municípios, às vezes obstaculizando as ações estadual e municipal.

Não fosse suficiente ter que enfrentar esta questão, o municipalismo democrático sobre o qual se fundamentava o governo de oposição, para a efetivação da descentralização, necessitava de uma sociedade civil organizada em âmbito local, com movimentos comunitários ativos, tendo, para tanto, de dismantelar o municipalismo oligárquico e manipulador (24).

Os interesses gerais descentralizadores, em antagonismo com o poder central, foram uníssonos, mas as dificuldades em relação ao diálogo local, também não deixaram de se fazer presentes, apresentando uma diferença de interesses e objetivos que nem sempre o poder estadual pôde ou conseguiu equacionar, obstaculizado pelo tráfico de influência nas diversas esferas do poder. Neste jogo, a

(24) In: Revista Cepam, nº 1.

ação política correu o risco de se restringir à mera reivindicação de necessidades materiais, exclusivamente locais, perdendo o conjunto maior que uma política educacional deveria sintetizar, enquanto visão de mundo que se concretizava, via ruptura da dualidade centralização e descentralização.

O desmonte da centralização e da descentralização que vem do centro e é regulada constituiu, assim, um problema a ser equacionado em diferentes níveis, tempos e espaços e que necessita, ainda hoje, ser rompido para a própria operacionalização das administrações municipais. É fundamental, para isto, a democratização da sociedade brasileira enquanto superação do poder de mando e de manipulação, que fazem da política social o reino do clientelismo e do corporativismo.

Capítulo II

A Descentralização em Questão:

A Municipalização da Educação
no Estado de São Paulo

II.1 O LOCUS MUNICIPAL

As propostas e ações para o setor da Educação, em âmbito estadual, no período que está sendo examinado (1982/89) organizam-se em torno de pontos que valorizam o município como lugar de competência executiva.

Muitas das funções da Secretaria de Educação foram descentralizadas, atribuindo, deste modo, responsabilidades efetivas às Divisões Regionais de Ensino, formulando e implementando Planos Conjuntos Estado-Prefeituras, visando, com isto, iniciar um processo de regionalização e/ou municipalização do ensino pré-escolar e de 1º grau. Os meios requeridos para este processo foram, inicialmente (1982), a reestruturação da Companhia de Construções Escolares, a descentralização da merenda escolar, a regionalização dos concursos para o magistério e a aprovação de um novo estatuto do magistério. Todos estes pontos foram colocados como fundamentais para a instauração de uma educação de nova qualidade, justa e universal, que deveria responder aos novos tempos que exigiam o pagamento da dívida social.

As condições pareciam revelar-se propícias, porque a política social esboçada pela Nova República dizia querer marcar o início do processo de transformações estruturais profundas, com a presença de interesses diferentes e divergentes, que se constituiriam nas bases consensuais para as grandes reformas, tornando mais denso o processo democrático de reestruturação da área social. Para tanto, no nível das idéias, deveriam ser abolidos a fragmentação institucional, o gigantismo da máquina administrativa, o burocratismo que causava ineficiência e ineficácia, a demora na alocação e aplicação dos recursos, a ausência de mecanismos de controle e avaliação dos

programas, a instabilidade e descontinuidade destes programas e a autonomia municipal. Esta deveria ir além da mera condição administrativa da máquina local e assumir o gerenciamento dos seus problemas.

Inserido neste contexto e com este horizonte, o processo de descentralização e municipalização da educação no Estado de São Paulo, a partir de 1982, foi posto em curso como uma forma de atuação que deveria vir a contribuir também para a democratização das estruturas de um Estado federativo, crescentemente democrático. O locus municipal entendido puntualmente, ou em forma regionalizada, seria o espaço político-administrativo essencial para este acontecer. Ele abriria oportunidade tanto para a ação da comunidade, nas suas manifestações de reivindicação, quanto para assegurar um padrão que a integraria à cidadania e preencheria, na educação e em outras políticas sociais, o grau de universalidade e equidade necessárias. A estratégia deveria ser procurar alterar, de fato, o grau de dependência dos Estados e Municípios com a União, que havia marcado o País até então. Esta estratégia faria com que as massas populares não fossem apenas receptoras de decisões procedentes de estamento técnico-burocrático.

A municipalização da política educacional deveria, pois, ser colocada no ponto justo da sua fundamental importância: buscar ser uma das vias de democratização da sociedade, por meio do envolvimento das bases locais no processo de Educação. Dentro desta concepção, poder-se-ia caminhar para um sistema institucional-redistributivista para essa política, que trataria de conciliar princípios universalistas com os direitos sociais, expressando-se por meio da edificação de equipamentos educacionais, de acesso universal e gratuitamente oferecidos a todos.

Contudo, em nível da realidade, a pretensão de dar, cada vez mais, tudo a todos fazia-se impossível numa sociedade tão desigual como a nossa, onde a linha redistributivista não encontrava condições

políticas de exeqüibilidade. O fato de o país ter se visto envolvido pelo fracasso do Plano Cruzado concorreu para as dificuldades de realização da proposta. Mais uma vez, ficou claro que a marca da transformação no Brasil é a da transição social e política morosa e arrastada, imediatista, preservadora de conteúdo e resistente a mudanças. Por isso, toda e qualquer mudança setorial das políticas públicas tornava-se dificultosa, mesmo quando o apelo às mudanças advinha dos movimentos sociais e da demanda explosiva da população que se fazia urgente atender. Isto porque as alterações de rota deveriam se confrontar com atrasadas elites que têm dado um tom conservador ao conjunto das transformações da sociedade brasileira. Com todas essas ressalvas, pode-se dizer que as legislações educacional, federal e estadual do período avançaram em relação aos períodos anteriores e expressaram a necessidade de atuar sobre o contingente de excluídos sociais. A descentralização municipalizada foi a proposta que permitiu visualizar tal necessidade, porque viabilizou o acesso à educação de novos contingentes abrindo espaços para os debates na área.

As propostas de descentralização e municipalização em âmbito do Estado de São Paulo vão em busca, primeiramente, daquilo que a legislação educacional, desde 70, já considerava como serviços essenciais de assistência educacional. Seu objetivo era assegurar o cumprimento da obrigatoriedade escolar, a pré-escola, a merenda e o transporte e garantir uma nova qualidade, fazendo, porém, com que, neste período, a política educacional fosse marcada, inicialmente, por um caráter compensatório. Isto porque teve que atender, de imediato, não a concepção universalista, da qual era defensora, mas sim a seletiva, dirigida, privilegiadamente, aos grupos mais carentes, pois a situação de miséria encontrava-se agravada no País. As ações para a municipalização da pré-escola de forma universal caminharam em paralelo e se intensificaram através de celebração de convênios com os

municípios, tendo por fim a expansão e o desenvolvimento do programa de Educação Pré-Escolar mediante o Decreto nº 21.810/83.

O município tornou-se o locus de um novo momento da descentralização que vinha sendo processada, na medida em que coube a ele:

- * garantir a continuidade de atendimento das crianças inscritas em 82;
- * providenciar os recursos humanos necessários;
- * responsabilizar-se pela aplicação dos 20% da receita tributária e dos 20% do Fundo de Participação dos Municípios em educação.

Enquanto às prefeituras caberia a operacionalização dos programas, ao Estado competiria a elaboração da proposta pedagógica, a supervisão dos programas e a capacitação de professores e técnicos.

Os recursos para o financiamento desse programa foram advindos do Convênio Anual do Ministério da Educação e Cultura/Governo do Estado de São Paulo (Finsocial) e designados à melhoria do ensino e às construções escolares, às instalações de prédios, às reformas e ampliações. Seu plano de aplicação destinou-se à pré-escola e aos municípios (22 ao todo) conveniados com a Secretaria de Educação. A pré-escola foi fortalecida também, a partir de 82, com verbas do Ministério da Educação, pelo MOBREAL.

Procurando reforçar as condições para a escolaridade, o fornecimento de serviços assistenciais escolares transformou-se num programa emergencial, devido ao agravamento da situação econômica, o que ocasionou deterioração salarial, desemprego, perda de condições de vida, fazendo com que as famílias reduzissem suas condições de compra, inclusive alimentar, resultando em dificuldades diretas ao aprendizado. Por não ser diretamente o fator atuante na distribuição de renda, à política educacional restava agir, compensatoriamente, de formas emergencial e assistencial, fornecendo, além de merenda, atendimentos médico, odontológico, material escolar, transporte e Vestuário.

Toda a legislação educacional, promulgada no início dos anos 80, foi, neste momento, retomada e reativada: o Pronan (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição), o Fundesp (Fundo de Desenvolvimento da Educação em São Paulo), sendo completados com a criação da FAE (Fundação de Assistência ao Estudante) em 1983, cujo propósito era desenvolver programas de assistência aos estudantes, nos níveis da pré-escola, 1º e 2º graus, por meio de ações integradas nas áreas nutricional e didático-pedagógica.

Apesar da grande linha da política educacional, em âmbito nacional, balizar-se pelo Programa Educação Para Todos, o peso da necessidade dos programas complementares à educação eram gritantes, inclusive como condição básica para a própria proposta de seu desenvolvimento. Portanto, a lógica desta política caminhou entre as características assistenciais-residuais e as universalizantes.

O período 82/86 no Estado de São Paulo atuou através da legislação acima exposta, valorizando o papel do município no atendimento emergencial e procurando avançar no processo democrático. Mediante a merenda, procurou elevar os índices de aproveitamento escolar e reduzir os índices de exclusão dos alunos. O governo estadual, pelo Decreto 4.021/24, propôs-se a subvencionar as prefeituras, para que estas se responsabilizassem pela aquisição e distribuição da merenda nas escolas públicas, nos períodos diurnos, noturnos e nas férias, criando o Conselho Municipal da Merenda Escolar, constituído por representantes da Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal, da Secretaria da Educação, das Associações de Pais e Mestres e de produtores e fornecedores locais. As despesas para o fornecimento descentralizado da merenda deveriam ser financiadas pela Quota Estadual do Salário-Educação e por recursos do orçamento-programa do Estado.

Em relação ao transporte, ele encaminhou-se no sentido de propiciar aos alunos da zona rural o deslocamento até o núcleo urbano

o próximo e, assim, assegurar o acesso aos oito anos de escolaridade obrigatória, sendo que, em 1984, no Estado de São Paulo, o programa de transportes atendia a 459 municípios (80,24% dos municípios do Estado).

Quanto à municipalização da pré-escola, esta teve início mediante a Lei nº 5.692/71, mas se concretizou efetivamente em 1981, com a elaboração das propostas de implantação deste serviço pelos municípios. No período de 83 a 86, as ações para a municipalização da pré-escola intensificaram-se via o subprojeto Orientação da Municipalização da Pré-Escola.

A forma pela qual o locus municipal passou a ser valorizado, na sua atuação educacional, foi a conveniada a nível de Estado/Município.

A administração conveniada introduzida neste período de abertura visava desfazer o monopólio governamental da iniciativa político-institucional. Por um lado, tomava o município como base de uma nova federação com competência para administrar suas questões e, por outro, buscava operacionalizar a descentralização e a participação. No repasse dos encargos educacionais para os municípios, procurava não reproduzir os aspectos centralizadores e controladores praticados pela União. Mas foi neste seu caminhar que o ideal esbarrou com o real.

Na forma conveniada, encontra-se ao mesmo tempo uma positividade e uma negatividade em termos de mudança do padrão de proteção social/educacional.

A administração conveniada, enquanto instrumento da descentralização, não deu conta de eliminar os entraves do padrão de proteção social, porque o convênio não foi suficiente para derrubar a dependência dos municípios em relação ao Estado. Porém, via esta administração, também é possível se verificar um avanço, na medida em

que levou os municípios a se posicionarem e a debaterem em torno dos seus novos encargos.

É dentro desta linha conveniada que a Secretaria de Estado da Educação vem, desde 1982, desenvolvendo políticas de descentralização em relação à pré-escola e à elaboração de programas, como a merenda e o transporte escolar. Recentemente, procurou-se estender essas políticas à construção, ampliação e reformas de prédios escolares, repassando recursos às prefeituras.

Hoje, observa-se que o processo de municipalização da educação, para além dele mesmo, foi encontrando ao longo da década de 80 obstáculos à sua realização e mudanças. Se do ponto de vista da sua positividade, ele tem servido para o redirecionamento das prioridades municipais, fazendo com que as gestões eleitas, em 88, colocassem a educação como uma de suas três primeiras prioridades, vários são os problemas político-eleitorais que entravaram e entravam a descentralização e a municipalização da educação. A Constituição de 1988 reviu o papel do município, procurando corrigir a limitação dos impostos municipais e conter o poder do Estado. Ela foi a alavanca de direcionamento de tributação econômica, porque fez com que 47% do total arrecadado (verbas controladas pelo governo federal) fosse automaticamente transferido para os estados e municípios. A simples determinação da Constituição, sem qualquer outra ruptura institucional de base, pode-se perder na inocuidade. O centro das decisões permanece no circuito fechado e intocado do poder, não alterando a cultura clientelista.

Não é suficiente a letra, é preciso uma outra gramática da política, onde a sociedade impulsione o processo de reversão iniciado pela Constituição, para que a diminuição das desigualdades e a ampliação da cidadania concretizem-se na redefinição das responsabilidades públicas, quanto à formulação e à gestão das áreas sociais. A esta questão mais ampla, somam-se os problemas mais

particulares à municipalização da educação, tais como os diferentes interesses presentes, o desconhecimento das realidades locais, o não-saber lidar com a participação no desenvolvimento da iniciativa e competências locais e a inércia para encontrar formas de gestão que não dependam do Estado.

Naturalmente, não é suficiente valorizar o locus municipal e instrumentos para afirmar-se uma educação de nova qualidade. O que está latente a esta questão é a necessidade de alteração de um conjunto de situações político-econômico-social e cultural, além de modificações nos próprios agentes dos setores da política social, para que, de fato, se altere a relação entre a coisa pública e a sua administração, um outro esquema operatório e um outro sistema de regras, a fim de que, a Educação seja descentralizada em critérios universais e equânimes.

É obvio que não basta assumir bandeiras descentralizantes, municipalistas para se ter uma educação de nova qualidade. Convém utilizar-se das alterações dos instrumentos da política educacional. Sem isto, a educação, mesmo através dos novos instrumentos da sua política de municipalização, vai conservar a lógica das práticas das representações e das formas de dominação tradicionais.

A proposta educação para todos, não é suficiente para tornar real a cidadania. O atendimento universal e a municipalização são causas necessárias, mas não suficientes, se não forem desvendados os conflitos e as contradições que o processo de municipalização da educação vem carregando.

Na década de 80, foram discutidos os instrumentos, os recursos e a administração da educação municipalizada, mas tudo isto ainda foi feito de forma outorgada à sociedade, quer pelo Estado, quer pelo município, numa seqüência de queixas mútuas entre essas partes, no sentido de quem deveria atender mais. Neste comportamento foi

conservado o velho ranço brasileiro do favor e pouco de um real avanço democrático.

De facto e de jure o processo de municipalização da educação vem se processando como reflexo dos impasses da própria sociedade brasileira que tenta romper com o autoritarismo, mas não consegue alterar a correlação de forças no aparelho do Estado(1). Por todas essas razões, a área educacional tem dificuldades para se organizar de forma a operacionalizar e propor uma educação de fato, de nova qualidade, que rompa com o velho.

No Brasil, a educação enfrenta o problema de os velhos princípios liberais e republicanos não terem ainda se concretizado e a sociedade brasileira estruturar-se de modo fortemente hierárquico, onde o Estado aparece como fundador do próprio social e as relações sociais se efetivam sob a forma da tutela e do favor.

A década de 80, através da área social, procurou romper com esse estado de coisas, com o pragmatismo, com o tecnocrático e superar os anos do milagre, onde reinava incontestemente a geopolítica do Brasil-Potência Emergente.

Os anos 80 procuraram negar, os parâmetros político-ideológicos, sob os quais, na década de 70, devia se processar a socialização dos cidadãos: uma educação administrada, que visava ocultar diferenças sociais, conflitos e contradições. A década passada procurou contestar essa visão da educação para a massa, preparada pela elite, que substituiu o espaço social concreto, feito de divisões, diferenças, interditos e limitação, por um espaço homogêneo e transparente, aberto a todos e no qual os indivíduos privatizados e isolados ganhavam a ilusão de pertencer a uma comunidade - o Brasil da

(1) Não é por acaso que vem se assistindo nos últimos anos, inúmeras tentativas de confundir descentralização e municipalização, como processos essenciais à democracia.

modernidade(2). Deste modo, a ideologia do Estado Brasileiro no período autoritário livrava-se do fantasma que atormentava a explicação científica do social; isto é, a visão histórico-crítica. Os anos 80 queriam romper com a crença de que o avanço tecnológico e o nivelamento da informação iriam gerar o progresso e a paz. Queriam romper também com o Estado autoritário, que mantinha a educação sob seu controle ideológico, onde a política educacional era o seu instrumento de controle.

Dentro desse prisma crítico, a noção de massa não terá como contraponto sócio-político a noção de elite, que tende a reduzir o social a duas camadas: a baixa, formada pelo agregado amorfo de indivíduos anônimos (a massa), e a alta, formada por indivíduos que se distinguem dos demais pela capacidade extraordinária (a elite), aparecendo na contraposição escola pública (para a massa) / escola privada (para a elite).

O locus municipal, a descentralização e a educação para todos, proposto nos anos 70, dissimulavam na sua política educacional a divisão social das classes como processos de constituição do próprio social, assim como a distinção massa/elite justificava e legitimava a subordinação da primeira à segunda. A ideologia daqueles anos considerava que a elite estava no poder, não só porque detinha os meios de produção, os postos de autoridade e o Estado, mas também por possuir competência para detê-los. A elite detém o poder, porque possui o saber e por isto cria os objetos do saber e, com eles, os instrumentos do poder. Ora, isto significa, por um lado, que a massa está desprovida de saber, é inculta, incompetente, precisando ser guiada, educada, preparada, adaptando-se ao desenvolvimento, à vida nos centros urbanos, com serventia para o trabalho na indústria.

(2) Está-se utilizando a noção de Massa como aquela que tende a ocultar diferenças sociais, conflitos e contradições apresentada por Marilena Chauí in "Conformismo e Resistência", ed. Brasiliense. S.P., 1986, p.28.

É com esta modernidade que os anos 80 quiseram romper, estabelecendo novos laços entre o Estado e a sociedade civil, por meio de formas descentralizadas e municipalizadas com relevo para a participação social. A sociedade teria, pois, que conhecer a cidadania não mais como privilégio de classe, mas como exercício de direitos, fazendo com que a esfera pública constitua-se de fato como pública e não seja mais definida pelas exigências do espaço privado, onde a vontade e o arbítrio dão as marcas de governo e das instituições. A educação de nova qualidade exigiria, portanto, que a própria sociedade civil se reestruturasse e mudasse suas práticas. Desse modo, seria possível romper com o autoritarismo político que se organizou no interior da sociedade como regra e expressão das relações sociais.

Nesse sentido, a condição para a descentralização e municipalização da educação funcionar passou a ser não apenas o privilégio do locus, mas também a conquista da cidadania e o estabelecimento de uma ordem legal, na qual os cidadãos participassem da vida política, implicando uma diminuição do raio de ação do Poder Executivo e o estabelecimento de garantias individuais, sociais, econômicas, políticas e culturais que expressassem direitos e liberdades cívicas.

A década de 80, contudo, não foi uma e homogênea nesse processo; o que se pode observar é que ela teve três grandes momentos: as eleições de 82, que canalizaram as expectativas de democratização e de crescimento do movimento popular, em termos dos estados e dos municípios, as de 86, que propuseram a solidificação democrática, e as de 88, momento em que, pela Constituição, o aparato legal democrático estava pronto para a realização da cidadania.

Mesmo assim, as dificuldades econômicas, políticas e institucionais revelaram um longo caminho a ser percorrido. O agravamento da situação econômica dos últimos anos não tem auxiliado a minorar as desigualdades e a pobreza, nem tampouco tem facilitado uma

nova estratégia de intervenção social. A decisão da Constituinte, reforçadora do princípio federalista, tem sofrido contragolpes do Estado que ainda é centralizador. No final de 88, a União apressou-se a repassar encargos aos estados e municípios, depois do Congresso constituinte aprovar uma nova sistemática para distribuição dos recursos tributários e o acordo para o pagamento da dívida externa dos estados a longo prazo por 20 anos, com oito de carência, foi posto de lado, obrigando estes a saldarem seus compromissos até o fim de 89. Antes mesmo de promulgada a nova Constituição, a Receita Federal tratou de determinar aumentos na carga tributária, atuando de forma autônoma, sem considerar nem a Carta anterior, nem a futura, numa comprovação clara de que no Estado unitário, o estamento técnico-burocrático age como partido hegemônico e de acordo com sua exclusiva vontade.

Esta situação leva a presumir que, para arcar com as conseqüências das modificações constitucionais que estão ocorrendo, até mesmo os estados e municípios passem a aumentar a carga tributária, fazendo com que esta recaia sobre o cidadão e o Estado permaneça fiscalmente assaltante, sem alterar a centralidade constituída pelos requisitos econômicos e políticos. Nesse contexto de dificuldades, a municipalização das políticas sociais, principalmente saúde e educação, no Estado de São Paulo, no decorrer da década de 80, tem tido, com diferenças, a intenção de contribuir para a democratização das estruturas de um Estado federativo, crescentemente democrático.

Frente a todos esses impasses, resta perguntar, quais foram as reais mudanças que a municipalização da educação, no Estado de São Paulo, conseguiu realizar.

11.2 A BUSCA DA DELIMITAÇÃO DE PRIORIDADES DE AÇÃO NA EDUCAÇÃO.

A análise que será aqui empreendida é no sentido de avaliar as tendências e o desempenho da política educacional no Estado de São Paulo, no seu processo de descentralização-municipalização, compreendido entre 82 e 89, período em que os governos estaduais procuraram emergir como promotores dos bens culturais que mais caracterizaram as necessidades básicas e a condição de vida da população. Esta proposta, profundamente comprometida com a meta política dos governos de democratização da sociedade, de valorização dos processos de participação comunitária e de promoção regional, deve ser examinada, aparecendo como elemento constituinte e, muitas vezes, determinante da educação básica e dos serviços municipalizados. Também merece atenção o fato de ela ter se dado numa conjuntura não linear: a Nova República representou o ano de diagnósticos, formação de comissões, propostas e possibilidades de mudanças, enquanto os anos seguintes revelaram a dificuldade da integração desses discursos com a prática.

Levando esse cenário em conta é que serão delineados os principais aspectos que permitem a caracterização da Educação nos municípios do Estado de São Paulo, através de dados fornecidos por eles, numa tentativa de configurar o quadro paulista: sua institucionalização, os serviços educacionais prestados pelos municípios, a visão da administração municipal, em relação à sua competência na área, e a capacitação estrutural da Prefeitura para atuar com as questões educacionais(3).

A novidade desta pesquisa deve-se ao fato de ela expressar não o ponto de vista oficial do Estado, que propunha a política

(3) Pesquisa "A educação nos municípios paulistas", desenvolvida pela Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM) em conjunto com a União dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), em 1987/89.

educacional descentralizada-municipalizada, mas sim aqueles que, nos municípios, são os responsáveis pela educação, os que, diretamente, estão envolvidos com o processo de municipalização e, por isto, vivenciando as transformações, os entraves e, ao mesmo tempo, as dificuldades desse processo.

A escolha dessa pesquisa e de sua ótica é importante, porque escapa dos dados oficiais do aparelho do Estado e nos insere no bojo dos próprios municípios, dando a medida mais próxima dos acontecimentos educacionais, num período que abrange o momento das grandes discussões na área, a busca de delimitação de prioridades e as não-soluções para o setor. Assim, constitui um testemunho do que foi e do que tem sido esta estratégia de descentralização, em uma época de fervilhamento democrático e em outra de perda de esperanças. A proposta da realização desta pesquisa para o conhecimento da realidade educacional dos municípios do Estado de São Paulo leva em conta a especificidade da política educacional no Estado, que se insere em um contexto sócio-econômico e político, ao mesmo tempo em que se processa por intermédio de instituição, cujos agentes serão mais ou menos transformadores; isto depende do grau de consciência que possuem não só desse contexto, mas também das particularidades do seu próprio setor, para que suas ações possam ser mais ou menos transformadoras, em termos de alterações de padrão de intervenção do Estado, justiça, equidade e universalidade no atendimento da área.

Para se resgatar a dívida social, resultado de um desenvolvimento desigual e concentrador quanto à renda e conservador enquanto política, o papel desses agentes é de relevada importância para efetivas realizações na área educacional. Estão mais próximos dos usuários dos serviços, das necessidades destes como meio receptáculo e de encaminhamento, podendo, assim, ser uma medida de entraves

burocráticos do aparelho educacional, na sua tentativa democratizante na política de educação.

Por estas razões, o alvo da pesquisa desenvolvida pelo Capan foi a Prefeitura Municipal, instituição responsável pela administração dos serviços municipais da educação e pelos serviços descentralizados na área: a pré-escola, a merenda e o transporte escolar. Seu objetivo foi procurar dar a medida dos resultados alcançados no período 87/89, no processo de descentralização e municipalização.

Ao longo da exposição, foi mostrado como o aparelho do Estado, em âmbitos nacional e estadual paulista, foi configurando um corpo e diretrizes para a área da educação e como isto, nos diferentes tempos e espaços, esteve estreitamente relacionado com as condições do desenvolvimento do País, com a visão de mundo daqueles que detinham o poder. Ressaltou-se que, no Brasil, a Sociedade Política absorve, com extrema resistência, a Sociedade Civil, as suas expectativas e as suas necessidades, em termos de política social e, particularmente, na política educacional.

Neste momento, mediante a pesquisa *A Educação nos Municípios Paulistas*, tentar-se-á seguir este mesmo caminho, averiguando se a proposta democrática de início dos anos 80 chegou ao fim da década com resultados que possam ser considerados de avanço ou não para o setor da educação, em termos da constituição e da alteração da ação do Estado. Por isso, será tomada como ponto de partida para esta análise a figura do dirigente municipal, que é um elemento novo no processo de descentralização.

O clima em que estes dirigentes municipais surgem (1985) é o momento em que, vivida a fase da clarificação da visão dos problemas estruturais e determinadas as condições gerais para que o quadro se alterasse, se começava a viver a fase do desenvolvimento dos problemas e das deficiências crônicas do panorama educacional brasileiro e da exigência de uma ação imediata.

Em termos do Estado de São Paulo, a forma de procurar encarar estas questões deu-se por meio da descentralização da máquina administrativa educacional e do aparecimento de entidades como a dos dirigentes municipais, cujo papel viria a ser o de fortalecer os municípios na questão educacional. Esta entidade impunha-se em âmbito nacional e congregava representantes das forças democratizantes da educação, orientando-as na busca da importância da municipalização dos serviços.

A descentralização, que vinha sendo proposta, desde 1982, para o Estado de São Paulo parece encontrar nesta figura o ponto de convergência para maior participação dos envolvidos nos serviços do setor, visto o dirigente poder representar a mediação entre os usuários municipais e as outras instâncias de poder no setor educacional.

Todavia, os dados da pesquisa apresentam alguns obstáculos para o cumprimento deste papel:

- * o primeiro deles diz respeito ao número reduzido de dirigentes e ao fato de não estarem presentes em todos os municípios do Estado;
- * no caso dos municípios paulistas (447 responderam), a pesquisa aponta que cerca de 33% dos municípios da amostra não possuem um responsável nomeado para a área da educação, situação que se agrava nos pequenos municípios (faixa populacional de até 20 mil habitantes). Isto revelou a estruturação precária da área de educação municipal, já que para o processo de descentralização-municipalização era fundamental a existência e a presença do dirigente educacional. Este era o canal de condução das questões municipais, pois deveria representar uma nova forma de montagem do aparelho educacional, podendo, assim, quebrar as formas anteriores tradicionais e burocratizadas. Para desempenhar este papel, o dirigente educacional deveria gerenciar os problemas locais. Entretanto, há dificuldades para o preenchimento dos pré-requisitos

para este cargo. Os dirigentes originam-se na sua maior parte, da rede de ensino estadual e nos pequenos municípios grande parcela deles está ausente.

TABELA 1. FUNÇÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS, SEGUNDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS

FUNÇÃO	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
Total	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Dirigente Municipal de Educação	272 60,9	134 45,3	65 89,0	41 93,2	32 94,1
Prefeito	50 11,2	47 15,9	2 2,7	0 0	1 2,9
Vice-prefeito	5 1,1	5 1,7	0 0	0 0	0 0
Outra função	91 20,4	84 28,4	5 6,8	2 4,5	0 0
Sem informação	29 6,5	26 8,8	1 1,4	1 2,3	1 2,9

Fonte: PESQUISA CEPAM-UNDIME

O processo de descentralização-municipalização começa, na sua fase primeira, a apresentar algumas dificuldades, pois, além de serem poucos os dirigentes, em relação ao total da amostra, de estarem menos representados nos municípios de pequeno porte que constituem as maiores carências do Estado de São Paulo e mesmo do Brasil, somente 65,7% deles, nestes municípios, possuem o curso superior completo. O restante tem o 2º grau completo ou apenas o superior incompleto. Isto revela pouca exigência, por parte dos municípios, quanto ao perfil mais especializado do responsável pela educação, sendo que, frente ao momento de profundas mudanças, haveria necessidade de pessoal com muita experiência, para que as transformações pudessem ser rapidamente postas em andamento, através da delimitação de prioridades para a execução de uma política de nova qualidade educacional. (Tabela 2)

TABELA 2 NÍVEL DE ESCOLARIDADE DO DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, SEGUNDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	Total	PORTE I Até 20 mil	PORTE II De 20 a 50 mil	PORTE III De 50 a 100 mil	PORTE IV Acima de 100 mil
Total	272 100,0	134 100,0	65 100,0	41 100,0	32 100,0
1º Grau	4 1,5	3 2,2	0 0	0 0	1 3,1
2º Grau	28 10,3	20 14,9	4 6,2	4 9,8	0 0
Superior Incompleto	21 7,7	15 11,2	5 7,7	1 2,4	0 0
Superior Completo	207 76,1	88 65,7	55 84,6	34 82,9	30 93,8
sem Informação	12 4,4	8 6,0	1 1,5	2 4,9	1 3,1

Fonte: PESQUISA CEPAM-UNDIME

Para tanto, os recursos humanos envolvidos estariam aquém das necessidades, porque não estão presentes em uma parte dos municípios e seu recrutamento depende da rede de ensino estadual, 73,2% dos dirigentes atuam ou já atuaram na rede estadual de ensino. Tudo isto dá à municipalização um caráter desigual e mal organizado que vai afetar os serviços prestados. Ao mesmo tempo, o lado positivo desses dados pode ser encontrado no fato de os municípios estarem preocupados com a área de educação indicando um profissional responsável pela coordenação das atividades, ocupando cargo criado em legislação municipal.

Portanto, se é prematuro, pelos dados disponíveis, afirmar que a figura do dirigente municipal representa uma quebra nas formas tradicionais do burocratismo e que ele está sendo o canal de introdução para uma educação de nova qualidade, não o é afirmar que através dele está havendo maior sensibilização para a área da Educação e contribuições para a ampliação dos debates em torno da municipalização e do contexto educacional Estado/município. Eles estão

inscritos nas condições da realidade local e nas experiências de descentralização e, por meio delas, buscam as prioridades de ação para a Educação, opinando em cima de experiências, ampliando o conhecimento na área. Por isso, mostram-se favoráveis à municipalização do ensino pré-escolar, mas se dividem quanto ao ensino de 1º grau e à educação especial e consideram inoportuna a transferência dos encargos no 2º grau. (Tabela 3)

TABELA 3 MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO PRÉ-ESCOLAR, 1º GRAU E EDUCAÇÃO ESPECIAL: OPINIÃO DOS DIRIGENTES

OPINIÃO	NÍVEL DE ENSINO			
	PRÉ-ESCOLAR	1º GRAU	2º GRAU ESPECIAL	EDUCAÇÃO
total	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0
Favorável	360 80,5	198 44,3	101 22,6	170 38,0
Desfavorável	66 14,8	196 43,8	271 60,6	192 43,0
Sem resposta	21 4,7	53 11,8	75 16,8	85 17,0

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Dessa forma, pode-se dizer que os dirigentes estão ligados à sociedade local e aos seus problemas, buscando conciliar princípios universais na área, com os direitos sociais de usuário de igualdade. Porém, o maior ou menor avanço nesse caminho depende do grau de consciência destes dirigentes, o que pode ser verificado com os dados que seguem. Eles estão a par dos problemas educacionais dos seus municípios, procurando assegurar as propostas de descentralização-municipalização, como se pode observar mediante as respostas favoráveis à municipalização do ensino pré-escolar. Das respostas, 63% são favoráveis e apontam os benefícios que a proximidade com a administração pode trazer. Apenas 10,3% dos dirigentes municipais

revelam-se contrários à implantação do ensino pré-escolar devido à falta de infra-estrutura administrativa e recursos financeiros, e são aqueles representantes dos municípios que têm até 20.000 habitantes ou não ultrapassam 50.000. (Tabela 4)

TABELA 4 RAZÕES FAVORÁVEIS E DESFAVORÁVEIS À MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO PRÉ-ESCOLAR

RAZÕES	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I DE ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A 50	PORTE III MIL	PORTE IV DE 50 A 100 MIL
ACIMA DE 100 MIL					
Total	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
FAVORÁVEL					
O município já atua nesse nível de ensino	171 38,3	93 31,4	38 52,1	20 45,5	20 58,8
A administração municipal está mais próxima dos problemas locais	110 24,6	76 26,4	15 20,5	9 20,5	8 23,5
Favorece o contato direto da população	5 1,1	2 0,7	1 1,4	1 2,3	1 2,9
O Estado tem pouca atuação nesse nível de ensino	10 2,2	3 1,0	3 4,1	2 4,5	2 5,9
Possibilita a integração do atendimento à criança de 0 a 6 anos	10 2,2	6 2,0	2 2,7	2 4,5	0 0
Elimina diferenças de imagem entre a pré-escola estadual e a municipal	2 0,4	1 0,3	1 1,4	0 0	0 0
Favorável por outras razões	24 5,4	16 5,4	3 4,1	4 9,1	1 2,9
DESFAVORÁVEL					
Faltam condições econômicas, financeiras, administrativas etc.	46 10,2	42 14,2	4 5,5	0 0	0 0
Não é favorável por outras razões	7 1,6	6 2,0	1 0,4	0 0	0 0
RESPOSTAS VAGAS OU CONFUSAS	11 2,5	9 3,0	1 1,4	4,5 4,5	0 0
SEM RESPOSTA	46 10,3	36 12,2	5 6,8	4 9,1	1 2,9

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Quando se manifestam em relação ao ensino de 1º grau, a argumentação a favor caminha no sentido da valorização da proximidade entre administração e população, cultura e poder local, maior possibilidade de participação, como condições para maior eficiência. Os que se manifestam contrários, fazem-no argumentando sobre a

necessidade da infra-estrutura, dos recursos humanos e da falta de condições locais para assumir a escolaridade básica, até então mantida pelo Estado, e da amostra constituem 30%. (Tabela 5)

TABELA 5 RAZÕES FAVORÁVEIS E DESFAVORÁVEIS À MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO DO 1.º GRAU

RAZÕES	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL ATÉ 20 MIL	PORTE I 20 A 50 MIL	PORTE II 50 A 100 MIL	PORTE III MAIS DE 100 MIL	PORTE IV
total	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
FAVORÁVEL					
Possibilita a integração com a pré-escola	13 2,9	5 1,7	1 1,4	3 6,8	4 11,8
A administração municipal está mais próxima dos problemas locais	126 28,2	86 29,1	19 26,0	10 22,7	11 32,4
Favorece o contato com a população	8 1,8	4 1,4	2 2,7	1 2,3	1 2,9
Permite a introdução de características da realidade regional e local no currículo escolar	4 0,9	3 1,0	1 1,4	0 0	0 0
A assistência do Estado é nula	3 0,7	0 0	0 0	1 2,3	2 5,9
Favorável por outras razões	18 4,0	11 3,7	4 5,5	3 6,8	0 0
DESFAVORÁVEL					
Faltam condições administrativas, financeiras, etc	133 29,8	90 30,4	24 32,9	11 25,0	8 23,5
O Estado já atua nesse nível de ensino	23 6,3	17 5,7	6 8,2	4 9,1	1 2,9
Dificuldade para solução dos problemas relacionados aos professores	3 0,7	3 1,0	0 0	0 0	0 0
As verbas do Estado poderão ser insuficientes	6 1,3	2 0,7	2 2,7	1 2,3	1 2,9
Dificuldade de conscientização dos quadros que trabalham nesse nível de ensino	1 0,2	0 0	1 1,4	0 0	0 0
Não é favorável por outras razões	11 2,5	10 3,4	0 0	0 0	1 2,9
RESPOSTAS VAGAS OU CONFUSAS	6 1,3	3 1,0	1 1,4	2 4,5	0 0
SEM RESPOSTA	83 18,6	58 19,6	12 16,4	8	5

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Os dirigentes também se manifestam em relação a outros elementos fundamentais para o processo de municipalização. Priorizam a ampliação e a redistribuição dos recursos para a implantação da descentralização (51% dos entrevistados), mas não deixam de assinalar a importância da definição de uma política educacional, a ampliação da autonomia, a busca de delimitação de prioridades, o diagnóstico da situação educacional dos municípios e a definição de competência entre as instâncias administrativas. Quanto à participação da comunidade boa parte deles manifesta seu atraso. Apenas 1,3% dos entrevistados vê importância no envolvimento de outros segmentos da população no processo de municipalização, para além dos representantes legítimos, isto é, professores e diretores. Com isto, não têm intenção de redistribuir o poder de decisão no âmbito local; a administração fica sendo aquele que tem competência para canalizar as necessidades da comunidade e, deste modo, reproduzem o atraso e o centralismo, que caracteriza a administração no Brasil: a sua pobre prática democrática, que confirma a gerência do Estado. Seria preciso que estes dirigentes rompessem com o disfarce da dominação em administração e tomassem consciência de que essa postura impede o avanço para uma política educacional mais justa e equânime. (Tabela 6).

O que se observa em relação aos dirigentes municipais diz respeito ao fato de, nas críticas que dirigem à política educacional, não ultrapassarem o movimento da simples negação, conseguindo implantar o que estão negando. Assumem o discurso da competência mascarando a realidade que deve ser transformada para uma política mais justa e deixam de ser força transformadora para uma educação de nova qualidade. Não estão se constituindo em agentes transformadores de situações, porque suas ações não são consequências de uma tomada de consciência da condição da própria ação - condições reais e condições possíveis.

TABELA 6 AÇÕES NECESSÁRIAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

AÇÕES	QUANT.	PERCENTUAL
TOTAL	447	100,0
Ampliação e melhor distribuição dos recursos financeiros para o município	229	51,2
Desenvolvimento de ações integradas entre o município e instâncias do governo estadual que atuam em educação visando, sobretudo, a assistência técnica	55	12,3
Implantação de infra-estrutura adequada ao desenvolvimento do ensino no município e do processo de municipalização	137	30,6
Regulamentação e valorização da carreira do magistério no município	56	12,5
Ampliação do quadro de pessoal municipal na área de educação	124	27,7
Formação e aperfeiçoamento do quadro de pessoal municipal ligado à área de Educação	42	9,4
Definição de política e diretrizes educacionais	28	6,3
Melhoria das condições físicas da rede municipal de ensino	72	16,1
Ampliação da autonomia dos municípios garantindo seu poder de decisão	23	5,1
Criação de órgãos colegiados municipais voltados para a área de Educação	18	4,0
Transferência para o município ou administração pelo município dos recursos da rede de ensino estadual	21	4,7
Desenvolvimento de ações regionais visando uma melhor utilização dos recursos	8	1,8
Investimento em material didático e em outros recursos pedagógicos	19	4,3
Realização de estudos sobre a realidade e necessidades do município na área educacional	26	5,8
Implantação gradual do processo de municipalização	16	3,6
Conscientização de entidades do governo da importância do processo de municipalização	10	2,2
Participação de professores, diretores, políticos e população em geral no processo de municipalização	6	1,3
Criação e/ou reformulação de legislação e outros atos regulamentadores necessários para a área de Educação	11	2,5
Definição de competências entre as esferas de governo no que diz respeito à Educação	10	2,2
Melhoria das condições de assistência ao escolar	8	1,8
Realização de convênios entre a Prefeitura e a Secretaria de Estado da Educação	13	2,9
OUTRAS	75	16,8
RESPOSTAS VAGAS OU CONFUSAS	22	4,9

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Está de volta, então, a crítica, que vê no processo político brasileiro sempre uma reformulação de fachada, onde as diversas formas

As associações político-cultural realinham posturas e conservam as posições dos setores dominantes. Se os dirigentes municipais dão um passo à frente na municipalização da educação, porque conhecem os problemas educacionais locais, contudo, ainda não se constituem verdadeiras forças transformadoras para uma política educacional mais justa - não recusam, totalmente, a ótica tecnocrática da sociedade, tal como esta é determinada pelo político. Não refletem sobre as divisões originárias e dissimulam-nas, produzindo identidades e identificações: a competência, os poderes. Recuperam a operação ideológica realizada há séculos pelo capitalismo tardio: o passado preservado pela educação de elite e o futuro garantido pela educação competente, que esfuma a divisão social da sociedade e na sociedade, visto que são os professores e os diretores os que podem e devem se pronunciar sobre as questões educacionais.

Desta feita, o dirigente municipal não coloca sua competência e seus conhecimentos a serviço de uma transformação real da Educação e da tomada de consciência do papel histórico-agente de homem coletivo, porque, quando atribuem a si a competência, não podem desmistificar os instrumentos corporativo-econômicos, a subordinação ideológica, pois estão a eles subordinados. Por isso, não podem compor uma direção política e ideológica que aproveita as brechas que surgem no interior do próprio sistema.

A década de 80 abre-se com grandes promessas de transformações, mas os agentes nelas envolvidos não conseguem realizá-las, porque limitam-se às reformas. Não possuem uma estratégia ligada à análise minuciosa da situação histórica, no nível do mecanismo da produção e, fundamentalmente, da importância da sociedade civil e política, e que tornaria mais denso o processo democrático de reestruturação da área educacional no Estado de São Paulo. Por não agir deste modo, o dirigente municipal acaba na identidade do ser da sociedade, da teoria, da praxis e da história, uma vez que não age

como mediador - aquele que impede a perda de identidade do indivíduo (sujeito político) e da comunidade (sujeito histórico).

No processo de descentralização-municipalização da década de 80, acabou faltando ao dirigente municipal, para que pudesse ser de fato transformador, estar no movimento global histórico, no movimento das idéias, que se encontra com o da produção, portanto, elaborando sua consciência crítica junto com os usuários dos serviços educacionais locais e passando para estes a conduta da sua política educacional, despertando a consciência daqueles que teriam de apreender suas determinações no sistema de produção e com isto formular a nível de política educacional.

Mas, seria injusto e parcial desconsiderar os esforços feitos pelos dirigentes municipais da Educação, no sentido de superar o desconhecimento dos problemas locais e o autoritarismo-centralizador dos anos 70. O insucesso de muitas lutas não invalida esses esforços, pelo contrário, revela o conjunto de obstáculos à transformação.

Convém relembrar que a figura destes dirigentes trouxe a exigência do estabelecimento de uma ordem legal de tipo democrático, na qual a participação nas questões educacionais implicou numa diminuição do raio de ação do poder centralizado do Executivo. Nesse nível, a cidadania está referida ao direito de representação política, tanto como direito a ser representado quanto como direito a ser representante. Como exigência do estabelecimento de garantias de direito vigoraram pactos a serem conservados e respeitados e o direito à oposição. Como exigência de estabelecimento de uma nova proposta educacional destina-se à redistribuição mais justa dos serviços da educação.

Assim, representação/liberdade foram a tônica das reivindicações democráticas que ampliaram a questão da cidadania na Educação, fazendo-a passar do plano político institucional ao da sociedade como um todo. Quando se examina o largo espectro das lutas

educacionais nos últimos anos, depreende-se que a novidade delas localiza-se em dois registros principais. Luta pelo direito de se organizar politicamente e de participar das decisões do setor, rompendo a verticalidade hierárquica do poder autoritário, e, por outro lado, no registro social, se bem que ainda incipiente, as lutas de certos direitos, que acabam sendo para conquistar o próprio direito à cidadania e se constituir como sujeito social que dispõe do atendimento de um serviço.

Por estas razões, mesmo não sendo agentes transformadores do quadro educacional no Estado de São Paulo na década de 80, a figura do dirigente municipal, como mediação entre o município e o Estado, tem incorporado mediante os debates os temas específicos e setoriais, ao mesmo tempo que incorpora temas sobre o direito do cidadão à Educação pública, gratuita e de melhor qualidade.

Veja-se, então, a posição destes dirigentes em relação à municipalização e à avaliação que fazem sobre a situação do ensino nos municípios.

Através da pesquisa, verifica-se que 57,5% dos dirigentes afirmaram que a população tem interesse pelo ensino pré-escolar, o que permite apontar que aí estaria presente um indicador para a necessidade de expansão do atendimento prioritário nesta área. A oferta de vagas pelos municípios foi ampliada na última década, porém tem sido ainda insuficiente. Para que ela possa ocorrer, serão necessários maiores investimentos que estão fora das possibilidades dos municípios e, com isto, a municipalização do ensino pré-escolar, entendida como compromisso com a escolarização, terá que contar com as demais instâncias de governo, no tocante aos recursos materiais e humanos. (Tabela 7)

Em relação ao ensino de 1º grau, faixa de escolaridade obrigatória, apresenta-se aos dirigentes municipais como deficitário. As condições de ensino na zona rural, a repetência, a evasão, o atraso

TABELA 7 AVALIAÇÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS SOBRE OS PROBLEMAS DO ENSINO NOS MUNICÍPIOS

PROBLEMAS	TOTAL	É PROBLEMA GRAVE	É PROBLEMA NÃO MUITO GRAVE	NÃO É PROBLEMA	NÃO TEM INFORMAÇÕES	NÃO SE APLICA
Falta de integração entre as redes Estadual e Municipal e Particular	117 100,0	81 18,1	70 15,7	236 52,8	28 6,3	31 6,9
Pouca procura de Ensino Pré-Escolar	447 100,0	66 14,8	93 20,8	227 57,5	9 2,0	22 4,9
Condições precárias de ensino na zona rural	447 100,0	124 27,7	156 34,9	105 23,5	25 5,6	27 6,3
Repetência no 1º grau	447 100,0	192 43,0	152 34,0	38 8,5	35 7,8	28 6,3
Evasão no 1º grau	447 100,0	253 56,6	106 23,7	28 6,3	27 6,0	30 6,7
Atraso na escolaridade	447 100,0	145 32,4	161 36,0	77 17,2	38 8,5	26 5,8
Analfabetismo	447 100,0	218 48,8	159 35,6	20 4,5	25 5,6	25 5,6
Repetência no 2º grau	447 100,0	101 22,6	168 37,6	89 19,9	48 10,7	39 8,7
Evasão no 2º grau	447 100,0	210 47,0	118 26,4	45 10,1	36 8,1	37 8,3
Evasão de jovens para outros municípios	150 100,0	123 33,6	121 27,5	30 27,1	23 6,7	5,1

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

na escolaridade e o analfabetismo são problemas que ainda precisam ser enfrentados com maiores soluções pelo Estado. Nisto os municípios poderiam auxiliar e desempenhar papel importante, como, por exemplo, desenvolvendo classes de reforço, complementando, assim, a ação do Estado.

Quando os dirigentes afirmam suprir totalmente as necessidades do ensino de 1º grau (da 1ª à 8ª série), é importante observar que estão se referindo ao atendimento da demanda, a qual tem sido, na maior parte, responsabilidade da rede estadual. Tal atendimento necessita ser expandido aos municípios maiores. (Tabela 8)

ABELA 2 ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SUPRINDO NECESSIDADES DE ATENDIMENTO, SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA

NÍVEL DE EDUCAÇÃO	ZONA URBANA							ZONA RURAL							
	a	b	c	d	e	f	g	a	b	c	d	e	f	g	
CRECHE	117	257	8	4	17	41	447	26,2	57,5	1,8	0,9	3,8	9,2	100,0	
1º GRAU	1ª à 4ª série	231	160	5	10	12	29	447	107	98	23	18	19	102	447
	5ª à 8ª série	233	150	5	7	11	41	447	76	87	21	61	30	172	447
2º GRAU	Formação geral	165	148	28	6	31	69	447	28	43	31	85	48	210	447
	Profissionalizante	55	196	52	11	47	86	447	9	44	37	83	56	215	447
Superior	14	72	40	90	78	153	447	3,1	16,1	8,9	20,1	17,4	34,2	100,0	
SUPLETIVO	1ª à 4ª série	142	165	15	16	40	69	447	31,8	36,9	3,43,6	8,9	15,4	100,0	
	5ª à 8ª série	62	138	26	32	63	126	447	13,9	30,9	5,8	7,2	14,1	28,2	100,0
SUPLETIVO 2º GRAU	32	104	44	42	84	141	447	7,2	23,3	9,8	9,4	18,8	31,5	100,0	
EDUCAÇÃO ESPECIAL	47	160	35	26	70	109	447	10,5	35,8	7,8	5,5	15,7	24,4	100,0	

a = Sim, supre totalmente	e = Não tenho informações
b = Precisa ampliar o atendimento	f = Sem resposta
c = Mau atendimento	g = Total
d = Não é necessário no município	

Em relação ao analfabetismo, 50% dos dirigentes municipais manifestam-se sobre a gravidade do problema e revelam que os programas específicos de escolarização de adultos não têm recebido a atenção necessária, apresentam problemas de recursos financeiros e indicam a ausência de uma política.

Cerca de um terço dos dirigentes municipais afirma que a atuação dos municípios supre as necessidades locais no que concerne às classes de supletivo de 1ª à 4ª série, mas, são poucos os que têm condição de manter programas extensivos à população adulta. Quanto à escolaridade na zona rural, a situação agrava-se e somente 7,6% dos entrevistados consideram que a demanda por curso supletivo está sendo

almente absorvida. É nesta área que a situação do ensino apresenta-se mais crítica e precária.

Com relação ao ensino de 2º grau, segundo os dirigentes, os problemas são graves quanto à evasão e repetência. No que concerne ao 3º grau profissionalizante, cerca de 55% dos entrevistados salientam que o atendimento é de baixa qualidade e também apontam para a necessidade de expansão de vagas.

O ensino superior não é colocado como prioritário pelos dirigentes e por isto não vêem como necessária a sua expansão.

No que tange à educação especial, 35,8% dos entrevistados manifestam-se sobre a necessidade de ampliar o atendimento, porém, é uma área difícil de ser arcada pelos municípios por depender de pessoal especializado e de equipamentos.

Com respeito às creches, a pesquisa mostra (57,5% dos entrevistados) que a população solicita cada vez mais este tipo de serviço, estendendo-o para um atendimento integral, incluindo-se a faixa etária de zero a três anos. De modo geral, os dirigentes afirmam a importância da implantação de uma infra-estrutura adequada, a melhoria da rede física municipal, a valorização do magistério e a capacitação de recursos humanos. (Tabela 9)

Desta avaliação feita pelos dirigentes municipais, corrobora-se que não é suficiente descentralizar e municipalizar para que se altere o padrão de intervenção do Estado, na área de Educação. A maior proximidade física com os problemas não significa solucionar os mesmos, assim como a existência de uma política educacional mais justa e equânime não se reduz a atos de vontade. A estratégia da descentralização com municipalização, via pesquisa que está sendo utilizado, permite afirmar, pelos seus dados, que a alteração de uma política não pode ser apenas um fato discursivo. Não se está diante de um fato de linguagem, mas de uma prática social, de uma experiência social determinada, que faz com que a existência da

ABELA 9 AÇÕES PRIORITÁRIAS VOLTADAS PARA TODAS AS REDES DE ENSINO
EXISTENTES NO MUNICÍPIO, SEGUNDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS

PRINCIPAIS AÇÕES	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Implantação de infra-estrutura adequada (estrutura administrativa, condições pedagógicas, etc.)	119 26,6	71 24,0	20 27,4	17 38,6	11 32,4
Melhoria de infra-estrutura física	103 23,0	67 22,6	15 20,5	7 15,9	14 41,2
Regulamentação e valorização da car- reira do magistério	22 20,6	51 17,2	19 26,0	8 18,2	14 41,2
Melhoria ou implantação de programas de assistência ao escolar	82 18,3	58 19,6	16 21,9	5 11,4	2 5,9
Instituição de cursos profissionalizantes	84 18,8	63 21,3	16 21,9	5 11,4	0 0
Formação e aperfeiçoamento dos profes- sores da rede municipal	102 22,8	51 17,2	23 31,5	15 34,1	13 38,2
Ampliação e melhor distribuição dos recursos financeiros	74 16,6	51 17,2	9 12,3	10 22,7	4 11,8
Ampliação do quadro do pessoal	53 11,9	34 11,5	10 13,7	5 11,4	4 11,8
Ampliação ou implantação do atendimento a crianças de 0 a 6 anos	50 11,2	35 11,8	7 9,6	6 13,6	2 5,9
Implantação de medidas que interferem na organização e funcionamento das escolas	37 8,3	28 9,5	5 6,8	1 2,3	3 8,8
Aperfeiçoamento do currículo escolar	25 5,6	13 4,4	3 4,0	7 15,9	2 5,9
Implantação de medidas político-admini- strativas	32 7,2	15 5,1	9 12,3	3 6,8	5 14,7
Ampliação do atendimento de 2ª e 3ª graus	15 3,4	9 3,0	4 5,5	0 0	2* 5,9
Investimento em equipamentos escolares para a rede municipal	19 4,3	13 4,4	2 2,7	1 2,3	3 8,8
Investimento em material didático	18 4,0	11 3,7	3 4,0	3 6,8	1 2,9
Desenvolvimento de ações integradas entre estado e município	10 2,2	5 1,7	5 6,8	0 0	0 0
Desenvolvimento de ações integradas com outros municípios	6 1,3	4 1,4	1 1,4	0 0	1 2,9
Respostas vagas ou confusas	68 15,2	49 16,5	4 5,5	7 15,9	8 23,5
Sem informação	157 35,1	117 39,5	18 24,7	14 31,8	8 23,5

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

municipalização da Educação dependa de muitas condições para alterar o padrão de intervenção da sua política. Entre estas condições, é necessário uma fala (contra ou a favor) que a faça existir como

experiência social, política, cultural e histórica - isto foi o que o início e a metade da década de 80 propiciaram. Ao mesmo tempo, é indispensável uma prática política e social, um conjunto de relações ao torno das quais as necessidades da área serão reivindicadas e terão que ser atendidas - a melhoria da qualidade dos serviços e a ampliação da oferta .

II.3 - O TESTE DA REALIDADE NO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO.

II.3.1 Serviços Educacionais Prestados Pelos Municípios

Como assinalado no subitem II.2, os dados levantados através dos dirigentes municipais indicam que algo de novo passou a acontecer, nos anos 80, nos municípios, em termos de Educação, diferentemente dos anos precedentes. Este novo está ligado às metas de democratização e se realiza por via da descentralização dos serviços educacionais prestados pelos municípios, como confirmado a seguir.

Para tanto, serão consideradas as modalidades de atendimento às crianças menores de sete anos, o ensino de 1º grau e 2º grau, o nível superior ou o 3º grau e a educação de adultos. Em relação aos serviços complementares, serão analisados a alimentação e o transporte.

- O Atendimento às Crianças Menores de Sete Anos

Na faixa etária de zero a seis anos e 11 meses encontra-se, na grande maioria dos municípios, dois tipos de serviços: a creche (atende às crianças de zero a três anos) e a pré-escola (atende às crianças de quatro a seis anos). Estas duas modalidades de serviços seguem políticas e diretrizes diferenciadas que se refletem na qualidade e tipo de atendimento.

- Creches

A atuação dos municípios, no que diz respeito ao atendimento de crianças em creches, é bastante expressiva, tendo em vista o percentual de dirigentes municipais de educação (70%) que assinalaram a prestação desse serviço. (Tabela 10)

TABELA 10 ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM NÍVEL DE CRECHES, SEGUNDO O PORTE

ATUAÇÃO	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Atua	314 70,2	192 64,8	60 82,2	32 72,7	30 88,2
Não atua	119 26,6	93 31,4	13 17,8	10 22,7	3 8,8
Sem informação	14 3,1	11 3,7	0 0	2 4,5	1 2,9

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Todavia, apesar de, em um primeiro momento, estas informações parecerem extremamente positivas, ainda não cobrem a demanda exigida, visto estarem matriculadas em 1987, 82.500 crianças, mas o número de

possíveis usuários (zero a quatro anos) ser, naquela ocasião, de 1.400.000.

Por outro lado, o atendimento em creches no interior do Estado está voltado para a zona urbana e é feito, na sua maior parte, por concessão de subvenção a entidades privadas. A prestação desse serviço pela administração municipal, de forma direta, é recente. (Tabela 11)

Os recursos destinados a este serviço são provenientes de fontes diversas: Ministérios de Educação, Saúde, Trabalho, Justiça e Interior. Em lugar de resultar em uma forma harmônica de repasse de recursos, estas diversas fontes geram má distribuição, dispersão, ausência de uma política de repasses e de fiscalização sobre os mesmos.

A Administração Municipal em lugar de conseguir suplantar estas distorções, por não possuir autonomia na prestação desse serviço, acaba-se colocando à mercê daquelas deficiências, ao mesmo tempo que, em âmbito estadual, depende da Secretaria de Promoção Social que, por seu lado, repete os desencontros da Administração Federal. (Tabela 12)

TABELA 11 CRIANÇAS ATENDIDAS PELAS CRECHES MUNICIPAIS EM 1987, SEGUNDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS

ATUAÇÃO	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	82 528	17 888	14 834	12 241	373 965
100,0	21,7	18,0	14,8	45,5	
Zona urbana	81 432	17 349	14 771	12 165	37 147
100,0	21,3	18,1	14,9	45,6	
Zona rural	1 096	539	63	76	418
100,0	51,9	5,7	6,9	38,1	

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

TABELA 12 FORMAS DE ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM NÍVEL DE CRECHES,
SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA

FORMAS DE ATUAÇÃO	LOCALIZAÇÃO					
	TOTAL	ZONA URBANA	ZONA RURAL	ZONA URR/RURAL	SUB TOTAL	SEM INFORMAÇÃO
Custeio exclusivo pelo Prefeitura	447 100,0	91 20,4	2 0,4	8 1,8	101 22,5	346 77,4
Convênio com a Secretaria de Promoção Social	447 100,0	214 47,9	3 0,7	7 1,6	224 50,1	223 49,9
Convênio com a Secretaria de Educação	447 100,0	26 5,8	1 0,2	1 0,2	28 6,3	419 93,7
Convênio com outras Secretarias	447 100,0	8 1,8	0 -	0 -	8 1,8	439 98,2
Convênios com Órgãos Federais	447 100,0	94 21,0	0 0	2 0,4	96 21,5	351 78,5
Convênios com outras entidades	447 100,0	56 12,5	0 0	2 0,4	58 13,0	389 87,0
Subvenção pela Prefeitura	447 100,0	125 28,0	1 0,2	3 0,7	129 28,9	318 71,1

Ponte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Acentuando estas distorções, constata-se que o Poder Público Municipal faz a manutenção dos serviços de creche em municípios com mais de 100 mil habitantes (64,7%), enquanto os de pequeno e médio portes têm a opção administrativa de manter ou não estes serviços, resultando, portanto, em desigualdade quanto aos serviços prestados às necessidade dos usuários.

Ocorre que os serviços de creche têm demanda crescente, levando todos os municípios a tentarem equacionar o problema através de convênios entre Estado/União e Estado/municípios. Também não sendo suficientes as formas conveniadas, alguns municípios assumem sua própria rede de creches e, para a manutenção das mesmas, buscam encontrar soluções alternativas de baixo custo. Data de período recente, últimos quatro anos, os municípios manterem por conta própria estes serviços. (Tabela 13)

Segundo os dirigentes municipais, o serviço de creche prestado pelos municípios reveste-se de visão assistencialista - cerca de 40%

TABELA 13 TEMPO EM QUE OS MUNICÍPIOS ATUAM EM NÍVEL DE CRECHES,
SEGUNDO A FORMA DE ATUAÇÃO

FORMA DE ATUAÇÃO	TEMPO DE ATUAÇÃO			
	TOTAL 4 ANOS	MENOS DE 4 ANOS	MAIS DE INFORM.	SEM
gestão exclusiva pela Prefeitura	447 100,0	51 11,4	50 11,2	346 77,4
convênios	447 100,0	93 20,8	131 29,3	223 49,9
subvenção pela Prefeitura	447 100,0	36 8,1	103 23,0	308 68,9

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

dos municípios atuam dessa forma. A atuação conjunta entre Promoção social e Educação também cobre a mesma porcentagem (28,6%), mas não se obteve informação relativa sobre a qual delas mantém a coordenação dos serviços. Em relação aos pequenos municípios, inexistem áreas especializadas para as creches. (Tabela 14)

TABELA 14 ÁREA RESPONSÁVEL PELAS CRECHES NA PREFEITURA, SEGUNDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS

ÁREA RESPONSÁVEL	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
Total	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
A área de educação	29 6,5	13 4,4	8 11,0	2 4,5	6 17,6
A área de promoção ou bem estar social	127 28,4	78 26,4	21 28,8	15 34,1	13 38,2
As duas áreas atuam conjuntamente	128 28,6	79 26,8	29 39,7	12 27,3	8 23,5
Outras	30 6,7	22 7,5	2 2,7	3 6,8	3 8,8
Sem informação	16 3,6	12 4,1	2 2,7	1 2,3	1 2,9
Não se aplica	117 26,2	92 31,1	11 15,1	101 25,0	3 8,8

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

- A Pré-Escola

Pelos dados da pesquisa, pode-se observar que é em termos da pré-escola que a maior parte dos municípios atua - cerca de 90% dos entrevistados afirmam manter algum tipo de atividade neste nível. É nesta área de ensino que o Estado mais delegou serviços aos municípios. (Tabela 15)

TABELA 15 ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA PRÉ-ESCOLA, SEGUNDO O PORTE

ATUAÇÃO	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
Total	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Atua	399 89,3	252 85,1	73 100,0	42 95,5	32 94,1
Não atua	40 8,9	38 12,8	0 0	1 2,3	1 2,9
Sem informação	8 1,8	6 2,0	0 0	1 2,3	1 2,9

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Pelas informações dos dirigentes municipais, 81,0% dos municípios mantêm, há mais de quatro anos, pré-escolas custeadas, exclusivamente, pela Prefeitura. As fontes de financiamento não foram, contudo, previstas e o que se deduz é que os municípios tenham aplicado nesta área 20% da receita tributária destinada ao ensino de 1º grau. Em 1986, a Secretaria da Educação estabeleceu convênio com os municípios, através dos quais a pré-escola seria absorvida e estaria sob a supervisão da Administração Estadual.

Em 1987, cerca de 61% das ofertas de matrículas do ensino pré-escolar no estado correspondem à rede municipal. Porém, relacionando esta oferta com a população escolarizável (faixa de quatro a seis anos), constatou-se que apenas 34,8% das crianças têm acesso à pré-escola. Este problema se agrava, principalmente, nos grandes centros

pebanos, onde a demanda é crescente. Nesse nível, a rede particular atende cerca de 30% das matrículas, excluindo, portanto, do ingresso aqueles que não têm poder aquisitivo para se manter em escolas pagas.

O atendimento da pré-escola em zona rural constitui-se inexpressivamente; apenas 42 delas, sob a responsabilidade dos municípios, prestam este tipo de serviço.

Do ponto de vista da forma como os municípios vêm atuando neste nível, pode ser observado que 59,7% deles caracterizam-se pelo custeio integral, enquanto 56,4% atuam via convênio com o Ministério da Educação.

Os municípios pequenos (até 20 mil habitantes) têm maior dependência em relação aos recursos externos, principalmente os provenientes da área federal - 40,3% dos pesquisados afirmam manter pré-escolas conveniadas com o Ministério da Educação e 33,6% assumem os custos integrais.

Os municípios médios (entre 20 e 100 mil habitantes) também mantêm convênios para atuarem na pré-escola - 73,3% deles são conveniados com a Secretaria da Educação.

Outro problema que se coloca para a pré-escola é a oferta insuficiente frente à demanda, mas os municípios têm optado por não atenderem a cerca de 60% da população, em lugar de se utilizarem de recurso do aumento de turnos, através da redução da permanência na escola. Têm procurado manter as crianças nas escolas ao menos quatro horas, diariamente.

Outras informações a respeito de um atendimento mais integral, apesar da existência de programas como o PROFIC, que incentiva a permanência da criança na escola por um período de oito horas, não são significativas. (Tabela 16)

Os dados até aqui apresentados com relação à creche e à pré-escola revelam que inexiste, nos municípios, uma política integrada, voltada para as crianças menores de sete anos. As administrações têm

TABELA 16 PERÍODO DE PERMANÊNCIA DA CRIANÇA NA ESCOLA, SEGUNDO A FORMA DE ATUAÇÃO - PRÉ-ESCOLA

FORMAS DE ATUAÇÃO	PERÍODO DE PERMANÊNCIA DA CRIANÇA						
	TOTAL	MEIOS DE 4 HORAS	4 HORAS	6 HORAS	8 HORAS	MAIS DE 8 HORAS	SEM INFORM
Custeio exclusiva pela Prefeitura	447 100,0	28 3,1	203 16,1	3 0,4	18 5,6	9 1,3	186 73,4
Convênio com a Secretaria de Educação	447 100,0	14 3,1	72 16,1	2 0,4	25 5,6	6 1,3	328 73,4
Convênio com o Ministério da Educação	447 100,0	21 4,7	205 45,9	2 0,4	17 3,8	3 0,7	199 44,5
Convênios com outras entidades	447 100,0	4 0,9	26 5,8	3 0,7	12 2,7	6 1,3	395 88,4
Subvenção pela Prefeitura	447 100,0	9 2,0	57 12,8	1 10,2	9 2,0	4 0,9	367 82,1

Fonte: CEPAM-UNDIME

revelado no tocante à creche, uma postura de pouco empenho, limitando-se a repassar recursos a entidades privadas e não exercendo cuidadosa supervisão. Quanto à pré-escola, esta se constitui em fonte de atenção do Poder Público, que a assume como sendo de sua competência.

Frente a este quadro, depreende-se que as realidades municipais estão ainda longe de cumprirem o que está colocado na Constituição de 88. Mesmo assim, comparando dados em uma série histórica de 1971 a 1987, pode-se afirmar, no que diz respeito ao processo de municipalização da Educação, que a expansão da rede municipal da pré-escola ocorreu e que a rede estadual, nesta área, retraiu-se - isto significa que os municípios foram assumindo paulatinamente sua competência.

- O Ensino de Primeiro Grau

Inicialmente, o número de vagas disponíveis no ensino de 1º Grau, no Estado de São Paulo, parece ser suficiente para atender à demanda. Segundo a Fundação SEADE, em 1987, havia 4.965.758 crianças

na faixa etária de sete a 14 anos e 5.096.788 matrículas no 1º grau, contudo, quando tomados os dados das matrículas no 1º grau de crianças

TABELA 17 MATRÍCULA INICIAL EM EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR - ESTADO DE SÃO PAULO - 1971-1987

ANO	MATRÍCULAS INICIAIS		
	REDE MUNICIPAL	REDE ESTADUAL	REDE PARTICULAR
1971	34,8%	35,8%	29,7%
1974	22,5%	43,2%	34,3%
1980	10,0%	56,5%	33,5%
1982	13,4%	58,2%	28,4%
1987	12,3%	60,8%	26,9%

Fonte: Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo - SEE-CIE (1971-1974-1980-1982-1987).

de sete a 14 anos, verifica-se que o número de 4.516.256, representa um déficit de 8,85%, que aponta para um quadro não satisfatório.

Em relação ao Interior, 90% da clientela dos municípios que ingressa no 1º grau estuda em escolas mantidas pela rede pública. A Secretaria Estadual da Educação é a responsável pelo 1º grau, enquanto os municípios respondem por apenas 10% da demanda. Esta é uma área problemática, porque, embora a oferta de 1º grau esteja garantida, constitucionalmente, e recursos orçamentários federais, estaduais e municipais tenham sido vinculados, os municípios não investiram na expansão das suas redes ou na qualidade do ensino. Apenas 55, ou seja, 9,6% dos municípios do Interior oferecem vagas no 1º grau, sendo que a metade deles dispõe de apenas uma classe - um docente que atende crianças de uma ou mais séries, sem ultrapassar a 4ª série do 1º grau. Quanto à localização, estas classes estão, na sua maioria, na zona rural ou nas periferias dos grandes centros. Os municípios restantes atuam no ensino regular de 1º grau com oito séries anuais. São 28 os

municípios, dos quais a sua quarta parte oferece vagas para atender a parte da demanda.

Os municípios de portes médio e grande têm participação inexpressiva na oferta de vagas de 1º grau, possuem uma forte rede particular de ensino, possivelmente, devido ao seu nível sócio-econômico.

Portanto, a expansão da rede de ensino no 1º grau, dentro do universo pesquisado (55 municípios), não resulta de uma política de integração entre Estado e municípios e diretrizes preestabelecidas no processo de municipalização - é o resultado muito mais de fatores conjunturais do que de uma estratégia educacional. (Tabela 18)

Os municípios têm participação restrita na oferta de ensino de 1º grau e este fato, somado à pouca experiência deles neste nível - principalmente em termos das classes de 5ª à 8ª séries - revelam obstáculos para a organização da escola de 1º grau integral. (Tabela 19)

Deste modo, do universo já restrito dos que atuam no ensino de 1º grau, somente a metade tem experiência com classes a partir da 5ª série. Cerca de 60% dos municípios de grande porte da amostra oferecem classes de 1ª à 4ª séries e diminuem esta oferta, em termos das classes de 5ª à 8ª séries. Os municípios de pequeno porte (10,5% da amostra) possuem classes de 1ª à 4ª séries e somente 4,4% atuam em nível de 5ª à 8ª séries. (Tabela 20)

- O Ensino de Segundo Grau.

Para o ensino do 2º grau, as propostas de reformulação foram mais profundas, porque passou, a partir da década de 70, a ser visto como preparação para o mercado de trabalho. Para tanto, propunha-se eliminar a diferença entre o curso secundário preparatório para a Universidade e os cursos técnicos profissionalizantes. A Lei nº

GRÁFICA 10 MATRÍCULAS NAS ESCOLAS UNIDOCENTES POR ENTIDADE MATRICULADORA, SEGUNDO O TIPO DE MUNICÍPIOS

FAIXA	MUNICÍPIOS	MATRÍCULAS				TOTAL
		REDE ESTADUAL		REDE MUNICIPAL		
		Nº	%	Nº	%	
Até 20.000 habitantes	Atinópolis	286	73,9	101	26,1	387
	Amelândia	76	49,4	78	50,6	154
	Angatuba	861	83,3	173	25,7	1.034
	Bananal	656	95,5	17	2,5	673
	Bofete	190	77,2	56	22,8	246
	Brodocqui	56	73,7	20	26,3	76
	Corchao	196	86,7	30	13,3	226
	Divinolândia	349	90,9	35	9,1	384
	Ibaté	184	92,5	15	7,5	199
	Itirapina	141	82,5	30	17,5	171
	Laranjal Paulista	74	38,7	117	61,3	191
São Sebastião da Gramma	677	89,3	81	10,7	758	
	Total	3.746	83,3	753	16,7	4.499
De 20.001 a 50.000 habitantes	Batatais	391	73,6	140	26,4	531
	Descalvado	424	94,6	24	5,4	448
	Ibitinga	230	68,7	105	31,3	335
	Itápolis	517	77,9	147	22,1	664
	Jardinópolis	123	37,2	208	62,8	331
	Novo Horizonte	336	89,0	46	12,0	382
	Paulínia	-	-	71	100,0	71
	Piedade	2.083	99,5	11	0,5	2.094
	Pirassununga	349	73,5	126	26,5	475
	Salto da Pirapora	441	95,9	19	4,1	460
	Santa Rita do Passa Quatro	297	94,0	19	6,0	316
São Manuel	744	94,1	47	5,9	791	
	Total	5.935	86,0	963	14,0	6.898
De 50.001 a 100.000 habitantes	Araras	530	88,5	69	11,5	599
	Botucatu	476	75,2	157	24,8	633
	Caçapava	589	95,5	28	4,5	616
	Guaratinguetá	674	65,4	356	34,6	1.030
	Matão	115	83,9	22	16,1	137
	São João da Boa Vista	550	88,1	74	11,9	624
	Total	2.933	80,6	706	19,4	3.639
Acima de 100.000 habitantes	Limeira	961	88,5	125	11,5	1.086
	Ribeirão Preto	532	81,2	123	18,8	655
	Rio Claro	401	88,9	50	11,1	451
	Total	1.894	86,4	298	13,6	2.192
TOTAL		14.508	84,2	2.720	15,8	17.228

Fonte: Anuário Estatístico de Educação - CIE/SEE - 1987.

TABELA 19 ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SUPRINDO NECESSIDADES DE ATENDIMENTO, SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA

SÉRIES ATUAÇÃO MUNICIPAL	1ª à 4ª		5ª à 8ª	
	%		%	
Atua	18,3		10,3	
Não atua	74,3		77,2	

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

TABELA 20 MUNICÍPIOS QUE ATUAM NO 1º GRAU, SEGUNDO O PORTE

SÉRIES DO 1º GRAU	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
1ª à 4ª	82 18,3	31 10,5	19 26,0	12 27,3	20 58,8
5ª à 8ª	46 10,3	13 4,4	10 13,7	6 13,6	17 50,8

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

5.692/71 propõe a reformulação do ensino médio, através da garantia de qualificação profissional a todos que concluíssem o 2º grau. Em 1982, esta lei é modificada pela Lei nº 7.044, que retira do 2º grau seu caráter obrigatório de profissionalizante, não só por uma crítica ideológica à lei anterior, como também devido aos empecilhos concretos ao exercício desses cursos: falta de equipamentos e recursos humanos qualificados. Todavia, o ensino de 2º grau não perde seu caráter problemático de qualificação para o mercado de trabalho.

A participação dos municípios, em relação a este nível de ensino, também tem sido restrita. É a rede pública estadual que responde pela maior oferta de matrículas no Interior (67,6%), enquanto a participação dos municípios é de 30%, e a da rede particular é de

20,4%. Os municípios atuam neste nível mais em termos dos cursos profissionalizantes - a pesquisa aponta que 20,6% dos pesquisados desenvolvem atividades no profissionalizante - e estão presentes com mais frequência (44,1%) em municípios de grande porte, acima de 100 mil habitantes. No entanto, cabe uma ressalva: os municípios pequenos (a partir de 20 mil habitantes) têm procurado atuar com mais empenho neste nível, fazendo a opção de investir no ensino de 2º grau em lugar do ensino fundamental, visto a demanda por aqueles cursos aumentar a cada ano. (Tabelas 21 e 22)

TABELA 21 ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO 2º GRAU (FORMAÇÃO GERAL), SEGUNDO O PORTE

ATUAÇÃO	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Atua	46 10,3	17 5,8	11 15,1	3 6,8	15 44,1
Não atua	353 79,0	252 85,1	52 71,2	35 79,5	15 44,1
Sem informação	47 10,5	27 9,1	10 13,7	6 13,6	4 11,8

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

A demanda por cursos profissionalizantes concentra-se em: Técnico em Contabilidade, Técnico em Administração, Técnico em Eletrônica, Habilitação para o Magistério e Técnico em Computação, sendo que este é oferecido pela rede particular, através de repasses de recursos pelas prefeituras. (Tabela 23)

TABELA 22 ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO 2º GRAU (PROFISSIONALIZANTE), SEGUNDO O PORTE

ATUAÇÃO	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATE 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Atua	92 20,6	37 12,5	24 32,9	14 31,8	17 50,6
Não atua	293 65,5	220 74,3	41 56,2	20 45,5	12 35,3
Sem informação	62 13,9	39 13,2	8 10,6	10 22,7	5 14,7

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

- A Educação de Adultos

A educação de adultos defronta-se com o tipo de desenvolvimento brasileiro, excludente e concentrador de renda, mantendo ainda em torno de 2.100.000 analfabetos.

Esta situação é agravada pelo êxodo rural, que desloca para os centros urbanos os seus analfabetos; pelo fato de 500 mil crianças permanecerem sem ingresso no 1º grau e dos programas de erradicação do analfabetismo serem insuficientes, apenas 127.385 alunos, em 1988, eram atendidos, o que representa apenas 6% do total dos analfabetos.

Levando-se em conta que também é classificado como analfabeto, a pessoa com menos de um ano de escolaridade, corrobora-se que, segundo a PNAD, em 1987, 2.700.000 pessoas poderiam assim serem classificadas, o que representa 10,8% da população do Estado de São Paulo. Agravando ainda mais este quadro, constata-se que o percentual da população com mais de 10 anos possui apenas quatro anos de escolaridade (55,3%), sendo que deste percentual, 77,5% encontram-se na zona rural.

Diante deste quadro, os municípios concentram sua atuação, fundamentalmente, no ensino Supletivo, basicamente, as primeiras

quatro séries, através de convênio com a Fundação Educar. Dentre eles, 41% dos pesquisados desenvolvem o Supletivo de 1ª à 4ª séries, sendo que 12,2% mantêm Supletivo de 5ª à 8ª séries e apenas 6,3% de 2º grau. (Tabela 24)

TABELA 23 CURSOS PROFISSIONALIZANTES DE 2º GRAU OFERECIDOS PELOS MUNICÍPIOS, SEGUNDO O PORTE

CURSOS	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	91 100,0	36 100,0	24 100,0	14 100,0	17 100,0
Técnico em artes gráficas	1 1,1	0 0	1 4,2	0 0	0 0
Técnico em administração	9 9,9	0 0	4 16,7	1 7,1	4 23,5
Técnico em contabilidade	57 62,6	23 63,9	16 66,7	11 78,6	7 41,2
Técnico em edificações/estradas	2 2,2	0 0	1 4,2	0 0	1 5,9
Técnico em eletrônica	8 8,8	2 5,6	2 8,3	1 7,1	3 17,6
Técnico em enfermagem	2 2,2	1 2,8	1 4,2	0 0	0 0
Habilitação em magistério	9 9,9	4 11,1	1 4,2	2 14,3	2 11,8
Técnico em mecânica	4 4,4	0 0	0 0	1 7,1	3 17,6
Técnico em patologia clínica	2 2,2	0 0	0 0	1 7,1	1 5,9
Técnico em computação	9 9,9	3 8,3	2 8,3	1 7,1	3 17,6
Técnico em secretariado	6 6,6	0 0	1 4,2	1 7,1	4 23,5
Técnico em laboratório de análises químicas	3 3,3	0 0	0 0	0 0	3 17,6
Técnico em desenho	2 2,2	1 2,8	0 0	0 0	1 5,9
Vagas ou confusas	3 3,3	0 0	0 0	0 0	3 17,6
Outros	8 8,8	3 8,3	1 4,2	3 21,4	1 5,9

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

TABELA 24 ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ENSINO SUPLETIVO

AVALIAÇÃO	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série	2º grau
TOTAL	447 100,0	447 100,0	447 100,0
Atua	196 43,8	55 12,3	28 6,3
Não Atua	220 49,2	276 61,27	205 45,8
Sem informação	31 6,9	116 25,7	132 29,5

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

É nos municípios com mais de 100 mil habitantes que se constata um maior combate ao analfabetismo, quer através da Fundação Educar, quer através dos próprios recursos das prefeituras, mantendo classes de ensino Supletivo de 1ª à 4ª séries. Nos pequenos municípios a atuação é reduzida para aquém das suas necessidades. Nos municípios de 50 mil habitantes, a questão do analfabetismo também é atendida insuficientemente, o que permite concluir que a atenção ao problema do analfabetismo está longe de poder ser qualificada como satisfatória no processo de descentralização e municipalização. (Tabelas 25, 26, 27 e 28)

TABELA 25 FORMAS DE ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ENSINO SUPLETIVO

FORMAS DE	SUPLETIVO									SEM INFORMAÇÃO
	TOTAL	1ª À 4ª SÉRIE	5ª À 8ª SÉRIE	1ª À 4ª SÉRIE	2º GRAU	1ª À 4ª SÉRIE 2º GRAU	5ª À 8ª SÉRIE	1ª À 4ª SÉRIE	SUBTOTAL	
Direção exclusiva pela Prefeitura	447 100,0	27 6,0	6 1,3	3 0,7	2 0,4	0 0	7 1,6	2 0,4	47 10,5	400 89,5
Direção parcial ou total pelas escolas	447 100,0	0 0	5 1,1	0 0	0 0	0 0	1 0,2	0 0	6 1,3	441 98,7
Convênio com a Secretaria de Educação	447 100,0	7 1,6	0 0	3 0,7	0 0	0 0	0 0	1 0,2	11 2,5	436 97,5
Convênio com a Fundação Educar	447 100,0	184 41,2	1 0,2	3 0,7	0 0	0 0	0 0	0 0	188 42,1	239 57,9
Convênio com outras entidades	447 100,0	2 0,4	1 0,2	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	3 0,7	444 99,3
Subvenção pela Prefeitura	447 100,0	8 1,8	3 0,7	0 0	1 0,2	0 0	1 0,2	0 0	434 2,9	97,1
Concessão de bolsas de estudos	447 100,0	0 0	6 1,3	2 0,4	3 0,7	1 0,2	9 2,0	2 0,4	23 5,1	424 94,9

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

TABELA 26 ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ENSINO SUPLETIVO DE 1ª A 4ª SÉRIES, SEGUNDO O PORTE

ATUAÇÃO	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Atua	196 43,8	114 38,5	37 50,7	24 54,5	21 61,8
Não atua	220 49,2	163 55,2	30 41,1	16 36,4	11 32,4
sem informação	31 6,9	19 6,4	6 8,2	4 9,1	2 5,9

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

TABELA 27 ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ENSINO SUPLETIVO DE 5ª A 8ª SÉRIES, SEGUNDO O PORTE

ATUAÇÃO	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Atua	55 12,3	19 6,4	11 15,1	8 18,2	17 50,0
Não atua	276 61,7	209 70,6	37 50,7	19 43,2	11 32,4
Sem informação	116 25,7	68 23,0	25 34,2	17 38,6	6 17,6

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

TABELA 28 ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ENSINO SUPLETIVO DE 2º GRAU, SEGUNDO O PORTE

ATUAÇÃO	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Atua	28 6,3	7 2,4	6 8,2	7 15,9	8 23,5
Não atua	285 63,8	212 71,6	38 52,1	19 43,2	16 47,1
Sem informação	132 29,5	77 26,0	28 38,4	18 40,9	10 29,4

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Pela pesquisa, observa-se que frente a este grave problema de analfabetismo, os dirigentes municipais têm uma posição contraditória, pois 38,9% partem do princípio de que a alfabetização de adultos está, por seus municípios, bem atendida e apenas 34,8% afirmam serem necessárias modificações no quadro de atendimento. (Tabela 29)

TABELA 29 AVALIAÇÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS SOBRE A ALFABETIZAÇÃO DE ADULTOS

ATUAÇÃO	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Vem atendendo as necessidades	170 38,0	116 39,2	33 45,2	13 29,5	8 23,5
Precisa ser totalmente modificada	58 13,0	36 12,2	8 11,0	6 13,6	8 23,5
Precisa ser parcialmente modificada	120 26,8	67 22,6	22 30,1	17 38,6	14 41,2
Não tenho informação	56 12,5	46 15,5	3 4,1	4 9,1	3 8,8
Sem resposta	43 9,6	31 10,5	7 9,6	4 9,1	1 2,9

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

- O Ensino Superior

O processo de descentralização e municipalização não deixa resultados em termos do ensino superior, porque este é, na sua maior parte, responsabilidade da rede privada de ensino - esta domina 78,3% das matrículas no Estado. Esta rede prolifera, no decorrer da década de 70, com o chamado milagre e a herança que ela deixa nos anos 80 é um excedente de formados, não capacitados e não absorvidos pelo mercado de trabalho.

A rede pública do ensino universitário cobre, no Estado, 22% das matrículas (88.795 alunos). Nas universidades estaduais encontram-se 66,9% dos 88.795 e os restantes estão em estabelecimentos isolados. São 36 estabelecimentos públicos isolados, dos quais apenas quatro são municipais. Entre a universidade estadual e os institutos isolados, os municípios participam com cerca de 7,6% das matrículas. São 76 os que mantêm atuação no ensino superior, a qual é maior nos de grande porte (acima de 100 mil habitantes). (Tabela 30)

TABELA 30 ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ENSINO SUPERIOR, SEGUNDO O PORTE

ATUAÇÃO	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Atua	76 17,0	27 9,1	14 19,2	14 31,8	21 61,8
Não atua	334 74,7	245 82,8	51 69,9	16 59,1	12 35,3
Sem informação	37 8,3	24 8,1	8 11,0	4 9,1	1 2,9

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

A atuação dos pequenos municípios limita-se à concessão de bolsas, que também são concedidas por todos os municípios, principalmente os acima de 50 mil habitantes. (Tabela 31)

TABELA 31 FORMAS DE ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO ENSINO SUPERIOR, SEGUNDO O TIPO DE ADMINISTRAÇÃO

FORMAS DE ATUAÇÃO	TOTAL	ADMINISTRAÇÃO				
		DIRETA	INDIRETA	DIRETA+ INDIRETA	SUB TOTAL	SEM INFORMAÇÃO
Custeio exclusivo pela Prefeitura	447 100,0	1 0,2	1 0,2	0 0	2 0,4	445 99,6
Custeio parcial ou total pelo aluno	447 100,0	1 0,2	9 2,0	0 0	10 2,2	437 97,8
Subvenção pela Prefeitura	447 100,0	2 0,4	11 2,5	1 0,2	14 3,1	433 96,9
Concessão de bolsas de estudos	447 100,0				62 13,9	385 86,1
Reembolsáveis					9 14,5	
Não reembolsáveis					40 64,5	
Reembolsáveis e não reembolsáveis					-2 3,2	
Não especificados					11 17,7	

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

As prefeituras utilizam-se, há pouco mais de quatro anos, desta forma de concessão de bolsas e não se sabe ainda o que representam, em termos de encargos, para os municípios. (Tabela 32)

TABELA 32 TEMPO EM QUE OS MUNICÍPIOS ATUAM EM NÍVEL SUPERIOR, SEGUNDO A FORMA DE ATUAÇÃO

FORMA DE ATUAÇÃO	TOTAL	TEMPO DE ATUAÇÃO		
		PERÍODOS DE 4 ANOS	PERÍODOS DE 3 ANOS	SEM INFORMAÇÃO
Costeia exclusivo pela Prefeitura	447 100,0	1 0,2	1 0,2	445 99,6
Costeia total ou parcial pelos alunos	447 100,0	0 0	10 2,2	437 97,8
Subvenção pela Prefeitura	447 100,0	2 0,4	12 2,7	433 96,9
Concessão de Bolsas de Estudos	447 100,0	32 7,5	30 6,7	385 85,0

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

11.3.2 Serviços Complementares à Educação

- A Merenda Escolar

Criados pela Lei nº 5.692/71, os serviços complementares à Educação têm o objetivo de garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar, porém é o Decreto Estadual nº 4.021/84 que atribui aos municípios a competência para a administração e distribuição da merenda escolar, através de ação integrada com a comunidade. Para tanto, é criado o Conselho Municipal de Merenda, ao qual compete executar a política nesta área. O programa foi implantado a partir do quarto trimestre de 1983, procurando dar autonomia às prefeituras quanto às decisões de descentralização de recursos repassados pelo Estado. Segundo dados do Departamento de Assistência ao Escolar, da Secretaria da Educação, em 1983, 21% dos municípios do Estado aderiram

do programa, sendo que, em 84, esse número se elevou para 77% e, em 1985, para 91%.

Pela declaração dos dirigentes municipais, nota-se que os objetivos do Programa de Municipalização da Merenda Escolar estão sendo alcançados e os serviços vêm sendo melhorados. Entretanto, tem ocorrido aumento considerável de despesas com este programa, e os municípios têm tido seu orçamento destinado à Educação onerado, e também o Estado tem diminuído sua participação - no início do programa era de dois terços das despesas e hoje restringe-se à terça parte disto. Isso resulta em que alguns municípios têm ajuda do Estado de 10 a 30% nas suas despesas com a merenda (193 municípios da amostra, 43,2%), enquanto outros recebem 70% ou mais de ajuda do Estado (11,2% da amostra). Mesmo assim, as despesas por parte dos municípios com a merenda tendem a crescer, por ele ser um programa prioritário. Muitos municípios têm dotação orçamentária específica para a merenda. (Tabela 33)

TABELA 33 RECURSOS COMPLEMENTARES DA PREFEITURA

RECURSOS	TOTAL	POSSUI	NÃO POSSUI	SEM INFORMAÇÃO
Cozinha nas escolas	447 100,0	350 78,3	91 20,4	6 1,3
Cozinha piloto	447 100,0	149 33,3	292 65,3	6 1,3
Vaca mecânica	447 100,0	189 42,3	252 56,4	6 1,3
Padaria municipal	447 100,0	148 33,1	293 65,5	6 1,3
Horta municipal	447 100,0	269 60,2	172 38,5	6 1,3

Fonte: CEPAM-ONDIME

- O Transporte Escolar

Ele constitui um importante serviço prestado pelo município, no sentido de garantir o deslocamento de parte dos alunos, que

precisam dar continuidade aos seus estudos. Como referido, quando do sobentário do 1º grau, as escolas rurais oferecem apenas as quatro primeiras séries e para dar continuidade, da 5ª à 8ª séries, estes alunos necessitam dirigir-se aos centros urbanos, sendo, portanto, imprescindível o transporte.

O Estado de São Paulo possui um programa amplo de apoio ao ensino rural, sendo que, já em 1984, o programa de transporte atendia a 459 municípios, isto é, 80,24% dos municípios do Estado, e repassa 40% dos recursos solicitados pelos municípios.

A primeira medida sobre transporte escolar foi proposta pela Lei nº 9.812/67. Em 1976, o Fundo de Desenvolvimento da Educação de São Paulo passa a administrar os programas da merenda escolar, material escolar e transporte de alunos e, em 1977, a Lei nº 1.389 estende a possibilidade de custeio para os alunos de 1º e 2º graus e as prefeituras passam a se incumbir desses serviços, sem a obrigatoriedade de repassá-los a terceiros. Em um primeiro momento, tal transporte seria intramunicípio, passando, a seguir, para intermunicipal.

A forma de transporte que prevalece é a gratuita para os alunos e, independentemente do porte do município, o serviço de transporte não representa despesas para os usuários. Tais serviços estão se estendendo também para alunos de curso superior, que necessitam dirigir-se a outros municípios. (Tabela 34)

TABELA 34 SISTEMA DE TRANSPORTE ESCOLAR GRATUITO

SITUAÇÕES EM QUE FUNCIONA	PRÉ-ESCOLA	NÍVEL DE ENSINO		
		1º GRAU	2º GRAU	3º GRAU
Serviço Intermunicipal	180 40,3	85 19,0	97 21,7	284 63,5
Alunos da Zona Rural	194 43,4	372 83,2	285 63,8	77 17,2
Inexistência de Escolas Próximas	203 5,4	1099 24,4	70 15,7	161 36
Inexistência de Vagas Próximas	205 5,9	114 25,5	77 17,2	155 34,7

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Segundo os dirigentes municipais, o serviço de transporte atende, significativamente, aos alunos do ensino pré-escolar, que freqüentam escolas em bairros distantes. Quanto ao 1º grau, o uso do transporte é menos freqüente, porque a rede estadual se distribui de forma mais adequada pelo município. Mesmo que eles assumam 85% das despesas com o transporte escolar, não constitui um peso no orçamento que possa significar o impedimento da execução de outros encargos educacionais por parte dos municípios.

- Outros Serviços Prestados Pelas Prefeituras às Redes Estadual e Particular

Devido às fortes necessidades de solucionar os problemas educacionais, as prefeituras vêm assumindo outros serviços para além de sua própria rede, dentro do processo de descentralização.

Em termos da rede estadual, elas atuam em vários serviços: transporte e manutenção da rede física, fornecimento de merenda e cobrindo o ensino pré-escolar de 1º e 2º graus.

Quanto à merenda, através do programa de municipalização, os municípios investiram em mão-de-obra, equipamentos, instalações físicas e melhoria da qualidade dos alimentos, atendendo tanto à rede

municipal, como a estadual e particular, no que diz respeito às creches e educação especial, mantidas por entidades filantrópicas.
(Tabela 35)

TABELA 35 SERVIÇOS PRESTADOS PELOS MUNICÍPIOS À REDE ESTADUAL

SERVIÇOS		NÍVEL DE ENSINO						
		CRECHE	PRÉ-ESCOLA	1º GRAU	2º GRAU	3º GRAU	SUPLETIVO	EDUCAÇÃO ESPECIAL
Manutenção da Rede Física	Fornecimento de material	52 11,6	154 34,5	223 49,9	202 45,2	5 4,8	40 8,9	56 12,5
	Fornecimento de mão-de-obra	61 13,6	181 40,5	281 62,9	286 64,0	11 2,5	48 10,7	75 16,8
Merenda Escolar	Fornecimento de materiais e equipamentos	57 12,8	197 44,1	287 64,2	225 50,3	8 1,8	45 10,1	72 16,1
	Fornecimento de alimentos	91 20,4	295 66,0	385 86,1	319 71,4	9 2,0	65 14,5	110 24,6
	Fornecimento de mão-de-obra	69 15,4	245 54,8	344 76,9	272 60,9	11 2,5	56 12,5	94 21,0
Material Escolar		50 11,2	161 36,0	210 46,9	114 25,5	4 0,9	36 8,1	52 11,6
Transporte Escolar		38 8,5	139 31,1	342 76,5	274 61,3	50 11,2	50 11,2	63 14,1
Assistência Médica		40 8,9	130 29,1	169 37,8	108 24,2	11 2,5	14 3,1	42 10,0
Assistência Odontológica		46 10,3	168 37,6	263 58,8	142 31,8	10 2,2	21 4,7	49 10,9
Fornecimento de professores		32 7,2	79 17,7	26 5,8	9 2,0	3 0,7	17 3,8	22 4,9
Fornecimento de pessoal administrativo		47 10,5	75 16,8	153 34,2	140 31,3	7 4,6	16 3,6	29 6,5
Outros		6 1,3	35 7,8	69 15,4	50 11,2	4 0,9	8 1,8	12 2,7

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

O transporte escolar também é oferecido às crianças matriculadas na rede particular, mais diretamente àquelas que estão no 2º grau, aos alunos de nível superior e de escolas especiais.

As prefeituras também estão se incumbindo das reformas, consertos e tudo o que diz respeito à manutenção das instalações escolares junto à rede estadual, no sentido de desburocratizar sua estrutura e dar maior agilidade à solução dos problemas. (Tabela 36)

TABELA 36 SERVIÇOS PRESTADOS PELOS MUNICÍPIOS À REDE PARTICULAR DE ENSINO

SERVIÇOS	NÍVEL DE ENSINO							
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	1º GRAU	2º GRAU	3º GRAU	SUPLETIVO	EDUCAÇÃO ESPECIAL	
Manutenção da Rede Física	Fornecimento de material	97	40	15	12	3	3	36
		21,7	8,9	3,4	2,9	0,7	0,7	8,0
Rede Física	Fornecimento de mão-de-obra	106	44	25	65	5	9	43
		23,7	9,8	5,6	14,6	1,1	2,0	9,6
Merenda Escolar	Fornecimento de materiais e equipamentos	81	51	28	52	0	7	38
		18,1	8,3	6,3	13,9	0	0,4	8,5
	Fornecimento de alimentos	120	69	40	77	1	7	67
	26,8	15,4	8,9	17,2	0,2	1,6	1,5	
	Fornecimento de mão-de-obra	97	53	38	81	0	8	57
		21,7	11,9	8,5	18,1	0	1,8	12,7
Material Escolar		75	52	19	107	1	4	37
		16,8	11,6	4,3	23,9	0,2	0,9	8,3
Transporte Escolar		35	25	36	86	53	13	50
		7,8	5,6	8,0	19,2	11,9	2,9	11,2
Assistência Médica		61	31	19	81	6	2	30
		13,6	6,9	4,3	18,1	1,3	0,4	6,7
Assistência Odontológica		62	41	17	39	3	6	33
		13,9	9,2	3,8	8,7	0,7	1,3	7,4
Fornecimento de professores		72	52	9	50	0	3	50
		16,1	11,6	2,0	11,2	0	0,7	11,2
Fornecimento de pessoal administrativo		53	29	11	34	1	34	1
		11,9	6,5	2,5	7,0	0,2	7,6	0,2
Outros		17	6	3	34	2	2	11
		3,8	1,3	0,7	8,0	0,4	0,4	2,5

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Os pequenos municípios são aqueles que mais se empenham na prestação de serviços de apoio à Educação, por serem os que possuem população mais carente e de baixo poder aquisitivo.

O governo federal, recentemente, fez repasses de recursos às prefeituras, apoiando tais iniciativas, que têm se mostrado positivas, pois, mediante esta ação, os municípios estão atuando de forma mais redistributivista na política educacional.

11.3.3 Capacitação Estrutural das Prefeituras Municipais para Atuarem com as Questões Educacionais

O processo de descentralização e municipalização, na década de 80, foi pensado de modo a aliviar a máquina administrativa, política e financeira do Estado, fazendo com que os municípios fossem assumindo novos encargos em relação às suas próprias questões, buscando com isto, uma forma mais democrática para a condução das políticas públicas.

Os resultados obtidos, ao longo desses anos, indicaram, nos diferentes setores das políticas públicas, resultados diferentes e desiguais, basicamente porque o processo de descentralização instaurado nos anos 80, em suas diferentes fases, não atuou de forma planejada, procurando agir com diretrizes e políticas que prepararam as prefeituras para assumirem seu novo papel. Se as políticas se deram de forma não linear e se não foi dada uma assessoria suficiente aos municípios que os auxiliassem a reformular sua capacitação estrutural, para assumir sua nova função, era de esperar que caminhassem, através de ensaios e erros, neste processo.

Desse modo, nem sempre os objetivos e os projetos puderam chegar a bom termo, e os aspectos estruturais, como recursos humanos, materiais, normas e procedimentos administrativos, espelham esta situação que diz respeito ao Estado, compreendido nos seus âmbitos estadual e federal.

Desta observação destaca-se o setor da Educação, por ser de extrema sensibilidade para as prefeituras e porque dentro dela melhor dispõe de uma unidade administrativa, dando, assim, início à estruturação de um aparelho para atuar com as questões educacionais.

Contudo, os municípios de pequeno porte apresentam uma organização insatisfatória e cerca de 50% deles não possuem uma

unidade administrativa educacional, e os que a possuem não a têm criada por lei municipal. (Tabela 37)

TABELA 37 EXISTÊNCIA DE UNIDADE ADMINISTRATIVA MUNICIPAL RESPONSÁVEL PELOS ASSUNTOS DE EDUCAÇÃO, SEGUNDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS

UNIDADE ADMINISTRATIVA	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Não existe	153 34,2	146 49,3	3 4,1	4 9,1	0 0
Existe	274 61,3	134 45,3	68 93,2	39 88,6	33 97,1
Sem informação	20 4,5	16 5,4	2 2,7	1 2,3	1 2,9

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Nos municípios acima de 20 mil habitantes, esta unidade existe na maioria deles e, além da área de Educação, responde pela de Esporte, Lazer e Promoção Social. Administrativamente, a unidade educacional está colocada a nível de diretoria ou departamento. Nos municípios grandes, ela se insere em um contexto administrativo mais complexo, se constitui em uma secretaria e tende a tratar, exclusivamente, da Educação.

Do organograma fornecido pelos dirigentes municipais, pode ser comprovado que, na maioria dos municípios, a ação da unidade educacional está ligada à assistência ao escolar (merenda, transporte e outras) e a tudo que diga respeito ao processo educacional. (Tabela 38)

TABELA 39 ATIVIDADES OU FUNÇÕES LIGADAS À ÁREA EDUCACIONAL, CONTEMPLADAS NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA, SEGUNDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS

ATIVIDADES/FUNÇÕES	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Assistência ao escolar (alimentação, transporte etc.)	177 39,6	71 24,0	52 71,2	30 68,2	24 70,6
Educação	177 39,6	71 24,0	50 68,5	30 68,2	25 74,5
Assistência técnica e pedagógica	23 5,1	5 1,7	2 2,7	5 11,4	11 32,4
Administração	18 4,0	3 1,0	1 1,4	2 0,1	12 35,3
De deliberação coletiva (conselho, comissão etc.)	20 4,5	8 2,7	2 2,7	3 6,8	7 20,6
Outras	56 12,5	18 6,1	14 19,2	7 15,9	17 50,0
Vagas ou vagas	7 1,6	3 1,0	2 2,7	2 4,5	0 0
Sem informação	186 41,6	168 56,7	8 10,9	8 18,2	2 5,9

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

No tocante à participação comunitária, bandeira do início dos anos 80 nos assuntos educacionais, verificou-se que foi insignificante e que tampouco outros membros da Administração Municipal atuam na área da Educação. Isto mostra que não foi instituída uma forma colegiada de administração do ensino e nem núcleos ou conselhos municipais o foram. Os que mais participam da política educacional nos municípios são aqueles ligados à área - professores, diretores de escolas e as Associações de Pais e Mestres. Exceção abre-se para os vereadores, pois estes são fundamentais nas negociações entre o Legislativo e o Executivo municipal para o encaminhamento dos projetos de lei. Apesar de os dirigentes apontarem com freqüência as Delegacias e as Divisões Regionais de Ensino, elas têm atuação pequena na formulação ou orientação das políticas educacionais. (Tabela 39)

TABELA 39 DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS E DIRETRIZES EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO
GRAU DE PARTICIPAÇÃO DE SEGMENTOS DA SOCIEDADE

SEGMENTOS	BOMTO IMPORTANTE	+ OU - IMPORTANTE	POUCO IMPORTANTE	NENHUMA IMPORTÂNCIA	NÃO TENHO INFORMAÇÕES	NÃO EXISTE NO MUNICÍPIO	SEM INFORMAÇÃO
Conselho ou Comissão Municipal de Educação	68 15,2	16 3,6	10 2,2	4 0,9	10 2,2	284 63,5	54 12,1
Professores	297 66,4	62 13,9	32 7,2	15 3,4	12 2,7	6 1,3	23 5,1
Diretores de Escola	280 62,6	76 17,0	30 6,7	13 2,9	13 2,9	12 2,7	23 5,1
Associação de Pais e Mestres	183 40,9	93 20,8	62 13,9	35 7,8	25 5,6	18 4,0	30 6,7
Associações de Bairro ou Centro Comunitário	83 18,6	70 15,7	46 10,3	36 8,1	29 6,5	136 30,4	47 10,5
Comunidade Eclesial de Base	37 8,3	42 9,4	45 10,1	54 12,1	50 11,2	164 36,7	55 12,3
Sindicatos de Empregados e Empregadores	19 4,3	29 6,5	44 9,8	80 17,9	59 13,2	155 34,7	61 13,6
Veredores	107 23,9	111 24,8	83 18,6	72 16,1	31 6,9	0 0	33 7,4
Partidos Políticos	47 10,5	74 16,6	92 20,6	126 28,2	55 12,3	8 1,8	45 10,1
Delegacia de Ensino	281 62,9	57 12,8	21 4,7	9 2,0	14 3,1	39 8,7	26 5,8
Divisão Regional de Ensino	242 54,1	74 16,6	24 5,4	12 2,7	15 3,4	46 10,3	34 7,6

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Quanto às áreas de recursos humanos dos municípios pesquisados (447), são formadas de professores da pré-escola (25,1%), pessoal ligado à alimentação escolar - merendeira (18,2%), padeiro (3,6%), nutricionista (0,2%) - e serventes (11,7%), a maior parte desses servidores são remunerados pelas prefeituras, mas atuam junto à rede estadual. (Tabela 40)

TABELA 40 SERVIDORES MUNICIPAIS QUE ATUAM NA ÁREA DE EDUCAÇÃO, SEGUNDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS

SERVIDORES	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pajem	6,4	7,7	8,6	4,1	3,7
Professor pré-escola	25,1	15,5	27,6	27,7	20,1
Professor 1º grau (1ª a 4ª série)	6,7	7,0	5,9	5,3	5,2
Professor 1º grau (5ª a 8ª série)	5,1	5,4	0,6	3,0	5,5
Professor 2º grau	1,8	1,5	1,6	1,8	1,5
Professor 3º grau	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3
Coordenador Pedagógico	0,1	0	0	0	0,1
Orientador Educacional	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3
Psicólogo	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2
Diretor de Escola	1,6	0,4	2,4	1,0	1,5
Pessoal de direção (chefe de departamento, etc)	1,8	0,8	2,2	5,5	0,7
Pessoal administrativo	6,6	3,1	5,8	5,9	6,5
Servente	11,7	12,8	9,3	12,1	7,9
Nutricionista	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1
Merendeira	18,2	18,4	20,7	25,2	10,3
Fadeiro	3,6	6,5	9,1	0,6	0,1
Outros	5,6	6,9	2,9	3,9	4,7

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Estes cargos ou empregos estão criados em lei municipal (68% dos municípios), porém são poucos os que possuem Estatuto do Magistério (12,8%). Os pequenos municípios são novamente aqueles que apresentam problemas, porque neles a situação dos servidores não está, em boa parte, regularizada (16,9%). (Tabela 41)

TABELA 41 SITUAÇÃO LEGAL DOS CARGOS OU EMPREGOS, SEGUNDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS

CRIAÇÃO EM LEI	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Não	56 12,5	50 16,9	3 4,1	3 6,8	0 0
Sim, em lei de quadro de pessoal	303 67,8	208 70,3	49 67,1	28 63,6	18 52,9
Sim, em Estatuto do Magistério Municipal	13 2,9	6 2,0	0 0	4 9,1	3 8,8
Sim, em lei do quadro+Estatuto do Magistério	44 9,8	8 2,7	18 24,7	8 18,2	10 29,4
Sem informação	31 6,9	24 8,1	3 4,1	1 2,3	3 8,8

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

No que tange aos salários, estes empregos estão na faixa de remuneração de um a três salários-mínimos e os que melhor recebem são aquelas que se encontram em cargos de Direção. Nos municípios maiores, o salário dos professores encontra-se na faixa de três a seis salários-mínimos. (Tabela 42)

TABELA 42 FAIXAS SALARIAIS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS

FUNÇÕES DOS SERVIDORES	1 A 3 SAL-MIN %	3 A 6 SAL-MIN %	6 A 12 SAL-MIN %	12 A 20 SAL-MIN %	20 DE 20 SAL-MIN %	SUM INFORMAÇÃO %
Polícia	37,6	1,1	0	0	0	61,3
Professor pré-escola	63,1	11,0	0,9	0	0	25,1
Professor de 1º Grau (1ª a 4ª série)	18,3	5,1	0,4	0	0	76,1
Professor de 1º Grau (5ª a 8ª série)	4,3	2,2	2,0	0	0	91,5
Professor de 2º Grau	4,9	1,8	1,3	0	0	91,9
Professor de 3º Grau	1,1	0,7	0,2	0,2	0	97,8
Coordenador Pedagógico	5,8	9,6	3,4	0,7	0	90,5
Orientador Educacional	3,8	4,7	2,5	0,7	0	88,4
Psicólogo	4,9	9,6	4,9	0,4	0	80,1
Diretor de Escola	3,1	12,8	4,7	1,1	0	78,3
Pessoal de Direção (chefe de departamento, etc)	5,6	12,5	12,8	2,2	0	66,9
Pessoal administrativo	32,2	10,7	1,8	0	0	55,3
Servente	62,0	2,5	0	0	0	35,6
Nutricionista	3,1	7,8	1,6	0,7	0	86,8
Merendeira	77,0	1,8	0	0	0	21,3
Padeiro	17,2	3,4	0	0	0	79,4
Outros	28,6	7,2	0,9	0	0	63,3

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Fazendo um balanço dos serviços prestados pelos municípios, os dirigentes municipais afirmam que a maior dificuldade para a solução dos problemas encontra-se no fato de os municípios enfrentarem escassez de recursos. Como solução para esta situação, apontam para a necessidade do Estado e da União fazerem dotações maiores para eles.

Outro problema colocado diz respeito ao fato de as prefeituras não terem e quando o têm possuem uma estrutura administrativa precária e um quadro de pessoal também insuficiente e mal treinado - 45% dos pesquisados indicam que há necessidade de criação ou modernização da estrutura administrativa e treinamento de pessoal.

Estes problemas aparecem em maior número em municípios menores, de até 50 mil habitantes, os quais a eles acrescentam a

necessidade de criação de um Estatuto do Magistério. Naqueles que têm acima de 50 mil habitantes, o problema mais agudo é relativo ao treinamento de pessoal, seguindo-se o de escassez de recursos.

A dependência dos municípios em relação à escassez de recursos é um dos problemas crônicos, restando saber como este vai se comportar, após a reforma tributária, a partir da Constituição Estadual de 1989, através da qual o Estado e a União prestarão cooperação técnico-financeira aos municípios quanto aos programas de ensino pré-escolar e fundamental. (Tabela 43)

TABELA 43 AÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS NECESSÁRIAS PARA RESOLVER OS PROBLEMAS DA ADMINISTRAÇÃO NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

AÇÕES	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
Destinar maior parcela do orçamento municipal à Educação	82 18,3	50 16,9	13 17,8	9 20,5	10 29,4
Redistribuir as dotações orçamentárias	65 14,5	41 13,8	11 15,1	8 18,2	5 14,7
Buscar, fora do município, pessoal especializado	11 2,5	6 2,0	2 2,7	1 2,3	2 5,9
Buscar recursos junto ao Estado e/ou União	256 57,3	164 55,4	45 61,6	26 59,1	21 61,8
Conseguir-se com outros municípios para resolver problemas comuns	46 10,3	27 9,1	11 15,1	6 3,6	2 5,9
Investir no treinamento do pessoal existente	200 44,7	105 35,5	43 58,9	28 63,6	24 70,6
Aproveitar profissionais de Educação da rede estadual	72 16,1	63 21,3	2 2,7	5 11,4	2 5,9
Buscar apoio técnico de outras entidades	72 16,1	47 15,9	13 17,8	6 13,6	6 17,6
Articular-se com outros dirigentes municipais	37 8,3	18 6,1	10 13,7	5 11,4	4 11,8
Criar ou modernizar estrutura administrativa da área de Educação	205 45,9	149 50,3	32 43,8	16 36,4	8 23,5
Elaborar Estatuto do Magistério	102 22,8	72 24,3	19 26,0	6 13,6	5 14,7
Contratar pessoal especializado	81 18,1	55 18,6	11 15,1	7 15,9	8 23,5
Sem informação	106 23,7	88 29,7	7 5,5	9 20,5	2 5,9

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Ainda na ótica de um balanço, os dirigentes afirmam a necessidade das delegacias de ensino, em lugar de terem um papel prioritário de fiscalização, começarem a atuar na assistência técnica e na mediação política, visto os entrevistados privilegiarem, para a solução dos problemas educacionais municipais, as ações de assistência técnica, de diagnóstico, formulação de políticas e viabilização de recursos. (Tabela 44)

TABELA 44 ATUAÇÃO DAS DELEGACIAS DE ENSINO - IDEAL E REAL

ATRIBUIÇÕES	IDEAIS	REAIS
TOTAL	447 100,0	447 100,0
Levantar informações sobre a situação local	198 44,3	164 36,7
Orientar a formação de políticas educacionais	157 35,1	83 18,6
Prestar assistência técnica	283 63,3	112 25,1
Viabilizar recursos 64,2	237 53,1	112
Proporcionar discussões e soluções de problemas regionalmente	220 49,2	82 18,3
Dirigir sua atuação para a rede estadual	22 4,9	138 30,9
Fiscalizar a atuação do município	45 10,1	129 28,8
Nenhuma	0 0	56 12,5

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Isto porque, a Rede Estadual, mediante as Delegacias de Ensino, tem se mostrado desinteressada dos problemas da administração municipal o que acaba criando uma separação entre os problemas da alçada do município e os da alçada do estado, acarretando senões ao processo de municipalização. Os municípios participam inexpressivamente na complementação do trabalho da Rede Estadual e esta se encontra afastada dos problemas municipais. (Tabela 45)

TABELA 45 AVALIAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO ENTRE A PREFEITURA E A REDE ESTADUAL DE ENSINO EM SEU MUNICÍPIO, SEGUNDO O PORTE.

AÇÕES	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Fácil, a cooperação é total	257 57,5	180 60,8	37 50,7	20 45,5	20 58,8
Regular, é preciso insistir	105 23,5	56 18,9	22 30,1	18 40,9	9 26,5
Difícil, os empecilhos são muitos	34 7,6	20 6,8	8 11,0	3 6,8	3 8,8
Impossível, não existe diálogo	5 1,1	4 1,4	0 0	1 2,3	0 0
Não tenho informação	23 5,1	21 7,1	2 2,7	0 0	0 0
Sem resposta	23 5,1	15 5,1	4 5,5	2 4,5	2 5,9

Fonte: Pesquisa CEFAM-UNDIME

II.3.4 Visão da Administração Municipal em Relação à sua Competência na Área da Educação

Em todo o processo de municipalização dos anos 80, a grande dificuldade dos municípios reside na capacidade para a expansão da oferta de vagas nos níveis elementares de escolaridade. As razões deste obstáculo de ação devem-se, sobretudo, à centralização desenvolvida pelo Estado, principalmente no pós-64. Dentre as formas de centralização desenvolvida, a que se fez mais sentir é a questão dos recursos, a qual foi agravada à medida que a desaceleração do desenvolvimento ocorria e a crise econômica foi se instalando, a partir de 79. Nestes anos, o orçamento municipal foi sendo corroído, o que dificultou o desenvolvimento de ações próprias, por parte dos municípios, com relação às questões educacionais.

Os anos que vão de 82 a 85 foram, dentro do agudizado quadro econômico, anos de excepcional cooperação entre Estado/municípios no processo de descentralização. Possivelmente, isto se deveu ao favorável quadro político de abertura, em que a vontade de mudança para um mais justo atendimento social se fazia prioritária. Nestes anos, os municípios atuaram assumindo os serviços do programa da merenda com apoio integral do Estado, que via como urgente a contração sobre a fome que se agravava pelo processo de perda da renda das famílias.

Desse modo, a competência de atuação dos municípios iniciou-se por meio dos serviços de assistência ao escolar. A pesquisa aponta (75% das respostas) que a competência dos municípios vem ainda se desenvolvendo, prioritariamente, em torno dos programas assistenciais ao escolar. Com referência aos municípios de pequeno porte - até 20 mil habitantes - a atuação nestes programas é fundamental, devido à pobreza; oitenta e cinco por cento da sua atuação está concentrada nestes serviços. (Tabela 46)

ABELA 46 PRINCIPAIS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CONSIDERANDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS

PRINCIPAIS AÇÕES	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)				
	TOTAL	PORTE I ATÉ 20 MIL	PORTE II DE 20 A A 50 MIL	PORTE III DE 50 A 100 MIL	PORTE IV ACIMA DE 100 MIL
TOTAL	447 100,0	296 100,0	73 100,0	44 100,0	34 100,0
Extensão do atendimento escolar para a faixa etária de 0 a 6 anos	172 38,6	90 30,4	41 56,2	22 50,0	19 55,9
Instituição de cursos na área de profissionalização	15 3,4	8 2,7	2 2,7	5 11,4	0
Implantação de programas de complementação educacional	20 4,5	14 4,7	3 4,1	1 2,3	12 5,9
Implantação ou ampliação de classes de educação especial (deficiência visual, auditiva, física, mental etc.)	12 2,7	3 1,0	4 5,5	3 6,8	2 5,9
Desenvolvimento de projetos para implantação do 1º grau no município	7 1,6	2 0,7	0 0	2 4,5	3 8,8
Desenvolvimento de programas de assistência o escolar nas áreas de saúde, alimentação e material escolar	336 75,2	252 85,1	44 60,3	26 59,1	14 41,2
Implantação de medidas que visem a melhoria do transporte dos alunos	196 43,8	170 57,4	20 27,4	6 13,6	1 2,9
Extensão do atendimento escolar, através do repasse de recursos, para a rede particular (1º, 2º e 3º graus)	12 2,7	7 2,4	2 2,7	3 6,8	0
Aperfeiçoamento das condições técnico-pedagógicas da rede municipal de ensino	20 4,5	2 0,7	6 8,2	7 15,9	5 14,7
Atendimento às necessidades da rede estadual de ensino no município	54 12,1	38 12,8	12 16,4	3 6,8	1 2,9
Construção de prédios escolares para a rede municipal	132 29,5	79 26,7	29 39,7	15 34,1	9 26,5
Regulamentação e valorização da carreira do magistério no município	16 3,6	2 0,7	6 8,2	4 9,1	4 11,8
Ampliação do quadro de pessoal da área municipal de educação	11 2,5	6 2,0	4 5,5	0 0	1 2,9
Melhoria das condições administrativas da área de educação	4 0,9	1 0,3	1 1,4	0 0,5,9	2
Implantação de medidas político-administrativas referentes à área educacional no município	12 2,7	4 1,4	3 4,1	1 1,4	4 11,8
Desenvolvimento de projetos voltados para a área cultural e de esportes	23 5,1	11 3,7	5 6,8	4 9,1	3 8,8
Desenvolvimento de projetos voltados para a educação de adultos	11 2,5	9 3,0	0 0	2 4,5	0
Desenvolvimento de programas de atendimento à população em geral	2 0,4	1 0,3	0 0	1 1,4	0
Desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento e formação de recursos humanos	22 4,9	6 2,0	8 11,0	3 6,8	5 14,7
Outras	90 20,1	62 20,9	12 16,4	7 15,9	9 26,5
Respostas vagas ou confusas	32 7,2	19 6,4	6 8,2	2 4,5	5 11,7

Fonte: Pesquisa CEPAM-UNDIME

Para além dos serviços de assistência ao escolar, a prioridade de ação dos municípios tem se encaminhado para a expansão da rede municipal de ensino pré-escolar e a construção de prédios escolares.

Quanto à ampliação da oferta de vagas, está longe de atender à demanda. No Estado de São Paulo, apenas 34,9% das crianças de quatro a seis anos têm acesso à pré-escola e apenas alguns municípios - os de grande porte - conseguiram expandir sua rede de ensino pré-escolar para mais de 50% da demanda.

Em que pese a prioridade da construção de prédios escolares, 90% dos pesquisados a apontam como imprescindível e estas construções se deram por meio do programa de expansão do ensino pré-escolar e com recursos destinados ao ensino fundamental, visto aqueles não disporem de recursos próprios .

A educação de adultos não tem sido área de prioridade para os municípios, sendo que os de médio e grande portes nem a citam entre as suas áreas de atuação e preferência - muito pouco foi feito para o atendimento da demanda dos cursos supletivos.

A competência dos municípios tem sido precária em relação aos projetos de aperfeiçoamento das condições técnico-pedagógicas e capacitação de recursos humanos. Assim, atuam prioritariamente nos primeiros anos da escolaridade - creche e pré-escola. Investem nos ensinos de 1º grau e superior porque é obrigatoriedade constitucional e atende às elites locais. (Tabela 47)

TABELA 47 ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NOS VÁRIOS NÍVEIS DE ENSINO

A T U A Ç Ã O	NÍVEIS DE ENSINO									
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	1º GRAU		2º GRAU		3º GRAU	SUPLETIVO		
			1ª/4ª séries	5ª/8ª séries	form. geral	profis. sional		1º GRAU		2º GRAU
								1ª/4ª séries	5ª/8ª séries	
TOTAL	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0
Atua	314 70,2	399 89,3	80 17,9	44 9,8	45 10,1	91 20,4	76 17,0	194 43,4	55 12,3	27 6,0
Não atua	119 26,6	40 8,9	332 74,3	345 77,2	351 78,5	292 65,3	334 74,7	219 49,0	275 61,5	285 63,8
Sem informação	14 3,1	8 1,8	33 7,4	51 11,4	41 9,2	56 12,5	37 8,3	30 6,7	115 25,7	131 29,3

Fonte: Pesquisa CEPAN-UNDIME

Pelos dados acima expostos, conclui-se que a competência dos municípios, em torno da questão educacional, foi ampliada na década de 80 pelo processo de municipalização, mas que seu desempenho tem sido restrito quanto à expansão da escolaridade e que os municípios não podem prescindir dos repasses de recursos do Estado e da União.

Constatado este quadro pode-se, então, ter idéia da maneira de atuar da competência municipal:

- * prioriza as atividades de assistência ao aluno, especialmente o fornecimento de merenda e transporte escolar;
- * atua de forma reduzida no ensino de 1º grau - responde apenas por 10% das matrículas, apesar de reconhecer que aí se constitui o problema mais grave da Educação;
- * responde, precariamente, ao quadro de crise da escola fundamental, porque praticamente não mantém programas de reforço para alunos do 1º grau;
- * não dedica atenção suficiente ao problema do analfabetismo;
- * atua restritamente na oferta de vagas no ensino de 2º grau e os pequenos municípios praticam uma distorção em relação a este nível, porque investem nele, esquecendo-se de manter programas voltados para o ensino fundamental;

* não atende integralmente à demanda do ensino pré-escolar, alguns municípios não contam com o ensino de 1º grau, nem desenvolvem programas de apoio ao primeiro grau da rede estadual, mas alocam recursos para o ensino de terceiro grau;

* os pequenos municípios são os que atuam de forma mais restrita na oferta de vagas, nos diversos níveis de ensino, e aqueles que apresentam maiores dificuldades na implementação da organização administrativa e recursos humanos;

* em menor escala, a competência municipal age em termos da manutenção da rede física, isto é, fornecimento do material escolar e prestações de assistências médica e odontológica;

* são os municípios acima de 100 mil habitantes os que apresentam melhores condições de atendimento em todos os níveis de ensino;

* as relações entre Estado e município carecem de definição de atribuições e competência, porque continuam atuando com grande margem de isolamento;

* dificuldade para atuar em termos de municipalização da pré-escola, devido à precariedade das condições de administração local, financeiras, recursos humanos, físicos e materiais.

Para que a municipalização se viabilize, os dirigentes municipais consideram, então, essencial que haja ampliação e melhor distribuição de recursos financeiros, implantação de infra-estrutura adequada e ampliação de pessoal na área.

No entender destes dirigentes, o processo de municipalização do ensino necessita estar atento à realidade sócio-econômica dos municípios para que a política educacional seja viável, dentro dos problemas que tal realidade coloca para qualquer transformação. O que estão observando diz respeito ao porte dos municípios e à especificidade dos problemas educacionais que isto acarreta, quando se pretende formular uma proposta de municipalização do ensino.

Cerca de 67,7% da população do Estado de São Paulo está concentrada em 40 municípios cuja população ultrapassa os 100 mil habitantes, os quais foram e serão em futuro próximo, foco de interesse e de busca por melhores chances de emprego e de vida. Isto faz com que se tenha de atuar, com urgência, nas questões sociais e, entre elas, a Educação. A oferta de serviços na área da Educação é um dos aspectos a se considerar, uma vez que as demandas crescem em todas as áreas sociais.

Estes municípios apresentam déficit no ensino de 1º grau, o que é agravado pela dissimulação da multiplicação de turnos de funcionamento. Este é um artifício que os grandes centros utilizam para acomodar, sem resolver o problema do 1º grau, a demanda das periferias urbanas.

Os pequenos municípios também merecem especial atenção do processo de municipalização da Educação, porque, empobrecidos e esvaziados populacionalmente, dependem, basicamente, das transferências estaduais e federais provenientes do Fundo de Participação dos Municípios. Neles, os segmentos profissionais mais qualificados, devido às restrições do mercado de trabalho local, são expulsos, tornando-se, pois, difícil oferecer uma escola de melhor qualidade.

Outro grave problema da municipalização é o fato de as redes estaduais de ensino enfrentarem dificuldades para suprir a necessidade de professores nos grandes centros - o que se dirá em nível dos pequenos municípios, onde o problema de recursos financeiros é bastante grave, a pobreza dos recursos humanos é incontestável e as formas para sobreviver na crise econômica são mais precárias e com menos alternativas.

Todos estes senões referentes à municipalização da Educação revelam que há uma distância a ser percorrida entre a política educacional que se tem e aquela que se deveria ter.

Capítulo III
Descentralização Municipalizada

III.1 ENCONTRANDO UM CAMINHO PARA A CRISE?

Para quem se aproxima da questão descentralização municipalizada, tomando como base os dados da pesquisa utilizada no capítulo anterior, a tarefa interpretativa depara-se com um movimento dicotômico : de um lado, o discurso político, que se orienta pelas transformações estruturais profundas e pela constituição de bases consensuais para as grandes reformas e, de outro lado, os dados da realidade que revelam a distância que separa o nível das propostas e os problemas concretos que ainda não encontram formas para superar a descentralização que vem do centro.

"Se tomarmos alguns dados em relação à dimensão da Secretaria da Educação hoje, podemos perceber que algo não vai bem, a sua grandeza é ao mesmo tempo a sua fragilidade. Uma Secretaria que comanda em torno de quase 6.000 escolas urbanas , mais 5.000 escolas rurais, quase 6 milhões de alunos, 220 mil professores, 60 mil funcionários administrativos é uma mega-administração - absurdamente grande e de difícil organização. A Secretaria da Educação tem sido, ao longo do tempo, muito resistente às transformações, às mudanças . No interior da própria Secretaria encontramos grande quantidade de posicionamentos contrários à municipalização ..."(1)

O discurso progressista estabelece um horizonte que a história não permite realizar(2). Ele propõe uma política educacional

(1) Mendes, A. N. Atuação do Estado na Municipalização da Educação nos Pequenos e Médios Municípios: Subsídios do Seminário de Mococa, CADERNOS CEPAM nº5, Fev./91.

(2) Em lugar do aprofundamento da crise ter levado à ruptura, somente fez com que os discursos se detivessem nos problemas agudos:

justa e equânime, que expressa a ânsia da sociedade em buscar a realização de aspirações econômicas e sociais, mas que as elites, e elas, colocam anteparos, mantendo-as no aspecto programático sem garantia de exeqüibilidade. Nem elas abrem mão do clientelismo e do corporativismo, nem as instâncias de poder municipais encontram formas de gestão descentralizadas que conjuguem as formas antigas em uma nova organização administrativa. As aspirações que se explicitam com a posse dos governadores eleitos em 82 passam a se realizar, depois de 86, como aspirações que não se pretendia instaurar, mas simplesmente manter - não se construiu um novo modelo de política educacional, no qual o interesse público incorporasse de fato o social.

O que se presenciou na década de 80 foi uma validade discutível de uma política que não teve força transformadora, visto o Estado, na sua função de legitimação, ter atuado como agente unificador dos interesses das elites, que não conseguem ser hegemonicamente dirigentes e modernas na visão de capitalismo.

Esta ausência de transformações reais resultou que, apesar de haver significativa expansão da cobertura e dos equipamentos educacionais, permaneceu uma concentração, em relação às políticas, na agenda do governo e o que restou foi uma descentralização incompleta de algumas políticas e programas, como, por exemplo, a descentralização político-administrativa da merenda escolar.

Tal iniciativa tem baixo grau de vinculação com reivindicações de plena autonomia das esferas locais e regionais, como se pôde verificar pelos depoimentos dos dirigentes municipais

inflação, recessão, salário e corrupção. Na última campanha eleitoral para presidente não existia distinção entre as prioridades governamentais. Não elaboraram programas concretos. Por isto, nenhum candidato se distinguiu do outro.

que se aglutinam na União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação. Nos anos 80, essa entidade teve um papel restrito no processo de descentralização da Educação, porque o processo em curso teve no governo estadual seu agente decisivo. Convém repetir que se houve algum tipo de descentralização na área educacional, no Estado de São Paulo, ela diz respeito às atividades apenas assistenciais relacionadas aos programas de 1º grau, tais como: merenda, transporte escolar e material didático.

Nesse movimento caminhou o perfil de intervenção educacional dos governos do Estado de São Paulo, nos anos 80, e é com o que ainda se defronta no início dos 90.

Dadas as diretrizes e prioridades programáticas dessas gestões, a política educacional daquele período expressou, diferentemente, a necessidade de atuar sobre o contingente de excluídos sociais, e a descentralização e municipalização foram a estratégia, através da qual este objetivo procurou ser cumprido. Mas, o Estado atuando como agente de implementação de uma política educacional teve, apesar de tudo, um desempenho de integração, modernização e legitimação.

Não houve mudança radical do enfoque educacional, porque foram preservados os interesses capitalistas que se sustentam sobre desigualdades sociais e contradições estruturais. No Brasil, a república, mediante a ação do Estado, permanece espelhando um atraso, porque é permeada de interesses privados que expressam a heterogeneidade das elites. No processo histórico brasileiro, a república tem revelado um afastamento da sociedade dos seus próprios direitos, visto as elites não conseguirem realizar uma fusão político-democrática e, portanto, naturalmente conflitiva, na qual o

Estado seria consolidado como disciplinador das relações de classe e institucionalizar-se-ia com autoridade democrático-civil (3).

O Estado brasileiro tem conferido operacionalidade a uma ordem capitalista onde a sociedade civil fica sujeita a contínuas desestruturações, pois convivem lado a lado formas de conscientização e organização (crescimento do movimento educacional, com formas de aglutinação populista e clientelista). Trata-se, então, de uma sociedade civil irrealizada e já absorvida pela sociedade política dominante. É esta situação que se viu concretizar no processo de descentralização e municipalização da Educação. Os governos repetem em âmbito estadual o privilégio, o favoritismo e a centralização na agenda do governo presentes na União.

Deste modo, o novo que a década de 80 inaugurou em relação à Educação não é absolutamente novo no sentido de ruptura, porque se refere apenas a traços diferentes na ação do Estado que se vê à frente com uma situação de crises econômica, social e transição política. A sustentação ideológica das lutas educacionais pela extensão dos direitos sociais, por maior justiça e equidade se faz de forma parcelada e categorizada por parte dos demandantes e das demandas. A ideologia das lutas educacionais recoloca o mesmo traço de manipulação de interesses individuais e políticos. Não atingiu a categoria de coletivo porque o Estado permanece envolto no atraso da civilidade, que vê a res pública através da ótica de alguns interesses privados, mesmo quando essas demandas foram aglutinadas e intermediadas por ações político-partidárias ou por programas progressistas, como foi o caso do movimento das Diretas-já e do Plano Cruzado.

(3) Dreifuss, R. - " O Jogo da Direita", editora Vozes, Petrópolis, 1989, pp. 7 e seguintes.

Assim, a grande dificuldade presente nos governos estaduais de São Paulo foi passar do discurso democratizante à prática e solucionar problemas, no âmbito da política educacional, que transcendiam a esfera estadual e a municipal, pois o centralismo do estado resiste às transformações mais profundas. Refletem escolhas políticas de interesse dos grupos no poder, visto que o Estado brasileiro constitui um espaço público onde as possibilidades são restritas quanto ao acesso. Caracteriza-se como um locus tradicionalmente apropriado por elites econômicas, que instrumentalizam o poder, para servir aos seus próprios negócios, de modo que é uma apropriação privada dos espaços públicos. Ao mesmo tempo, o Estado, atuando e intervindo sob o princípio da legitimidade, promove um crescimento econômico excludente e concentrador; por essa razão, o desempenho da Administração nos seus diferentes âmbitos não tem sido a favor do bem comum da sociedade como um todo(4). Qualquer reformulação da participação do Estado na questão social pressupõe a quebra desta situação, e também a formulação da participação dos diferentes setores sociais na economia, pois, até agora, as receitas por eles obtidas são, em largas parcelas, revertidas em incentivos e subsídios, o que importa em iníquas transferências de recursos entre os grupos sociais. (5)

É preciso que a sociedade esteja disposta a romper com a prática do capitalismo assistido e tecer uma nova trama social, sem o que o capitalismo brasileiro prosseguirá sobrevivendo por meio da mão pública e fazendo uma precária política social.

Não alterando a centralização do Estado, a atuação social resulta conservadora, sem atingir o redistributivismo, porque a

(4) Dreifuss, R. Ibidem, op.cit, pp. 25 e seguintes.

(5) Stepan, A. A - "Abertura do autoritarismo": origens e dinâmica.
In: "Democratizando o Brasil", Paz e Terra, RJ, 1988.

transferência dos custos das empresas continuará se fazendo sobre a produtividade - a política fiscal provém do produto do trabalho, o que importa em iníquas transferências de recursos entre os grupos sociais. O Estado, com este perfil, atua em termos sociais, apenas tentando evitar transtornos que poderão se introduzir no interior do sistema. Ele cumpre função no sentido de preservar e conservar o status quo - desigual e concentrador -, o que faz com que, na educação, atue visando a assegurar as premissas da produção, dentro da economia global. Por isso, maior justiça e equidade na política educacional, quando são buscadas, o são dentro destes conteúdos específicos, que nascem da extrema desigualdade sobre a qual é preciso atuar com mecanismos compensatórios. A ação do Estado, necessariamente, requer renovação, pois está sobejamente provado que a sua ação clássica é insuficiente.

Para estes mecanismos serem exequíveis, haveria a necessidade do estabelecimento de um processo de desenvolvimento que implicasse na conjugação do crescimento econômico auto-sustentado com a progressiva eliminação das desigualdades sociais, via instauração de uma política nacional, a longo prazo, abrangendo todos os setores da vida social. Não são suficientes, apesar de necessários para a mudança deste cenário, apenas os mecanismos de descentralização e municipalização da Educação, porque somente isso não altera o cerne do problema - o domínio e os interesses das elites - em prol de uma política mais justa e equânime.

Portanto, a primeira dificuldade dos governos eleitos em 82 e 86 foi esbarrar com essa forma de centralização e privatização da política federal, em relação às propostas de descentralização e municipalização. Ao Ministério da Educação cabia aprovar ou não as propostas educacionais das unidades da Federação, o que revestia as ações na área com frágeis mecanismos corretores, que não conseguiam

alterar a forma peculiar de interesses presentes no Estado. Isto resulta no fato de as competências da área não ficarem claras, ao mesmo tempo em que faz com que a idéia de entrosamento, cooperação e intercomplementariedade não seja algo seguro para os dirigentes municipais da Educação quando necessitam encaminhar ou solucionar seus problemas.

Não é suficiente tentar resolver as questões da Educação pela descentralização dos serviços. Recomenda-se que seja estabelecida uma interação entre os diferentes níveis de poder - União, Estados e Municípios - para somar experiência e recursos, imprimindo uma racionalidade que permita a integração das ações e uma política educacional municipalizada. A descentralização administrativa que deveria levar à maior participação e entrosamento entre as três esferas públicas administrativas consta da pauta de diretrizes do MEC (Ministério da Educação e Cultura), desde 1975, sem lograr reais avanços, pois permanecem regiões de conflito entre este e as Secretarias de Educação e entre estas e os municípios. Se o Estado deve ser o promotor da descentralização e da participação, ele tem sido um promotor enquanto controlador, como poderá ser observado a seguir.

Os critérios estabelecidos pelo MEC, para a aprovação dos projetos municipais, sobrepõem-se às decisões estaduais, uma vez que os municípios recebem instrução para a elaboração dos projetos, diretamente, do Ministério. Isso, inclusive, vai chocar-se com prioridades estabelecidas pela municipalização em plano estadual - alguns municípios não desenvolvem programas de apoio ao primeiro grau da rede estadual, mas alocam recursos para o ensino de terceiro grau. Iniciado o diálogo da municipalização, o MEC, através dos argumentos da descentralização de recursos, negociava, diretamente, com os municípios e, deste modo, fazia acordos para alguns compromissos políticos. Esta ação tornou-se uma constante, segundo os dirigentes municipais, quando o governo federal viu-se ameaçado pela possibilidade de Diretas-já e mesmo após este período, a autonomia

os diferentes níveis de competência não se esclareceu. A realidade dos novos encargos educacionais, por parte dos municípios, politicamente, o MEC respondeu com o discurso da municipalização, como forma de incorporação do cidadão à vida pública dos municípios, de maneira a não ter que tocar, nem enfrentar o problema do poder do estado (6).

Na mesma linha de intocabilidade, o MEC aumentou os recursos da Educação (Emenda Calmon - Decreto-Lei nº 7.348/85) sem, contudo, resolver o problema da insuficiência de recursos com que os municípios se confrontam devido à agravada situação econômica. Isto, talvez, resulte no fato de os municípios virem a estar ainda mais

(6) Segundo Maria do Carmo Campello, "A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmoçles". In: "Democratizando o Brasil", o problema do processo político brasileiro deve-se, basicamente, ao caráter da transição encaminhada pelo PMDB, o qual não conseguiu ter poder para essa condução visto

"... - a modalidade da transição, a ausência de políticas minimamente articuladas para o novo regime, o desarranjo partidário - foi o que levou o processo político às dificuldades atuais. Por outro lado, isto produziu também um contexto onde pouco se tem feito no sentido de alterar, ou minimizar, o peso de fatores que são freqüentemente apontados como causa que mantêm e reproduzem a instabilidade da democracia política no Brasil e a injustiça social que acaba por deslegitimá-la:

- as características "pretorianas" do sistema político, que têm induzido a constante intervenção militar e - o que é mais grave - a aceitação dessa intervenção pelas "classes produtoras" e pela maior parte da população como legítima;

- o reforço do corporativismo e da integração direta dos interesses sociais no interior do Estado, sem passar pelo sistema político;

- o alto custo da informação política para os setores populares, propicia a adesão populista muito pouco controlada pelo Estado ou pelos partidos, ou a apatia e a indiferença não menos nefastas." p. 573.

obrecarregados com os novos encargos educacionais, por terem que alocar 25% para a Educação.

Desse modo, o eixo que move a política educacional - a descentralização municipalizada - não consegue romper o sistema que forma o Estado e este continua expressando a relação peculiar de interesses de classe, mediante o clientelismo estatal. Os mecanismos corretores da política educacional continuam, mesmo com a descentralização, sendo frágeis, visto o desenvolvimento que rege o país fazer-se por meio de um crescimento que põe de lado grande parcela da sociedade e a penaliza com medidas de arrocho salarial e concentração de renda, fazendo com que a estrutura do espaço social não seja forte para suportar as rupturas. Para isto, contribuí também o gasto público. Este foi marcado, nos anos 80, por um sistema tributário regressivo, que não desempenhou nenhum papel redistributivo que pudesse alterar a distribuição primária de renda, com o agravante de que vigoram baixos salários e um contingente muito grande da população permanece subempregada nas cidades ou marginalizadas no campo, com frágeis práticas de contestação política e de organizações sociais alternativas (7).

À forma meritocrática-particularista somam-se aspectos residuais ou mesmo mais redistributivistas, em alguns momentos, como nos anos 80, fazendo com que mínimos sociais sejam extensivos a todos os cidadãos - nos serviços educacionais, o caso da merenda é exemplar. Dentro dos arranjos e rearranjos dos interesses, também se avança à moda do nosso capitalismo, na medida em que vai sendo fundamentado, pela sociedade, o direito à realização de políticas que importam o fornecimento de prestação positiva aos demandantes. Isto

(7) In: Pesquisa não publicada Cepam/Unicamp, Terciarização, Metropolização e Gestão Metropolitana, relatório Emprego e Mão-de-Obra - São Paulo, abril 1991.

pode ser verificado no caso da saúde, a partir de 1987, com a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde - SUDS - do Plano Educacional do governo do Estado de São Paulo, no período de 1983/86. Este ampliou - porque estava voltado para a modernização - a ação democrática do governo estadual, refletiu a tendência acima descrita, na medida em que seu programa de governo procurou alterar as esferas de decisão para uma política educacional mais redistributivista e universalizante, via municipalização.

Contudo, a mudança nas relações Estado/municípios que se observa a partir da troca de governo estadual e de administração em 86, fez-se através da maior centralização das decisões. Isto revelou que, nas ações das políticas sociais, há um profundo traço de fragilidade e que no Brasil elas estão sujeitas a alterações, mesmo quando a conjuntura política não as apresenta como significativas, isto é, o mesmo partido político mantendo-se no poder.

Não se nega que ao Estado compete programas de ação, porém isto se faz no modo peculiar de articulação das características próprias da nossa sociedade e dos nossos políticos - o espaço clientelista e o clientelismo estatal. Através destes,

"as elites regionais ajudarão a sufocar o frágil empreendimento democrático brasileiro com suas mãos enluvadas, sejam elas as dos imperativos do capitalismo selvagem moderno do Sul ou as do provincianismo atrasado das oligarquias nordestinas"(8).

Não é a mera descentralização dos serviços, a maior ou menor competência municipal/estadual, que vai possibilitar a reorganização do sistema escolar, a educação de melhor qualidade e encontrar uma saída para a crise. É preciso superar o modo de funcionamento da

(8) In: Campello, M.C., IBID op. cit, p. 613.

escola excludente e de baixa qualidade e ao mesmo tempo ampliar a oferta educacional. O que está em discussão é como o Estado, ao atuar como agente de implementação da política educacional, está modificando suas funções de integração, de modernização e de legitimidade capitalista. Para tanto, deverá conferir operacionalidade às instâncias estadual e municipal, que, de forma progressista - sem ruptura político-social -, supõe algum avanço e evolução, no sentido de prover alteração na organização do sistema educacional, para uma resposta mais justa e equânime, dentro de um capitalismo modernizante.

Dentro deste enfoque, as alterações do sistema educacional não se fazem por mera discussão sobre o ensino de melhor qualidade, levantando as seguintes questões: o ensino está na competência estadual/municipal? se fará através dos instrumentos da sua política - descentralização e municipalização? Aquelas dependem, especialmente, do grau de consciência dos envolvidos no setor e da população como usuário, porque a realidade é social e política e, como tal, recoberta pela ideologia e reificação do homem. Só assim, quando instalado no coração da história, será possível inaugurar uma nova história, será uma nova política educacional, abrindo um campo, através de crítica das representações tradicionais, onde a realidade condiciona a articulação política para uma democracia mais ampla. Resulta que é preciso conhecer o desenvolvimento e os seus modos de representação, onde as ações administrativas são racionalmente calculadas porque o conhecimento deve ser momento de reconhecimento da estrutura social e política determinada economicamente (9).

(9) Para este ato de conhecimento, convém pôr em xeque a concepção de um mundo em si, invariável, e seu estatuto ontológico, recusar tomar o social como totalidade e sistema, trama funcional de regularidades empíricas,

Pensando essas questões, a pesquisa utilizada mostrou que a maior ou menor eficiência do processo de municipalização da Educação vai além das condições infra-estruturais existentes - a ação neste processo é a consequência de uma tomada de consciência das condições da própria ação, condições reais e condições possíveis. Daí decorre o fato de toda ação na política educacional depender do conhecimento da realidade em todas as suas dimensões.

Portanto, para que a lógica dos períodos anteriores seja rompida (a centralização, a privatização e o autofinanciamento da política social), como já visto não basta descentralizar e municipalizar - isto é causa necessária, mas não suficiente - visto que não é no âmbito municipal ou estadual que a nova qualidade do ensino se define, mas, basicamente pelos seus agentes.

Nesta linha de análise, as observações oferecidas pela pesquisa - "O perfil da educação nos municípios paulistas" - apontam que as diferenças significativas no desempenho de escolas de uma rede estão em função de sua localização - do município mais desenvolvido para o mais pauperizado, mas notadamente se dão em função da qualidade dos agentes envolvidos. A pesquisa permite inferir que o essencial para a oferta de ensino depende das características dos dirigentes e das exigências mais ou menos elevadas da população.

Apesar de todas as relativas mudanças administrativas que o problema da descentralização vem ocasionando, é recomendado que os

"levando em conta que a realidade é passível de ser transformada conscientemente". Sua transformação é exatamente a expressão de sua cognoscibilidade, enquanto apreensão do conjunto das relações sociais, porque os dados estão estruturados no contexto geral da totalidade social. In: Alves de Lima Filho, P., "Capital: a categoria esquecida". Revista IMES, ano VII, nº 19, janeiro/agosto/90, p. 42.

educações educacionais e os usuários não vejam outras necessárias como inelutáveis - precisam ser lúcidos em relação aos pontos e não aceitá-los passivamente. É importante que os responsáveis no setor saibam fazer um inventário da realidade dos problemas que as classes sociais enfrentam no seu dia-a-dia na área educacional, para que o perfil da intervenção do Estado caminhe de características meritocráticas-particularistas, ao mesmo tempo centralista e corporativista, para características mais universais e abertas.

Os avanços que a Educação obteve, na década de 80, no Estado de São Paulo, deram-se muito mais pela organização, ainda que limitada, dos dirigentes municipais, na ampliação das discussões de política e na pressão que exercem sobre a máquina administrativa (federal e estadual), do que pelo simples ato do governo de descentralizar e municipalizar. É quando estes dirigentes se conscientizam de que a municipalização é mais do que uma proposta, que ela escapa aos limites dos diversos estudos realizados por especialistas - porque ela tem que ser a incorporação do cidadão à vida pública e à vida política dos municípios - que a descentralização e a municipalização começa a introduzir o novo e a dar a medida das transformações necessárias para a área.

Todavia, apesar do governo municipal ser o nível mais descentralizado do poder e mais facilmente permeável às iniciativas da população, ele é o mais fragmentado, porque é premido pela falta de recursos, pela pressão do governo central e pela presença de interesses divergentes. Esta situação faz com que nem sempre as situações encontradas sejam aquelas que mais beneficiam a população, como se pôde corroborar pela pesquisa. Os governos do Estado deslocam-se dos encargos com a pré-escola e, com isto, os

municípios assumem uma responsabilidade relativa com ela por não conseguirem, ainda, atender à demanda.

Ao mesmo tempo, se se considerar que o atendimento de 1º grau é uma questão relativamente resolvida no Estado de São Paulo, a existência de baixos níveis de produtividade da escola básica e a inexpressiva ampliação das oportunidades educacionais em outros níveis de ensino demonstram que a municipalização, tal como está se dando, não tem resolvido a crise educacional. Ela não está levando em conta as particularidades e as especificidades dos heterogêneos municípios paulistas que obrigam a pensar a municipalização da educação, não desobrigando os municípios na participação, na oferta do ensino a ficarem de modo mais condizente com a sua realidade. Se determinados municípios de pequeno e médio portes não têm condições de assumirem os encargos da pré-escola e do 1º grau, por que não deixá-los desenvolver aquelas atividades (merenda, por exemplo) para as quais têm condição e o Estado arcar com aquilo que eles não podem fazer e quando o fazem fazem mal?

"...Gostaria de lembrar que, quando o processo de municipalização foi implementado, fazíamos questão de frisar que era um processo social que teria que percorrer um determinado tempo e ocupar um determinado espaço. Não seria nunca um processo que já pudesse ser definido aprioristicamente. Como processo, teria de acontecer, e os problemas surgiriam e as soluções também, mas de forma diferente da que ocorre na burocracia tradicional. Não pelo centro do poder, mas através de reuniões, de inúmeras idéias, pessoas, unidades geográficas, que seriam os municípios.

Os municípios têm algo em comum, mas neste processo de municipalização não podemos esquecer que têm também algo de diferente... o processo de municipalização deve levar em conta esta diferenciação ... é aí que está toda a riqueza do processo.

Camínhamos pouco em relação à questão da municipalização e ainda estamos no momento de tomada de consciência dos problemas que esta questão nos propõe." (10)

Nada justifica que o Estado não leve em conta as condições particulares dos municípios e trate a municipalização como um todo homogêneo. A capacitação de recursos humanos é uma proposta apenas exequível aos municípios de porte superior e não tem porque os municípios com receita tributária superior a outros, terem participação reduzida na oferta de educação básica e manterem classes de pré-escola subvencionadas pelo governo do Estado e pelo Ministério da Educação.

Sendo a descentralização e municipalização uma estratégia para a política educacional, ela necessita superar o tratamento homogêneo dispensado aos municípios, assim como integrar as diferentes instâncias de poder. O que a pesquisa denota em relação a esta questão é que o Estado falha neste ponto, na medida em que as Delegacias de Ensino desempenham, simplesmente, papel fiscalizador e, como tal, se desinteressam da Administração Municipal, como se na Educação existissem duas ordens de problemas: os que só dizem respeito ao Estado e os que só dizem respeito aos municípios.

"... na Secretaria de Educação, no nível central, no Gabinete, em muitas situações, ficamos também confusos porque as demandas e as questões da Educação entram pela delegacia, pela divisão regional, pelas coordenadorias, depois diretamente, pelos prefeitos, pelos dirigentes de educação dos municípios, pelos deputados estaduais, federais, políticos em geral, pela Secretaria de Governo, pela Secretaria do Planejamento. Há uma desordem interna na Secretaria em relação aos fluxos dos acontecimentos e das respostas ... já está sendo delineada uma proposta de reorganização da estrutura desta Secretaria.

(10) Mendes, A.N. "Atuação do Estado" ... Cadernos CEPAM.

De fato, como ela existe hoje, está à beira de ficar algo inadministrável. Esta proposta a que me referi da reorganização da Secretaria da Educação, propõe que ela teria uma estrutura técnico-organizacional que privilegiaria as escolas e as delegacias. Teria uma proposta de criação de coordenadorias regionais - e depois de delegacias, equipando-as e dando condições para, de fato, responderem diretamente às escolas. Haveria um enxugamento desta estrutura da Secretaria. Seria mais descentralizada, seria mais ágil, mais perto da escola. Daria mais autonomia ao diretor da escola, para a solução de seus problemas e, paralelamente, teria uma estrutura que estamos chamando de participação social, ou seja, seria um canal que correria paralelamente e, fazendo com que esta estrutura técnico-organizacional seja independente, mas com canais de penetração nesta estrutura.

No nível municipal seriam as comissões de educação, por sua vez embriões de futuras comissões de educação no nível regional. Haveria um fórum permanente destas comissões e no nível estadual e mais central, também um fórum permanente cuidando destas questões oriundas deste planejamento participativo, que seria realizado por estas comissões de educação. Uma peça diferente de planejamento porque na medida em que ela é realizada por estes níveis que participam e fazem parte desta comissão, ou seja, prefeitura, estado e a sociedade representada, é uma peça de negociação. Teria mais força do que o planejamento da Secretaria que vai colhendo dados, informações e depois, faz um grande mapeamento, forma uma carga de dados e indicadores para planejamento. Isto é um dado apenas frio.

A comissão produziria um tipo de planejamento que seria uma peça de negociação. Negociaria no nível municipal com os dirigentes da educação, no nível regional, em termos dotação de recursos com determinada região e, no nível central."(11)

Toda essa situação rebate, mais diretamente, nos pequenos e médios municípios, que são os mais dependentes das verbas dos governos estadual e federal, para atender a área social. Nem mesmo a reforma tributária, presente na Constituição, pode melhorar esse

(11) Idem

quadro, porque os avanços obtidos por ela poderão estar ameaçados por uma conjuntura recessiva e/ou pelo recrudescimento das políticas de ajustes impostas pelos credores internacionais. Os pequenos e médios municípios que nas últimas décadas vinham sofrendo perda de crescimento de renda e de emprego e evasão de população e de quadros técnicos especializados, que migram para centros maiores, em busca de chances de emprego, vêem-se, então, sob dupla ameaça para atuarem nas políticas municipalizadas: falta de recursos e de quadros administrativos especializados.

Essa situação pode ser constatada através de 15 entrevistas feitas nos pequenos e médios municípios que compõem as Delegacias Regionais de Educação de São João da Boa Vista e Casa Branca. (12)

De modo geral, os resultados obtidos, ao longo desses últimos anos, manifestaram-se diferentes e desiguais, quer porque o processo de descentralização e municipalização da Educação não se desenvolveu de forma planejada, procurando agir com diretrizes e políticas que preparassem as prefeituras para assumir seu novo papel, quer porque os municípios paulistas possuem, entre si, heterogeneidade para assumir a municipalização. Ao Estado, enquanto Secretaria da Educação, faltou assessorar os municípios, auxiliando-os a

(12) Entrevistas feitas por professores/pesquisadores da Unesp (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho), em convênio com o Cepam, em duas delegacias de ensino, para avaliar a municipalização da Educação. Os municípios entrevistados, pelo responsável pelo setor, foram: Vargem Grande do Sul, Tambaú, Mococa, Caconde, São Sebastião da Gramma, Tapiratiba, Aguaí, São João da Boa Vista, Espírito Santo do Pinhal, Casa Branca, Itobi, Santa Cruz das Palmeiras, São José do Rio Pardo, Águas da Prata e Divinolândia, (As citações entre aspas, no corpo do trabalho, são falas dos responsáveis municipais entrevistados). Mendes, A. N. CADERNOS CEPAM, Nov/1990.

reformularam sua capacitação estrutural para assumirem sua nova função. Era, então, de se esperar que caminhassem por meio de ensaios e erros.

Desse modo, nem sempre os objetivos e os projetos puderam chegar a bom termo. Os aspectos estruturais, como recursos humanos, materiais, normas e procedimentos administrativos, espelham essa situação que se refere às próprias dificuldades do Estado brasileiro, em âmbitos estadual e federal.

Os municípios de pequeno e médio portes são os que apresentam uma organização insatisfatória, sendo que cerca de 50% deles, no Estado de São Paulo, não possuem uma unidade administrativa educacional e os que a possuem estão em processo de criação por lei municipal. Isso revela, de imediato, a dificuldade de implantação e de gerenciamento do processo educacional. Faltam canais de integração administrativa entre as diferentes instâncias de competência.

Nos 15 municípios entrevistados, a situação não é diferente e ainda se agrava, pelo fato de o próprio responsável pela implementação da municipalização, nomeado pelo governo estadual, não ter suas funções e responsabilidades definidas.

"Eu sou coordenadora da implementação da municipalização e estou aqui por uma resolução do Secretário da Educação. Embora todas aquelas determinações estivessem na resolução, senti que ninguém sabia bem o que eu tinha que fazer, nem por onde eu tinha que começar..."

Esses municípios ressentem-se mais, por suas próprias características da indefinição de papéis, competências e orientações nas diferentes instâncias (municipal, estadual), e sentem-se à mercê do que vai acontecendo, chegando mesmo a afirmar que, neste caminhar

"...quem busca encontra, mas não sabem se o que estão fazendo está certo". O que lhes dá um pouco mais de

segurança "é o fato de que todos se conhecem, há muito tempo, na cidade".

Isso leva os diretamente envolvidos na educação de todos os 15 municípios a terem vários pontos em comum quanto aos problemas atuais em relação à municipalização da educação:

"Houve uma transferência de um encargo estadual para o município... Isso onerou as finanças municipais, imobilizando, muitas vezes, a entrada do município na área pedagógica da educação..."

"Há falta de uma política educacional concreta, determinada de acordo com o interesse do povo brasileiro..."

"Os políticos são insensíveis à Educação, o que os impede de ver o problema pelo lado pedagógico, e fazem tudo funcionar pelo lado do apadrinhamento."

"Vejo com tristeza os meus colegas diretores, hoje, abandonados. Não há serventes nas escolas. Há escolas com seis classes e um diretor que não tem sequer máquina de escrever... Há lacuna entre o município e a Secretaria de Educação do Estado, pois o decreto que esta instituiu não dá conta da nossa realidade... De antemão, os municípios estão com um pé atrás em relação ao que vem do governo do Estado. O município já foi levado na merenda escolar, no transporte. Quando vê uma proposta de conveniar com o Estado, normalmente, o prefeito fica preocupado..."

"...Jogam tudo nas costas da prefeitura. É uma política adotada pelo Governo do Estado, até em nível de repasse de informação para diretores de escola ... É muito cômodo jogar o problema para o prefeito. Isto é antidemocrático, porque está tirando a responsabilidade da escola." (13)

(13) Idem, ibidem.

Esses problemas levam os responsáveis pela Educação nos municípios a solicitarem:

- * que seja eliminada a margem de isolamento em que estão atuando, agravada pela indefinição de competências e atribuições;
- * que sejam ampliados e melhor distribuídos os recursos financeiros;
- * que seja implantada uma infra-estrutura adequada;
- * que seja ampliado e reciclado o pessoal qualificado e mormente estabelecidas as diretrizes que contemplam a heterogeneidade dos municípios, que não podem executar da mesma maneira os encargos educacionais.

Segundo os dirigentes municipais, o processo de municipalização do ensino necessita estar atento à realidade sócio-econômica dos municípios, para que o processo educacional se faça viável, dentro dos problemas que tal realidade coloca, para qualquer transformação. Os pequenos e médios municípios dependem, basicamente, das transferências estaduais e federais provenientes do Fundo de Participação dos Municípios e é sobre estes recursos que há mais expectativas.

"Se houver repasse de verbas, acredito que viremos a ter condições de orientar, planejar, acompanhar e supervisionar a nossa municipalização.... Os serviços educacionais municipalizados (merenda, transporte) oneram as finanças municipais; mas hoje sabemos que os resultados naquela área foram muito melhores, o que nos leva a ter segurança de que, se tivéssemos recursos, iríamos muito bem saber o que fazer para a melhor qualidade do ensino." (14)

Por outro lado, a reforma tributária, até agora, não ajudou a minorar a situação financeira dos municípios, segundo os 15 entrevistados. Seus resultados não se fizeram sentir devido à crise econômica; talvez ainda demore para manifestar suas mudanças, o que

(14) Idem, ibidem.

as preocupa, porque suas formas de sobrevivência na crise econômica são mais precárias, porque dispõem de menos alternativas.

Esta situação de carência dos municípios é uma tônica constante entre os entrevistados e aparece também na forma proposta de administração conveniada.

"Esse convênio é multifacetado, como se fosse um pião com dez faces - são dez áreas, num convênio de dois anos que pode ou não ser renovado. O Estado foi muito ousado, neste ponto. Dessas dez áreas oferecidas, só três estão sendo muito procuradas, que são as da infra-estrutura... Nas outras áreas, como reciclagem de pessoal, adequação de currículo à realidade da escola e em outras, ninguém mexeu. O Estado, em hipótese alguma, tocou na transferência dos encargos sociais, algumas prefeituras ficaram com esse passivo ... O Estado financia apenas algumas obras e nada mais...". (15)

Esses municípios, por serem precários em tudo, não conseguem romper com a dependência que mantêm em relação ao Estado e, da forma conveniada proposta na municipalização da Educação, aguardam tudo, o que leva parte dos entrevistados a afirmarem que boa sorte da municipalização repousa, preponderantemente, nas 10 áreas que se encontram firmadas pelo convênio Estado/município:

"No momento, não vislumbramos maior sucesso para a municipalização, a não ser nessas áreas específicas de cooperação ocasional, temporária. Áreas como construção escolar, modos paradidáticos, trazer recursos humanos de fora para reciclagem de professores, em cursos de trinta horas ou mais".

Mas, se os municípios vêm, em seu horizonte, possibilidades restritas são maioria quando falam sobre a positividade que a municipalização da educação tem trazido para o envolvimento de maior número de pessoas nas questões educacionais:

(15).Idem, ibidem.

"Não se pode dizer que todos, nos municípios, sejam atuantes; contudo, estão mais sensíveis aos problemas que precisam resolver." (16)

O aspecto positivo que ressaltam refere-se ao fato da municipalização ter-se colocado, antes de tudo, como necessidade de discutir as mudanças, buscar propostas para seu funcionamento, elaborar um diagnóstico mínimo para o início dos trabalhos e a tentativa de formação de comissões para a área educacional:

"Quando foi para implantar a municipalização, estávamos receosos e reunimo-nos com o prefeito, várias vezes. Assumimos a municipalização depois de muita participação e discussão ... A municipalização é um exercício de liderança, que poderá vir a organizar a sociedade em torno de seus problemas e as coisas acontecerem ... A municipalização é uma assunção de cargos, e um processo bastante importante de co-participação e de co-gestão dos negócios da educação no município". (17)

Mesmo havendo esses aspectos positivos, os problemas dos pequenos e médios municípios, em relação à participação nas questões educacionais, se fazem de forma dificultosa, por uma série de problemas que se estendem, desde os administrativos até os políticos. O primeiro deles diz respeito ao número reduzido de dirigentes educacionais ao fato de não estarem presentes na maior parte dos pequenos e médios municípios. Isso revela a estruturação precária da área para o processo de descentralização municipalizada.

A existência e a presença do dirigente educacional, como canal de condução das questões dos seus municípios, representavam a nova forma de montagem do aparelho educacional, essencial para quebrar as formas anteriores, tradicionais e burocratizadas. Para

(16) Idem, ibidem.

(17) Idem, ibidem.

desempenhar esse papel, o dirigente educacional deveria gerenciar os problemas locais; mas há dificuldades para o preenchimento dos pré-requisitos para esse cargo. Eles se originam, na maior parte, da rede de ensino estadual e, nos pequenos e médios municípios, estão, em grande parte, ausentes.

Desse modo, os recursos humanos envolvidos estão aquém das necessidades, porque não estão presentes em uma parte dos municípios e seu recrutamento depende da rede estadual do ensino. Tudo isto dá à municipalização um caráter desigual e mal organizado, que vai afetar os serviços prestados.

A inexistência do cargo de dirigente municipal tem deixado alguns municípios à mercê das imprevisibilidades pessoais e interesses políticos:

"A municipalização depende muito do prefeito. Nós somos uma cidade pequena do Interior, rodeada de político velho. O prefeito resolve a coisa assim: o responsável educacional tem um cargo de confiança, o prefeito recebe pressão para manter as coisas como estão, tudo fica personalizado. Se for um prefeito progressista, é ótima a municipalização e a equipe funciona ... É importante que se forme liderança na área da educação, senão sempre teremos problemas, pois somos uma cidadezinha do Interior, onde existe politicalha; por isso não dá para esperar sentado, porque a tradição política é centralizadora".(18)

Mesmo dentro desse cenário de dificuldades, os municípios entrevistados são quase unânimes em afirmar que os serviços municipais (merenda e transporte), ao ficarem a cargo dos municípios, tiveram uma grande melhoria.

"A merenda, apesar de tudo, é saudável. É bem melhor que nos governos anteriores. A merenda dá trabalho e despesa, mas está sendo solucionada ... A municipalização da merenda representou uma efetiva melhoria, passou a ser decente e

(18) Idem, *ibidem*.

continua sendo decente ... do ponto de vista da criança, os serviços que o município vem desenvolvendo representam uma vitória..." (19)

Mediante as declarações dos responsáveis educacionais, pode-se verificar que os objetivos do Programa da Municipalização da Merenda Escolar estão sendo alcançados e os serviços vêm sendo melhorados, o que não significa, segundo eles, que não tenha ocorrido aumento considerável de despesas com esse programa e os municípios tenham tido seu orçamento destinado à Educação onerado. O Estado tem diminuído a sua participação - no início do programa, era de dois terços das despesas e hoje restringe-se à terça parte disto. Mesmo assim, para os municípios, continua sendo um programa em que se empenham e é prioritário.

No tocante ao transporte, a forma que prevalece é a gratuita para os alunos, com os municípios assumindo 85% das despesas, que atende prioritariamente a zona rural.

Os maiores problemas, de acordo com os entrevistados, referem-se ao ensino de primeiro grau e também à transferência de encargos para o segundo grau. Quanto à pré-escola, são favoráveis à municipalização do seu ensino. Porém, em relação a todos esses níveis, são unânimes em afirmar que há problemas de falta de infraestrutura administrativa e de recursos, ao mesmo tempo em que querem o Estado mais próximo no processo de municipalização:

"O melhor passo seria uma ação cooperativa do Estado, gerindo os recursos humanos, reciclando os profissionais... Na questão da merenda e do transporte, houve uma transferência de encargos. Começou uma parceria e resultou numa parceria do leão com o cordeirinho. O Município ficou com a parte do leão e o Estado ficou com uma parte ridícula É tradicional a incompatibilidade do planejamento municipal com o estadual. Institucionalmente, não existe esse entendimento. Só

(19) Idem, ibidem.

familiarmente, um professor se comunica com o outro. Como dar solução para o entrosamento da pré-escola, se não houver uma continuidade de ação administrativa estado-município?" (20)

O que se pode inferir, portanto, é que a capacidade estrutural dos pequenos e médios municípios atuarem nas questões educacionais é precária, e as mudanças dependem de soluções mais amplas - a superação da crise econômica e de maturidade política. Assim, nem sempre os objetivos e os projetos podem chegar a bom termo, e os aspectos estruturais, como recursos humanos, materiais, normas e procedimentos administrativos espelham essa situação:

"Tínhamos uma visão primeira da municipalização, como se ela só fosse vantajosa. Depois, tivemos uma visão bastante diferente das dificuldades que estamos tendo que enfrentar... o primeiro passo é o Conselho se reunir e estudar bem o que é a municipalização, o que ela propicia e em que medida se pode usufruir dela para minimizar os nossos problemas..." (21)

Para superar esta situação seria preciso que Estado e municípios trabalhassem em conjunto as diretrizes da política educacional e que estas não ficassem apenas reduzidas às decisões locais da área de educação. Ao mesmo tempo, este trabalho deveria ampliar-se com a participação daqueles que são os demandantes dos serviços. Sem esta integração das instâncias de poder e do exercício do direito de cidadania aos bens e serviços públicos, não se superam as distorções reais da nossa realidade. Não basta que a nova intervenção social do governo, na década de 80, incorpore os reclamos da sociedade, é conveniente que tenham efetividade material.

Não é tomando a municipalização do ensino, como maior poder de decisão na área local educacional, através dos serviços, que se

(20) Idem, ibidem.

(21) Idem, ibidem.

vai alterar o perfil de atuação do Estado, a descentralização na sua vertente municipalista, a integração dos serviços e benefícios e as alternativas para produzir, organizar e distribuir bens e serviços, assim como a precária participação popular (ela tem se dado mais em prestação de serviços, trabalho das mães, do que em partilhar de decisões) pouco conseguiram desburocratizar e desinstitucionalizar a ação estatal, para maior eficiência educacional.

Quando o poder de decisão municipal é apenas de execução e as decisões continuam centralizadas, a correlação de forças não se altera a ponto de expressar a maturidade do Estado na questão social, com justiça e universalidade. Para tanto, é recomendada a instalação de um Estado Democrático de Direito, onde não haja um equilíbrio instável de compromissos.

O que se pôde observar, nos anos 80, em relação à descentralização e municipalização da Educação no Estado de São Paulo, diz respeito a uma mudança no enfrentamento da questão educacional, porque está buscando formas específicas, para encaminhar o problema - repasse dos serviços assistenciais, a creche e mesmo a criação da figura do dirigente municipal.

No entanto, a proteção social que este período manifesta, por meio da municipalização da Educação, tem raízes e condições históricas particulares. Avança em relação aos períodos anteriores, porque questiona o autoritarismo do Estado, reivindicando maior inclusão dos excluídos, maior redistributividade, mas não consegue libertar-se da tutela do Estado, cuja Administração, na sua composição de interesses, acaba sendo a responsável pela maior parte das propostas de alteração. Conseqüentemente, não levando em conta as diferenças entre os municípios em termos de porte, renda e perfil de desenvolvimento, eles não foram todos capazes de instituírem o que se programou, os Conselhos Municipais de Merenda, ponto básico para a

participação democrática na questão e, deste modo, resolver a gestão na administração dos serviços educacionais.

Se, por um lado, são avançados porque na maioria são favoráveis à municipalização, por outro lado, interiorizaram o autoritarismo que pretendem reproduzir a nível local - a centralização de comando.

"... Qual é o projeto de sociedade que se tem? Qual é o projeto de nação? Que política educacional, que Plano Diretor se pode pretender do município? A descentralização foi um projeto iniciado por volta de 82, com as eleições para governador, e a dificuldade continua ainda sendo a municipalização que é um passo concomitante à descentralização nos seus aspectos mais regionais. Implica em descentralização de recursos, de poder e não se dá só no esquema intra-governamental, seja municipal, estadual, ou federal, mas quais são os espaços abertos no sentido de incorporar outros segmentos da sociedade nesta discussão? Ou será que ela não tem o que dizer sobre isto? É um assunto exclusivo de corporação dos professores e dos educadores?

Muitas vezes os impasses postos, que surgem na questão educacional têm a sua especificidade no campo da educação, mas também uma parceria com a sociedade que não está sendo considerada. Até a proposta educacional mais ampla e integrada passa necessariamente pelos munícipes. Há a questão dos recursos, da qualificação da grade curricular, das suplências várias, o modelo distorcido de muitas décadas e também as formas de participação, há um chamamento à discussão da educação por outros segmentos da sociedade..." (22)

Isto tudo desemboca em um processo que atua no tipo de demanda por igualdade de resultados, porque reivindica um critério igualitário na alocação de recursos, produtos e serviços, mas que não atua na igualdade de oportunidades, porque não se faz de forma democrática, rompendo com os atrasos dos interesses, do favoritismo e

(22) Mendes, A. CADERNOS CEPAM nº 5.

integrando a sociedade ao processo, para que, assim, se elimine as desigualdades. O que resta são os iguais e os mais iguais. A prática dos dirigentes da educação é a prova disto.

O processo de descentralização e municipalização da Educação se faz de forma onívidente e onipotente, porque mantém uma tutela em relação aos demandantes, posto que reproduz no microcosmo, a transcendência do poder. Os discursos em prol da descentralização são claros, mas ao poderia e ao deveria da idéia deste processo contrapõe-se a realidade do poder daqueles que aí estão envolvidos nestas circunstâncias. A competência reproduz, no nível da ação do processo de descentralização e municipalização, o sistema de desigualdade preexistente na sociedade, fazendo com que a relação Estado/Mercado permaneça revestida de frágeis mecanismos corretores, pois ela é forjada no bojo de um certo desenvolvimento econômico, numa forma de arranjo e de rearranjo das forças sociais.

O processo educacional dos anos 80, nos municípios paulistas, avançou em termos de questionar a dissimulação das contradições sociais da década anterior e caminhou no sentido de revelar a falência da sacralização dos instrumentos da racionalidade do planejamento, que os anos do milagre haviam consagrado. Contudo, em relação à inovação e à transformação institucional e administrativa a descentralização e municipalização praticada não conseguiu, e nem poderia, romper com as características de centralização. Do mesmo modo não conseguiu introduzir novidades institucionais que edificassem um novo sistema de política educacional, diferente daquelas formas e práticas anteriores, assistencialistas e de subvenção estatal. As novas condições foram determinadas por uma dada concepção e por mecanismos de seguridade social/assistencialista.

Assim, se se considerar a percepção e o sentimento de estar despojado de cidadania e a percepção do Estado, como aliança entre os governantes e os poderosos, verifica-se que o processo que se deu em São Paulo, na Educação paulista, não mudou o padrão de intervenção do Estado. O conceito de instrução para isto colaborou, porque traz uma ambigüidade, que é ser portador de dupla consciência: a do direito e a da espoliação. Só que, em lugar de fazer avançar o processo de mudança para uma ruptura, esta dupla consciência permanece prisioneira das elites. As esperanças e valorizações depositadas na instrução repousam na ideologia da competência, na ascensão social pelo estudo e, conseqüentemente, na divisão do processo de trabalho. Aqueles que demandam repõem a ideologia conservadora da educação que prepara para o mercado de trabalho e deverá possibilitar melhor profissão e melhor salário. A reestruturação dos grupos sociais faz-se, então, frouxa, em termos das lutas políticas pelos seus direitos.

O trágico de tudo isto surge porque, mesmo descobrindo o que é e o que poderia ser e, por esta razão, transgredindo a ordem estabelecida, os demandantes não chegam a construir uma outra existência social e educacional, pois ficam aprisionados nas malhas do instituído. A instrução, deste modo resgatada, revela a busca de uma identidade que foi inserida por uma operação ideológica realizada ao longo do nosso capitalismo desigual e que produziu uma universalidade imaginária e uma identidade ilusória, pois é a elite que continua detendo o saber e o poder.

(II).2 AS FORÇAS PRESENTES NA ÁREA DA EDUCAÇÃO : AS DEMANDAS POR MUDANÇAS E AS TRANSFORMAÇÕES.

O padrão de intervenção do Estado, como já visto, na área da educação nos municípios paulistas, no decorrer dos anos 80, não conseguiu romper, através de seus instrumentos, com a marca do desenvolvimento excludente que, em termos da instrução transformou a situação individual na divisão social do trabalho, sem alterar a situação coletiva. A instrução foi percebida como instrumento de injustiça e de desigualdades sociais, o que fez com que o estudo fosse encarado como direito (ideal) e, ao mesmo tempo, como impossibilidade (real).

Como esse direito não se universalizou, sua posse foi mantida como privilégio e, conseqüentemente, de direito converteu-se em injustiça e arbitrariedade. O ensino público não chegou à Educação de melhor qualidade, nem absorveu toda a demanda, tampouco eliminou a área privatizada do ensino, no que ela tem de exorbitante e de excludente, porque ela continua selecionando sua clientela, através da matrícula cara, da mensalidade e do material didático inacessível, gerando nisto uma seleção de classe que confirma a elite como aquela que tem o saber, a competência e o poder.

Dentro do binômio minorar e paralelamente agravar, poder-se-ia dizer que o processo de descentralização e municipalização da educação minorou os problemas educacionais, mas não praticou as reformas estruturais, que estavam nos seus programas iniciais. Tendências universalizantes foram sendo introduzidas, ampliando as possibilidades de acesso ao sistema por meio dos serviços educacionais, que continuam longe das características do tipo institucional - redistributivista, porque não se mexeu na distribuição de renda e na pobreza.

Isto fez com que a política educacional atue de forma assistencialista - merenda, transporte, assistência médica e odontológica. Ao mesmo tempo, agravado pela crise, o período procurou ganhar novo impulso, em termos da área educacional, através de uma ação mais rápida e integrada, descentralizando os serviços e instituindo os convênios.

As soluções que são buscadas, se não transformam absolutamente, têm a vantagem de procurar definir novos princípios de operação que garantam a existência de mínimos educacionais extensivos a todos os cidadãos - pré-escola e 1º grau. O problema que se coloca diz respeito ao fato de que por serem frágeis os mecanismos corretores do binômio desigualdade - pobreza, a política educacional acaba por desviar-se dos seus problemas específicos para suplementar mecanismos assistenciais.

A armação e a estratégia do Estado não podia, devido ao agravamento da crise do período, prescindir da tentativa de melhorar as condições de vida da população, mesmo incorporando, à Educação áreas que não fossem de sua exclusiva competência. Entretanto, na sua ação, não esteve livre dos embates e desgastes políticos e ideológicos que envolveram a retomada do desenvolvimento e, nele, o resgate da dívida social.

Dada sua própria natureza, o processo de descentralização e municipalização não conseguiu, assim, dar conta da centralização e da privatização do Estado, a qual não foi desmontada e acabou revelando-se mediante uma forma bem articulada entre ele e o setor privado, ocupando espaços que deveriam ser preenchidos pelo próprio Estado. Na armação do financiamento, a privatização da Educação estava acordada como sendo aquela que tem o poder do setor produtor de serviços e fornecedor de produtos sociais. O Estado estabeleceu regras e transferiu recursos e o setor privado encarregou-se da produção de

bens, fazendo com que, na Educação, o Estado acabasse por ter uma diminuição da sua participação.

Por outro lado, a estratégia de intervenção da política educacional tirou da situação relegada em que esteve o lado assistencial da política, quando o distanciou das formas tutelares e ganhou estatuto de política referida aos direitos de cidadania, integrando esses programas de base não-contributiva, a longo prazo, com os grandes sistemas de política educacional. Mas, o resgate da dívida social, para ocorrer, teria que passar como já dito, por uma reversão das relações entre a política econômica e a social, de tal modo que esta não permanecesse, como anteriormente, subordinada à política econômica.

O processo de descentralização e municipalização manifestou-se, iniciou-se e prosseguiu no momento em que a demanda por transformações sociais fazia-se aguda e no momento de ruptura com a ordem anterior. Porém, tudo isto resultou de uma evolução e transformação do próprio regime implantado com o golpe de 1964. Ele evoluiu e se transformou por si mesmo sob o comando das mesmas forças, que sempre o controlaram.

A classe política retomou sua atividade num quadro constitucional, transformado com a expiração da vigência do Ato Institucional nº 5, em 1978, e a eleição dos governadores, em 1982. Os parlamentares contudo, não conseguiram um ato transformador porque não votaram pela emenda constitucional das eleições presidenciais diretas e, com isto, fizeram um acerto de contas com os antigos titulares do poder. A partir daí, o que se verificou foi: os militares assumiram a transição como um desdobramento de 64 e os empresários conscientes de que o capitalismo reclamava, para a sua própria preservação, o compromisso democrático, impulsionaram a democratização, reagindo assim, ao risco da excessiva estatização da

economia. Desse modo, procuraram escapar do controle dos militares e dos tecnocratas. Criou-se um quadro, dada a conturbação da área social, no qual os militares e empresários tiveram também, que fazer face à somatória de reivindicações reprimidas antes pelo arbítrio e depois pela recessão, de forma que os mecanismos e instrumentos de transformação social não abalasses o equilíbrio das elites.

A convocação da Constituinte nasceu neste clima de os conflitos entre elites e de participação populista de políticos brasileiros. A Constituição de 1988 acaba representando essas contradições, que marcam o seu processo e fundamentam o capitalismo que temos - sustenta-se nas desigualdades e contradições estruturais - e, por isso, acaba compondo um sistema dotado de coerência (23). Dessas condições resulta uma proposta de reorganização das funções públicas. O Estado, atuando por políticas deverá conduzir a sociedade a um destino mais justo, onde a ordem econômica poderá ser adequada a uma outra realidade social que atenderá à seguridade. O que se pergunta é se esta nova articulação resultará adequada à formação de uma nova realidade social, onde o Estado represente, de fato, não apenas determinados grupos, mas o todo social.

A Constituição, em termos da Educação, delineou um perfil de política educacional que dá prioridade ao ensino público e que, apesar de afirmar os direitos da iniciativa privada, garante o uso exclusivo dos recursos do Estado às escolas públicas. Os parâmetros que balizam a Educação na Constituição são os que guiaram o processo de municipalização, e que vêm sofrendo os impasses enumerados anteriormente: a universalização do direito à Educação, a fixação dos deveres do Estado, a democratização do acesso à ampliação da

(23) Grau, Eros R. "Contribuição para a interpretação e a crítica da ordem econômica na Constituição de 1988". Mimeo, Tese de Titulação, SP, 1990, pp.312 e seguintes.

sobretudo e a vinculação de recursos, seguido da descentralização administrativa.

Dos dados que se dispõe, o que se observou no processo de municipalização da Educação é que o interesse social continuou sendo uma representação ideológica, pois as forças presentes na área da Educação continuam atuando por paradoxos, que apontam as marcas profundas da dominação, onde os grandes interesses econômicos utilizam, em seu favor, o poder do Estado. Todo este processo está mediado por um jogo político, onde os indivíduos se constituem por relações de reciprocidade e processos de identificação, tendo em vista ocupar posições estratégicas de mando nas instituições.

O que de novo inaugurou foi o fato de que a substituição da Política pela Administração foi liquidada e há necessidade de um diálogo permanente entre as várias forças políticas, para que soluções possam ser encontradas. Para tanto, deve-se abrir a possibilidade de reencontrar o sentido do espaço público, onde a democracia possa vir a instalar-se como procedimento de constante negociação e, assim, abrir brechas para novas formas de solução no que tange ao dever do Estado, em fornecer Educação para todos e o direito dos cidadãos a exigir. Sem isto, instaura-se a esquizofrenia das velhas técnicas políticas, onde o discurso da municipalização da Educação permanece à mercê dos interesses personalistas e populistas, que se escoram nos instrumentos de descentralização, como máscara aos seus interesses eleitorais.

Num balanço atual desse processo de descentralização no Estado de São Paulo, verificam-se algumas tendências que o momento presente deve levar à superação. Uma forte tendência à setorização das políticas e programas descentralizados e não sua integração. Em nível territorial esta setorização, contempla as particularidades dos serviços e necessidades locais ou mesmo regionais, porque não tem um

projeto articulado do ponto de vista do desenvolvimento urbano, tampouco em relação à gestão integrada do conjunto de intervenções na área das políticas públicas.(24) Por fim, todas as experiências de descentralização não foram capazes de avançar no tocante à questão da participação.

É imperativo que ganhe força a idéia de que não só a descentralização é politicamente desejável, mas que isso responde às demandas das sociedades locais e às formas como elas têm se organizado no processo de transição política, sem o que se sufoca o frágil empreendimento democrático brasileiro.

" Não há dúvida, porém, de que , se as medidas de reforma constitucional tiveram como objetivo exclusivo a governabilidade do sistema, não haverá engenharia institucional que garanta a estabilidade do regime, se não se procurar pôr fim à longa espera da sociedade, que anseia pela alteração do quadro de profundas desigualdades sociais e econômicas que a aflige."
(25)

Por meio desse posicionamento é que poderá ser encontrado o fio condutor para o que fazer e de como atuar na questão social.

Possuidor desse conjunto de análise, o estamento técnico-burocrático poderá optar por estratégias de descentralização que levem em consideração as diferenças regionais, de modo a configurar um processo que atribua crescente autonomia político-administrativa via territorialidade das políticas públicas, numa integração e coordenação concertadas pelo Estado e a sociedade.

Será através desse processo, do esforço de uma gestão global e integrada, acontecendo num espaço territorializado, que a descentralização da política social enfrentará os embates da

(24) Guimarães, M. H. C. Descentralização e Políticas Sociais. CADERNOS Cepam, nº 8, 1991.

(25) Campello, M.C. - Op. cit. ibidem.

Educação. Essa territorialidade (Região Metropolitana, Microrregiões Aglomerado Urbano) deverá ser entendida como o locus de problemas conjuntos que, identificados em um território, solicitam intervenções e ações em uma escala espacial diferente, com peculiaridades próprias; constitui, assim, uma outra dimensão espacial, administrativa e financeira, que, como tal, deverá ser encarada pelo planejamento concebido como proposta de ação e de diálogo.

Não basta reunir um corpo técnico qualificado para que se alcance um bom resultado. A elaboração de um planejamento educacional, para a crítica década de 90, precisa ser negociada politicamente, pois muito do fracasso das propostas governamentais é fruto da ausência prévia de entendimento. (26)

Assim sendo, e retomando a questão da crise do Estado, tal como levantada na abertura do Capítulo 1, depreende-se que ela tem vários perfis e se manifesta por meio de alguns aspectos que, no momento, em termos da política educacional, deverão ser enfrentados.

Um deles tem a ver com a qualidade da Administração. Apesar de alguns esforços empreendidos nos últimos anos, no sentido do encaminhamento do problema social e solução da miséria, muito pouco foi obtido como resultado. Por esta razão, o estamento técnico-burocrático tem que fazer frente a uma questão maior. Não basta refletir apenas sobre quais instrumentos são necessários para a efetivação das políticas sociais. É o próprio problema do Estado e da sua crise que deve ser colocado. É um questionamento que se faz sobre que Estado é necessário na atual realidade brasileira. Nesse nível, o problema não diz respeito somente à crítica à centralização, mas sim a repensar o papel do Estado, para que não permaneça o dilema que

(26) Exemplo desta ação e diálogo pode ser encontrado na formação do Consórcio Intermunicipal de Educação na Região de São João da Boa Vista e Casa Branca, envolvendo mais de 16 municípios, numa nova territorialidade para a discussão e busca de soluções. Esta discussão encontra-se em documentos produzidos pelo Convênio Unesp/Cepam, 1991.

coloca mal o problema da questão social: a defesa absoluta da presença do Estado e a defesa absoluta da sua ausência.

Para enfrentar a crise que está ocorrendo, é imperativo encerrar o real problema. A presença do Estado é necessária para encaminhar a questão social. Olhar, realisticamente, o problema também conduzirá à essencialidade de um suporte político-partidário para o diálogo sobre a questão social, que possa romper o favoritismo e as benesses. É imperioso que se defina o papel do Estado na racionalidade econômica.

Deste modo, não basta elaborar modelos de planejamento, mas sim, compatibilizar a redistribuição de recursos financeiros com o repasse de responsabilidades funcionais, para que se garanta uma continuidade de ações no tempo e no espaço, por meio de uma associação cooperativa entre Estado e municípios.

Conclusões

Nos capítulos anteriores procurou-se dar ênfase à análise da descentralização e municipalização como um binômio presente no enfrentamento da crise da Educação. É importante, contudo, concluir reafirmando alguns pontos que atentem para o fato: o desafio da crise é muito amplo, complexo e envolve a questão dos instrumentos das políticas educacionais, a questão pedagógica e sua decorrente - a filosófica. É condição *sine qua non* que se tenha um projeto cujo centro seja o homem nos seus aspectos epistemológicos, éticos e que, como tal, possa aquele ser um instrumento de socialização e de integração das gerações no fluxo cultural: uma ponte entre o velho e o novo.

No contexto atual da crise de todos os paradigmas, dentro do cenário futuro de um novo padrão de desenvolvimento, as solicitações sobre o sistema educacional não são, em absoluto, apenas quantitativas - Educação para todos. A universalização, a equidade e a descentralização, instrumento que as executa, são objetivos e meio necessários, mas se exige que sejam realizadas paralelamente a uma profunda mudança conceitual do que deva ser a formação e a qualificação. Estas ocorrerão, por um lado, pela necessidade de orientar uma reestruturação e um novo padrão de funcionamento do sistema e, por outro, para se chegar à cidadania.

O desafio a ser enfrentado deve romper com a formação inferior que o ensino brasileiro oferece, porque os conhecimentos específicos, até agora presentes na política educacional, não responderão às novas situações, aos perfis ocupacionais e, antes de mais nada, às exigências de um saber que não é a mera instrução ou competência, que só repõe o sistema de desigualdade preexistente na sociedade. Os envolvidos na área são obrigados a ter uma posição de

avanço que rompa com o estatuto ontológico, o qual toma o social como trama de regularidades empíricas, isto é, totalidade e sistema, para que resulte na ruptura do círculo vicioso: baixa qualificação da formação, da informação que culmina em formadores e formados não gabaritados. Isto porque a realidade é passível de ser transformada e sua transformação é exatamente a expressão de sua cognoscibilidade.

Para que mudanças reais ocorram, deve haver, essencialmente, a recuperação da Educação geral e da escolaridade básica. Dentro desse prisma, uma Educação de nova qualidade se fará, reformando o entendimento em relação às evidências, aprendendo, ensinando a interrogar e a refletir sobre as contradições, porque, do ponto de vista pedagógico, é importante despertar as consciências, num contexto intelectual e de vida - histórico. Para tanto, será necessário rever: o sistema público de 1º e 2º graus, o ensino superior, as atividades de pesquisa e a licenciatura, para que se possa ter formadores de qualidade.

A realização da cidadania via educação processar-se-á, então, no movimento que souber colocar a atividade educacional a serviço dos homens, sob pena de converter as perdas numa perda irreversível: a da própria humanidade, invalidada pela incompetência.

Bibliografia

BIBLIOGRAFIA

- ALVES DE LIMA FILHO, P. - Revista IMES, ano VII, nº 19, janeiro/agosto, 1990.
- AURELIANO, L. M. L., "A Política Social", mimeo., Unicamp, Campinas, 1989.
- BACHA, E. e KLEIN H. Org. - "A Transição Incompleta", ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986.
- BARRETO, ELBA S. S. - "O Ensino Fundamental em São Paulo na Confluência das Políticas Públicas", Seminário Temático, XIV Encontro Anual da ANPOCS - Caxambu - Minas Gerais, 1990.
- BERTON, E. e MORGAN, D. R. - "Intergovernmental Relations and Public Policy" A Symposium. In "Policy Studies Journal", 1985 March, volume 13, nº 3.
- BRASIL, 1985 - Relatório Sobre a Situação Social do País, NEPP/Unicamp.
- BRASIL, 1986 - Relatório Sobre a Situação Social do País, NEPP/Unicamp.
- BRASIL, 1987 - Relatório Sobre a Situação Social do País, NEPP/Unicamp.
- CEPAM - Profiss, H. - "A Educação nos Municípios Paulistas", mimeo., São Paulo, 1990.
- CEPAM-UNESP - "Seminário: Avaliação do Processo de Municipalização da Educação", Mococa, mimeo São Paulo, 1990.
- CEPAM-UNESP - "Entrevistas Sobre Educação", mimeo., São Paulo, 1990.
- CEPAM - "Cadernos", nº 1, São Paulo, 1990.
- CEPAM-UNICAMP - "Terciarização, Metropolização e Gestão Metropolitana", mimeo., São Paulo, 1991.
- CEPAM - "Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo", Relatório Final de Pesquisa, São Paulo, fev. 1991.
- CHAUÍ, M. - "Conformismo e Resistência", ed. Brasiliense, São Paulo, 1986.
- CLAD - "Avances Recientes en la Transformacion, Redimensionamento y Modernizacion de la Administracion Publica en America y Espanã". Dic. 1990.
- DRAIBE, S. M. - "Rumos e Metamorfoses", ed. Paz e Terra, São Paulo, 1985.
- DRAIBE, S. M. - "A Especificidade do Welfare State Brasileiro", Unicamp, Campinas, mimeo., 1988.
- DRAIBE, S. M. - "Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas", Unicamp, Campinas, mimeo., 1989.
- DRAIBE, S. M. - "Por uma Nova Política Social", São Paulo em Perspectiva, Revista da Fundação SEADE, vol. 3, nº 1/2, jan./jun./ 1989.
- DREIFUSS, R. "O Jogo da Direita", ed. Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro, 1989.

- ENGEL, M. - "State and Local Politics: Fundamentals and Perspectives, New York, St. Martin's Press, 1985.
- FARIA, VILMAR E. e GUIMARÃES, M. H. DE C. - "Política Social e Consolidação Democrática no Brasil", NEPP/Unicamp, Campinas, 1989.
- GOLDSMITH AND KENNETH NEWTON - "Centralization and Decentralization: Changing Patherns of Intergovernments relation in advanced Western Societies", in European Journal of Political Research 16:359-363.
- GRAU, E. R. - "Contribuição Para a Interpretação e a Crítica da Ordem Econômica na Constituição de 1988", tese de Livre-Docência apresentada na Faculdade de Direito da USP, 1990.
- GUIMARÃES, M. H. DE C. - "Avaliação de Políticas e Programas Sociais", NEPP/ Unicamp, Campinas, out. 1989.
- GUIMARÃES, M. H. DE C. - "Interesses, Organizações e Políticas Sociais", NEPP/Unicamp, Campinas, out. 1989.
- GUIMARÃES, M. H. DE C. - "Seminários", Unicamp/Cepam, mimeo., São Paulo, 1990 e 1991.
- GUIMARÃES, M. H. DE C. - "Sobre a Descentralização Municipal", Unicamp, Campinas, mimeo., 1991.
- HABERNAS, J. - "Mudança Estrutural na Esfera Pública", Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1984.
- HABERNAS, J. - "A Nova Intransparência", CEBRAP, Novos Estudos, São Paulo, 1987.
- IANNI, O. - "Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)", ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1977.
- INGRAO, P. - "As Massas e o Poder", ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1980.
- MONTEIRO, M. M. - CONDEPHAAT - "Rumos Para a Educação", Ilhéus, Bahia, 1985.
- MONTEIRO, M. M. - CONDEPHAAT - "Relatório do Colégio Sion", São Paulo, 1987.
- NEPP - Pesquisa - "Padrão de Intervenção Social do Governo do Estado de São Paulo - 1983/1986", Unicamp, Campinas, mimeo., 1987.
- NEPP - "A política educacional - Programas Prioritários", Unicamp, Campinas, mimeo., 1988.
- O'CONNOR, J. - "USA: A Crise do Estado Capitalista", ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.
- RODRIGUES, N., - "Desenvolvimento, Educação e Estado", Coleção Educação Contemporânea, ed. Cortez, São Paulo, 1982.
- RODRIGUES, N. - "A Questão da Municipalização do Ensino", - Em Aberto, Brasília, INEP, 5(29):15-24, 01/86-03/86.
- RODRIGUES, N. - "A Gestão Pública da Educação, Responsabilidade da União dos Estados e dos Municípios". Em aberto, Brasília, INEP, 5(30):37-40, 04/86-06/86.
- ROFFMAN, A. - "Descentralizacion Politico-Administrativa - Bases Para Su Fortalecimiento" - Serie Temas de Conjuntura em Gestion Publica - Centro Latino Americano de Administratiom para el Desarrollo, 1990.

- ROUAWET, S. P., - "As Razões do Iluminismo", Companhia das Letras, São Paulo, 1987.
- SALM, C. - "Escola e Trabalho", ed. Brasiliense, São Paulo, 1984.
- SALM, C. - Relatório - "As Tendências do Debate Internacional", mimeo., 1987.
- SALM, C. - Análise Crítica do Relatório "Brasil, Issues Education", do Banco Mundial, mimeo., nov. 1989.
- SALM, C. e FOGAÇA, A. - "Modernização Industrial e a Questão dos Recursos Humanos", Unicamp, Campinas, mimeo., 1990.
- STEPAN, A. A., - "Democratizando o Brasil", ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.