

José Luiz Guimarães

CLASS: 379.1

G963 d

TOMBO: no 168

SVE

**Desigualdades Regionais e Municipalização
do Ensino em São Paulo: Uma Avaliação
da Execução do Decreto 30.375/89**



Dissertação de Mestrado apresentada ao
Curso de Pós-Graduação em Educação da
Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília
UNESP, sob a orientação do Dr. José Augusto
da Silva Pontes Neto.

1410000168



MARÍLIA - SP
1991

JOSÉ LUIZ GUIMARÃES

**DESIGUALDADES REGIONAIS E MUNICIPALIZAÇÃO
DO ENSINO EM SÃO PAULO: UMA AVALIAÇÃO DA
EXECUÇÃO DO DECRETO 30.375/89**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de
Pós Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia
e Ciências de Marília - UNESP, sob orientação do
Dr. José Augusto da Silva Pontes Neto.**

BANCA EXAMINADORA

**Marília - S.P.
1991**



AGRADECIMENTOS

Queremos, nesta página, externar os nossos melhores agradecimentos a diversas pessoas que prestaram contribuições valiosas e decisivas para que esse trabalho pudesse ser realizado.

A todos aqueles com quem convivemos durante a nossa atuação junto à Secretaria Municipal de Educação de Assis, que nos possibilitaram desenvolver uma experiência proveitosa e que significou o começo de tudo.

Aos Prefeitos, Secretários Municipais de Educação, Diretores, Professores, representantes de entidades e técnicos da Secretaria Estadual de Educação, pelas informações e entrevistas.

Passei a compreender melhor a realidade educacional do país a partir dos diferentes níveis de envolvimento e das diferentes formas de percepção sobre o tema, manifestadas pelos sujeitos envolvidos.

...Com o relatório de Lalino, o Major compreendeu que não podia ficar descansado. Tinha de virar andeijo. Mandou selar a mula e bateu para casa do vigário. Mas, antes da sua pessoa, enviou uma leitoa. Confessou-se, deu dinheiro para os santos. O padre era amigo seu e do Governo, mas, com o raio do Benigno chaleirando e intrigando, a gente não podia ter certeza. Felizmente, estava vago o lugar de inspetor escolar. Ofereceu-o ao vigário.

(Guimarães Rosa, em Sagarana)

Assis um, diligentemente, nos auxiliaram na organização de textos, artigos, e livros importantes para as nossas reflexões.

Do Professor Doutor Pedro Henrique Godinho pelas sugestões quanto à apresentação dos dados e.

II

AGRADECIMENTOS

Queremos, nesta página, externar os nossos melhores agradecimentos a diversas pessoas que prestaram contribuições valiosas e decisivas para que esse trabalho pudesse ser realizado.

A todos aqueles com quem convivemos durante a nossa atuação junto à Secretaria Municipal de Educação de Assis, que nos possibilitaram desenvolver uma experiência proveitosa e que significou o começo de tudo.

Aos Prefeitos, Secretários Municipais de Educação, Diretores, Professores, representantes de entidades e técnicos da Secretaria Estadual de Educação, pelas informações e entrevistas.

Passei a compreender melhor a realidade educacional do país a partir dos diferentes níveis de envolvimento e das diferentes formas de percepção sobre o tema, manifestos pela compreensão e atuação de cada um desses agentes.

Aos funcionários da Biblioteca da F.C.L. de Assis que, diligentemente, nos auxiliaram na garimpagem de textos, artigos, e livros importantes para as nossas reflexões.

Ao Professor Doutor Pedro Henrique Godinho pelas sugestões quanto à apresentação dos dados e,



sobretudo, pelo apoio e incentivo, permanentes e solícitos a cada momento em que o procurávamos.

DEDICATÓRIA
Ao Professor Doutor Celestino Alves da Silva Jr. pela forma interessada com que discutiu conosco alguns aspectos desse trabalho, quando informalmente solicitado.

Aos Professores, Doutor Roni Farto Pereira e Vera Sonia Mozamboni Torreti que, em momentos distintos, se dispuseram à tarefa de revisão ortográfica. É deles a responsabilidade pela clareza possível que o leitor terá pela frente.

Aos colegas, professores e funcionários, do Departamento de Psicologia Experimental e do Trabalho, pelo apoio e curiosidade incentivadora.

Ao meu Orientador, Dr. José Augusto da Silva Pontes Neto, pela paciência com que se dispôs à dura tarefa de "polir" e "refrear" a impetuosidade deselegante com que, as vezes, insistíamos em expressar nossas conclusões indignadas. Somos mais gratos, porém, pela confiança que nos depositou e pela liberdade de atuação que nos franqueou, condição fundamental e, ao mesmo tempo, maior lição que tiramos durante a execução deste trabalho.

Finalmente, à Silvana, minha esposa, pela resignada compreensão das nossas reclusões voluntárias, pela solidariedade, e pelo auxílio na conferência de inúmeras tabelas e listagens.

A todos a nossa infinita gratidão.



III

DEDICATÓRIA

RESUMO

A Municipalização de determinados serviços públicos tem sido pauta de discussões apaixonadas, ao longo da história político-administrativa brasileira.

Esta pesquisa tem por finalidade avaliar a mais recente delas, isto é, a implementação do Programa de Municipalização do Ensino de Primeiro Grau iniciado em São Paulo, através do Decreto 36.275/89.

Por meio deste Programa, o governo estadual repassa recursos para que as administrações municipais se responsabilizem pelas construções, reformas e ampliações de prédios escolares, além de outras áreas previstas no Decreto, sendo não prioritizadas nessa primeira fase do projeto.

Foram considerados, nessa avaliação, os 340 Convênios celebrados entre o Estado e os municípios, indicadores educacionais da própria Secretaria da Educação, as datas de assinatura dos Convênios e a distribuição dos mesmos pelas diferentes regiões do Estado.

Desigualdades regionais acentuadas não foram levadas em conta na execução do Programa, havendo indícios da prevalência de critérios políticos sobre critérios educacionais. Sobre uma perspectiva mais abrangente do sistema educacional paulista, na sua totalidade.

As conclusões desse estudo sugerem a necessidade de uma completa revisão dos critérios adotados, até então, na execução do Programa e a

À minha família,

que sempre confiou e criou condições

para que eu pudesse "seguir os estudos"...



IV

GUIMARÃES, J.L. - Desigualdades Regionais e Municipalização do Ensino em São Paulo: Uma Avaliação da Execução do Decreto 30.375/89. Marília, 1991. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista, Campus de Marília.

RESUMO

A Municipalização de determinados serviços públicos tem sido pauta de discussões apaixonadas, ao longo da história político-administrativa brasileira.

Esta pesquisa tem por finalidade avaliar a mais recente delas, isto é, a implementação do Programa de Municipalização do Ensino de Primeiro Grau iniciado em São Paulo, através do Decreto 30.375/89.

Por meio deste Programa, o governo estadual repassa recursos para que as administrações municipais se responsabilizem pelas construções, reformas e ampliações de prédios escolares, além de outras áreas previstas no Decreto, porém não priorizadas nessa primeira fase do projeto.

Foram considerados, nessa avaliação, os 340 Convênios celebrados entre o Estado e os municípios, indicadores educacionais da própria Secretaria da Educação, as datas de assinatura dos Convênios e a distribuição dos mesmos pelas diferentes regiões do Estado.

Desigualdades regionais acentuadas não foram levadas em conta na execução do Programa, havendo indícios da prevalência de critérios políticos sobre critérios técnicos e da perspectiva local, sobre uma perspectiva mais abrangente do sistema educacional paulista, na sua totalidade.

As conclusões derivadas desse estudo sugerem a necessidade de uma completa revisão nos critérios adotados, até então, na execução do Programa e a



consideração das necessidades reais e da capacidade técnico-financeira das administrações locais, além da fixação de objetivos e metas comuns, pela Secretaria Estadual da Educação em conjunto com os municípios envolvidos.

the implementation of the Decree 39.373/89. Marília, 1991.
Master Dissertation presented to Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista, Campus of Marília.

ABSTRACT

The Municipalization of certain public services in Brazil has given rise to enthusiastic debates along our political and administrative historical development.

This paper intends to evaluate the latest debate, that is, the implementation of a Municipalization Program in São Paulo State High School System, according to the Decree 39.373/89.

Such Program allows the State Government to distribute financial resources so that the municipal administrations become responsible for the building, the reformation and the enlargement of high schools as well as other responsibilities foreseen in the Decree, but not subject to priority in the early phase of the project.

For this evaluation, we took into consideration 340 Covenants between the State and the Municipal governments, educational surveys done by the Secretary of Education itself, the dates of the signature of such Covenants and its distribution among the different regions of the State.

Important regional differences were not taken into consideration in such implementation Program and it has been found out that political criteria prevailed over a more comprehensive perspective of the State educational system as a whole.

v

GUIMARÃES, J.L. - Regional Differences and Municipalization of the High School System in São Paulo State: An Evaluation of the Implementation of the Decree 30.375/89. Marília, 1991. Master Dissertation presented to Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista, Campus of Marília.

ABSTRACT

The Municipalization of certain public services in Brazil has given rise to enthusiastic debates along our political and administrative historical development.

This paper intends to evaluate the latest debate, that is, the implementation of a Municipalization Program in São Paulo State High School System, according to the Decree 30.375/89.

Such Program allows the State Government to distribute financial resources so that the municipal administrations become responsible for the building, the reformation and the enlargement of high schools as well as other responsibilities foreseen in the Decree, but not subject to priority in the early phase of the project.

For this evaluation, we took into consideration 340 Covenants between the State and the Municipal governments, educational surveys done by the Secretary of Education itself, the dates of the signature of such Covenants and its distribution among the different regions of the State.

Important regional differences were not taken into consideration in such implementation Program and it has been found out that political criteria prevailed over a more comprehensive perspective of the State educational system as a whole.



This paper led us to the conclusion that a complete revision of the criteria adopted in such implementation is needed, taking into consideration the real needs and the technical and financial capacity of the local municipal administrations, as well as the fixation of common aims by both the Secretary of Education and the municipalities involved in such covenants.

CAPÍTULO II

CENTRALIZAÇÃO VERSUS DESCENTRALIZAÇÃO: UMA BREVE

REVISÃO..... 7 - 14

A Tese Municipalista e a Educação..... 14 - 19

Quantidade versus Qualidade e Implicações Pedagógicas na Municipalização do Ensino..... 20 - 24

O Financiamento da Educação na Nova Constituição... 23 - 33

Características da Administração Conveniada..... 33 - 36

CAPÍTULO III

O ESTADO DE SÃO PAULO: DIVERSIDADE DE RIQUEZAS E

DESIGUALDADES REGIONAIS..... 37 - 42

Implicações na Educação..... 42 - 46

CAPÍTULO IV

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM SÃO PAULO..... 47 - 52

A Posição das Entidades..... 52 - 57

Os Prefeitos: Da Resistência Inicial à Aceitação Circunstancial..... 57 - 62

Os Municípios e os Convênios..... 62 - 66

As Comissões Municipais de Educação..... 66 - 69

CAPÍTULO V

A DISTRIBUIÇÃO DOS CONVÊNIOS NAS DIFERENTES REGIÕES

DO ESTADO..... 69 - 73

Alguns Números Sobre a Municipalização do Ensino em São Paulo..... 73 - 83

VI

ÍNDICE

Páginas

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO.....	1 - 6
-----------------	-------

CAPÍTULO II

CENTRALIZAÇÃO VERSUS DESCENTRALIZAÇÃO: UMA BREVE

REVISÃO.....	7 - 14
A Tese Municipalista e a Educação.....	14 - 19
Quantidade <u>versus</u> Qualidade e Implicações Pedagógicas na Municipalização do Ensino.....	20 - 24
O Financiamento da Educação na Nova Constituição...	25 - 33
Características da Administração Conveniada.....	33 - 36

CAPÍTULO III

O ESTADO DE SÃO PAULO: DIVERSIDADE DE RIQUEZAS E

DESIGUALDADES REGIONAIS.....	37 - 42
Implicações na Educação.....	42 - 46

CAPÍTULO IV

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM SÃO PAULO.....	47 - 52
A Posição das Entidades.....	52 - 57
Os Prefeitos: Da Resistência Inicial à Aceitação Circunstancial.....	57 - 62
Os Municípios e os Convênios.....	62 - 66
As Comissões Municipais de Educação.....	66 - 68

CAPÍTULO V

A DISTRIBUIÇÃO DOS CONVÊNIOS NAS DIFERENTES REGIÕES

DO ESTADO.....	69 - 73
Alguns Números Sobre a Municipalização do Ensino em São Paulo.....	73 - 85

ÍNDICE

	Páginas
A Municipalização nas Regiões Administrativas e nas Regiões de Governo.....	85 - 91
A Municipalização nas Divisões Regionais de Ensino..	92 - 99

CAPÍTULO VI

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100 - 107
---------------------------	-----------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	108 - 115
---------------------------------	-----------

Gráfico IV - Regiões Homogêneas, Percentagem de Matrícula Inicial do 1º Grau e Percentagem do Número de Convênios.....	77
Gráfico V - Regiões Homogêneas e Distribuição de Convênios por Períodos de Assinaturas.....	81
Gráfico VI - Regiões Homogêneas e Distribuição de Convênios por Períodos de Assinaturas.....	83
Gráfico VII - Regiões Administrativas e Distribuição de Convênios por Períodos de Assinaturas.....	91
Gráfico VIII - Divisões Regionais de Ensino e Distribuição dos Convênios por Período/Datas de Assinatura..	95
Gráfico IX - Matrícula de 1ª e 4ª. Série por Dependência Administrativa.....	98

VII

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	Páginas
Gráfico I - Municípios Conveniados Por Faixa Populacional..	45
Gráfico II - Evolução do Número de Convênios por Datas de Assinaturas.....	59
Gráfico III - Número Médio de Convênios/Dia por Datas de Assinaturas.....	60
Gráfico IV - Regiões Homogêneas, Percentagem de Matrícula Inicial do 1º. Grau e Percentagem do Número de Convênios.....	77
Gráfico V - Regiões Homogêneas e Distribuição de Convênios por Períodos de Assinaturas '1'.....	81
Gráfico VI - Regiões Homogêneas e Distribuição de Convênios por Períodos de Assinaturas '2'.....	83
Gráfico VII - Regiões Administrativas e Distribuição de Convênios por Períodos de Assinaturas.....	91
Gráfico VIII - Divisões Regionais de Ensino e Distribuição dos Convênios por Período/Datas de Assinatura..	95
Gráfico IX - Matrícula de 1ª. a 4ª. Série por Dependência Administrativa.....	98

VIII

ÍNDICE DE TABELAS

Páginas

Tabela I - Municipalização do Ensino em São Paulo	Páginas
Anexo I - Municípios Conveniados por Faixa Populacional....	63
Tabela II - Municipalização do Ensino e Comissões Municipais de Educação.....	67
Tabela III - Regiões Homogêneas Segundo o Perfil da PEA.....	72
Tabela IV - Regiões Homogêneas, População Escolarizável, Matrícula Inicial do 1º. Grau, IRE e Número de Convênios.....	74
Tabela V - Regiões Homogêneas, Distribuição dos Convênios e Matrícula Inicial do Primeiro Grau - 1990.....	76
Tabela VI - Regiões Homogêneas e Distribuição dos Convênios por Datas de Assinaturas ⁽¹⁾	79
Tabela VII - Regiões Homogêneas e Distribuição dos Convênios por Datas de Assinaturas ⁽²⁾	82
Tabela VIII - Interior Paulista e Resultados Eleitorais do Primeiro Turno - 1990.....	84
Tabela IX - Regiões Administrativas, População Escolarizável, Matrícula Inicial do 1º. Grau, Número de Salas de Aula e IRE.....	85
Tabela X - Regiões Administrativas e Distribuição dos Convênios por Datas de Assinaturas ⁽¹⁾	89
Tabela XI - Regiões Administrativas e Distribuição dos Convênios por Datas de Assinaturas ⁽²⁾	90
Tabela XII - Secretaria Estadual de Educação, Matrícula Inicial do 1º. Grau, Salas de Aula e Número de Convênios.....	92
Tabela XIII - Divisões Regionais de Ensino e Distribuição dos Convênios por Datas de Assinaturas.....	94
Tabela XIV - Secretaria Estadual de Educação, Matrícula Inicial do 1º. Grau e Salas de Aula por Dependência Administrativa.....	96

IX

ÍNDICE DE ANEXOS E FIGURAS

Páginas

Anexo I - Regiões de Governo que Compõem as Regiões Homogêneas e Distribuição dos Convênios pelas Datas de Assinaturas.....	116 - 117
Figura I - Regiões Homogêneas Quanto ao Perfil da PEA - População Economicamente Ativa. São Paulo..	118
Anexo II - Relação de Municípios Conveniados.....	119 - 122

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto, em parte, da experiência prática que desenvolvemos junto aos programas educacionais da Secretaria Municipal de Educação de Assis, entre 1985 e 1988, e da possibilidade que enxergamos de demonstrar as dificuldades encontradas pelos municípios quando estes se dispõem, ou se lhes impõem, a desenvolver políticas públicas sob a forma de convênios com o Estado ou a União.

O que se revelava um quadro complexo e sujeito a todos os tipos de injunções e mediações políticas tornou-se objeto de nossa preocupação, pelo caráter institucional que a Municipalização do Ensino tomou no Estado de São Paulo.

→ Todas as experiências de administração conveniada que desenvolvemos junto à Secretaria Municipal de Educação de Assis sempre foram, do ponto de vista puramente econômico, onerosas e problemáticas para a administração local.

Os convênios, a despeito de se caracterizarem por uma melhoria na qualidade dos serviços prestados, representaram, também, a absorção de grandes encargos, cobertos por valores defasados, atrasos na liberação dos recursos e, se não bastasse isso, sujeitos e



condicionados aos humores e afinidades políticas com o Governo Estadual.

Como exemplos dessa melhoria, podemos citar as áreas de Transporte de Alunos e de Alimentação Escolar, com a ressalva de que, em todos os casos estudados, isto deveu-se muito mais ao empenho das administrações municipais do que a ação conveniada propriamente dita.

A esse respeito, é ilustrativo o que assistimos quando da execução de um convênio com a Secretaria Estadual da Educação para o desenvolvimento do Profic (Programa de Formação Integral da Criança), à época, considerado a "menina dos olhos" do então Secretário da Educação, José Aristodemo Pinotti.

Inicialmente acusado de assistencialista, o Profic também se viabilizava através de convênios entre as Prefeituras e a Secretaria Estadual da Educação, ainda no final do Governo Montoro, o que deu margem a críticas quanto ao possível uso eleitoreiro dos mesmos e às chances de continuidade no Governo do seu sucessor.

Foi nesse momento e nos meses subsequentes à posse do novo governo que se caracterizou o que imaginávamos fizesse parte do passado.

O programa desenvolvido em Assis mereceu uma avaliação positiva da Fundação Carlos Chagas (48), embora com ressalvas, em pesquisa realizada já sob o novo governo estadual e numa perspectiva comparativa aos CIEPS do Rio de Janeiro. Entretanto, ao mesmo tempo em que servia



como justificativa exitosa para a divulgação e manutenção do Profic em todo o Estado, o projeto de Assis não recebia recursos e nem tinha atendidas as alterações propostas nos novos Termos de Aditamento, por conta de divergências entre a administração local e o novo governo recém-empessado.

Inúmeros trabalhos demonstram a preponderância desse tipo de relacionamento mediado por injunções políticas e fisiologismos na administração pública brasileira, de maneira geral. Em São Paulo, porém, as experiências descentralizadoras iniciadas no Governo Montoro significavam, apesar dos limites, esperanças de que essa prática pudesse ser, se não suprimida, ao menos bastante relativizada.

Entretanto, o seu sucessor não deu continuidade à prática descentralizadora recém-iniciada e, ironicamente, para um governo que teve à frente alguém que se autofirmou politicamente sob a bandeira do "municipalismo", o que se assistiu foi a uma exacerbação da prática do que poderia ser considerado como clientelismo, fisiologismo e até truculência administrativa, no relacionamento do Estado com os municípios.

Durante todo o Governo Quéricia e mais intensamente durante a última sucessão paulista, os jornais foram pródigos em denúncias sobre a utilização excessiva da chamada "máquina oficial" e de critérios eminentemente políticos na liberação de recursos financeiros e benfeitorias aos municípios, de acordo com as conveniências



eleitorais/eleitoreiras do grupo político do governador (15, 17, 20, 27, 28).

Dentro desse contexto, a Municipalização do Ensino, com certeza, prestou-se como um instrumento valioso na cooptação de apoios para o esquema político oficial, pelos dois motivos principais, a seguir.

Havia uma enorme necessidade de promover mudanças na Escola Pública para que, ao menos nos casos municipalizados, o Governo Estadual pudesse sinalizar para a opinião pública, que as questões ligadas à educação mereciam o mesmo nível de importância atribuído às outras áreas.

Outro argumento fartamente utilizado reportava-se à possibilidade das administrações locais administrarem as construções, os recursos e as relações com as empreiteiras, sob o argumento de maior agilidade e eficiência. Este último, parece ter sido definitivo para que os prefeitos se convencessem a formalizar os convênios pois, por menores que fossem os valores conveniados, estes sempre significavam algum recurso a mais para as, quase sempre, frágeis finanças municipais.

Some-se, a isso, o fato de os prefeitos, com a administração conveniada, revelarem uma certa "proximidade" e "voto de confiança" em relação ao Governo Estadual, com todos os "facilitarismos" que daí se possam depreender.

Dessas constatações é que constituímos o objeto da nossa pesquisa. O que pretendemos é demonstrar



como esses convênios podem ter sido instrumentalizados politicamente de forma a privilegiar determinadas regiões do Estado em detrimento de outras.

Assim, para os limites do que nos propusemos realizar, no Capítulo II fazemos uma breve análise, deliberadamente mais descritiva do que crítica, de como a questão centralização versus descentralização se coloca nos diversos momentos da nossa história, sempre procurando estabelecer um contraponto com as possíveis implicações na política educacional.

Embora nos detivéssemos sobre estudos sobre como o tema foi tratado nas diferentes Constituições Brasileiras, só nos dedicamos à vertente constitucional nos limites do estritamente necessário, ou seja, na busca de informações atualizadas sobre como se constituem os recursos para o financiamento da educação no Brasil.

No Capítulo III, realizamos uma caracterização do interior paulista, baseada em estudos realizados pela Fundação SEADE (60,61), ao mesmo tempo em que definimos o planejamento e os critérios que adotamos para as nossas análises.

No Capítulo IV, relatamos e adiantamos alguns aspectos críticos do processo de municipalização, levado a efeito no Estado de São Paulo.

Finalmente, nos Capítulos V e VI, estabelecemos algumas relações entre a ocorrência dos convênios nas diferentes regiões do Estado e nos diversos



municípios envolvidos, comparando indicadores econômicos, socio-demográficos, educacionais e outros que evidenciam que a Municipalização do Ensino, no Estado de São Paulo, não obedeceu a critérios propriamente técnicos. Ao contrário, inseriu-se dentro de um conjunto de medidas adotadas pelo Governo Estadual visando à cooptação de apoios políticos, sem a devida consideração quanto às implicações futuras, quer do ponto de vista das finanças municipais e do provável comprometimento da qualidade do ensino oferecido por aquelas localidades, quer por não se voltar para os aspectos mais gerais e para os principais problemas do sistema de ensino paulista como um todo.



CAPÍTULO II

CENTRALIZAÇÃO VERSUS DESCENTRALIZAÇÃO: UMA BREVE REVISÃO

"No nosso entender é tão importante a educação fundamental e, por outro lado, sua administração envolve problemas de tamanha complexidade que muitas vezes cometeria o Estado um verdadeiro crime, se transferisse para certos e determinados municípios, o ônus dessa tarefa".

Esther de Figueiredo Ferraz, (13:96).

Iniciamos, propositadamente, esse capítulo com uma citação de alguém que nem de longe poderia ser incluída no grupo dos chamados "educadores progressistas", apesar dos limites dessa rotulação.

Revestem-se de especial importância as considerações explícitas e, mais ainda, aquelas implícitas, no trecho acima, quando tentamos caracterizar, numa breve revisão bibliográfica, alguns pontos de vista e controvérsias sobre a municipalização dos serviços públicos no país e, como faremos, com especial interesse, a Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo.

Desde o nosso descobrimento, passando pelo modelo de colonização, as relações entre as diferentes esferas de poder sempre foram centralizadas e de dominação por uma das instâncias envolvidas.

No período que antecede a Proclamação da República, o ideário liberal se opõe frontalmente às características centralizadoras do Governo Imperial.

Mais à frente, o movimento republicano incorpora a proposta de descentralização via instituição do Sistema Federalista, inspirado no modelo norte-americano sem, contudo, levar em conta as peculiaridades históricas e sociais diferentes entre os dois países.

A despeito da legislação vigente, desde a instituição do Sistema Federativo na Carta Magna de 1891, a centralização do poder predominou durante os diferentes períodos da nossa história, dificultando o surgimento de relações democráticas capazes de propiciarem a autonomia dos Estados e municípios.

As necessidades dessas duas instâncias começam a fazer parte das discussões nacionais nas décadas de 20 e 50, ainda baseadas no discurso liberal, porém, sob conotações diferentes e reforçadas fundamentalmente, no plano interno, pela queda do Estado Novo e, no plano externo, pela crescente hegemonia dos EUA no contexto internacional.

Menos por convicção ideológica e administrativa do que por desincumbência, contrariamente ao modelo excessivamente centralizador, a União e os Estados foram, progressivamente, repassando cada vez mais atribuições aos Municípios, sem o necessário aporte financeiro.

Essa prática, tanto da União para com os Estados, como destes para com os Municípios, se acentuou durante os anos de vigência do ciclo militarista no país,



caracterizando o que se convencionou chamar de "política do chapéu na mão", que nada mais é do que a situação constrangedora a que governadores e prefeitos de Estados e municípios mais frágeis, do ponto de vista econômico, são submetidos em troca de benefícios para as instâncias administrativas que representam.

Um dos aspectos que demonstramos neste trabalho é que atualmente, sob formas mais sofisticadas que aquelas relatadas por LEAL (32), esse tipo de relacionamento ainda se faz presente entre as três esferas de poder.

As dificuldades enfrentadas pelos municípios passaram a ser temas de discussões nacionais e criaram as condições objetivas para o ressurgimento, na década de 1970, do "Movimento Municipalista" como uma forma de contestação ao caráter excessivamente centralizador do regime autoritário.

De forma sintetizada, podemos afirmar que esse movimento ganhou dimensão nacional a partir de 1980, através de uma mobilização da classe política e da sociedade civil, culminando com a eleição de um grande número de governadores, deputados e senadores identificados com essa proposta e de oposição, ainda que branda na maioria dos casos, ao regime de exceção.

Várias reuniões se sucederam entre 1982 e 1985, culminando com a criação da Frente Municipalista Nacional, cuja meta principal era conquistar o reconhecimento do município como instância político-



administrativa autônoma, o que se pretendia viabilizar através da participação popular e mecanismos de pressão junto à Assembléia Nacional Constituinte, pela reforma tributária e fortalecimento dos poderes locais.

Afirmativas como "o que pode ser feito pelo Município não deve ser feito nem pela União nem pelo Estado" e "o cidadão vive no Município", entre outras, formavam e formam o corolário de justificativas da luta municipalista.

Nesse contexto, afirmava o então Vice-Governador de São Paulo, Orestes Quércia, que:

"O Municipalismo fundamenta-se na desconcentração de poder e na descentralização das decisões, pressupondo a completa democratização da sociedade e a participação efetiva da comunidade nas decisões que possam afetá-la" (50:10).

É com essa bandeira, aliada a uma competente rede de apoios no interior do Estado, que Quércia chega ao Governo de São Paulo, onde leva ao paroxismo algumas das suas idéias anteriores, entre elas, a da "municipalização" dos serviços públicos, sem que isso possa ser tomado como o mais remoto sinal de autonomia para os municípios e efetiva melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Recentemente, autores como LOBO (33) e CASASSUS (9) têm divulgado estudos onde demonstram a ocorrência de uma confusão semântica muito grande entre os

termos desconcentração e descentralização, o que faz com que ambos apareçam como sinônimos.

Para LOBO (33:6), confundir os conceitos e "aceitar a desconcentração como descentralização, implica em encobrir as dificuldades de encaminhamento concreto desta última que, em seu sentido e práxis real, significaria uma alteração profunda na distribuição do poder, o que, obviamente, encontrará enormes resistências dentro do próprio sistema que estiver patrocinando a descentralização". (grifos nossos)

A desconcentração reflete um processo cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto que a descentralização é um processo que assegura a eficiência do poder local (8:17). Assim, a desconcentração refletiria um movimento de "cima para baixo" e a descentralização um movimento de "baixo para cima". (grifos nossos)

Essas observações parecem encontrar respaldo e ao mesmo tempo justificar a tendência que os governos têm de privilegiar em suas ações administrativas a desconcentração e rotulá-la de descentralização.

Assim é que a municipalização tem sido apoiada e, em alguns casos, utilizada como sinônimo de descentralização. Nesse sentido, tem sido tomada em oposição à centralização excessiva dos governos federal e estadual, na defesa que se faz atualmente da transferência, para os municípios, de uma série de serviços executados por aquelas



órbitas, como condição e alternativa para a melhoria dos mesmos.

Ao demonstrar a aparente contradição de que as iniciativas descentralizadoras têm partido, exatamente, do centro e não da periferia, CASASSUS (9) sugere três tipos de investigação possíveis sobre o assunto.

Para ele, uma linha de investigação situaria o tema no nível político estratégico, sendo intrigante o fato de um governo central aparecer como disposto a despojar-se voluntariamente de áreas de poder que tradicionalmente sempre lhe foram afetas.

Uma segunda linha de investigação levaria a situar a questão no âmbito da crise do Estado que, pela sua expansão exagerada e ao assumir demasiadas funções, não teve o seu poder aumentado e sim uma dilatação com perda de poder, no sentido de diminuição da capacidade de controle da ação que poderia exercer.

Finalmente, a terceira linha de investigação ocupa-se da "coincidência" que leva autoridades de governos de orientações político-ideológicas, economia, tamanhos e organizações administrativas tão distintas, decidirem, de forma mais ou menos simultânea, implementar políticas de descentralização.

O próprio CASASSUS aponta, ainda, duas pistas para abordar esse aparente paradoxo.

Além daquela já aludida, de natureza semântica, em que uma diversidade de significados, ações e



efeitos são atribuídos ao mesmo termo, alguns autores como WINKLER (68:14), por exemplo, para os quais predominaria a perspectiva econômica, afirmam que o objetivo final dos processos de descentralização visaria à individualização e à privatização, tendo como principal instrumento a descentralização do mercado.

Noutra perspectiva, defendida por SANDER (53:14), o significado e a lógica da descentralização refletiriam um processo de socialização e participação popular, no qual se enfatizariam aspectos como a qualidade de vida ligada à identidade grupal e onde se privilegiaria a relevância cultural como critério dominante para a formulação de políticas e da administração educacional.

A segunda pista estaria situada na internacionalização dos processos. Essa tendência acentuou-se a partir dos anos 70, quando a crise econômica generalizada obrigou os países a reconsiderarem criticamente as suas estratégias de desenvolvimento.

Os organismos de fomento internacionais, como o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional) passaram a exigir novos procedimentos e maiores garantias para continuarem investindo nos diversos países de economias dependentes de recursos externos.

Apoiados nas idéias acima discutidas, resumidamente, poderíamos afirmar que as políticas do Estado, em particular as do setor social que incluem as de descentralização, são resultados de complicadas combinações



entre decisões estrategicamente definidas, tanto ao nível político como ao nível técnico, e que contemplam interesses do próprio Estado (9:13).

A TESE MUNICIPALISTA E A EDUCAÇÃO

No Brasil, a proposta municipalista associada às idéias de participação da comunidade, descentralização e democracia, há muito tempo foram incorporadas às propostas educacionais.

Fernando de Azevedo, já em 1932, defendia o "princípio da localização do ensino" como condição necessária para que se reorganizasse a escola nos moldes do Escolanovismo e se efetivasse a sua democratização (3:42).

Foi com Anísio TEIXEIRA (65), porém, que a defesa do município como instância legítima para assumir a educação se colocou de forma mais bem articulada.

"Sou contra a centralização de todo o poder educativo na União por muitos motivos, mas nenhum me parece mais decisivo que este: porque tal centralização não é possível e tudo o que consegue é estimular a fraude e desencorajar as boas iniciativas. A centralização num país como o nosso é uma congestão cerebral. Por isso somos uma Federação. Por isso temos os municípios autônomos" (65:210).

Segundo NAGLE (44:251), esse discurso tem sua forma mais acabada a partir de 1950, num contexto



nacional liberalizante e sob fortes influências das idéias norte-americanas sobre sociedade e educação.

Em conformidade com o que sugeria NAGLE, BARRETO (6), em trabalho recente, demonstra que a maioria das decisões oficiais tomadas, a título de melhorar o nível de ensino no país, sempre se deu ao sabor dos interesses ou iniciativas dos eventuais grupos no poder.

Um exemplo dessa "circunstancialidade" foi o pouco tempo de vigência da **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (Lei 4024/61), que refletia, pela primeira vez num texto legal, preocupações com a descentralização e com uma legislação de caráter nacional, no sentido de contemplar a área educacional com propostas articuladas e com um mínimo de possibilidades realmente transformadoras.

Em 1964, com as alterações no quadro institucional do país, os reflexos logo foram estendidos à educação.

"Ao mesmo tempo em que previa a expansão de oferta pública do ensino fundamental, o novo modelo previa, também, a sua fragmentação via descentralização, municipalização e aderência à cultura local. No ensino superior, criaram-se todas as condições para a atuação da iniciativa privada com evidente retração do poder público na área. O modelo se completava com a profissionalização compulsória do segundo grau, prevendo-se já a crescente procura desse ensino na medida do crescimento quantitativo da escola básica e, por isso mesmo, tentando estabelecer barreiras à pressão sobre a Universidade, sobretudo as públicas" (MELLO, 38:50-1).

A Lei 5.540/68 e, sobretudo, a Lei 5.692/71 propuseram pela primeira vez, de forma explícita, que os municípios assumissem a responsabilidade pelo ensino de primeiro grau, através da descentralização do sistema de ensino, não apenas a nível local, mas também a nível da própria unidade escolar, envolvendo aspectos que vão do estabelecimento das diretrizes pedagógicas até a alocação de recursos (1).

Segundo MELLO (38:52), "o disposto no parágrafo único do artigo 58 da Lei 5.692/71 foi obedecido em algumas regiões e em outras não. E não é difícil concluir que a municipalização ocorreu nas regiões mais pobres, onde as comunidades e os professores têm reduzida capacidade de organização".

Em outro texto, MELLO (39:18) vai um pouco além dos riscos das desigualdades regionais, sugerindo que a abertura para a municipalização, conforme proposta, abriria caminho para a privatização, uma vez que a atomização das decisões nas inúmeras escolas espalhadas pelo país, deixaria as administrações municipais mais vulneráveis à pressão e aos interesses da iniciativa privada.

Tal possibilidade encontra respaldo na experiência chilena (2) e pode ser retratada pelo embate travado por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte onde, em que pese a conquista de alguns avanços, na "guerra" entre os interesses "publicistas" e "privativistas", os

últimos ainda conseguiram conservar uma ampla margem para manobras.

Para incrementar e dar consequência ao disposto na Lei da Reforma da Educação, o Ministério da Educação criou, em 1977, um programa de apoio às Administrações Municipais, que ficou conhecido como PRÓMUNICÍPIO (7).

Sob pretexto de fomentar programas educacionais, ao nível dos municípios, o Governo Federal, através do Ministério da Educação, pretendia estabelecer, via administração conveniada, uma ponte de ligação direta com as prefeituras. Isto tudo à revelia dos Governos Estaduais, sobre os quais o poder central já não detinha um controle tão hegemônico como no início do regime militar.

A maior parte dos recursos do PRÓMUNICÍPIO foram investidos nos Estados do Nordeste, exatamente onde as condições de ensino ainda são as mais degradadas do país.

Isso, ao nosso ver, confirma as suspeitas de que, também, o PRÓMUNICÍPIO se configurou, na prática, apenas como um mero instrumento repassador de recursos aos municípios, por critérios eminentemente políticos^(*) e sem

(*) Por "critérios técnicos", neste trabalho, entendemos aqueles baseados em estudos sistemáticos e que, considerando as necessidades e a capacidade técnico-financeira das diferentes instâncias envolvidas na transferência de encargos, de uma para a outra, ainda que considerada a mediação política, não fossem sobrepostos por esta última.

"Crítérios políticos", em oposição aos critérios técnicos conforme definidos acima, seriam aqueles que expressam uma longa tradição na vida política brasileira, qual seja, a da mediação político-partidária, da cooptação e do fisiologismo nas relações entre as diferentes esferas de governo.

nenhum resultado positivo em relação ao fim principal para o qual teria sido concebido.

Embora a questão da Municipalização do Ensino tenha sido objeto de vários artigos e textos relacionados, e que fizeram dela um assunto relativamente conhecido, parece-nos importante alinhar, mesmo que de maneira bastante simplificada, aquelas que seriam as duas principais correntes de opiniões contrárias sobre o assunto.

A rigor, se fosse possível reduzi-las apenas aos aspectos de implementação e execução, teríamos, de um lado, aqueles que defendem a "tese municipalista" por acreditarem que o processo poderá propiciar uma escola mais democrática e de melhor qualidade dada a proximidade com o poder local, o que facilitaria a adequação às condições locais e o atendimento mais rápido das reivindicações.

Por outro lado, aqueles que professam as "teses não municipalistas" temem que a municipalização compulsória possa contribuir para a oferta de uma escola de qualidade inferior, principalmente nas regiões mais pobres (34:13).

Sem que se possa tomar como uma contradição com a defesa que fazia da municipalização do ensino, Anísio Teixeira já reconhecia as "qualidades" e os "riscos" expressos pelas duas teses, o que pode ser extraído do trecho a seguir:

"Com efeito, as escolas primárias passariam a ser locais e, desse modo, a ser mantidas com recursos desiguais mas, por isso mesmo, a serem mais numerosas pois umas custariam mais que as outras. O Estado, por sua vez, não constituiria outro sistema escolar mais caro e paralelo ao municipal, mas ajudaria o município com um auxílio por aluno matriculado, destinado a elevar o nível do seu ensino. E o governo federal, do mesmo modo, acorreria ainda em auxílio ao município dando-lhe algo que nem o Estado nem ele próprio poderia dar com seus exclusivos recursos" (65:174).

Além das preocupações com os aspectos puramente econômicos, PAIVA & PAIVA (47:17), abordam aspectos relacionados à proposta de adaptação curricular à realidade local, afirmando que esta "vem radicalizada pela crítica ao caráter exterior e impositivo da escola com relação à comunidade", deixando claro o sentido de oposição à idéia.

Segundo os autores, embora as peculiaridades locais devam ser levadas em conta, é necessário que haja uma ação coordenada a nível nacional e garantidora de condições educacionais iguais para todos, até como forma de evitar que as disparidades regionais contribuam para que se tenham escolas de qualidades diferentes nas diferentes regiões do país.



QUANTIDADE VERSUS QUALIDADE E IMPLICAÇÕES PEDAGÓGICAS NA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

Antes de discutirmos propriamente as idéias contempladas pelo título deste tópico, é necessário considerar, criticamente, o argumento fartamente utilizado de que os níveis de escolarização do país, no geral, e mais acentuadamente os do Estado de São Paulo, têm apresentado crescimento significativo nas últimas décadas, fazendo com que se aproximem dos indicadores de países do primeiro mundo, o que, ultimamente, parece ter se convertido numa obsessão para os governantes brasileiros.

Parcialmente verdadeiro, tal raciocínio é baseado, concretamente, na expansão desordenada das redes de ensino estaduais, o que faz com que tenhamos disparidades enormes entre o atendimento oferecido pelos diferentes Estados, entre regiões de um mesmo Estado e, mais notadamente e com possibilidades cada vez maiores de agravamento, entre os municípios.

A força dessa argumentação é incapaz, porém, de ocultar a enorme distância entre os parâmetros quantitativos e qualitativos, quando se faz uma análise mais complexa e globalizada da questão educacional.

RIBEIRO (51:36) demonstra que, no Brasil um permanente discurso oficial tem colocado em destaque a melhoria da qualidade do ensino sem, contudo, sinalizar objetivamente com ações administrativas que, efetivamente, permitam esperanças de um ensino melhor.



Depois dos CIEPs - Centros Integrados de Educação Pública - do governo Brizola, no Rio de Janeiro, e do alarde da Municipalização do Ensino em São Paulo, o projeto presidencial de construir 5000 CIACs - Centros Integrados de Assistência à Criança - caracterizados pelo antropólogo e Senador Darcy Ribeiro, através da imprensa, como "cinco mil outdors de concreto do presidente Collor" - parece confirmar esse gosto pela quantidade, desacompanhado de qualquer indício de preocupação com a qualidade do ensino a ser oferecido.

Embora ainda estejamos distantes do padrão ético administrativo desejável para tanto, é necessário que se avalie, também, a produtividade do sistema escolar, os altos índices de evasão e repetência, além de todos os outros indicadores que permitam uma avaliação qualitativa mais ampla sobre a real situação do ensino oferecido pela rede escolar pública.

Acreditamos, com a apresentação dessas considerações, estarmos em condições de retomarmos o outro objetivo deste tópico, qual seja, o de discutir as possíveis implicações pedagógicas subjacentes à proposta de municipalização do ensino.

Junto com as discussões pela democratização do país, a idéia municipalista ganhou uma dimensão muito grande, extrapolando os limites práticos da simples transferência de encargos para os municípios.



A municipalização passou a ser encarada, também, como sinônimo de democracia, uma vez que possibilitava a defesa de posições radicalmente não-diretivas^(*) no que diz respeito à relação professor-aluno" (47:16).

O que ocorreu foi uma espécie de "cultura participacionista" que, malgrado avaliações mais apaixonadas, hoje ainda não apresentam resultados objetivos e que possam ser caracterizados, a partir apenas dos indicadores educacionais, como avanços significativos -- ao menos na proporção potencial que se alardeava à época -- nas relações entre a cidadania e o Estado.

Pois bem, do ponto de vista estritamente pedagógico, essa valorização do município e da região na qual se insira, como "locus" redefinidor das relações entre cidadãos e Estado, estaria refletida na possibilidade de alteração curricular e criação de novos programas de ensino e disciplinas relacionados à cultura local e/ou regional.

Diversos autores têm manifestado preocupações com essa possibilidade, entre eles PAIVA & PAIVA (47), relatam que:

"Sem dúvida que a escola deve considerar a especificidade econômica e cultural da loca-

(*) Acreditava-se que a alteração na forma de organização e administração escolar trouxesse, de imediato, reflexos nas questões afetas à sala de aula, como a criação de um espaço mais participativo para os alunos e, conseqüentemente, uma possibilidade de redução do papel centralizador do professor.

-lidade onde atua, mas isto não pode tornar-se prioridade curricular. A escola pública pela qual inúmeras gerações de educadores se empenharam -- a escola universal, gratuita e obrigatória -- pode transformar-se em fábrica de petrificações sociais e não em possibilidades de ampliação de oportunidades, caso não introduza os seus alunos a conteúdos universais mínimos para a sua maior circulação na sociedade abrangente e para o exercício de seus direitos de cidadania. Uma escola de pesca para as comunidades de pescadores, de técnicas agrícolas para áreas rurais, corre o risco de esquecer o necessário entrosamento intelectual e político dos seus alunos com o nacional e o universal" (47:17).

Mais recentemente, MARTINS & ALVES (36:27) afirmam que "o discurso que privilegia a escola como fonte para a construção do currículo é uma idéia sedutora e carregada de boas intenções democráticas". Entretanto, para que se garanta um patamar de conhecimento comum, para o conjunto da população, é necessária a existência de um currículo nacional, elaborado a partir de razões históricas, científicas e culturais que, sem desconsiderar a necessidade de adequação à realidade da escola, não sejam sobrepostas por ela^(*).

(*) Adequar o currículo à realidade tem sido entendido de várias formas:

1) enquanto necessidade de selecionar os conteúdos da escola com base em sua relevância social; 2) enquanto possibilidade de introduzir o aluno no mundo do trabalho (através da inclusão de disciplinas específicas); 3) ou como forma de inserir temas que vicejam contemporaneamente na sociedade. A Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas - CENP, responsável pelo parecer técnico sobre esses assuntos, tem se manifestado contrariamente à inclusão de disciplinas como: Tóxicos, Trânsito, Poluição, Sexo, Violência Urbana, etc. (36:27)



Diferente na forma e no conteúdo, porque se refere à qualificação profissional docente, porém pertinentemente, uma vez que são os professores que aplicam os conteúdos curriculares, MAIA sugere que:

"(...) o grau de pobreza e o limitado desenvolvimento econômico de determinadas regiões podem atuar como fator de expulsão dos segmentos mais qualificados, dadas as restrições do mercado local" (35:12).

Esta é uma situação a ser considerada porque municípios de grande porte, como São Paulo, por exemplo, têm encontrado dificuldades para contratar profissionais qualificados para atuarem na periferia, sendo previsível que essa situação possa se reproduzir junto aos pequenos municípios, caso não se mantenham a seleção, assistência técnica, supervisão e vinculação dos recursos humanos pelo Estado".

A partir dessas constatações, podemos afirmar que a existência de desigualdades econômicas e diferentes capacidades financeiras entre as municipalidades têm implicações tanto no que se refere aos aspectos quantitativos quanto aos aspectos qualitativos, para qualquer proposta de política educacional que se faça.

Isto nos remete a uma outra questão importante e relacionada à viabilização financeira dessas políticas, qual seja, a origem dos recursos aplicados junto à função educação, pela União, Estados e Municípios.



O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA NOVA CONSTITUIÇÃO

Vários autores, entre eles VELOSO (66), MELCHIOR (40,41,42,43), VERAS (67) e ROMÃO (52), têm produzido, de formas diversas, estudos sobre o financiamento da educação no Brasil.

Nas considerações que se seguem procuramos, de forma sintetizada, dar uma idéia sobre como se constituem os recursos para esse financiamento e os "avanços", nessa área, conquistados na última Constituição.

Como vimos até aqui, as marchas e contramarchas da história da educação brasileira demonstram que, desde a nossa colonização, o setor educacional sempre foi suscetível às deliberações casuísticas, sem nunca ter figurado, efetivamente, como prioridade nacional.

À medida que o país foi se desenvolvendo, ganhou corpo junto à sociedade a idéia de que a existência de um sistema educacional, razoavelmente constituído e garantidor de acesso a todos os brasileiros, só seria possível a partir de preceitos constitucionais claros e bem definidos.

Isso passa a ocorrer através da definição de percentuais mínimos de recursos, diferentes em diferentes momentos, que deveriam ser aplicados pela União, pelos Estados e pelos Municípios.

O poder público se mantém através de receitas cobradas junto à população: receitas tributárias



(impostos, taxas e contribuições), receitas industriais e patrimoniais (agora contabilizadas como agropecuária, industrial e de serviços) e outros tipos de receitas (67:19).

O principal componente da receita corrente é a receita tributária, em que a maior participação no "bolo" provém dos impostos^(*).

Segundo MELCHIOR (42:35-6), no período de 1965/1985, "os impostos apresentavam uma média de 79% da arrecadação geral, enquanto as taxas apresentavam uma média de apenas 3,74%", sendo o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e o IR (Imposto de Renda) os que mais contribuíram para esse resultado.

Esses dois impostos que, sozinhos, representaram 72,8% do total de impostos arrecadados nesse mesmo período, são importantes não só para o financiamento da educação federal, mas também para o financiamento geral da educação e das demais funções exercidas pelos Estados e municípios.

Em 1985, o IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social da Secretaria de Planejamento da Presidência da República) informou que a divisão dos tributos apresentava-se profundamente centralizada: 62% para

(*) Diferentemente das Taxas, que pressupõem uma prestação de serviço recíproco ao seu valor (taxa de água, de telefone, pedágio, luz, etc.), Impostos representam a cota parte da riqueza particular que é, coercitivamente, exigida pelo Estado para as suas despesas gerais (37:137 Apud VERAS, 67:19).

a União, 34% para os Estados e apenas 4% para os Municípios, além de uma série de medidas como a desvinculação dos recursos públicos para a educação e subsidiamento das escolas mantidas pela iniciativa privada (52:46).

Essas constatações e a real necessidade de revisão do papel distributivo do Estado, somadas a uma grande pressão dos governos estaduais, fez com que a Assembléia Nacional Constituinte promovesse uma ampla reforma tributária, onde os maiores beneficiados foram os municípios.

Assim, a RTM (Receita Tributária Municipal) atualmente é constituída pelo ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), pelo IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano), pelo IVVC (Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos), exceto óleo diesel, pelo ITBI (Imposto sobre Transmissão de "Inter-vivos") e ainda das taxas e contribuições.

Além desses recursos diretamente cobrados pelos municípios, estes agregam aos seus orçamentos receitas oriundas de impostos arrecadados pelos Estados e pela União.

Provém de transferência do Estado, a quota de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e do IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos) e, da União, o ITR (Imposto Territorial Rural) e o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), este último



resultante do IR (Imposto sobre Rendas e Proventos de Qualquer Natureza) e o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados).

Conta ainda o município com as contribuições sociais ou parafiscais, que não integram o percentual mínimo para a aplicação em educação, mediante a apresentação de projetos e celebração de convênios, através do Salário-Educação e do FINSOCIAL (67:20).

O Salário-Educação, criado pelos governos militares, é uma contribuição social a ser paga pelas empresas que também podem optar pela manutenção direta de escolas ou pela distribuição de bolsas de estudo aos seus empregados e dependentes.

Embora represente aporte financeiro da maior relevância para o financiamento da educação, o Salário-Educação tem sido criticado por especialistas e, de fato, carece de aperfeiçoamentos.

Entre os pontos criticados, destacam-se a alíquota menor para o setor agrícola (0,8% contra 2,5% das demais empresas), o fato de incidir sobre a folha de salários e não sobre o capital das empresas e a opção, pelas empresas, de deixarem de contribuir quando mantiverem escola própria ou adquirirem vagas na rede privada de ensino, o que tem sido uma grande fonte de evasão fiscal.

Visando a corrigir a sistemática de distribuição dos recursos do Salário-Educação, atualmente bastante concentrada na União e nos Estados, a UNDIME (União



Nacional dos Dirigentes Municipais em Educação) patrocinou e encaminhou uma emenda constitucional para o Congresso, que poderá ser aprovada, onde propõe que 20% do total arrecadado fique automaticamente no município, para que este invista prioritariamente em educação básica, evitando assim, em parte, os escaninhos burocráticos das liberações pela União e o Estado.

Outras fontes de recursos como o FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social), o FINSOCIAL (Fundo de Investimento Social) e os "royalties" sobre exploração de petróleo e ou gás tiveram suas reais importâncias diminuídas ou esvaziadas pelas seguidas mudanças da legislação e, sobretudo, pela má administração dos fundos responsáveis pela distribuição dos recursos, marcados por fraudes, clientelismos e atendimentos de "emergência". (Cf. 43, 67 e 52).

A despeito das tentativas de articulação entre as diferentes esferas de poder expressas nos diversos textos legais, a prática governamental revela-se cheia de incoerências, como uma crescente queda da aplicação dos recursos do PIB (Produto Interno Bruto), principalmente pela esfera federal, que é aquela que representa maior potencialidade na perspectiva de receita fiscal, efetivamente arrecadada.

Motivado por esses aspectos, foi que o legislador propôs e aprovou, na Constituição de 1988, o artigo 212 e seus parágrafos, que prescrevem o seguinte:



Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

"Parágrafo 1o. A parcela da arrecadação de impostos transferidos pela União aos Estados ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito de cálculo previsto neste artigo, receita do governo que transferir.

Parágrafo 2o. Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do artigo 213.

Parágrafo 3o. A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório nos termos do plano nacional de educação.

Parágrafo 4o. Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, previstos no artigo 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais^(*) e outros recursos orçamentários.

Parágrafo 5o. O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes."

(*) São contribuições sociais aquelas devidas à Previdência Social, PIS, PASEP, FINSOCIAL, Salário-Educação, Imposto de Renda (lucro das empresas, Lei 7.689/88). Todas estas contribuições têm destinação específica, podendo valer-se a educação apenas de parte do FINSOCIAL e do Salário Educação (VERAS, 67:20).

Entre os aspectos positivos relacionados ao financiamento da educação presentes no texto da atual Constituição, podemos destacar os seguintes:

- Manutenção da vinculação de Receita e Impostos que foi proibida a outros órgãos, fundos ou despesas, através do Fundo de Participação e Manutenção do Ensino. (Art. 212);

- Manutenção do Salário-Educação no texto constitucional. (Parágrafo 5º do mesmo Art.);

- Reforma tributária que alterou significativamente o perfil de arrecadação entre as três esferas de governo, levando a uma desconcentração desses recursos junto, pela ordem, à União e aos Estados, com ganhos inequívocos para os municípios. Contudo, vale lembrar que a reforma tributária iniciou-se em 1989 e estende-se, gradativamente, até 1993;

- Quando a reforma estiver totalmente implementada, estima-se que a União perderá 18,1%, os Estados ganharão 6,4% e os Municípios aumentarão suas receitas em 29%;

- Essas mudanças, ao incidirem e se combinarem com o que prevê a Lei 7.348/85 - Emenda Calmon, resultarão, efetivamente, para a educação, num aumento de 3,55% nos recursos da União, 7,2% nos recursos dos Estados e 26,4% junto aos Municípios, representando um aporte adicional de 11,1% de recursos para a educação, oriundos da Reforma Tributária (52:49).

Como se observa, é nos municípios que poderá ocorrer uma implementação dos serviços educacionais, a partir desses recursos, o que confere uma responsabilidade muito grande a essa instância e a exigência de definição de critérios mais objetivos para a execução dessa tarefa.

Se os avanços constitucionais vislumbrados permitem algum tipo de esperança, ao nosso ver, é necessário que os educadores, os órgãos responsáveis e a classe política criem condições permanentes de avaliação para essa passagem de recursos e encargos de uma esfera para a outra.

Ao contrário, se isso não for realizado o mais rapidamente possível, os estragos resultantes da falta de critérios e do perfil perdulário de grande parte dos nossos administradores públicos poderão comprometer gravemente qualquer planejamento e tentativas de ações articuladas, que visem a melhorar as condições educacionais do país.

Esse temor -- de comprometimento irreversível -- expresso por diferentes autores, pela fragilidade fiscalizatória dos Tribunais de Contas e dos Conselhos de Educação, somada ao sentimento geral de impunidade, decorre, entre outras coisas, de avaliações que têm colocado em dúvida a eficácia dessas transferências -- de encargos e de recursos -- que, ao mesmo tempo em que simbolizam um avanço no sentido da descentralização, apontam, também, para uma possibilidade, cada vez maior, de descontrole no trato com o dinheiro público.

Para dar conseqüência a essa forma de transferência de encargos às diferentes instâncias administrativas e de poder -- no caso da municipalização, aos municípios -- o Estado central criou uma estratégia administrativa chamada "administração conveniada".



O convênio é um instrumento legal, entre duas ou mais partes, que prescreve condições, valores financeiros, forma de repasse de recursos, tempo de duração e outras formalidades para a execução de projetos e ou empreendimentos de interesse comum para as partes envolvidas.

CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO CONVENIADA

CHIEREGATTO (11) analisa de forma competente a fragilidade dos convênios enquanto instrumentos de implementação de políticas públicas descentralizadas, consideradas por ele "uma tática fundamental no bojo de uma nítida estratégia controlista do poder central, com tanto mais peso quanto mais dependente for o Estado federado", o que, ao nosso ver, é extensivo aos municípios.

Entre as principais características e dificuldades da administração conveniada apontadas pelo autor, destacamos as seguintes:

- relações temporárias para o cumprimento de metas e/ou tarefas (programas);
- controles estabelecidos preponderantemente na liberação dos recursos e não no acompanhamento/avaliação da execução;
- concentração de poder financeiro em um nível/organização tende a tornar predominantes as relações verticais, desestimulando as relações horizontais e dificultando os mecanismos de coordenação e integração;

- as instâncias envolvidas nem sempre compartilham os mesmos valores e princípios com relação aos programas objeto do convênio;

- a influência política partidária e de relacionamentos interpessoais na definição de prioridades dificulta a racionalização do planejamento dos programas, variável de acordo com os setores e, dentro destes, conforme os próprios programas;

- a organização repassadora dos recursos não fornece, via de regra, os meios adequados à execução dos programas, e as organizações executoras por vezes omitem essa restrição para não perder a oportunidade de receber "qualquer recurso a mais".

Para LOBO (33:8), a flexibilidade da ação descentralizada implica em levar em consideração as diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais que distinguem os governos estaduais dos governos municipais e faz com que tenham distintas capacidades de respostas aos problemas que se lhes apresentam.

As desigualdades podem se dar tanto no plano inter-regional, quanto no plano intra-regional, sendo que as últimas são tão ou mais importantes.

Sabe-se hoje que em São Paulo, por exemplo, coexistem regiões altamente desenvolvidas e outras, fronteiriças, em condições menos favorecidas. Assim, é possível supor que municípios de grande, médio e pequeno porte apresentem características diferentes entre si e independentes da região a que pertençam.



Partindo dessa premissa -- a das desigualdades e diferentes capacidades financeiras -- ao Estado competiria realizar uma função compensatória, no sentido de tratar cada município e ou regiões envolvidas, observando as suas peculiaridades e estabelecendo uma ordem de prioridades em relação aos demais municípios e regiões do Estado.

Para essa enorme empreitada, LOBO (33:8-9) enumera algumas pré-condições e princípios que, não sendo os únicos, deveriam ser observados nesse processo, quais sejam, "flexibilidade, gradualismo, transparência no processo decisório e criação de mecanismos de participação e controle social".

Compartilhamos dessa idéia e fizemos dela o eixo sobre o qual desenvolvemos este nosso trabalho, para constataremos que, no caso específico da Municipalização do Ensino levada a efeito em São Paulo, não parece ter ocorrido várias dessas pré-condições sugeridas. Ao contrário, a experiência paulista se aproxima bastante, daquilo que NUNEZ caracteriza como "participação por adesão". Em suas próprias palavras, ela:

"(...) é própria dos autoritarismos e dos populismos abundantes (...). Se entende a participação como apoio ao líder, ao partido no poder ou ao Estado. Supõe-se que estes, no exercício de uma espécie de despotismo ilustrado, dignem-se a conceder benefícios educacionais, que se constituiriam em favores e não em direitos"(46:30).

No próximo capítulo, procuramos caracterizar o interior paulista nas suas diferentes regiões, ao mesmo tempo em que delineamos os critérios que adotamos, para constataremos a observância, ou não, e o grau de prevalência de critérios políticos ou de critérios técnicos, na efetivação dos convênios da Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo.

Aspectos puramente demográficos ou ainda outras combinações mais sofisticadas não levariam a um detalhamento exaustivo dessas características, o que, evidentemente, fugiria do nosso objetivo principal.

A constatação de que determinadas Regiões do Estado⁽¹⁾ foram contempladas com um maior número de convênios de Municipalização do Ensino, em detrimento de outras, levou-nos a supor que isso se deveu, provavelmente, a fatores de ordem técnica, dentro de um planejamento racional, por parte da Secretaria Estadual de Educação.

(1) A divisão político-administrativa adotada segue a classificação oficial estabelecida pelo Decreto Est. nº 24.381/57, que constituiu as Regiões da Alta, das Regiões do Governo e das Regiões do Interior. A Lei Complementar Federal nº 14 de 05/04/73 - que define, entre outras, a Região Metropolitana de São Paulo, e a Lei nº 27 de 02/11/73, que estabelece os serviços comuns de interesse metropolitano (SEAME, 52/73).



CAPÍTULO III

O ESTADO DE SÃO PAULO: DIVERSIDADE DE RIQUEZAS E DESIGUALDADES REGIONAIS

O processo de desenvolvimento experimentado pelo Estado de São Paulo, mais notadamente o interior paulista, certamente permitiria uma ampla escolha de critérios e enfoques que poderiam ser adotados para a sua caracterização.

Aspectos puramente demográficos ou até outras combinações mais sofisticadas nos levariam a um detalhamento exaustivo dessas características, o que, evidentemente, fugiria do nosso objetivo principal.

A constatação de que determinadas Regiões do Estado^(*) foram contempladas com um maior número de convênios de Municipalização do Ensino, em detrimento de outras, levou-nos a supor que isso se devesse, provavelmente, a fatores de ordem técnica, dentro de um planejamento racional, por parte da Secretaria Estadual de Educação.

(*) A divisão político - administrativa adotada segue a classificação oficial estabelecida pelo Decreto Est. nº. 26.581/87, que compatibiliza as Regiões Adm. com as Regiões de Governo criadas pelo Decreto nº. 22.970 de 29/11/1984. Já as Regiões Metropolitanas foram constituídas mediante Leis Complementares Federais - a de nº.14 de 08/06/73 - que definiu, entre outras, a Região Metropolitana de São Paulo, e a de nº. 27 de 03/11/75, que estipulou os serviços comuns de interesse metropolitano (SEADE, 62:67).

Decidimos, então, proceder uma verificação da existência ou não desses critérios e se havia uma efetiva correspondência dos mesmos na execução do Programa de Municipalização de Ensino do Estado de São Paulo.

Nesse momento, já vislumbrávamos a possibilidade de que pudesse estar ocorrendo uma "flexibilização" desses critérios, com vistas a ajustá-los a interesses políticos menores, como o de cooptação de apoios para o processo eleitoral que se iniciava.

Pelos motivos acima expostos e o grande número de variáveis interpostas, optamos por estabelecer um planejamento de ação que contemplasse duas fases distintas.

Na primeira delas fazemos uma breve caracterização econômica do Estado de São Paulo, a partir de trabalhos já realizados, e estabelecemos uma relação entre essas características regionais e a estrutura educacional disponível em cada uma das regiões estudadas.

Estudos recentes apontam enormes desigualdades inter-regionais do ponto de vista do desenvolvimento econômico e, por conseguinte, do ponto de vista demográfico.

Assim, é possível se identificar vários polos de desenvolvimento no Estado, que funcionam como centro de atração para grandes contingentes migratórios de outras regiões estaduais e interestaduais.



Isto posto, na segunda fase, consideramos relevante verificar em que medida as desigualdades aludidas anteriormente também trazem reflexos para os respectivos sistemas educacionais.

Essas considerações preliminares se fazem necessárias para justificarmos a escolha de um estudo realizado pela Fundação SEADE (60), que utilizamos como referencial para a definição do nosso plano de trabalho e de análise.

Resumidamente podemos dizer que, nesse estudo, a SEADE concluiu pela caracterização do interior paulista em 6 Regiões Homogêneas quanto ao Perfil Ocupacional da População Economicamente Ativa.

Cada uma dessas 6 Regiões Homogêneas é composta por um número variável de Regiões de Governo^(*) e o critério adotado para agrupamento foi a prevalência das mesmas atividades econômicas em cada uma delas.

O desenvolvimento local ou regional é diretamente dependente da atividade econômica existente e, via de regra, quando esta não se encontra plenamente consolidada, é possível se identificar, mesmo em Estados desenvolvidos como é o caso de São Paulo, deslocamentos populacionais na direção de cidades ou regiões que, eventual ou definitivamente, apresentem melhores condições de vida.

(*) Cf. Regiões de Governo que compõem as Regiões Homogêneas em Anexo I e Figura I.



Em decorrência disso, o adensamento populacional desorganizado termina por agravar a qualidade dos serviços públicos e de infra-estrutura oferecidos por Regiões e cidades que se apresentam como pólos de desenvolvimento, quer pela velocidade desse processo propriamente dito, quer pela absoluta falta de planejamento da maioria dos administradores.

Estudos demográficos, elaborados a partir do levantamento censitário de 1940 para o Estado de São Paulo, apontam uma impressionante sequência de taxas de crescimento que atingiram 3,49% ao ano no Censo de 1980, superior à década anterior, que foi de 3,22%. Entretanto, esse ritmo não se deu de forma homogênea para todas as regiões do Estado, pois, enquanto algumas tiveram altas taxas, outras apresentaram desempenho negativo (61:17).

O primeiro grupo é encabeçado pela Região Metropolitana de São Paulo, Litoral, Vale do Paraíba, Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto e Bauru, que têm em comum o dinamismo característico de pólos industriais ou em processo de industrialização, sendo o centro de expansão a Região Metropolitana. Por essas características, apresentam saldo migratório positivo e maiores densidades populacionais.

O segundo grupo seria formado pelas regiões de Araçatuba, São José do Rio Preto, Presidente Prudente e Marília.



Essas áreas caracterizam-se pelo grande peso do setor primário na sua estrutura econômica, estando os demais setores subordinados ao seu ritmo de ciclos produtivos. Por esses fatores, apresentam-se como área de expulsão populacional, sobretudo daquela faixa etária inicial da população economicamente ativa. Apesar disso, as regiões de Marília e São José do Rio Preto registraram pequeno aumento populacional, provavelmente decorrente do saldo vegetativo e natural, uma vez que acusaram, ao mesmo tempo, forte expulsão (61:18).

De acordo com o que se verá à frente, esse padrão diferenciado de crescimento da população do Estado terminou por provocar grandes concentrações populacionais em áreas urbanas e industrializadas.

Estimativas recentes sobre o número provável de habitantes no Estado de São Paulo e suas regiões administrativas, entre 1980 e o ano 2000 (59:41) indicam que esse crescimento estaria em processo de desaceleração, apesar da taxa média anual do Estado ainda permanecer acima de 3%.

Os saldos migratórios seriam positivos para a maioria das regiões, destacando-se sempre a região Metropolitana, além das regiões de Campinas, Sorocaba e Litoral e, em menor escala, o Vale do Paraíba, Bauru e Ribeirão Preto.

Já, as regiões do Oeste Paulista permaneceriam com saldo negativo, porém com perspectivas de mudanças a



partir de 1990, quando pelo menos Marília e São José do Rio Preto teriam condições de receber mais população do que expulsam.

IMPLICAÇÕES NA EDUCAÇÃO

Além dos processos migratórios, outros fatores devem ser considerados para o planejamento de qualquer política pública, entre eles, as altas taxas de urbanização registradas no Estado e que correspondem a sensíveis alterações na distribuição da PEA (População Economicamente Ativa) pelos diversos setores de atividade. Assim, de 1940 a 1985, a participação da PEA no setor primário decresceu de 56% para 9,4%, deslocando pessoas, sobretudo, para o setor terciário.

A expansão desse setor, motivada pelo aumento de produtividade nos setores primário e secundário, exigiu serviços mais especializados de apoio à população e à circulação de bens, bem como passou a requerer um preparo educacional que qualificasse os jovens para ingressarem numa estrutura ocupacional crescentemente diversificada e exigente.

Há que se ressaltar, ainda, que os migrantes mais carentes costumam instalar-se na periferia e/ou em determinados locais da zona urbana, provocando um crescimento desuniforme desta.



Isto faz com que o sistema educacional paulista seja constantemente desafiado, pois para assimilar todos os educandos teria que oferecer vagas em número que acompanhasse a expansão populacional, vinculando sua distribuição à ocupação do espaço, sobretudo pela população de baixa renda.

No entanto, a expansão do número de vagas, acompanhando o da população esbarra em problemas de quantidade de suporte físico, de instalações e equipamentos, de manutenção de pessoal habilitado e de material de consumo (61:23).

É dentro dessa perspectiva, apenas "remediativa", que os últimos governos estaduais têm atuado no sentido de garantir escolaridade para toda a população.

A rigor, se tomássemos apenas indicadores quantitativos para avaliar a estrutura educacional pública, poderíamos afirmar, com certeza, que o Estado de São Paulo tem atendido, razoavelmente bem, sua clientela escolar, sobretudo ao nível do primeiro grau.

A centralização desse nível de ensino junto às redes estaduais está diretamente ligada à sua obrigatoriedade prevista na Lei 5.692/71, que, ao reestruturar a Lei de Diretrizes e Bases, nº 4.024/61, chamou para si a responsabilidade quanto ao cumprimento de oito anos de escolaridade básica para a faixa etária de 7 a 14 anos.



Por essa obrigatoriedade, todas as crianças nessa faixa de idade deveriam estar cursando tal grau de ensino, o que exigiria, na prática, um crescimento das matrículas de primeiro grau diretamente correlacionado com o da população em idade de cursá-lo. Porém, comparando-se a evolução da matrícula inicial oferecida pela rede pública estadual -- 5204176 -- (55), com a população escolarizável total do Estado -- 5544221 -- (63), constata-se que a população, teoricamente demandatária, ultrapassou em aproximadamente 6,5% a matrícula nesse grau, em 1990, indicando um ligeiro descompasso entre oferta de vagas e procura teórica.

Porém, cumpre lembrar que a matrícula inicial não é composta apenas por pessoas com idade entre 7 e 14 anos. Em 1987, por exemplo, havia em todo o Estado cerca de 3% de alunos com menos de 7 anos de idade^(*) e 12% com idade superior a 14 anos (61:51).

Assim, considerando apenas as matrículas de alunos de 7 a 14 anos e contrapondo-as com a população da mesma idade (índice Real de Atendimento), detecta-se a existência de uma defasagem de cerca de 6,5% para o Estado e, certamente, maior na Região Metropolitana, correspondente

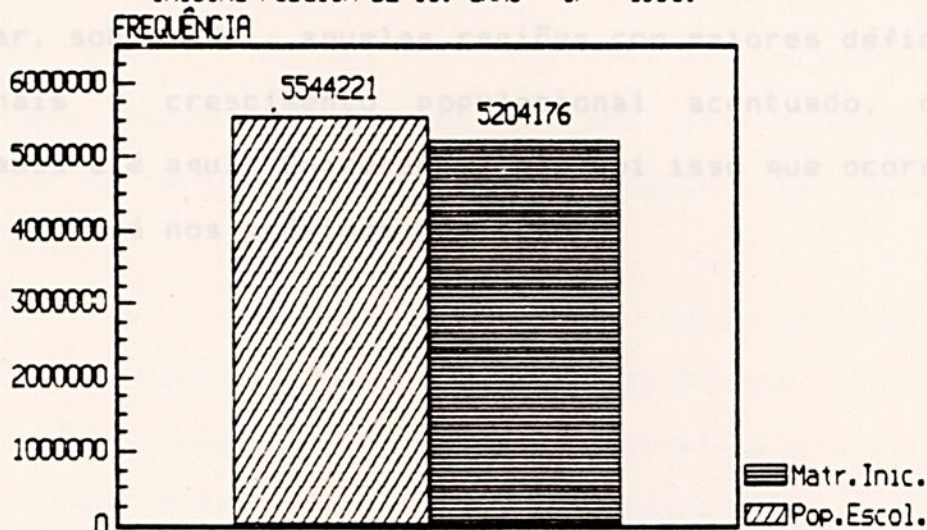
(*) A Lei 5.692/71 (Artigo 19) já previa a entrada de crianças com menos de 7 anos no primeiro grau. O Parecer CEE nº 741/79, aprovado em 20/06/79, justifica a antecipação da escolaridade para crianças como forma de prevenir os problemas de evasão e reprovação (SEADE, 61:51).

à parcela de crianças de 7 a 14 anos não atendidas pela rede pública estadual, no primeiro grau.

Esses números estão expressos no Gráfico I.

GRÁFICO I

POPULAÇÃO ESCOLARIZÁVEL E MATRÍCULA
INICIAL PÚBLICA DE 1o. GRAU - SP - 1990.



FONTES: SEADE, 1989 e CIE, 1990.

O ex-Secretário da Educação, Professor Carlos Estevam Martins, mesmo considerando as três redes de ensino -- a estadual, a municipal e a particular -- admite esse fato, em avaliação recente. Diz ele:

"Graças à participação das três redes, das 43 Regiões de Governo, 33 apresentam taxa de escolarização acima de 90%. Entre aquelas com taxas inferiores a esse percentual estão as regiões mais povoadas do Estado, como São Paulo, Campinas e Bauru que, embora oferecendo oportunidades educacionais à população de 7 a 14 anos, são afetadas no seu desempenho no campo da educação pelo fluxo migra-

tório e pela evolução desordenada do processo de urbanização" (56:43).

Como entre as dez áreas de atuação previstas pelo Convênio de Municipalização do Ensino, (cláusula segunda)^(*), o Governo Estadual resolveu priorizar as duas primeiras, respectivamente construções escolares e reformas e ampliações, esperava-se que essa decisão visasse a contemplar, sobretudo, aquelas regiões com maiores déficits educacionais e crescimento populacional acentuado, como demonstramos até aqui. Entretanto, não foi isso que ocorreu, conforme se verá nos próximos capítulos.

(*) As áreas de atuação do convênio são as seguintes: a) construções escolares; b) reformas e ampliações; c) manutenção de próprios escolares; d) merenda; e) material de apoio didático; f) aperfeiçoamento de pessoal; g) apoio a eventos escolares; h) transporte escolar; i) integração do currículo à realidade da escola; j) assistência ao aluno (DOESP, 12:1-3).

CAPÍTULO IV

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Com a responsabilidade de ser o Estado mais desenvolvido da Federação e, por conta disso, aquele que, em tese, poderia validar qualquer nova proposta de política pública, o Estado de São Paulo, através da sua Secretaria de Educação, iniciou a partir de 1970 uma série de experiências baseadas na proposta de descentralização e municipalização do ensino.

Os projetos de Municipalização da Alimentação Escolar, do Transporte de Alunos e do Ensino Pré-Escolar, constituem o núcleo central da Dissertação de Mestrado de MAIA, (34). Ao mesmo tempo em que destaca aspectos positivos, como a possibilidade de participação popular e a agilização das decisões, aponta, também, a vulnerabilidade das administrações locais e a necessidade de estabelecimento de critérios capazes de contemplar as peculiaridades locais e as diferentes capacidades técnico-financeiras entre os municípios, quando do estabelecimento dos convênios.

Salienta, ainda, um retrocesso nas relações entre Estado e Municípios, a partir da troca de governo (Governo Montoro/Governo Quéricia), manifestado através da maior centralização das decisões pelo Governo do Estado, o que pode ser tomado como uma demonstração de fragilidade dos



processos democráticos, que estariam sujeitos a retrocessos, mesmo quando a conjuntura política não sofra alterações significativas, ou seja, o mesmo partido se mantém no poder, no caso o PMDB.

Como é possível depreender de algumas das conclusões de MAIA, acima resumidas, nem mesmo em São Paulo as experiências em curso, e aquelas por ela analisadas, podem ser tomadas como justificativas exitosas e generalizáveis para outras regiões do país, na defesa da municipalização do ensino.

Neste trabalho, sem desconsiderarmos a importância dos antecedentes históricos da municipalização do ensino no Estado de São Paulo, elegemos como objeto principal de estudo e análise as ocorrências de municipalização posteriores à promulgação do Decreto 30.375, de 10/09/1989 (12), que instituiu o Programa de Municipalização do Ensino Oficial.

Pois bem, em São Paulo, onde se encontra instalada a maior Rede Estadual de ensino do país, o processo de discussão iniciou-se acanhadamente e foi atropelado pela publicação do Decreto da Municipalização, de forma surpreendente e sem que as incipientes discussões que haviam sido iniciadas tivessem levado a lugar algum.

Embora o Decreto em si e a ampla divulgação feita pela Secretaria Estadual de Educação, através dos meios de comunicação, tentassem demonstrar que as assinaturas dos "Convênios de Municipalização" só poderiam



ser firmadas pela livre anuência das Prefeituras e respectivas Câmaras Municipais, a tradição brasileira revela uma prevalência de "interesses paroquiais" em detrimento do interesse coletivo nas tomadas de decisão que envolvam o relacionamento entre as diferentes esferas do poder (4).

Cometeram-se aqui, de forma mais dissimulada - o que não chega a ser meritório - os dois graves erros cometidos na municipalização de ensino ocorrida no Chile. Na experiência chilena:

"(...) não foram consultados os atores sociais envolvidos (educadores, pais, funcionários e, sobretudo, os prefeitos), além da pressa excessiva com que foi colocada em prática, sem prévia investigação e ensaio, somada à falta de avaliações objetivas e independentes" (2:22).

Estas características da experiência chilena podem ser tomadas como indicadores de que, também naquele país, o processo foi mal conduzido.

No ano de 1988, a Secretaria Estadual de Educação, gestão Chopin Tavares de Lima, iniciou, de maneira tímida e controlada, um encaminhamento de discussão do assunto, muito mais no sentido de validar a idéia e "preparar os espíritos" para o advento da municipalização do que discuti-la propriamente, através da realização de **Seminários Regionais denominados "INTEGRAÇÃO ESTADO/MUNICÍPIO NA EDUCAÇÃO"**

Em discurso, num desses eventos, o Secretário da Educação chegou a chamar a municipalização,

eufemisticamente, de "parcerias" e, para justificá-la, enumerou o que seriam algumas de suas "virtudes", entre elas a de evitar mazelas como a centralização, os regionalismos, o imediatismo, etc., que são justamente os aspectos que as entidades do magistério e alguns especialistas mais temem que ocorram com a municipalização.

A fala do Secretário expressa-se como se segue:

"Se esse compromisso se concretizar em cada um dos 572 municípios paulistas, a situação educacional do Estado poderá desenvolver outro perfil. Para isso é fundamental estabelecer um novo tipo de relação entre o Estado e o município na área da educação".

E ainda:

"Uma relação baseada na democratização do poder, no respeito à autonomia municipal, na descentralização administrativa e na parceria de atuação. Uma relação que combata o clientelismo e o imediatismo e que fixe como parâmetro de reivindicações o planejamento, como prática para melhorar a escola pública. A partir disso, a integração Estado/Município poderá engendrar múltiplas formas de parcerias, de acordo com as peculiaridades locais ou regionais (58:3).

Como se pode verificar, no trecho citado, a fala do então Secretário de Educação expressava um desejo de implementação idealista baseado, porém, numa série de condicionantes sobre os quais a sociedade ainda não dispõe de efetivos mecanismos de controle.

Os professores e especialistas em educação, arredios à proposta inicialmente, desmobilizaram-se por inúmeros motivos, dentre eles pelo fato de toda a energia de que dispõem, ultimamente, ter sido canalizada para os rotineiros movimentos de reivindicações salariais e melhores condições de trabalho.

Some-se, a isso, o fato de a versão final do Decreto da Municipalização, apesar de sua ambigüidade, excluir qualquer possibilidade de vinculação às administrações municipais, o que amainou um justificado temor de fundo corporativista.

Ao analisar o teor do Decreto, SILVA JR. (64:134-144) aponta várias inconsistências entre ele e a Exposição de Motivos que o acompanha, iniciando pela crítica aos "lugares comuns", dos quais o mais rotineiro tem sido "a denúncia da crise na educação e administração pública".

Para esse autor, ao eleger-se a "tecnoburocracia" como a principal responsável pela atual situação do ensino público, a Exposição de Motivos, pelo seu "inspirado" redator, não leva em conta a observação de GORZ (30) de que "um dado sistema só tende a colocar os problemas que possam ser resolvidos no âmbito desse sistema..." o que, "se levado ao seu limite, indica que nada é melhor para a continuidade de um sistema do que a autodenúncia de sua própria crise"(64:139).

Também MARTINS & ALVES (36:27) comentam as indefinições dos termos do Convênio, bem como sua amplitude,



que abririam "possibilidades facilmente identificáveis para o aprofundamento dos laços clientelísticos construídos ao longo da história político-administrativa do Estado".

Para tais autoras, certos aspectos do Programa de Municipalização podem gerar situações pouco favoráveis à democratização da escola pública, sobretudo por conta de algumas áreas de atuação previstas, a saber: apoio a eventos escolares, assistência ao aluno e integração do currículo à realidade da escola; a natureza das atribuições da Comissão de Educação do Município e a ausência de explicitação dos critérios sobre a quantidade dos recursos financeiros conveniados e das prioridades estabelecidas para a sua aplicação.

A POSIÇÃO DAS ENTIDADES

A APEOESP (Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) posicionou-se contrariamente à Municipalização do Ensino, porque enxergava na proposta os riscos de clientelismo político, arbitrariedades, fragmentação pedagógica e administrativa, depreciação salarial do magistério e fragilização das entidades representativas. (grifos nossos)

A Municipalização, conforme proposta e encaminhada, segundo essa entidade, não levaria a uma descentralização efetiva das decisões, pois apenas representaria o repasse de verbas aos governos municipais.



O mero repasse desses recursos manteria o poder nas mãos do Estado e a dependência financeira implicaria, necessariamente, dependência política. Além disso, pela instrumentalização desses recursos, corre-se o risco de "perpetuar-se as desigualdades regionais".

Ainda para a APEOESP, o movimento pela municipalização dos serviços públicos está presente em toda a América Latina em decorrência da dívida externa dos seus países e por ingerência do Fundo Monetário Internacional, que pressionaria os governos no sentido de diminuir seus gastos públicos e, nesse quadro, a municipalização seria a porta de entrada para a privatização^(*).

No final do ano de 1990, a entidade iniciou, pelas suas sub-sedes regionais, uma ampla pesquisa junto aos municípios conveniados, no sentido de verificar em que situação se encontra o processo de municipalização e quais os benefícios ou prejuízos visíveis que já podem ser constatados.

Também a UDEMO (União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial), enquanto entidade, posicionou-se contrariamente à municipalização, por motivos semelhantes àqueles alegados pela APEOESP. Porém, no nosso trabalho, constatamos que, em alguns casos, sobretudo nas pequenas cidades, os Diretores de Escolas acabaram

(*) Dados obtidos junto a textos e artigos da Entidade, sobre o assunto, e confirmados em entrevista realizada com o Presidente da Sub-sede de Assis, Professor Valdeir Vizzáccaro, em 22/04/91.

desempenhando um papel importante no processo de validação da decisão dos prefeitos pela assinatura dos convênios de Municipalização.

Com pequenas variações, em grau e gênero de manipulação, onde havia algum indício de resistência à municipalização, os prefeitos organizaram "consultas", com todos os vícios condenáveis e possíveis, junto aos Diretores dando, de imediato, uma demonstração ilustrativa de como as decisões poderão ser encaminhadas no futuro.

As vinculações profissionais de terceiros, afetivas e até familiares, somadas à possibilidade de retaliações e a um quadro de verdadeiro abandono de suas Escolas, "autorizariam" os Diretores a aquiescerem com a "boa vontade do prefeito" em "reformular, ampliar e construir" novas instalações, sem que outros personagens envolvidos no processo (e.g: professores, pessoal administrativo e pais de alunos) fossem ouvidos.

Para a possível oposição dos professores e do pessoal administrativo, os Diretores argumentavam com o teor do Decreto que excluiu qualquer possibilidade de vinculação às administrações municipais, justificando assim um "voto de confiança" ao prefeito, sob a alegação de que "os professores não enfrentam os problemas administrativos e as carências materiais que eles (os Diretores) enfrentam no dia a dia da escola".

Aqui parece confirmada a tendência de elevar-se ao máximo as carências de determinada instância,



para que esta se satisfaça com o mínimo que lhe for oferecido, o que é particularmente lamentável, porém verdadeiro e mais freqüente em relação aos municípios e regiões mais dependentes política e economicamente do Governo Estadual.

Para a UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) a Municipalização do Ensino, via descentralização e agilização no repasse de recursos, foi a principal inspiração e tema em torno do qual se iniciaram as discussões que deram origem à entidade em agosto de 1985, na Região Metropolitana de Recife.

A partir de então, a entidade organizou inúmeros eventos sobre o assunto, incluindo-se aí uma participação considerável nos debates constituintes.

Segundo o então Secretário Geral, Raul JUNGSMANN (31:113), os desafios aos quais cabe à UNDIME dar respostas são:

a-) reforçar a autonomia municipal, da perspectiva da formação da cidadania, o que implica entender o poder local enquanto instância de facilitação da organização popular e controle democrático dos negócios públicos;

b-) Somar na luta pelo resgate da educação, em seu sentido transformador, o que demanda mais verbas para a educação e o controle democrático dos recursos, o que aponta na direção da desprivatização do público; e

c-) Organizar-se eficazmente e pela base por todo o país.

Embora as seções regionais, atualmente, já não apresentem posições tão hegemônicas sobre todos os



assuntos, é possível especular que a velocidade com que a entidade se constituiu nacionalmente, as facilidades que encontrou para o seu crescimento e o considerável apoio oficial na organização de eventos, nesse período, podem ser tomados como indicadores de que a defesa que fazia da municipalização também interessava aos formuladores oficiais da política educacional.

Segundo NASCIMENTO (45:96), "a crença de que o fortalecimento do poder local é o caminho seguro para democratizar a sociedade tem estado presente tanto no discurso dos chamados "progressistas" quanto na fala das vozes "conservadoras".

A esse respeito, convém observar que o auge das discussões sobre a municipalização de ensino ocorreram sob o patrocínio da "Nova República", com Ministros da Educação - Marco Maciel e Jorge Bornhausen - saídos dos quadros do PFL que, juntamente com o PMDB, formava os pilares de sustentação política do governo.

Especificamente em relação ao processo de Municipalização de Ensino, implantado em São Paulo, a UNDIME também se posicionou contrariamente. Porém, essa oposição não se deu em relação à tese da municipalização propriamente dita -- uma das razões de ser da UNDIME -- e sim pela forma intempestiva e sem consultas prévias com que o processo foi conduzido pelo governo estadual.

Mais recentemente, a entidade produziu um texto no qual, ao fazer considerações sobre o Decreto



32.922/90 de 24/09/90 que instituiu o "Termo de Cooperação Intergovernamental" ("T"), faz também uma rápida análise dos resultados visíveis dos convênios de Municipalização já em fase de execução, revelando uma preocupação muito grande com as implicações futuras para os municípios que aderiram aos convênios.

OS PREFEITOS: DA RESISTÊNCIA INICIAL À ACEITAÇÃO CIRCUNSTANCIAL.

Considerando o papel dos prefeitos, PROFIS & RONDAS enfatizam que:

"No contexto histórico e político brasileiro, o prefeito emerge, sempre, mesmo nos períodos autoritários, como figura central do poder local. O poder executivo sempre exerceu papel preponderante no sistema político nacional e, como tal, é alvo de pressões internas e externas ao município" (49:24).

Tomamos emprestada de outros autores esta assertiva, para tentarmos justificar a vulnerabilidade das administrações municipais.

(*) "Considerações da UNDIME sobre o Decreto 32.922. (Termo de Cooperação Intergovernamental). Por este Decreto e o que ele prevê nos seus vários artigos, o Estado construirá e equipará escolas em áreas cedidas pelos Municípios que, em contrapartida, se responsabilizarão pela contratação de recursos humanos e pela manutenção, passando a nova escola a integrar a rede municipal de ensino.

A resistência inicial dos prefeitos à proposta de municipalização do ensino, originária da experiência traumática com os Convênios da Alimentação Escolar, do Transporte de Alunos, que atualmente cobrem apenas 1/3 (um terço) das despesas realizadas pelas Prefeituras com essas áreas e, mais recentemente, com a Municipalização da Saúde, parece ter sido quebrada pela possibilidade de "dinheiro quente" para as finanças municipais, quase sempre em condições precárias.

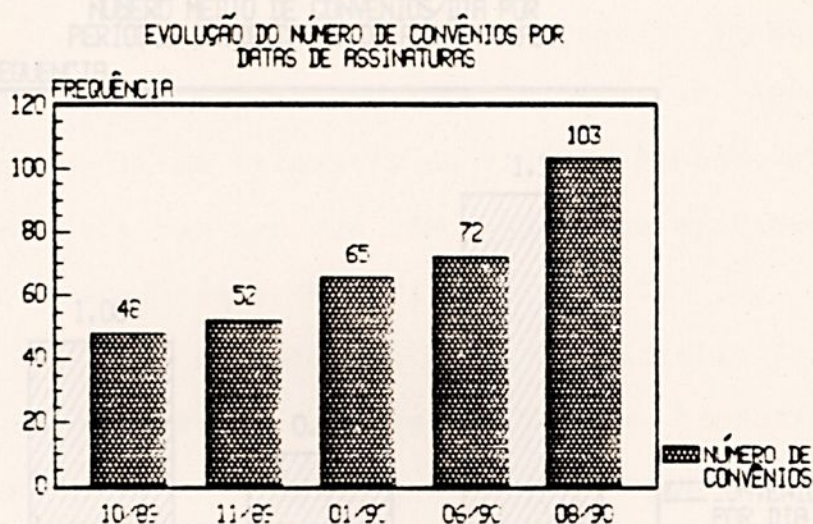
Alguns indícios dessa possível instrumentalização política dos convênios podem ser levantados a partir da seguinte constatação. Nos meses de outubro, novembro e dezembro, que sucederam o lançamento do Programa, quando a idéia deveria ter mais vigor e maior suporte financeiro, 100 municípios assinaram os convênios.

De janeiro a maio de 1990, mais 65, para, finalmente, no período compreendido entre junho e agosto, 175 novos municípios aderirem à municipalização^(*).

Esses números permitem outra análise, quanto à execução do Programa de Municipalização do Ensino paulista, a partir do Gráfico II, a seguir.

(*) Informações obtidas junto à Secretaria Estadual de Educação e no DOESP dos dias 26/10/89, 29/11/89, 09/01/90, 25/06/90, 02/08/90.



GRÁFICO II

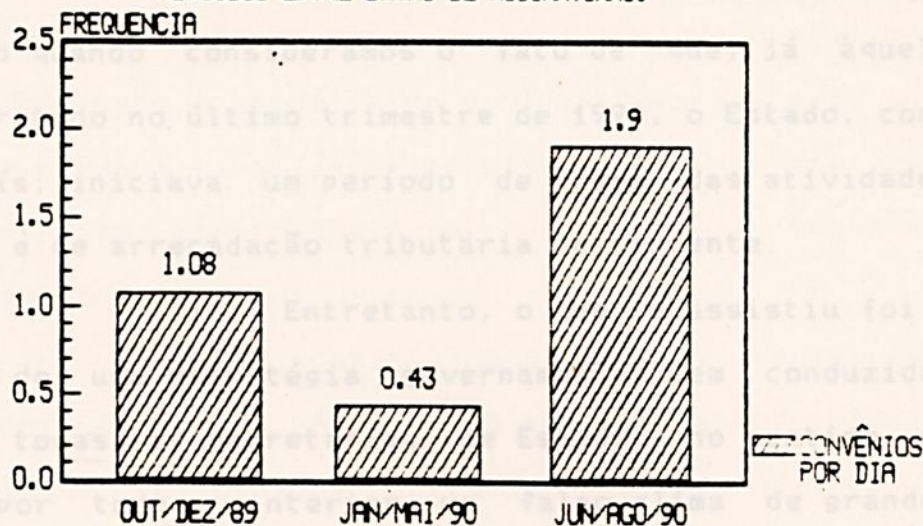
FONTE: RTPCE/Sec. Est. de Educação - 1990.

Uma análise simplista, equivocadamente, poderia sugerir que a evolução do número de convênios, seria uma demonstração de que o calendário de assinaturas obedeceu critérios racionais de implementação. Entre os argumentos utilizáveis figuraria o de que a idéia foi ganhando força, progressivamente, mais ou menos como se os municípios fossem se convencendo da sua validade, a partir do sucesso das experiências realizadas pelos primeiros municípios conveniados.

Entretanto, essa oscilação do número de convênios, quando apresentadas no Gráfico III, na página seguinte, mostra que esse processo não se fez paulatinamente e por obediência à lógica sugerida no parágrafo anterior.

GRÁFICO III

NÚMERO MÉDIO DE CONVÊNIOS/DIA POR
PERÍODOS ENTRE DATAS DE ASSINATURAS.



FONTE: ATPCE, 1990.

O que se constata é que essa variação do número de convênios, nas diferentes datas de assinaturas, representou uma média de 1,08 convênio/dia entre outubro e dezembro de 1989, uma queda brusca para 0,43 entre janeiro e maio de 1990 e, surpreendentemente, uma elevação para 1,90 entre junho e agosto do mesmo ano.

Inúmeros fatores devem ter influenciado as decisões dos Prefeitos desses municípios, em meio dos seus mandatos, a assumirem compromissos que, provavelmente, se revelariam irreversíveis, com um Governo Estadual em final de gestão.

Ao nosso ver, porém, a proximidade das eleições nos seus diferentes níveis e, por conta disso,

interesses eleitorais imediatos, tiveram um papel fundamental nesse processo (16,18,28).

Tal constatação reveste-se de especial significado quando consideramos o fato de que, já àquela época, sobretudo no último trimestre de 1990, o Estado, como todo o país, iniciava um período de queda das atividades econômicas e de arrecadação tributária descendente.

Entretanto, o que se assistiu foi o desenrolar de uma estratégia governamental bem conduzida, envolvendo todas as Secretarias de Estado, no sentido de criar-se, por todo o interior, um falso clima de grandes realizações e empreendimentos, com direito a muitas "pedras fundamentais", placas, "inaugurações simbólicas" e comícios.

Tudo com um custo muito alto para o tesouro estadual e que se configurou no quadro financeiro caótico do final de 1990 e dos primeiros meses de 1991, com falta de reajustes, atraso no pagamento e até retenção temporária do décimo-terceiro salário do funcionalismo público estadual, além da situação pouco lisonjeira de maior dívida pública do país.

Nas entrevistas que realizamos com Secretários Municipais de Educação e Prefeitos, alguns deles foram categóricos ao afirmarem que a adesão à municipalização se constituiu numa espécie de "senha" para que a administração municipal conseguisse outros benefícios das diversas Secretarias do Governo Estadual.



Só isso explicaria o pragmatismo presente na atitude de prefeitos de perfis políticos e posições ideológicas tão distintas entre si, sem que isso possa ser tomado como o mais remoto sinal de amadurecimento político, de terem empunhado a bandeira da municipalização, pela qual não nutriam nenhum tipo de simpatia e que parece ter, subitamente, sido convertida numa panacéia para todos os problemas educacionais.

Essa possibilidade que já havia sido levantada por BARRETO & ARELARO (5:1), pela absoluta falta de profundidade nos debates sobre o tema, parece ter-se confirmado plenamente em São Paulo, onde os esforços para a implementação dos convênios foram inversamente proporcionais à criação de mecanismos que possibilitassem maior transparência e projeções das suas conseqüências futuras para os municípios.

OS MUNICÍPIOS E OS CONVÊNIOS

Se não bastassem essas evidências de falta de critérios mais responsáveis na efetivação dos convênios, um outro aspecto preocupante refere-se à capacidade que os municípios conveniados terão para assumirem os encargos que lhes têm sido repassados, sem o necessário aporte financeiro, ou condicionados a injunções de vários tipos.



Na Tabela I, constata-se que a grande maioria (52,5%) dos municípios conveniados possuíam, à época, menos de 10.000 (dez mil) habitantes. São municípios cujas administrações têm em comum as baixas capacidades financeiras e a enorme dependência dos repasses feitos pela Estado e pela União^(*).

Por conta disso, são mais vulneráveis e sujeitas às pressões e seduções exercidas por governos de índole autoritária e/ou fisiológica.

TABELA I

MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM SÃO PAULO.
MUNICÍPIOS CONVENIADOS POR FAIXA POPULACIONAL.

Faixa Populacional		Número de Municípios	Participação Percentual
0	a 10.000 Hab.	179	52,5
10.001	a 25.000 "	92	27,0
25.001	a 50.000 "	40	12,0
50.001	a 100.000 "	20	6,0
.....	) 100.000 "	9	2,5
TOTAIS		340	100 %

FONTES: SEADE, 1989 e Sec. Est. de Educação - 1990.

A possibilidade de "dinheiro novo", mesmo que isso significasse um risco futuro, parece ter mobilizado um "furor adesista" nos prefeitos dessas cidades de pequeno porte.

(*) Cf. Municípios conveniados em Anexo II.



Houve, portanto, uma perfeita combinação das "necessidades" dessas administrações com a estratégia da Secretaria de Educação, preocupada em validar, o mais rapidamente possível, a idéia da Municipalização, mesmo que do ponto de vista apenas quantitativo, com base no número de convênios implementados.

Some-se a isso o fato de, nessas cidades, pela precariedade de suas finanças funcionar como impeditivo para a realização de grandes obras, a construção ou mesmo a reforma de uma simples escola adquirir a dimensão de grande empreendimento.

Essa suposição parece encontrar respaldo na constatação de que todas as cidades de médio e grande porte, salvo raras exceções, ao tentarem viabilizar os seus convênios, esbarraram em sérias dificuldades.

Jaboticabal, por exemplo, chegou a iniciar entendimentos para a execução de um grande projeto que previa o reaparelhamento de todas as escolas do município, o que, obviamente, exigiria mais recursos do que a Secretaria estava disposta a repassar.

Porém, no entendimento dos responsáveis pela educação municipal, o maior empecilho para a celebração do convênio reportava-se às exigências, pelo Prefeito local, de alguns condicionantes, entre eles o que previa um mecanismo de correção financeira para as parcelas de repasse



de recursos e garantia de que não haveria atrasos que inviabilizassem o cronograma de obras proposto^(*).

Criou-se, no âmbito da Secretaria, um mal dissimulado impasse de "ordem técnica", que não conseguiu descaracterizar uma prática muito usual e levada à exaustão pelo Governo Estadual de então, qual seja, a de discriminar sistematicamente as administrações cujos representantes ou partidos no poder não fossem afetos do PMDB, no caso em tela, uma cidade administada pelo PT (20,21).

Há também casos como o de Marília, que aderiu ao programa "de forma contingencial", conforme palavras do próprio Secretário Municipal de Educação^(**).

A administração local, que já tinha a construção de duas novas escolas, autorizada pelo Conselho Estadual de Educação, se viu "compelida" a assinar o convênio para que se iniciassem as obras, já com um atraso considerável.

A capacidade financeira do município porém, deve ter pesado na avaliação de seus dirigentes, ao sucumbirem aos possíveis e previsíveis riscos de defasagem e atraso na liberação de recursos, o que de fato ocorreu, já que esses foram alguns dos motivos pelos quais a administração local não aderiu de imediato ao programa.

(*) Entrevista realizada com o Prefeito de Jaboticabal, Professor José Giácomo Bacarin, em 27/07/1990.

(**) Entrevista realizada com o Secretário Municipal de Educação de Marília, Professor José Rodrigues Branco, em 06/03/1991.

Já em relação às cidades de menor porte, os mesmos problemas de atraso e defasagem de valores têm implicações diferentes, pelo fato de essas administrações não conseguirem manter as obras num ritmo adequado com recursos próprios.

Estas dificuldades fizeram com que a euforia inicial dos prefeitos dessas localidades fosse substituída por uma certa apreensão. Parece claro que, se o fato de construir-se ou reformar-se escolas rende muito mais dividendos políticos nas cidades menores, o contrário também pode ocorrer.

Basicamente, isso significa dizer que obras iniciadas e abandonadas ou entregues com muito atraso também promovem estragos políticos maiores aos seus pretensos responsáveis.

AS COMISSÕES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Nas cidades conveniadas, a participação popular estaria garantida pela existência da Comissão de Educação do Município, prevista pelo Decreto que criou o programa, e composta pelos Prefeitos, Vereadores, Dirigentes Municipais de Educação, representantes dos Diretores de Escolas, dos Professores, dos pais de alunos e lideranças expressivas da comunidade.

Ocorre que, invariavelmente e salvo exceções, a exemplo do que acontece com a maioria das



Comissões constituídas para fins semelhantes, as chamadas Comissões Municipais de Educação, nos casos que estudamos, não têm passado dos limites das boas intenções. Foram empossadas com "pompa", fizeram outra reunião para aprovação do Regimento e se reúnem esporadicamente para tomar ciência do andamento das "determinações" do prefeito, funcionando, assim, apenas como um órgão referendador daquilo que a Administração resolve executar.

Pesquisa recente, realizada pela Fundação CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal) (57:7) ao avaliar a atuação dessas Comissões, demonstra que, embora o convênio estabeleça um prazo de 60 dias após a sua assinatura para a instalação da Comissão, não é isso que vem ocorrendo, conforme apontam os dados expressos na Tabela II.

TABELA II

**MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO E
COMISSÕES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

PORCENTAGENS	SITUAÇÃO ATUAL
51%	"em funcionamento"
29%	"constituída, mas não se reuniu"
20%	"ainda não foi constituída"

FONTE: CEPAM, 1990.

O aparente exagero descrito acima é mais fácil de ser compreendido quando se analisa a composição dessas Comissões cujos membros, na maioria dos casos que examinamos, são pessoas ligadas ao grupo político no poder,

não sendo raro o fato da esposa do prefeito ser a "representante da comunidade".

Fica implícita aqui a possibilidade de instrumentalização dos recursos dos convênios ao sabor dos interesses políticos da administração municipal, que nem sempre coincidem com os interesses da coletividade, no sentido público e político da palavra. Se em relação às Secretarias de Estado a Municipalização chegou a funcionar como "senha" para a obtenção de outros benefícios, é plausível que o mesmo também ocorra, no âmbito dos municípios, em relação às diferentes Escolas, aos Diretores e aos diferentes Bairros, cada vez mais entendidos como redutos eleitorais.

Nos capítulos finais, realizamos várias combinações dos dados disponíveis, analisando-os por Regiões Homogêneas, Regiões Administrativas, Regiões de Governo e Divisões Regionais de Ensino. A partir do cruzamento dessas combinações, produzimos algumas reflexões e considerações sobre a distribuição dos Convênios de Municipalização, firmados entre a Secretaria Estadual de Educação e os 340 municípios conveniados.



CAPÍTULO V

A DISTRIBUIÇÃO DOS CONVÊNIOS NAS DIFERENTES REGIÕES DO ESTADO

Para analisarmos a distribuição dos convênios de Municipalização nas diferentes Regiões do Estado e, conseqüentemente, validarmos a nossa hipótese de que houve prevalência de critérios políticos sobre critérios técnicos nesse processo, realizamos uma micro-análise da mesma, isto é, checando-a em diferentes situações. Partimos de uma amostra maior (Regiões Homogêneas) para chegarmos a amostras menores, respectivamente, Regiões Administrativas, através das Regiões de Governo, e Divisões Regionais de Ensino, sobre as quais nos deteremos neste capítulo.

Mesmo considerando o fato de que se deva relativizar os aspectos quantitativos na análise das políticas educacionais, no caso da Municipalização do Ensino levada a efeito em São Paulo e no estágio atual em que se encontra, não há como fugir desse tipo de abordagem. Isto porque, por qualquer parâmetro adotado, constatamos que parece não ter havido uma preocupação por parte da Secretaria Estadual de Educação no sentido de resolver e, mais ainda, prevenir os problemas dos déficits já existentes e que deverão, caso não sejam revertidos, se acentuar nos próximos anos, em determinadas regiões do Estado.

Nossas reflexões partem de dados quantitativos, pelo fato de que todos os convênios sobre os



quais centramos nosso estudo tratam, exclusivamente, de construções, reformas e/ou ampliações e, se na média, apenas para fixar a idéia, cada um deles resultasse em apenas mais uma sala de aula para cada município conveniado, nós já teríamos demonstrado o que anunciamos no parágrafo anterior.

Nas próximas páginas, conjecturamos sobre determinados aspectos da distribuição dos convênios e suas implicações, com base em dados parciais obtidos junto a própria Secretaria da Educação.

Dados mais conclusivos, como estágio atual das obras, número de novas salas, obras concluídas, inauguradas e em funcionamento, com dimensionamento dos custos e verificação do cumprimento dos cronogramas físicos e financeiros, conforme conveniado, só serão possíveis após a conclusão de uma avaliação realizada pela F.D.E. (Fundação para o Desenvolvimento da Educação) e pelo grupo responsável pelo Programa de Modernização do Sistema Educacional do Estado de São Paulo, dentro de proposta concebida pelo novo governo estadual, através do chamado Núcleo Estratégico de Gestão^(*).

O resultado desses estudos ainda estavam indisponíveis, porque não concluídos, quando estávamos

(*) Grupo de consultores instituído pelo Governador Fleury em 06/05/91 com a finalidade de discutir os principais problemas do sistema educacional paulista e, ao final de 90 dias, apresentar um projeto com as propostas de soluções para os mesmos. O grupo foi composto por educadores das mais diversas tendências políticas e também pessoas ligadas ao ensino privado e à área de construção civil(29).



redigindo este trabalho. Porém, ao contrário do que se possa questionar, a ausência desse conjunto de informações, pela sua indisponibilidade após decorridos quase 6 (seis) meses da posse do novo governo, reforça vários dos aspectos que demonstramos sobre o processo de Municipalização do Ensino paulista, quais sejam, o imprevisto, a falta de planejamento racional, o voluntarismo das administrações municipais e todos aqueles outros decorrentes da administração conveniada.

Feitas essas considerações iniciais, realizamos, em seguida, uma análise comparativa sobre como se deu esse processo entre as Regiões Homogêneas, conforme definidas no capítulo II^(*).

Como veremos a seguir, a escolha desse modelo de análise se justifica pela aceitação consensual de que a população e os fluxos migratórios inter-regionais se organizam, ou se deslocam, em busca de melhores condições de vida.

Na Tabela III, na página seguinte, apresentamos as Regiões Homogêneas com as respectivas atividades econômicas predominantes e taxas de crescimento médio da população, para cada agrupamento.

(*) Segundo a Fundação SEADE (60), o Estado de São Paulo pode ser dividido em de 6 (seis) Regiões Homogêneas, definidas a partir do perfil ocupacional da PEA - População Economicamente Ativa - predominantemente dependente por atividade econômica.



TABELA III

REGIÕES HOMOGÊNEAS QUANTO AO PERFIL DA PEA.
REGIÕES DE GOVERNO. ESTADO DE SÃO PAULO, 1980.

Reg. Homogêneas (Reg. de Governo)	PEA Predominantemente Dependente		Taxa de Cresc.
	Variável	% do Total	
Região I.....	Atividades Agropecuárias	46,2	0,59
	Prestação de Serviços	13,4	
Região II.....	Atividades Agropecuárias	32,3	0,89
	Prestação de Serviços	16,4	
	Indústria de Transformação	13,4	
Região III.....	Indústria de Transformação	25,7	2,75
	Atividades Agropecuárias	24,1	
	Prestação de Serviços	14,9	
Região IV.....	Indústria de Transformação	25,2	2,30
	Prestação de Serviços	17,8	
	Atividades Agropecuárias	15,0	
Região V.....	Indústria de Transformação	37,4	5,31
	Prestação de Serviços	15,0	
Região VI.....	Prestação de Serviços	29,7	5,08
	Indústr. de Construção Civil	18,0	
	Indústria de Transformação	10,7	

FONTE: SEADE, 1988, (60:28-30).

Segundo esses dados, vemos que aquelas regiões onde há uma prevalência das atividades ligadas à indústria de transformação (pela ordem, Região V, III e IV) e a prestação de serviços (pela ordem, Região VI, IV, V e II) são as que apresentaram maiores taxas médias de crescimento populacional entre 1970 e 1980.

Por outro lado, segundo a mesma fonte, onde há uma prevalência de atividades ligadas à agropecuária (Regiões I e II) verificam-se as menores taxas de crescimento, para o mesmo período.

Embora esse dados se refiram a 1970/1980, projeções recentes indicam a confirmação dessas taxas também para o período de 1980/1990 (61:18), porém, com pequenas variações nos valores e um decréscimo na taxa de crescimento global para o Estado.

Se, do ponto de vista educacional, as variáveis observadas no estudo realizado pela Fundação SEADE não podem ser tomadas, exclusivamente, como referência para análise, chegamos à conclusão de que a simples caracterização das Regiões Homogêneas nos permitiria adotá-la como parâmetro, bastando promovermos a substituição daqueles indicadores por outros que julgássemos mais adequados aos nossos objetivos.

Dessa forma, nos servimos daquele modelo e, trabalhando com indicadores mais próximos ao nosso objeto de estudo, concluímos pela necessidade de caracterização de uma sétima Região. Essa região, a qual denominamos Região Metropolitana, doravante grafada R.M., representa os 38 municípios do entorno da capital paulista, incluída a cidade de São Paulo.

ALGUNS NÚMEROS SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM SÃO PAULO

Na Tabela IV, a seguir, são apresentados alguns números e relações possíveis entre eles que, aparentemente, não foram considerados na implantação dos convênios.



TABELA IV

REGIÕES HOMOGÊNEAS, POPULAÇÃO ESCOLARIZAVEL,
MATRÍCULA INICIAL DO 1o. GRAU, SALAS DE AULA, IRE E No. DE CONVÊNIOS.

REGIÃO HOMOGÊNEA	POP. ESC. (A)	MAT. INICIAL		No. DE SALAS (C)	1 B/C	2 A/C	IRE B/A	No. DE CONVÊNIOS

		1a. A	8a.					
I	347313	364895	6076	60	57	1,04	79	
II	623373	753516	11917	63	53	1,20	141	
III	461792	522999	7554	69	61	1,15	65	
IV	203672	242527	3372	72	60	1,20	21	
V	733051	746503	9456	79	78	1,00	22	
VI	239121	210254	2577	82	93	0,88	4	
R.M.	29393491	2363482	28170	84	105	0,80	8	
TOTAIS	5547671	5204176	69122				340	

FONTES: SEADE, (60,61) e CIE/1990. Excluídas salas das escolas unidocentes

Para caracterizarmos o que chamamos de "demanda hipotética" por novas construções escolares, incluídas reformas e ampliações, tomamos números atualizados da própria Secretaria Estadual e procedemos a dois tipos de análises.

Na primeira delas, dividimos o número de matrícula inicial do 1o. grau público (1a. a 8a. série) pelo número de salas de aulas disponíveis da rede estadual, através do que obtivemos o número médio de alunos por sala de aula para cada região, sem considerarmos a existência de um, dois ou mais turnos, a ocorrência de evasão e a utilização dessa mesma rede física pelo 2o. grau.

Por essa análise, observa-se que as Regiões I e II apresentam os menores índices localizados, na Tabela IV, junto à coluna encimada pelo número 1; que as Regiões

III, IV e VI situam-se numa faixa intermediária; e que as Regiões VI e Metropolitana apresentam os valores mais altos, o que é coerente com informações da própria Secretaria, que indicam um déficit de, pelo menos, 30 mil salas de aula, só na capital.

Da mesma forma, se tomarmos a população escolarizável ao invés da matrícula inicial, em relação ao número de salas de aulas, ainda na Tabela IV, junto à coluna encimada pelo número 2, teremos esse quadro agravado quando consideramos os IREs^(*) de cada região.

As Regiões I e II, mais dependentes da agropecuária e prestação de serviços, que têm menores taxas de crescimento, menor número de alunos por sala e maiores IREs -- teoricamente se têm mais vagas oferecidas do que população escolarizável na faixa etária correspondente -- foram contempladas com maior número de convênios, respectivamente 79 e 141, que representam 65% do total, para 21,3% da matrícula inicial do primeiro grau público.

As Regiões III, IV e V,, que têm seus processos de desenvolvimento mais ligados à indústria de transformação, taxas de crescimento consideráveis e IREs

(*) Índice Real de Escolarização é um indicador que relaciona a matrícula na idade considerada ideal para cursar o grau X e a população da faixa etária teoricamente correspondente ao grau de ensino considerado. SEADE, (61:7).



aceitáveis, foram contempladas com 65, 21 e 22 convênios, respectivamente, o que representa 31,5% do total, para 29% da população escolarizável do Estado.

Contraditoriamente, a Região VI e a Região Metropolitana que têm maior adensamento populacional, taxas de crescimento elevadas, maiores déficits de salas de aula e menores IREs, tiveram apenas 4 e 8 convênios, o que representa 3,5% do total, para 49,5% da matrícula inicial do primeiro grau estadual.

TABELA V

REGIÕES HOMOGÊNEAS, DISTRIBUIÇÃO DOS CONVÊNIOS
E MATRÍCULA INICIAL DO PRIMEIRO GRAU - 1990.

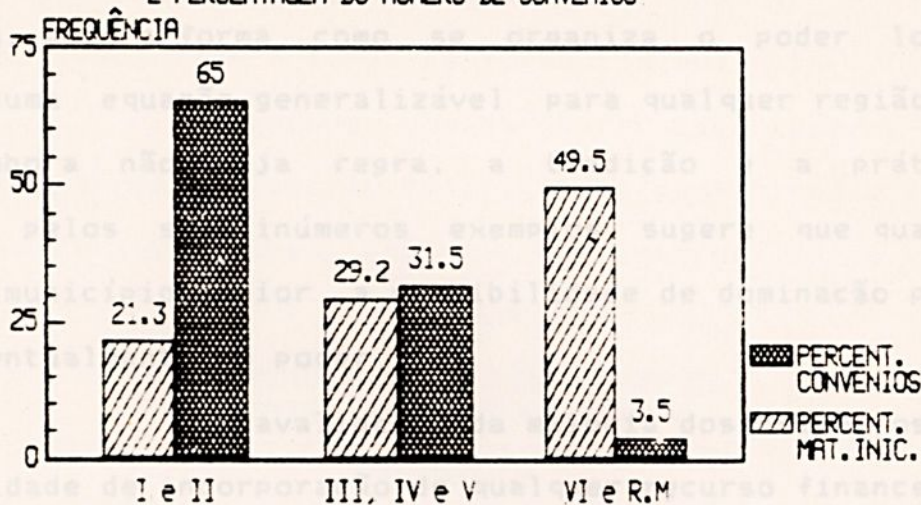
REGIÕES HOMOGÊNEAS	% DE MATRÍCULA INICIAL	% DO NÚMERO DE CONVÊNIOS
I e II	21,5	65,0
III, IV e V	29,0	31,5
VI e R.M.	49,5	3,5
TOTAIS	100	100

FONTE: SEADE, 1988 e CIE, 1990.

Os números apresentados na Tabela V, quando tratados no Gráfico IV, a seguir, demonstram essa contradição aparente no tratamento dispensado pela Secretaria Estadual de Educação em relação às diferentes regiões do Estado.

GRÁFICO IV

REGIÕES HOMOGÊNEAS, PERCENTAGEM DE
MATRÍCULA INICIAL DO PRIMEIRO GRAU
E PERCENTAGEM DO NÚMERO DE CONVÊNIOS



FONTES: SEADE, 1988 e CIE, 1990.

A ocorrência desse maior número de convênios nas Regiões I e II, quando outras apresentavam maiores percentagens de matrícula inicial do primeiro grau, deveu-se, ao nosso ver, a duas tomadas de decisão de natureza mais política do que técnica, em dois momentos distintos.

Na primeira delas, acreditamos terem prevalecido imperativos econômicos, pois, como vimos nas páginas anteriores, são essas duas Regiões que apresentam os perfis econômicos mais pobres do Estado.

As implicações dessa fragilidade se refletem diretamente na capacidade orçamentária dos municípios, fazendo com que as administrações locais sejam sempre as mais suscetíveis às seduções da administração

conveniada e/ou pressões do governo estadual.

Para a argumentação da livre anuência pelas prefeituras, acreditamos ter demonstrado, de maneira exaustiva, que a forma como se organiza o poder local resulta numa equação generalizável para qualquer região do país. Embora não seja regra, a tradição e a prática política, pelos seus inúmeros exemplos, sugere que quanto menor o município, maior a possibilidade de dominação pelo grupo eventualmente no poder.

Nas avaliações da maioria dos prefeitos, a possibilidade de incorporação de qualquer recurso financeiro às combalidas finanças municipais se sobrepõe a outras reflexões de natureza mais técnica como, por exemplo, a real necessidade de implantação do serviço a ser executado pelo convênio e seus desdobramentos para o município e para os beneficiários.

Outro fator que reforça esse raciocínio é o fato de ser nessas regiões que se encontram os municípios com menores populações e, em alguns deles, em processo de esvaziamento por migrações inter e intra-regionais.

Não é demais lembrar a importância que pequenas obras, entre as quais construções e reformas escolares, adquirem em cidades com essas características, muito mais pela "inoperância", no sentido de incapacidade técnico-financeira, das administrações locais, do que pelo reconhecimento do valor intrínseco da própria obra.

É muito provável que, se a proposta inicial



da Secretaria da Educação priorizasse outras áreas diferentes das de construção, reformas e ampliações, talvez o governo estadual não encontrasse tantos prefeitos dispostos a aderirem à idéia de forma tão solícita. A segunda tomada de decisão reporta-se à possível instrumentalização política dos convênios, a partir das datas de assinaturas, conforme expresso na Tabela VI.

TABELA VI

REGIÕES HOMOGÊNEAS E DISTRIBUIÇÃO DOS
CONVÊNIOS POR DATAS DE ASSINATURAS

REGIÕES HOMOGÊNEAS	PERÍODO/DATAS			TOTAIS
	OUT/DEZ/89	JAN/MAI/90	JUN/AGO/90	
I	16	21	42	79
II	38	27	76	141
III	35	7	23	65
IV	6	3	12	21
V	3	4	15	22
VI	2	1	1	4
R.M.	0	2	6	8
TOTAIS	100	65	175	340

FONTES: SEADE, 1988 e ATPCE, 1990.

Como se vê, de outubro a dezembro de 1989, as Regiões II e III receberam, respectivamente, 38% e 35% dos convênios celebrados no período.

Ao contrário do que se possa supor, a performance dessas duas Regiões não se deveu a uma distribuição homogênea entre as Regiões de Governo que as compõem^(*). Na Região II, ela se deveu, principalmente, aos

(*) Cf. Distribuição de Convênios por datas de assinaturas nas Regiões de Governo. Anexo I.

convênios feitos com municípios das Regiões de Governo de Barretos, São José do Rio Preto e São Joaquim da Barra.

Já na Região III, as Regiões de Governo de Araraquara, Ribeirão Preto e, principalmente, Franca, foram as mais beneficiadas. Somente a Região de Franca teve 14 dos seus 17 municípios conveniados, o que reforça os indícios de que o atendimento "privilegiado" a essas regiões possa ser atribuído ao fato de o Secretário Estadual da Educação de então, o Deputado Wagner Rossi, ser daquela região do Estado e ter a sua base política construída a partir de lá.

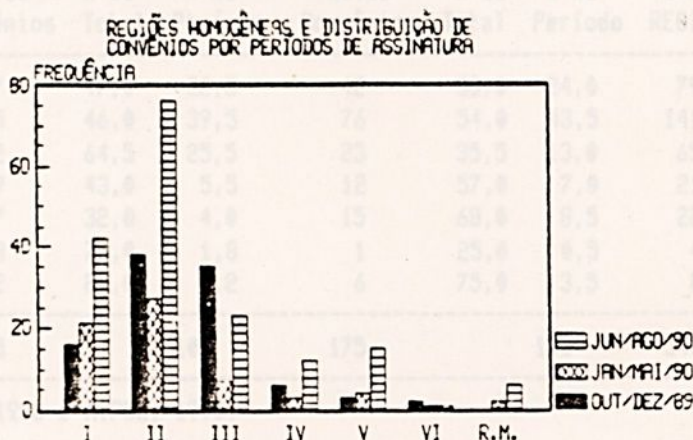
O então Secretário e Deputado Estadual trocou uma reeleição certa pela possibilidade de se candidatar e ser eleito Deputado Federal, com a maior votação do seu partido no Estado^(*).

Após a sua eleição, nos arranjos políticos da transição -- Governo-Quércia/Governo-Fleury -- o já Deputado Federal foi premiado pelo novo governo com uma Secretaria criada especialmente para ele, a Secretaria de Obras e Infra Estrutura Viária, de natureza bem diferente da sua experiência anterior.

(*) Com efeito, em estudo publicado em 1982, SARLES, (54:51) indica que "(...) um Deputado Federal obtém 85% dos seus votos em apenas dois ou três municípios adjacentes, recebendo muito poucos votos no resto do Estado. Os candidatos costumam considerar-se, explicitamente, como representantes de um ou dois municípios durante a campanha e para ganhar as eleições cortejam as elites locais e concentram suas campanhas nos redutos eleitorais que comumente os elegem". APUD: CASTRO, (10:47).

No Gráfico V, abaixo, percebe-se claramente que as duas únicas Regiões onde houve uma prevalência do número de convênios por ocasião do lançamento do Programa de Municipalização foram as Regiões III (35 convênios) e a Região VI (2 convênios). Se nesta última o pequeno número não autoriza nenhuma especulação, os dados referentes à região III sugerem a possibilidade de instrumentalização política.

GRÁFICO V



FORTE: SEADE, 1988 e ATPCE, 1990.

Ao unificarmos as datas de assinaturas em dois períodos mais amplos -- outubro/89 - janeiro/90 e junho/agosto/90 -- na Tabela VII, a seguir, temos que, se num primeiro momento houve um direcionamento da ação política para aquelas regiões, com fortes evidências de que os municípios das Regiões de Governo de Araraquara, Franca e Ribeirão Preto foram "privilegiados", num segundo momento verificamos que a Região II recebeu, sozinha, 76 convênios (43,5 % no período), com uma dispersão pelas Regiões de

Governo de Fernandópolis, Jales, Votuporanga, Andradina, Araçatuba, todas vizinhas à região de São José do Rio Preto, além de São José do Rio Preto, Presidente Prudente e Ourinhos.

TABELA VII

REGIÕES HOMOGÊNEAS E DISTRIBUIÇÃO DOS
CONVÊNIOS POR PERÍODO/DATAS DE ASSINATURAS

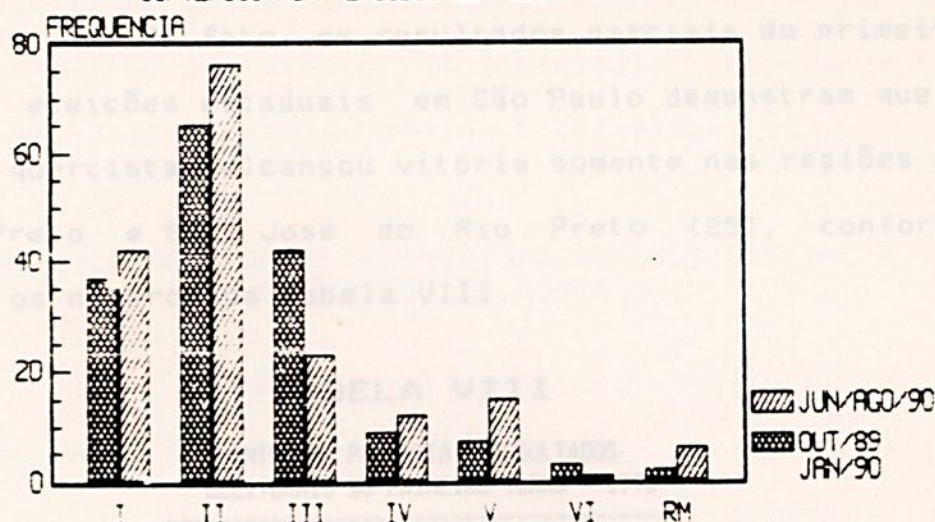
REGIÕES HOMOGÊNEAS	PERÍODO/DATAS						TOTAL REGIÃO
	OUT/89 - JAN/90			JUN/AGO/90			
	No.de Convênios	% do Total	% no Período	No.de Convênios	% do Total	% no Período	
I	37	47,0	22,5	42	53,0	24,0	79
II	65	46,0	39,5	76	54,0	43,5	141
III	42	64,5	25,5	23	35,5	13,0	65
IV	9	43,0	5,5	12	57,0	7,0	21
V	7	32,0	4,0	15	68,0	8,5	22
VI	3	75,0	1,8	1	25,0	0,5	4
R.M.	2	25,0	1,2	6	75,0	3,5	8
TOTAIS	165		100	175		100	340

FONTES: SEADE, 1988 e ATPCE, 1990.

Nos meses que precederam as duas últimas datas de assinaturas, a Secretaria Estadual de Educação já tinha à sua frente o Professor Carlos Estevam Martins e a candidatura de Luis Antonio Fleury Filho ao governo do Estado, com forte núcleo de apoios e estratégia de campanha voltada para a região de São José do Rio Preto, conforme noticiado à época pela grande imprensa, encontrava-se em ascensão e em condições de já firmar acordos para o segundo turno eleitoral (14,24,26).

GRAFICO VI

REGIÕES HOMOGÊNEAS E DISTRIBUIÇÃO DE
CONVENIOS POR PERÍODOS DE ASSINATURAS



FONTES SEADE, 1988 e ATPCE, 1990.

No Gráfico VI, com as datas unificadas em dois únicos períodos, ganha força a idéia de que os responsáveis pela Municipalização do Ensino foram, distintivamente, mais generosos com a Região III quando do lançamento do programa -- Wagner Rossi à frente da Secretaria -- e, quantitativamente, com a Região II -- auge da campanha pela sucessão paulista e período de grande

RIBEIRÃO PRETO: Ribeirão Preto e Regiões de Burattini, Franca, São Carlos, Jaboricabal e Marabá.
SÃO JOÃO DO RIO PRETO: S. J. do Rio Preto e as Regiões de Aratuba, Catanduva, Jales e Birigui.
SANTOS: Cubatão e litoral do Estado.
SAO PAULO: São Paulo e as Regiões de Marília, Lins, Jau, Avaré e Botucatu.
PRESIDENTE PRUDENTE: P. Prudente e as Regiões de Assis, Andaraí, Araraquã e Presidente Venceslau.
CAMPINAS: Campinas, e as Regiões de Jundiaí, Limeira, Americana, Leme, Rio Claro e Ruares.

cooptação aos prefeitos -- numa ação coordenada que intensificou o número de convênios com todas as demais regiões, exceto as Regiões III e VI (22,23).

De fato, os resultados parciais do primeiro turno das eleições estaduais em São Paulo demonstram que o candidato quercista alcançou vitória somente nas regiões de Ribeirão Preto e São José do Rio Preto (25), conforme expressam os números da Tabela VIII.

TABELA VIII

INTERIOR PAULISTA E RESULTADOS ELEITORAIS DO PRIMEIRO TURNO - 1990

REGIÕES DO ESTADO(*)	CANDIDATOS / % DE VOTOS	
	MALUF	FLEURY
RIBEIRÃO PRETO	32,2	34,0
S. JOSÉ DO RIO PRETO	29,5	31,4
SANTOS	38,2	15,4
BAURU	32,1	30,0
PRESIDENTE PRUDENTE	35,4	29,2
CAMPINAS	30,6	26,6

FONTE: PRODAM - 1990 (25).

(*) ÁREAS ABRANGIDAS POR CADA REGIÃO:

RIBEIRÃO PRETO: Ribeirão Preto e Regiões de Barretos, Franca, São Carlos, Jaboticabal e Bebedouro.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: S.J.do Rio Preto e as Regiões de Aracatuba, Catanduva, Jales e Birigüi.

SANTOS: Cubatão e litoral do Estado.

BAURU: Bauru e as Regiões de Marília, Lins, Jaú, Avaré e Botucatu.

PRESIDENTE PRUDENTE: P.Prudente e as Regiões de Assis, Andradina, Adamantina e Presidente Veceslau.

CAMPINAS: Campinas, e as Regiões de Jundiaí, Limeira, Americana, Leme, Rio Claro e Amparo.

Seria leviandade afirmar que o sucesso eleitoral do candidato do PMDB deveu-se apenas à Municipalização do Ensino. Porém, parece-nos evidente que esta foi parte importante na estratégia de aproximação do executivo estadual com as administrações municipais.

A MUNICIPALIZAÇÃO NAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS E NAS REGIÕES DE GOVERNO.

Quando analisamos a distribuição dos convênios nas Regiões Administrativas, segundo os dados da Tabela IX, aquilo que sugerimos ter ocorrido quando estudamos as Regiões Homogêneas ganha contornos de confirmação. Se não, vejamos a tabela abaixo.

TABELA IX

REGIÕES ADMINISTRATIVAS, POP. ESCOLÁRIZAVEL, MATRÍCULA INICIAL DO PRIMEIRO GRAU, NÚMERO DE SALAS DE AULA E IRE

REGIÕES	POP. ESCOL.	MATRIC. INICIAL		No. DE SALAS (B)	1 ----- (A/B)	IRE	No. DE CONV.
		1a. a	8a.				
		(A)	(B)				
REG. METROPOLITANA	2939349	2363482	28170	84	0,80	8	
SANTOS	210774	178830	2139	84	0,85	3	
S. JOSÉ DOS CAMPOS	292880	297950	3941	76	1,01	14	
CAMPINAS	674919	746811	10078	74	1,11	49	
SOROCABA	339181	358368	4918	73	1,05	39	
RIBEIRÃO PRETO	378289	434865	6282	69	1,16	62	
ARAÇATUBA	94033	122257	1878	65	1,30	22	
REGISTRO	50948	51690	838	62	1,00	7	
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	174604	202821	3315	61	1,16	66	
BAURU	141825	140288	2324	60	0,07	16	
MARÍLIA	134595	152926	2605	59	1,11	25	
PRESIDENTE PRUDENTE	116274	153888	2634	58	1,26	29	
TOTAIS	5547671	5204176	69122			340	

FONTES: SEADE, (60,61) e CIE, 1990. Excluídas salas das escolas unidocentes.

As regiões, pela ordem, Metropolitana, de Santos e São José dos Campos, com os maiores índices da relação alunos/sala de aula^(*), localizados na Tabela IX junto à coluna encimada pelo número 1, receberam um número de convênios muito menor que as Regiões de, pela ordem, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Campinas e Sorocaba, todas com grande número de alunos por sala de aula, porém menores do que as regiões preteridas.

Também nesse caso, se não podemos caracterizar o direcionamento da ação governamental, no sentido da conciliação de interesses exclusivamente políticos, ao priorizar as Regiões Administrativas de Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Campinas e Sorocaba em detrimento das Regiões Metropolitana, de Santos e São José dos Campos, fica evidente que, pelos menos, deve ter havido uma negligência deliberada quanto à fixação de prioridades, desde que entre os objetivos da municipalização figurasse o de buscar soluções para o grave problema do déficit de salas e, por conta disso, do acúmulo de turnos e outros decorrentes.

Esta idéia de instrumentalização ganha força quando se constata que outras regiões com índices menores, como é o caso das Regiões de Bauru, Marília,

(*) índice obtido pela divisão do número de salas de aulas disponíveis, pelo número de alunos matriculados no 1o. grau. Não estamos considerando o número de turnos nem evasão escolar.



Aracatuba e Presidente Prudente, também tiveram um maior número de convênios assinados.

A flagrante inversão de prioridades nos remete, novamente, às implicações de natureza econômica a que aludimos anteriormente, qual seja a de que, exatamente as regiões mais frágeis do ponto de vista econômico, portanto mais dependentes das outras instâncias de governo, são aquelas onde os municípios são os primeiros a acorrerem ao expediente da administração conveniada.

Poderia se argumentar que, entre as funções do Estado, é exatamente essa -- a de compensar, por mecanismos redistributivos, as desigualdades regionais -- uma das mais justas. Entretanto, no caso de implementação de políticas públicas voltadas para a área social, sempre as mais caras quanto mais pobres os países, mesmo que em nome de nobres propósitos como o da descentralização e, no nosso caso, da municipalização, este quadro pode adquirir contornos duplamente problemáticos.

Primeiro, porque se atribui aos municípios mais frágeis economicamente, responsabilidades de gerenciamento para as quais, via de regra, quando se tem competência técnica faltam, ou faltarão, recursos financeiros para fazê-lo, como se verá no futuro.

Segundo, porque ao priorizar esses municípios e essas regiões mais pobres, sem se dar conta da dinâmica dos processos migratórios e de desenvolvimento, que levam as populações a se deslocarem em busca de regiões mais



desenvolvidas, o governo estadual não assiste a estas últimas, contribuindo para que os seus problemas de infraestrutura se acentuem cada vez mais^(*). Nesse caso específico, dificultando as condições de acesso à escola pública para as classes populares que só têm essa opção. Essa omissão do Estado teria, ainda, outras consequências como o surgimento de um vasto campo para a exploração comercial do ensino pela iniciativa privada, visando àqueles que podem pagar. E, finalmente, uma dura atribuição para as administrações municipais mais responsáveis que se vêem obrigadas a montarem redes municipais de primeiro grau com razoáveis níveis de complexidade, como já vem ocorrendo nas cidades de Santos, São Paulo, Campinas e São José dos Campos, entre outras.

Também nas Regiões Administrativas, quando adotamos as datas de assinaturas como critério para análise, percebemos que houve tratamento diferenciado entre as regiões.

O fato mais significativo da Tabela X, na página seguinte, é o dado destacável de que as Regiões Administrativas de Ribeirão Preto, assim como a de Santos, são as duas únicas que tiveram um número de convênios

(*) Embora não se possa, ainda, ter a dimensão exata dos resultados do chamado "Fórum Paulista de Desenvolvimento", consideramos positiva a tentativa do atual governo discutir projetos e vias de interiorização do desenvolvimento, visando a fixar as populações e, assim, facilitar as suas atividades de planejamento.

assinados maior, nos meses mais próximos ao lançamento do programa -- de outubro a dezembro de 1989 -- do que nos dois períodos seguintes somados, isto é, de janeiro a agosto e 1990.

TABELA X

REGIÕES ADMINISTRATIVAS E DISTRIBUIÇÃO
DOS CONVÊNIOS POR DATAS DE ASSINATURAS.

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	PERÍODO/DATAS			TOTAIS
	OUT/DEZ/89	JAN/MAI/90	JUN/AGO/90	
RIBEIRÃO PRETO	34	12	21	67
S.J.DO RIO PRETO	11	17	32	60
CAMPINAS	11	10	28	49
SOROCABA	12	8	19	39
PRESIDENTE PRUDENTE	5	6	18	29
MARÍLIA	8	2	16	26
ARAÇATUBA	5	1	16	22
BAURU	4	2	10	16
S.J.DOS CAMPOS	7	2	5	14
REG. METROPOLITANA	0	2	6	8
REGISTRO	1	2	4	7
SANTOS	2	1	0	3
TOTAIS	100	65	175	340

FONTES: SEADE, 1989, 1990 e ATPCE, 1990

Se em relação à Região de Santos não podemos tirar nenhuma conclusão, pelo pequeno número de convênios, o mesmo não se aplica à Região de Ribeirão Preto, cuja performance nesse período já atribuímos, anteriormente, à atuação do então Secretário da Educação, Wagner Rossi, e seus laços políticos na região.

Ao juntarmos as datas de assinaturas em dois períodos mais amplos, configura-se, novamente, a hipótese de inversão de prioridades, em momentos distintos

da execução do programa, como já demonstramos em relação às Regiões Homogêneas.

TABELA XI

REGIÕES ADMINISTRATIVAS E DISTRIBUIÇÃO
DOS CONVÊNIOS POR PERÍODO/DATAS DE ASSINATURAS.

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	PERÍODO/DATAS						TOTAL REGIÃO
	OUT/89 - JAN/90			JUN/AGO/90			
	No.de Convênios	% do Total	% no Período	No.de Convênios	% do Total	% no Período	
RIBEIRÃO PRETO	46	68,5	27,5	21	31,5	12,5	62
S. J. DO RIO PRETO	28	46,5	17,0	32	53,5	19,0	66
CAMPINAS	21	43,0	13,0	28	57,0	16,0	49
SOROCABA	20	51,0	12,5	19	49,0	11,0	39
P. PRUDENTE	11	38,0	6,5	18	62,0	10,0	29
MARÍLIA	10	38,5	6,0	16	61,5	9,0	25
ARACATUBA	6	27,0	3,5	16	73,0	9,0	22
BAURU	6	37,5	3,5	10	62,5	5,5	16
S. J. DOS CAMPOS	9	64,0	5,5	5	36,0	2,5	14
REG. METROPOLITANA	2	25,0	1,0	6	75,0	3,5	8
REGISTRO	3	43,0	2,0	4	57,0	2,0	7
SANTOS	3	100,0	2,0	0	00,0	00,0	3
TOTAIS	165		100	175		100	340

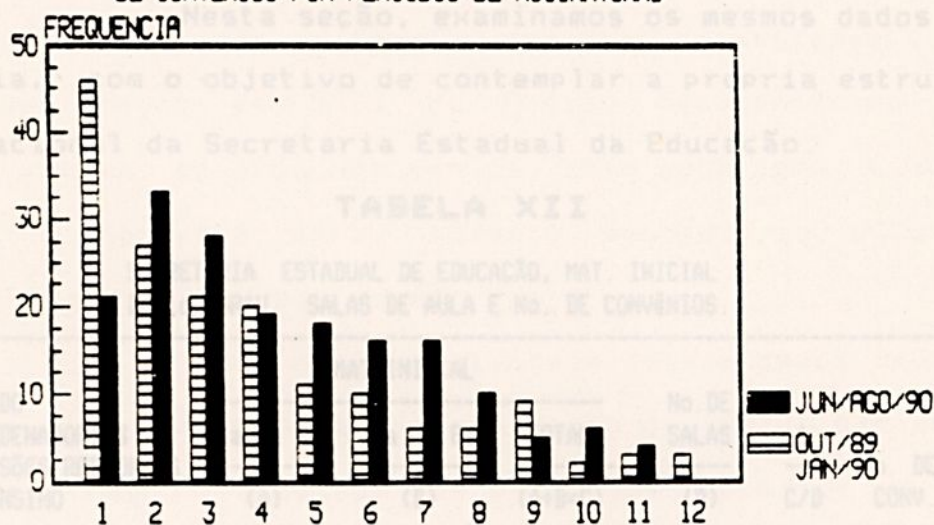
FONTES: SEADE, 1989, 1990 e ATPCE, 1990.

Pelos dados contidos na Tabela XI, constata-se que, do total de convênios celebrados com municípios da Região Administrativa de Ribeirão Preto, 68,5% deles foram assinados nos meses de outubro a dezembro de 1989 e janeiro de 1990, o que representou 27,5% do total para o período, contra 31,5% de junho a agosto de 1990, equivalentes a 12,5% dos convênios assinados naquelas datas. Esta prevalência do número de convênios nos primeiros

meses de implantação também ocorreu na Região de São José dos Campos, porém de forma menos significativa.

GRÁFICO VII

REGIÕES ADMINISTRATIVAS E DISTRIBUIÇÃO
DE CONVENIOS POR PERÍODOS DE ASSINATURAS



FONTES: SEADE, 1988 e ATPCE, 1990,

LEGENDA PARA AS REGIÕES ADMINISTRATIVAS

- | | | | |
|------------------------|--------------------------|--------------|-------------|
| 1- Ribeirão Preto | 2- São José do Rio Preto | 3- Campinas | 4- Sorocaba |
| 5- Presidente Prudente | 6- Marília | 7- Araçatuba | 8- Bauru |
| 9- S. J. dos Campos | 10- Reg. Metropolitana | 11- Registro | 12- Santos |

Como se pode observar no Gráfico VII, exceto na Região de Sorocaba, onde houve um ligeiro equilíbrio, nas demais regiões ocorreu o inverso, isto é, uma intensificação do número de convênios às vésperas do primeiro turno eleitoral, com maior significância nas Regiões de São José do Rio Preto, Campinas, Presidente Prudente, Marília, Araçatuba e Bauru.

A DISTRIBUIÇÃO DOS CONVÊNIOS NAS DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO

Nas considerações anteriores adotamos, como base para análise de dados, as Regiões Homogêneas, Regiões Administrativas e Regiões de Governo.

Nesta seção, examinamos os mesmos dados por outra via, com o objetivo de contemplar a própria estrutura organizacional da Secretaria Estadual da Educação.

TABELA XII

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO, MAT. INICIAL
DO 1o. GRAU, SALAS DE AULA E No. DE CONVÊNIOS.

ESTADO COORDENADORIAS DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO	MAT. INICIAL			No. DE SALAS (D)	1 C/D	No. DE CONV.
	1a. A 4a.	5a. A 8a.	TOTAL			
	(A)	(B)	(A+B=C)			
Estado	2762270	2441906	5204176	69122	75,5	340
COGSP	1285520	1078005	2363525	28170	84,0	8
CEI	1476750	1363901	2840651	40952	69,5	332
DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO						
RIBEIRÃO PRETO	228501	195083	423584	6065	70,0	62
S. J. DO RIO PRETO	107560	109559	217119	3532	61,5	66
CAMPINAS	389508	358631	748139	10078	74,0	49
SOROCABA	193059	162097	355156	4918	72,0	39
P. PRUDENTE	73283	81105	154388	2634	58,5	29
MARILIA	75919	78284	154203	2605	59,0	25
ARACATUBA	58017	64310	122327	1878	65,0	22
BAURU	74304	66332	140636	2324	60,5	16
S. J. DOS CAMPOS	157533	140706	298239	3941	76,0	14
DREs (Capital) (*)	1285520	1078005	2363525	28170	84,0	8
REGISTRO	24409	23429	47838	838	57,0	7
SANTOS	94657	84365	179022	2139	83,5	3
TOTAIS	2762270	2441906	5204176	69122		340

FONTES: CIE e ATPCE, 1990. Não inclui salas de escolas unidocentes.

(*) Dados unificados das 7 (sete) Delegacias Regionais de Ensino que compõem a COGSP: DRE Cap.1, Cap.2, Cap.3, Norte, Leste, Sul e Oeste.

Seguindo a mesma linha de raciocínio que adotamos nas páginas anteriores, podemos afirmar que, se entre os objetivos da Secretaria Estadual de Educação figurasse o de resolver os problemas do déficit de salas, falta de vagas e acúmulo de turnos, segundo dados dos seus próprios órgãos técnicos de apoio, ela deveria ter direcionado a sua ação de forma a atender, primeiramente, os municípios ligados às DREs da Região Metropolitana. Em seguida, viriam as DREs de Santos, São José dos Campos, Campinas e Sorocaba para, somente depois, as DREs de Ribeirão Preto e São José do Rio Preto.

A expressividade desses dados, quando estudamos o processo de municipalização de ensino nas DREs, parece confirmar a ausência de critérios técnicos e, no limite, a submissão destes a interesses políticos específicos, dentro das instâncias decisórias da própria Secretaria.

Quanto a isso, parece não haver nenhuma grande contradição quando é sabido e notório que as indicações para as funções de Delegados de Ensino, tanto a nível das Delegacias de Ensino quanto das DREs, são sustentadas por prefeitos e deputados com interesses localizados. Basta lembrar que, no governo Quéricia, foram abolidos os processos de consultas e eleições para essas funções e, quando realizadas, nem sempre foram consideradas, ao contrário do que fora instituído no governo Montoro.



Em todas as cidades onde os prefeitos promoveram "consultas" e debates sobre o tema, para validarem a idéia dos convênios, os Delegados de Ensino -- local e regional -- desempenharam papel assessor importante na estratégia de convencimento dos professores e diretores de escola, cabendo ao executivo local realizar o mesmo em relação aos vereadores.

Igualmente, se utilizarmos para análise as datas de assinaturas, todas as evidências de direcionamento dos convênios ficam caracterizadas.

TABELA XIII

**DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO E DISTRIBUIÇÃO
DOS CONVÊNIOS POR DATAS DE ASSINATURAS.**

DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO	PERÍODOS/DATAS			TOTAIS
	OUT/DEZ/89	JAN/MAI/90	JUN/AGO/90	
RIBEIRÃO PRETO	32	11	19	62
S.J. DO RIO PRETO	14	18	34	66
CAMPINAS	11	10	28	49
SOROCABA	12	8	19	39
PRESIDENTE PRUDENTE	5	6	18	29
MARÍLIA	7	2	16	25
ARAÇATUBA	5	1	16	22
BAURU	4	2	10	16
S.J. DOS CAMPOS	7	2	5	14
DREs (Capital)	0	2	6	8
REGISTRO	1	2	4	7
SANTOS	2	1	0	3
TOTAIS	100	65	175	340

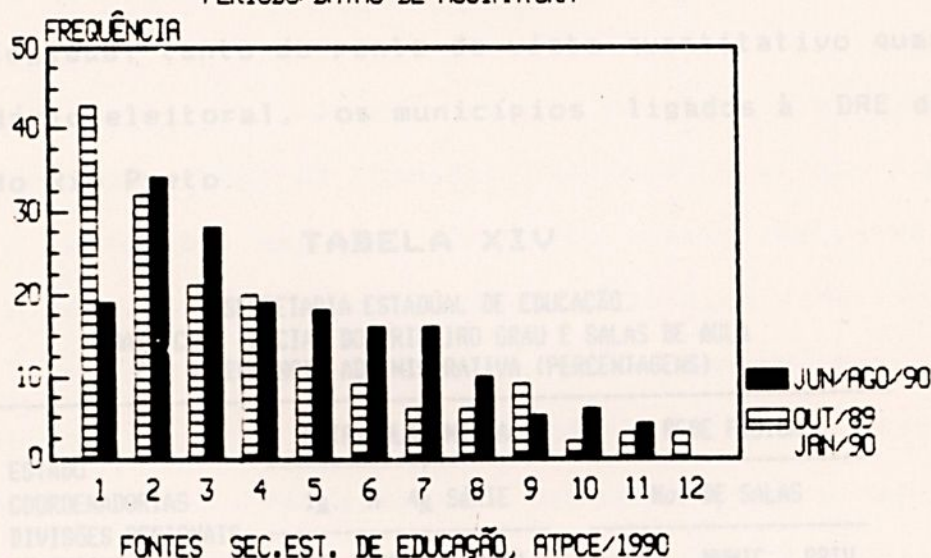
FONTES: CIE e ATPCE, 1990.

Os dados da Tabela XIII, praticamente, corroboram todas as afirmações que fizemos quanto ao

direcionamento dos convênios para determinadas regiões do Estado. Assim, as DREs de Ribeirão Preto e Santos tiveram a maior parte deles assinados nos meses imediatamente próximos ao lançamento do programa, enquanto as demais tiveram a maioria dos municípios, sob suas jurisdições, conveniados nos meses mais próximos das eleições estaduais.

GRÁFICO VIII

DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO E
DISTRIBUIÇÃO DE CONVÊNIOS POR
PERÍODO/DATAS DE ASSINATURA



LEGENDA PARA AS DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO

- | | | | |
|------------------------|--------------------------|--------------|-------------|
| 1- Ribeirão Preto | 2- São José do Rio Preto | 3- Campinas | 4- Sorocaba |
| 5- Presidente Prudente | 6- Marília | 7- Araçatuba | 8- Bauru |
| 9- S. J. dos Campos | 10- Reg. Metropolitana | 11- Registro | 12- Santos |

Também quando procedemos, no Gráfico VIII, a uma análise relacionada à distribuição dos convênios a

partir da unificação das datas de assinaturas em dois períodos mais amplos repete-se o mesmo perfil das regiões administrativas, isto é, apenas as DREs de Ribeirão Preto e São José dos Campos receberam mais convênios no início do programa do que durante toda a sua execução.

A novidade do Gráfico VIII, em relação à situação anterior, é o fato de, nas DREs, ficar mais caracterizado, ainda, o equilíbrio -- aqui traduzível como empenho -- da Secretaria da Educação em atender de forma privilegiada, tanto do ponto de vista quantitativo quanto do calendário eleitoral, os municípios ligados à DRE de São José do Rio Preto.

TABELA XIV

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO.
MATRÍCULA INICIAL DO PRIMEIRO GRAU E SALAS DE AULA
POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA. (PERCENTAGENS)

ESTADO COORDENADORIAS DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO	MATRÍCULA INICIAL			REDE FÍSICA		
	1ª. A 4ª SÉRIE			No. DE SALAS		
	EST.	MUNIC.	PRIV.	EST.	MUNIC.	PRIV.
Estado	78,0	10,0	12,0	58,5	14,0	27,5
COGSP	71,0	15,5	13,5	51,0	15,0	34,0
CEI	71,0	15,5	13,5	65,0	13,0	22,0
DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO						
SANTOS	66,5	18,0	15,5	47,0	20,5	32,5
CAMPINAS	85,0	4,0	11,0	60,0	17,0	23,0
DREs (Capital)	71,0	15,5	13,5	51,0	15,0	34,0
RIBEIRÃO PRETO	88,0	2,0	10,0	64,5	13,5	22,0
SOROCABA	91,5	1,0	7,5	68,5	12,5	19,0
BAURU	86,5	2,0	11,5	66,5	10,5	23,0
ARACATUBA	91,0	---	9,0	69,5	10,0	20,5
S. J. DOS CAMPOS	83,0	5,5	11,5	62,5	10,0	27,5
MARÍLIA	92,5	---	7,5	74,0	8,5	17,5
P. PRUDENTE	94,5	---	5,5	78,5	8,0	13,5
S. J. DO RIO PRETO	91,5	0,5	8,0	75,0	7,5	17,5
REGISTRO	96,0	---	4,0	91,0	2,5	6,5

FONTE: CIE, 1990.

conforme demonstramos. Finalmente, na Tabela XIV, na página anterior, observa-se que nas DREs de Santos, da Capital, de Campinas e São José dos Campos, o tamanho da rede física estadual (número de salas), quando comparado às redes municipais e privadas, é menor que nas demais DREs.

Isto resulta numa necessidade de absorção pelas administrações locais de grandes encargos com a manutenção de redes próprias e uma expansão da rede privada de ensino nas cidades onde o perfil econômico não indique riscos.

Os mesmos dados revelam que as redes municipais das DREs de Santos, Campinas, Capital, Ribeirão Preto e Sorocaba, seguidas de perto pelas de Araçatuba, Bauru e São José dos Campos, são as mais significativas.

Tanto no caso do tamanho das redes municipais, quanto da participação destas na matrícula inicial de 1a. a 4a. série do primeiro grau, é necessário dizer que os dados atribuídos às DREs reportam muito mais às características das cidades-sedes das Regiões Administrativas e das DREs.

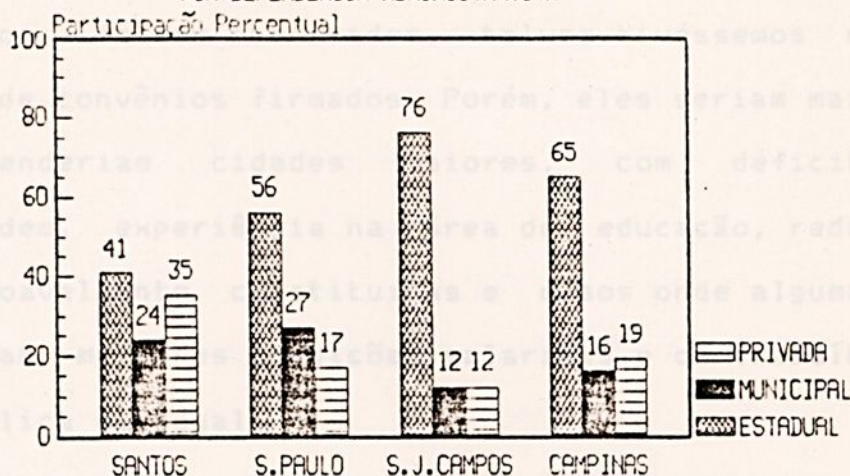
Isso só reforça a idéia de que houve equívoco na distribuição dos recursos, de forma dispersa, pelos pequenos municípios das diferentes regiões, quando todos os dados indicam que é nas cidades de médio e grande porte que os problemas educacionais são acentuados e têm levado algumas administrações municipais e a iniciativa privada a suprirem uma demanda por vagas cada vez maior,



conforme demonstramos, no Gráfico IX, em relação às cidades de Santos, São Paulo, São José dos Campos e Campinas.

GRÁFICO IX

MATRÍCULA INICIAL DE 1a. A 4a. SÉRIE
POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA



FONTE: CIE, 1990.

Se, da parte dos planejadores do programa de municipalização, tivessem prevalecido preocupações dessa natureza, é possível afirmar que seria mais proveitoso e, ao mesmo tempo, menos arriscado que a ação da Secretaria fosse direcionada para as regiões de governo, regiões administrativas e DREs cujos municípios tivessem problemas educacionais de tal magnitude que, ao se configurarem como prioritários sobre os demais, os credibilizassem a pleitear os convênios.

Assim, se todos os municípios do Estado ou a maioria, como foi o caso, se candidatassem, haveria critérios técnicos de fácil aplicação, começando por alguns dos indicadores que utilizamos neste trabalho e a exigência

de um mínimo de experiência na área, como a existência de estrutura administrativa adequada, rede física e estatuto do magistério público municipal, aplicação correta dos 25% dos recursos da educação determinados constitucionalmente, entre outros.

É razoável supor que se esses, ou alguns desses critérios, fossem observados, talvez tivéssemos um número menor de convênios firmados. Porém, eles seriam mais amplos e atenderiam cidades maiores, com déficits educacionais idem, experiência na área de educação, redes municipais razoavelmente constituídas e casos onde algumas delas apresentam melhores condições salariais e de trabalho que a rede pública estadual.

Procedendo dessa forma e participando de eventos específicos sobre o tema^(*), onde pudemos discutir os problemas da municipalização com prefeitos e representantes das administrações municipais, chegamos a.

(*) "Encontro Estadual de Educação/74" realizado em São Paulo em 23/07/74, organizado pela Associação Paulista de Municípios e União dos Vereadores do Estado de São Paulo.

"Seminários Integrados de Desenvolvimento Municipal", realizados em São Paulo, de 23 a 25/07 de 1974, e organizados pela Associação Paulista de Municípios.



CAPÍTULO VI

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse trabalho, pretendeu-se discutir a idéia geral de Municipalização do Ensino e, de forma mais específica, o processo desencadeado no Estado de São Paulo a partir da publicação do Decreto 30.375, de 10/09/1989.

Embora as evidências todas de que dispúnhamos apontassem para um inevitável risco de instrumentalização política dos convênios, durante a execução da nossa pesquisa evitamos assumir posições maniqueístas, do tipo ser "a favor" ou "contra", ao mesmo tempo em que procuramos o equilíbrio desejável -- embora não tenhamos certeza de êxito pleno -- entre a descrição, pura e simples, e as opiniões pessoais.

Procedendo dessa forma e participando de eventos específicos sobre o tema^(*), onde pudemos discutir os problemas da municipalização com prefeitos e representantes das administrações municipais, chegamos a,

(*) "Encontro Estadual de Educação/91" realizado em São Paulo em 05/07/91, organizado pela Associação Paulista de Municípios e União dos Vereadores do Estado de São Paulo.
"Seminários Integrados de Desenvolvimento Municipal", realizados em São Paulo, de 23 a 26/07 de 1991, e organizados pela Associação Paulista de Municípios.



pelo menos, duas conclusões de natureza diferente, entre tantas outras possíveis.

A primeira delas é a que, praticamente, confirma a irreversibilidade constitucional, no sentido de um envolvimento, cada vez maior, dos municípios no gerenciamento e manutenção dos sistemas de ensino fundamental, em regime de cooperação com os governos estaduais.

Todo o arcabouço constitucional, sobretudo no que diz respeito à reforma tributária, em que pese as tentativas mudancistas pelo recente "emendão", apontam para o município como a instância administrativa que terá maiores condições de desenvolver esforços capazes de melhorarem os níveis de atendimento do setor educacional no país.

A segunda conclusão significa que, embora pareça impossível a qualquer iniciativa piorar os indicadores educacionais do país, de tão degradados, não se pode comentar sem ressalvas a experiência desenvolvida no Estado de São Paulo.

As evidências de que houve prevalência da perspectiva local sobrepondo-se às necessidades mais gerais do sistema educacional paulista, decididamente, não contribuem para a validação da idéia municipalista.

Ao contrário do que consta no Decreto e do que foi apregoado quando da sua divulgação, não encontramos, do que nos foi possível analisar, elementos que possam ser



tomados como contribuição, desse processo, na luta pela autonomia dos municípios.

Verificamos sim que, com exceção de alguns poucos casos, a adesão aos convênios se deu muito mais pela fragilidade política e financeira dos municípios, do que pela desgastada tese da tão desejada autonomia.

Se havia uma declarada intenção em reduzir-se o tamanho "paquidérmico" do Estado, estamos, pela via da municipalização levada a efeito em São Paulo, correndo o risco prodigioso de vermos criados inúmeros "paquidermezinhas" configurados nas administrações municipais, com poderes e responsabilidades ampliados.

A ocorrência dessas falhas, mesmo quando considerado apenas o número de convênios assinados, ao nosso ver, talvez tivesse implicação menor se a Secretaria não tivesse elegido como prioridade na implantação do programa os itens que prevêm construções, reformas e ampliações.

Face aos dados que estudamos, às várias entrevistas que realizamos e ao perfil de notório empreendedor que se criou em torno da figura do ex-governador Quéricia, parece-nos lícito afirmar que, até quando pretendeu demonstrar alguma preocupação com a área social, o governo estadual o fez optando pela sua face mais marcante, isto é, a das obras visíveis.

Apesar das tentativas com a implantação da Jornada Única e ampliação do Ciclo Básico, não promoveu nenhuma grande mudança nas condições salariais e de trabalho



dos professores que permitissem esperanças de mudanças qualitativas na situação de ensino e no ato pedagógico propriamente dito.

Também questionamos o argumento fartamente utilizado da livre anuência pelos municípios interessados. Conforme demonstramos em diferentes momentos, é preciso relativizar-se a questão da autonomia "idealizada", quando a comparamos às condições reais que os municípios, sobretudo os menores, realmente têm para tanto.

Este argumento pode ter servido para o Estado eximir-se da responsabilidade de, sem abolir os princípios de cooperação, participação, etc, presentes no Decreto e nos discursos oficiais, agir cooperativamente com as cidades onde os problemas educacionais são mais graves e buscar resolvê-los, dentro do próprio projeto de municipalização.

Não seria melhor e mais produtivo, em termos globais, para o sistema educacional paulista, que o governo estadual tivesse criado condições objetivas de aproximação e cooperação com as prefeituras das Regiões Metropolitana, de Santos, São José dos Campos e Campinas e, com os mesmos recursos, dispersos por 340 municípios conveniados, investido na redução dos problemas daquelas regiões?

Além das idéias mais gerais, discutidas acima, entre os vários aspectos negativos que identificamos, destacamos os seguintes:



- os convênios não levaram em conta as peculiaridades dos municípios;

- as áreas de atuação priorizadas pela Secretaria -- construção, reformas e ampliações -- dificultaram a participação de municípios com problemas de natureza diversa;

- as características econômicas da maioria das cidades conveniadas, que se incluem entre as de menores capacidades financeiras, podem significar diferentes níveis de comprometimento na execução dos projetos;

- a inoperância e/ou inexistência das Comissões Municipais de Educação;

- os convênios, em última instância, representaram apenas um repasse burocrático de recursos, não cumpridos rigorosamente, para que os municípios ficassem responsáveis por atividades antes afetas ao governo estadual;

- a inexistência, ou o não cumprimento, de um cronograma para liberação de recursos e de indexadores para reajustes automáticos das parcelas podem ter limitado os possíveis ganhos no custo final das obras;

- a aparente inexistência de critérios, ou a não obediência e flexibilização dos mesmos, com vistas a ajustá-los a interesses políticos menores, como o de cooptação de apoios políticos para o processo eleitoral que se avizinhava;

- os indícios de instrumentalização política dos convênios, com vistas a beneficiar determinadas regiões em detrimento de outras com maiores déficits educacionais;

- finalmente, a possibilidade concreta de condicionamento à execução final dos convênios de Municipalização via adesão ao



ao T.C.I. - Termo de Cooperação Intergovernamental.

Através do T.C.I., o Estado constrói e equipa escolas em áreas cedidas pelos municípios e estes se encarregam da manutenção e contratação dos recursos humanos, passando as novas escolas, construídas por essa via, a integrarem a rede municipal de ensino.

Se isto efetivamente vier a ocorrer, ficarão praticamente revogadas todas as sutilezas do Decreto 30.375/89, sobretudo no que diz respeito à garantia de que o gerenciamento pedagógico e de pessoal continuariam sendo responsabilidade do Estado.

Outras questões e objeções poderiam, também, ser levantadas mas, certamente, o assunto merecerá novos estudos e um acompanhamento interessado por outros pesquisadores. Contudo, não queremos cometer aqui os que os ingleses, metaforicamente, chamam de "jogar fora o bebê com a água do banho".

Discretamente, porém de forma irreversível, ao nosso ver, o atual governo estadual, pela sua Secretaria de Educação, tem atuado no sentido de levantar todas essas informações.

De imediato, ao tomar posse, suspendeu a assinatura de novos convênios e condicionou a liberação das parcelas finais a vistorias feitas, no local da obra, por técnicos da Secretaria, bem como ao cumprimento de

determinadas exigências de um cronograma físico e financeiro pré-estabelecido.

Paralelamente, tem sido possível acompanhar pelos Editais publicados que, ao contrário do que ocorreu com a política de municipalização, o atual governo estadual tem priorizado suas ações na grande São Paulo, onde se registra o maior déficit de salas de aulas do Estado.

Esses sinais, a aplicação das sugestões feitas pelo Núcleo Estratégico de Gestão, o acatamento das reações e sugestões feitas pelos municípios e pelas entidades, que propõem mais liberdade e flexibilidade na celebração dos convênios, além do estabelecimento de novos procedimentos pela atual Secretaria, sugerem a perspectiva de uma reparação daquilo que foi mal conduzido pelos governos anteriores.

Nesse caso, cumpre maior responsabilidade ainda tanto pelo que o Estado de São Paulo representa em termos de liderança para os demais Estados, quanto pelo fato de ser aqui que se encontra instalada -- apesar dos pesares -- a maior e mais eficiente rede pública de ensino do país.

Tanto mais para que, nessa enorme tarefa a que se propôs -- "passar a escola pública a limpo" -- o novo governo desempenhe um papel pedagógico, no sentido de demonstrar as possibilidades de uma educação laica, gratuita e de boa qualidade, gerida de forma cooperativa pelo Estado e municípios.



REFER Dessa forma, "passar a escola pública a limpo" terá sido um exemplo de ação administrativa, daqueles que há muito o país se ressentia, e não apenas mais um slogan de caráter meramente publicitário.

São Paulo: Faculdade de Educação, USP, 1988. Dissertação de Mestrado. (mimeo)

(2) ----- Analisando a municipalização do ensino. ANDE. São Paulo, v. 7, n. 13, p. 22-4, 1988.

(3) AZEVEDO, Fernando de. Novos caminhos, novas fins. São Paulo: Melhoramentos, 1988. Apud: MAIA, Eny Maria. Municipalização do ensino em São Paulo - 1979-1987: democratização ou desamparismo. São Paulo: PUC, 1989. (Dissertação de Mestrado).

(4) BARRETO, Elba S. de S. Política e educação das populações rurais. IN: MADEIRA, Felícia R., NELLO, Guiomar Namo de. Educação na América Latina: os modelos teóricos e a realidade social. São Paulo: Cortez, 1985. p. 113-59.

(5) ----- ARELARO, Lisete R.G. Municipalização do ensino: as 10 grandes teses controversas. Em Aberto. Brasília, v. 5, n. 29, p. 1-13, jan./mar., 1986.

(6) ----- O planejamento educacional e as novas demandas sociais. Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 3, n. 3, p. 36-39, jul./set., 1989.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) ARELARO, Lisete R.G. Descentralização na Lei 5.692/71: coerência ou contradição? São Paulo: Faculdade de Educação, USP, 1980. Dissertação de Mestrado. (mimeo)
- (2) ----- Analisando a municipalização do ensino. ANDE, São Paulo, v.7, n.13, p.22-4, 1988.
- (3) AZEVEDO, Fernando de. Novos caminhos, novos fins. São Paulo: Melhoramentos, 1958. Apud MAIA, Eny Marisa. Municipalização do ensino em São Paulo - 1970-1987: democratização ou descompromisso. São Paulo: PUC, 1989. (Dissertação de Mestrado).
- (4) BARRETO, Elba S. de S. Política e educação das populações rurais. IN: MADEIRA, Felícia R., MELLO, Guiomar Namó de. Educação na América Latina: os modelos teóricos e a realidade social. São Paulo: Cortez, 1985. p.115-50.
- (5) -----, ARELARO, Lisete R.G. Municipalização do ensino de 1o. grau: tese Controvertida. Em Aberto, Brasília, v.5, n.29. p.1-13, jan./mar., 1986.
- (6) ----- O planejamento educacional e as novas demandas sociais. Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v.3, n.3, p.36-39, jul./set., 1989.



- (7) BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Ensino de 1o. e 2o. graus. Pró - Município. Brasília: s.d.
- (8) CAETANO, M. et al. Regionalização e poder local. In: UNESCO. Paris, 1988. Apud. CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.74, p.11-9, agosto, 1990.
- (9) CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.74, p.11-9, agosto, 1990.
- (10) CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Equipamentos sociais, política partidária e governos locais no Estado de São Paulo (1968-1982). Campinas: UNICAMP, 1987. Dissertação de Mestrado. (mimeo)
- (11) CHIEREGATTO, Edmur A. As relações entre o governo federal e os governos estaduais: os convênios sob suspeita. Cadernos da FUNDAP, São Paulo, n.17, p.41-4. 1987.
- (12) Diário Oficial Estado de São Paulo, São Paulo, 14 de setembro, 1989. Seção I, p.1 - 3.
- (13) FERRAZ, Esther de Figueiredo. Centralização, descentralização, municipalização. Brasília: Senado Federal, UNB, 1979. p.96. (Projeto Educação, 4)

- (*)
- (14) GOVERNADOR critica os adversários de Fleury.
Folha de São Paulo, 20/07/90. p. A-5.
- (15) PMDB faz lista de de prefeitos dissidentes.
25/07/90. p. A-7.
- (16) NERI, Emanuel. Acordos com prefeitos atrapalham
Fleury. Folha de São Paulo, 05/08/90. p. A-15.
- (17) ----- Quércia obtém apoio de 107 prefeitos
a Fleury. Folha de São Paulo, 25/08/90. p. A-7.
- (18) ----- PMDB troca seus coordenadores
regionais. Folha de São Paulo, 24/10/90. p. A-8.
- (19) PARA prefeitos, Quércia discrimina oposição.
Folha de São Paulo 22/09/90. p. B-3.
- (20) QUERCISMO em Ação. Folha de São Paulo, 23/09/90, p. 2.
- (21) FERREIRA, Roger. Prefeitos do PT acusam Quércia de
negar recursos. Folha de São Paulo, 02/10/90. p. 7.
- (22) ----- Estradas garantiram votos para
Fleury. Folha de São Paulo, 01/12/90. p. A-7.
- (23) ----- Quércia ganha elites em Ribeirão
Preto. Folha de São Paulo, 01/12/90. p. A-7.
- (24) ----- Estilo caipira e verbas sustentam
PMDB no interior. Folha de São Paulo, 01/12/90.
p. A-7.

(*) Os itens de 14 a 29 referem-se a notícias veiculadas pelo jornal FOLHA DE SÃO PAULO, cujo nome foi considerado na organização alfabética adotada e não o título do artigo ou de seu autor.

- (25) O voto paulista no interior. Folha de São Paulo, 12/10/90. p.A-6.
- (26) ELEIÇÃO amplia poder político de Rio Preto. Folha de São Paulo, 14/10/90. p.A-12.
- (27) GOVERNADOR pressiona prefeitos do interior. Folha de São Paulo, 17/10/90, p. A-9.
- (28) SOUZA, Ulisses José de. Prefeito diz que fica difícil apoiar Fleury, sem receber verba estadual. Folha de São Paulo, 05/11/90. p. A-7
- (29) SÃO Paulo vai passar a escola pública a limpo. Folha de São Paulo, 06/05/1991. p. 5, Caderno 1. Publicidade.
- (30) GORZ, A. A. A crítica da divisão do trabalho. São Paulo: Martins Fontes, 1989. Apud SILVA JR, Celestino Alves da. A escola pública como local de trabalho. São Paulo: Cortez, 1990.
- (31) JUNGSMANN, Raul. Elementos para uma história da UNDIME. Educação Municipal, São Paulo, n.1, p.111-113, jun., 1988.
- (32) LEAL, Vitor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo: Alfa Ômega, 1978.
- (33) LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.74, p. 5-10, Ago.1990.
- (34) MAIA, Eny Marisa. Municipalização do ensino em São Paulo 1970-1987: democratização ou descompromisso. São Paulo: PUC, 1989. Dissertação de Mestrado. (mimeo)



- (35) ----- . A municipalização do ensino em processo: a experiência de São Paulo. ANDE, São Paulo, v.9, n.16, p.10-16. 1990.
- (36) MARTINS, Angela Maria, ALVES, Maria Leila. O Decreto 30.375/89 e suas implicações para a escola pública. ANDE, São Paulo, v.9, n.16, p.26-9. 1990.
- (37) MARTINS, Cláudio. Compêndio de finanças públicas. R. J., Forense, 1988. Apud VERAS, Maria Eudes Bezerra. Financiamento da educação pelo município: juntando pedras para a base legal. Em Aberto, Brasília, v.8, n.42, abr./jun.1989.
- (38) MELLO, Guiomar Namó de. A descentralização que vem do centro. Educação Municipal, São Paulo, n.1, p.46-59, jun., 1988.
- (39) ----- . Sobre a municipalização do ensino 1o. grau. ANDE, São Paulo, v.7, n.13, 1988.
- (40) MELCHIOR, José Carlos. O financiamento da educação no Brasil. São Paulo: EPU, 1987.
- (41) ----- . Op. cit. 1987. Apud ROMÃO, José Eustáquio. Financiamento da educação: implicações para a educação municipal. Em Aberto, Brasília, v.8, n.42, abr./jun, 1989.
- (42) ----- . O financiamento da educação no Brasil e o ensino de 1o. grau. Brasília, 1988. (mimeo)



- (43) ----- Algumas políticas públicas e o financiamento da educação na Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Em Aberto, Brasília, v.8, n.42, abr./jun, 1989.
- (44) NAGLE, Jorge. Educação e sociedade na 1a. república. São Paulo. EPU, EDUSP, 1974.
- (45) NASCIMENTO, Jorge Carvalho do. Municipalização do ensino, debate e conjuntura. Educação Municipal, São Paulo, v.2, n.5, p. 96-100, Nov., 1989.
- (46) NUNEZ, Iván. Educação e democracia: formas de participação popular. Educação Municipal, São Paulo, v.2, n.5, p. 29-34, Nov., 89.
- (47) PAIVA, Vanilda e Cesar. A questão da municipalização do ensino. Em Aberto, Brasília, v.5, n.29, p.15-8, jan./mar, 1986.
- (48) PARO, Vitor, FERRETI, Celso. Escola de tempo integral: desafio para o ensino público. São Paulo: Cortez, 1988.
- (49) PROFIS, Hanna, RONDAS, Mary Ann N. C. O desafio dos novos prefeitos. Revista CEPAM, São Paulo v.I, n.1, p. 19-30 Jan./Mar, 1990.
- (50) QUÉRCIA, Orestes. Municipalismo, como condição para a democracia. São Paulo: Cidade Press, 1986.



- (51) RIBEIRO, Vitória Maria B. A questão da qualidade do ensino nos planos oficiais de desenvolvimento da educação: 1955 a 1980. Melhoria da qualidade de ensino - um conceito a serviço de um projeto político. Em Aberto, Brasília v.10, n.43 p. 8-44, out./dez., 1989.
- (52) ROMÃO, José Eustáquio. Financiamento da educação: implicações para a educação municipal. Em Aberto, Brasília, v.8, n.42, abr./jun., 1989.
- (53) SANDER, B. Management and administration of educational systems: major issues and trends. Paris, UNESCO - IIEP, 1988. Apud. CASASSUS, Juan. Op. cit.
- (54) SARLES, Margareth J. Maintaining political control through parties the Brazilian strategy. Comparative Politics, v.15, n.1, p.51, out. 1982. Apud CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Op. cit.
- (55) SÃO PAULO. CIE - Centro de Informação Educacional. Anuário estatístico da educação do estado de São Paulo-1990. São Paulo, Secretaria Estadual de Educação, 1990. (mimeo).
- (56) ----- São Paulo em Temas - Educação. São Paulo, IGC, 1990.
- (57) ----- CEPAM. Avaliação sobre a situação das comissões de educação dos municípios - 1991. IN: Programa de Modernização do Sistema Educacional do Estado de São Paulo Sub - projeto: Municipalização do Ensino Fundamental. 1991. (mimeo)

- (58) ----- SEMINÁRIO ESTADO/MUNICÍPIO NA EDUCAÇÃO.
Seminário Regional, 1988. (mimeo)
- (59) SEADE. Informe Demográfico. São Paulo, 1986, v.18.
- (60) ----- . Regiões homogêneas. um estudo dos perfis
ocupacionais do interior. São Paulo, 1988.
- (61) ----- . Educação em São Paulo. uma análise regional.
São Paulo, Dez., 1989. (Coleção Realidade Paulista).
- (62) ----- . Sistema de informações SEADE. São Paulo, 1989.
- (63) ----- . São Paulo em números. projeções demográficas.
São Paulo, 1989. Parte I e II. (mimeo)
- (64) SILVA JR, Celestino Alves da. A escola pública como
local de trabalho. São Paulo: Cortez, 1990.
- (65) TEIXEIRA, Anísio. A educação e a crise brasileira.
São Paulo: Nacional, 1956.
- (66) VELOSO, Jacques R. O financiamento da educação na
transição democrática. In: MELLO, Guiomar Namo
de, org. Educação e Transição Democrática. São
Paulo: Cortez, 1987.
- (67) VERAS, Maria Eudes Bezerra. Financiamento da educação
pelo município: juntando pedras para a base legal.
Em Aberto, Brasília, v.8, n.42, abr./jun., 1989.
- (68) WINKLER, D.R. Descentralization in education: an
economic perspective. Washington, The World
Bank, 1988. Apud. CASASSUS, Juan. Op. cit.

ANEXO I

REGIÕES HOMOGÊNEAS QUANTO AO PERFIL OCUPACIONAL DA PEA, POR
REGIÕES DE GOVERNO, ESTADO DE SÃO PAULO, 1988

CONVÊNIOS POR DATAS/PERÍODOS

RES. HOMOG.	REGIÕES DE GOVERNO	OUT/DEZ/89	JAN/MAI/90	JUN/AGO/90	TOTAL
I.	Adamantina	1	1	4	6
	Avaré	1	1	3	5
	Catanduva	3	4	3	10
	Dracena	2	3	4	9
	Fernandópolis	0	1	5	6
	Itapeva	4	2	3	9
	Jales	2	3	5	10
	Lins	0	1	3	4
	Registro	1	2	4	7
	Tupã	2	0	2	4
	Voluporanga	0	3	6	9
	SUB-TOTAL	14	21	42	77
II.	Andradina	0	0	4	4
	Aracatuba	1	1	12	14
	Assis	1	2	4	7
	Barraltes	4	6	6	16
	Bauru	4	1	4	9
	Botucatu	3	0	3	6
	Itapetininga	3	3	2	8
	Marília	4	0	4	8
	Ourinhos	1	0	6	7
	Presidente Prudente	2	2	10	14
	S. J. da Boa Vista	3	3	5	11
	S. Joaquim da Barra	2	3	1	6
	S. J. do Rio Preto	4	4	13	21
	SUB-TOTAL	38	27	78	143
III.	Araraquara	8	1	2	11
	Bragança Paulista	4	1	3	8
	Franca	12	0	2	14
	Jau	0	0	3	3
	Linsira	1	3	3	7
	Ribeirão Preto	5	2	7	14
	São Carlos	3	0	3	6
	SUB-TOTAL	33	7	23	63

(Continua)

ANEXO I

REGIÕES HOMOGÊNEAS QUANTO AO PERFIL OCUPACIONAL DA PEA, POR
REGIÕES DE GOVERNO. ESTADO DE SÃO PAULO. 1980.

REG. HOMOG.	REGIÕES DE GOVERNO	CONVÊNIOS POR DATAS/PERÍODOS			
		OUT/DEZ/89	JAN/MAI/90	JUN/AGO/90	TOTAL
I.....	Adamantina	1	1	4	6
	Avaré	1	1	3	5
	Catanduva	3	4	3	10
	Dracena	2	3	4	9
	Fernandópolis	0	1	5	6
	Itapeva	4	2	3	9
	Jales	2	3	5	10
	Lins	0	1	3	4
	Registro	1	2	4	7
	Tupã	2	0	2	4
	Votuporanga	0	3	6	9
	SUB-TOTAL	16	21	42	79
II.....	Andradina	0	0	4	4
	Araçatuba	5	1	12	18
	Assis	1	2	4	7
	Barretos	4	6	6	16
	Bauru	4	1	4	9
	Botucatu	3	0	5	8
	Itapetininga	3	3	2	8
	Marília	4	0	4	8
	Ourinhos	1	0	6	7
	Presidente Prudente	2	2	10	14
	S. J. da Boa Vista	3	3	5	11
	S. Joaquim da Barra	2	3	1	6
	S. J. do Rio Preto	6	6	13	25
	SUB-TOTAL	38	27	76	141
III....	Araraquara	8	1	2	11
	Bragança Paulista	6	1	3	10
	Franca	12	0	2	14
	Jau	0	0	3	3
	Limeira	1	3	3	7
	Ribeirão Preto	5	2	7	14
	São Carlos	3	0	3	6
	SUB-TOTAL	35	7	23	65

(Continua)

ANEXO I

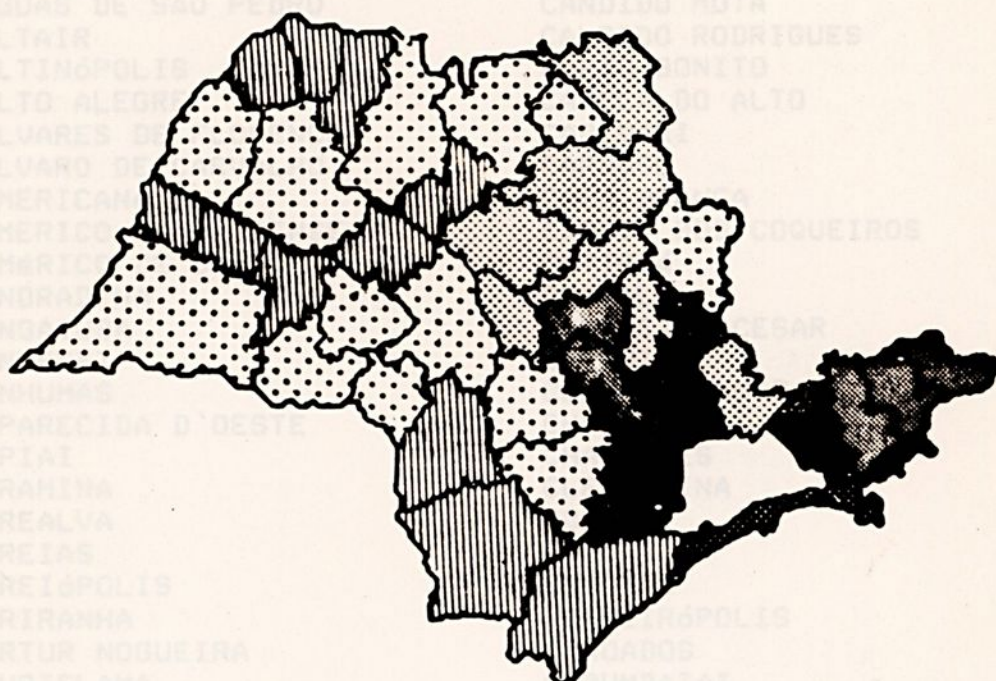
REGIÕES HOMOGÊNEAS QUANTO AO PERFIL OCUPACIONAL DA PEA, POR
REGIÕES DE GOVERNO. ESTADO DE SÃO PAULO. 1980.

REG. HOMOG.	REGIÕES DE GOVERNO	CONVÊNIOS POR DATAS/PERÍODOS			
		OUT/DEZ/89	JAN/MAI/90	JUN/AGO/90	TOTAL
IV....	Cruzeiro	2	1	3	6
	Guaratinguetá	2	0	0	2
	Piracicaba	1	1	6	8
	Rio Claro	0	0	3	3
	Taubaté	1	1	0	2
	SUB-TOTAL	6	3	12	21
V.....	Campinas	0	2	7	9
	Jundiaí	0	0	1	1
	S. J. dos Campos	2	0	1	3
	Sorocaba	1	2	6	9
	SUB-TOTAL	3	4	15	22
VI...	Caraguatatuba	0	0	1	1
	Santos	2	1	0	3
	SUB-TOTAL	2	1	1	4
REG. METROPOLITANA		0	2	6	8
	TOTAL GERAL	100	65	175	340

FONTES: SEADE, 1988 E ATPCE, 1990.

FIGURA I

REGIÕES HOMOGÊNEAS QUANTO AO PERFIL DA PEA
(REGIÕES DE GOVERNO) S.P., 1980



- | | | |
|---|--------------------------|-------------------------|
|  | Região I | TAGROP e TSERVI |
|  | Região II | TAGROP, TSERVI e TINDTR |
|  | Região III | TINDTR, TAGROP e TSERVI |
|  | Região IV | TINDTR, TSERVI e TAGROP |
|  | Região V | TINDTR e TSERVI |
|  | Região VI | TSERVI, TCONST e TINDTR |
|  | Região Metropolitana (*) | |

FONTE: SEADE, (60:27).

(*) Caracterizada pelo autor na p. 73.

ANEXO II

RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CONVENIADOS

ADAMANTINA	CAIABU
ADOLFO	CAJOBI
AGUAS DA PRATA	CAMPOS NOVOS PAULISTA
AGUAS DE LINDOIA	CANANÉIA
AGUAS DE SÃO PEDRO	CANDIDO MOTA
ALTAIR	CANDIDO RODRIGUES
ALTINÓPOLIS	CAPÃO BONITO
ALTO ALEGRE	CAPELA DO ALTO
ALVARES DE FLORENCE	CAPIVARI
ALVARO DE CARVALHO	CARDOSO
AMERICANA	CASA BRANCA
AMERICO BRASILIENSE	CÁSSIA DOS COQUEIROS
AMÉRICO DE CAMPOS	CATIGUÁ
ANDRADINA	CEDRAL
ANGATUBA	CERQUEIRA CESAR
ANHEMBI	CERQUILHO
ANHUMAS	CESÁRIO LANGE
APARECIDA D'OESTE	CHARQUEADA
APIAI	CHAVANTES
ARAMINA	CLEMENTINA
AREALVA	COLINA
AREIAS	COLOMBIA
AREIÓPOLIS	CONCHAL
ARIRANHA	CORDEIRÓPOLIS
ARTUR NOGUEIRA	COROADOS
AURIFLAMA	CORUMBATAI
AVAI	COSMORAMA
BADY BASSIT	COTIA
BALSAMO	CRAVINHOS
BARÃO DE ANTONINA	CRISTAIS PAULISTA
BARBOSA	CRUZEIRO
BARRA DO TURVO	CRUZÁLIA
BARRETOS	CUBATÃO
BARRINHA	DESCALVADO
BARUERI	DOURADO
BASTOS	DRACENA
BEBEDOURO	DUMONT
BERNARDINO DE CAMPOS	ECHAPORÃ
BILAC	ELIAS FAUSTO
BOA ESPERANÇA DO SUL	EMBU-GUAÇU
BOCAINA	ESTRELA D'OESTE
BOITUVA	ESTRELA DO NORTE
BOM JESUS DOS PERDÕES	FARTURA
BOTUCATU	FERNANDO PRESTES
BRODOSQUE	FERNANDÓPOLIS
BURI	FLORÍNEA
BURITAMA	GÁLIA
BURITIZAL	GARÇA
CACONDE	GASTÃO VIDIGAL

(Continua)

ANEXO II

RELACÃO DOS MUNICÍPIOS CONVENIADOS

GENERAL SALGADO

GLICÉRIO

GUAIMBÊ

GUAPIAÇU

GUAPIARA

GUARÁ

GUARACI

GUARANTÃ

GUARARAPES

GUAREI

GUARIBA

GUAÍRA

GUZOLANDIA

IACANGA

IACRI

IBATE

IBIRÁ

IBITINGA

IBIUNA

ICEM

IGARAÇU DO TIETÊ

IGARAPAVA

ILHA BELA

INDIANA

INDIAPORÃ

INUBIA PAULISTA

IPAUCU

IPERÓ

IPUÃ

IRACEMAPÓLIS

IRAPUÃ

IRAPURU

ITABERÁ

ITAJOBÍ

ITANHAÉM

ITAPECIRICA DA SERRA

ITAPEVA

ITAPIRÁ

ITÁPOLIS

ITAPORANGA

ITAPURA

ITARARÉ

ITARIRI

ITATINGA

ITIRAPINA

ITIRAPUÃ

ITOBI

ITU

JOANÓPOLIS

JOSÉ BONIFÁCIO

JÚLIO DE MESQUITA

JUQUITIBA

LARANJAL PAULISTA

LAVRINHAS

LEME

LENÇÓIS PAULISTA

LIMEIRA

LINDÓIA

LUCIANÓPOLIS

LUIS ANTONIO

LUPÉRCIO

LUTÉCIA

MACATUBA

MACAUBAL

MARABÁ PAULISTA

MARACÁI

MARÍLIA

MARINÓPOLIS

MARTINÓPOLIS

MATÃO

MENDONÇA

MERIDIANO

MIGUELÓPOLIS

MINEIROS DO TIETÊ

MIRA ESTRELA

MIRACATU

MIRASSOL

MIRASSOLÂNDIA

MOCÓCA

MOMBUCA

MONÇÕES

MONTE ALEGRE DO SUL

MONTE ALTO

MONTE APRAZÍVEL

MONTE AZUL PAULISTA

MONTE CASTELO

MONTE MOR

MONTEIRO LOBATO

MORRO AGUDO

NAZARÉ PAULISTA

NEVES PAULISTA

NIPOÃ

NOVA ALIANÇA

NOVA EUROPA

NOVA GRANADA

NOVA GUATAPORANGA

(Continua)

ANEXO II

RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CONVENIADOS

ITUVERAVA	NOVA INDEPENDENCIA
JAGUARIUNA	NOVA LUZITÂNIA
JALES	NOVA ODESSA
JANDIRA	NUPORANGA
JARINU	OLÍMPIA
JERIQUARA	ONDA VERDE
ORLÂNDIA	RESTINGA
OSCAR BRESSANE	RIBEIRA
OSVALDO CRUZ	RIBEIRÃO BONITO
OURINHOS	RIBEIRÃO DO SUL
OURO VERDE	RIBEIRÃO CORRENTE
PACAEMBU	RIFAINA
PALESTINA	RINCÃO
PALMARES PAULISTA	RIO DAS PEDRAS
PALMEIRA D'OESTE	RIOLÂNDIA
PANORAMA	RIVERSUL
PARAGUAÇU PAULISTA	ROSEIRA
PARAIBUNA	RUBINÉIA
PARAÍSO	SALES
PARAPUÃ	SALES DE OLIVEIRA
PARDINHO	SALESÓPOLIS
PARIQUERA-AÇU	SALMOURÃO
PAULICÉIA	SALTO DE PIRAPORA
PAULO DE FARIA	SANDOVALINA
PEDERNEIRAS	SANTA BÁRBARA D'OESTE
PEDRA BELA	SANTA BRANCA
PEDREGULHO	SANTA CLARA D'OESTE
PEDRO DE TOLEDO	SANTA CRUZ DA CONCEIÇÃO
PENÁPOLIS	SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS
PEREIRAS	SANTA CRUZ DO RIO PARDO
PERUIBE	SANTA FÉ DO SUL
PIACATU	SANTA LUCIA
PIEDADE	SANTA MARIA DA SERRA
PILAR DO SUL	SANTA MERCEDES
PINDORAMA	SANTA RITA D'OESTE
PINHALZINHO	SANTA RITA DO P. QUATRO
PIQUEROBI	SANTA ROSA DO VITERBO
PIQUETE	SANTO ANTONIO DA POSSE
PIRACAIA	SANTO ANTONIO DO JARDIM
PIRAJÚ	SANTO ANTONIO DO PINHAL
PIRAJUI	SANTÓPOLIS DO AGUAPEÍ
PIRANGI	SÃO BENTO DO SAPUCAÍ
PIRAPOZINHO	SÃO FRANCISCO
PIRASSUNUNGA	SÃO JOAQUIM DA BARRA
PIRATININGA	SÃO JOÃO DA BOA VISTA
PLANALTO	SÃO JOÃO DO PAU D'ALHO
POLONI	SÃO JOSÉ DA BELA VISTA

(Continua)

ANEXO II

RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CONVENIADOS

PONTES DE GESTAL	SÃO JOSÉ DO BARREIRO
PORTO FELIZ	SÃO JOSÉ DO RIO PARDO
PORTO FERREIRA	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
POTIRENDABA	SÃO MANUEL
PRADÓPOLIS	SÃO MIGUEL ARCANJO
PRESIDENTE EPITÁCIO	SÃO PEDRO DO TURVO
PRESIDENTE VENCESLAU	SÃO ROQUE
PROMISSÃO	SÃO SIMÃO
QUEIRÓZ	SERRA AZUL
QUELUZ	SERRANA
RAFARD	SETE BARRAS
RANCHARIA	SEVERÍNEA
REGENTE FEIJÓ	SILVEIRAS
SOCORRO	TUPI PAULISTA
SUD MENUCCI	TURIÚBA
SUMARÉ	TURMALINA
TABAPUÁ	UCHOA
TABATINGA	UNIÃO PAULISTA
TACIBA	URU
TAIACU	URUPÊS
TAPIRAÍ	VALENTIM GENTIL
TAPIRATIBA	VALPARAÍSO
TATUI	VARGEM GRANDE DO SUL
TERRA ROXA	VARGEM GRANDE PAULISTA
TORRINHA	VIRADOURO
TRÊS FRONTEIRAS	VISTA ALEGRE DO ALTO

FONTE: ATPCE-Secretaria Estadual de Educação. 1990.



