

UNIVERSIDADE DE SOROCABA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Valdelice Borghi Ferreira

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM SOROCABA:
ABERTO PARA BALANÇO**

Sorocaba/SP

2003

Valdelice Borghi Ferreira

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM SOROCABA:
ABERTO PARA BALANÇO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Sandano

Sorocaba/SP

2003

Ficha Catalográfica

F444p Ferreira, Valdelice Borghi
O processo de municipalização de ensino em Sorocaba : aberto para balanço / Valdelice Borghi Ferreira. -- Sorocaba,SP, 2003.
128 f. : il.

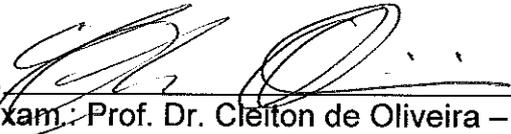
Orientador: Prof. Dr. Wilson Sandano
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Sorocaba,
Sorocaba,SP, 2003.
Inclui bibliografias.

I. Ensino - Municipalização. 2. Municipalização do ensino –
Sorocaba(SP). I. Sandano, Wilson, orient. II. Universidade de Sorocaba. III.
Título.

Valdelice Borghi Ferreira

**O processo de municipalização do ensino em Sorocaba: aberto
para balanço**

Dissertação aprovada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-
Graduação em Educação da Universidade de
Sorocaba, pela Banca Examinadora formada pelos
seguintes Professores:

Ass. 
1º Exam.: Prof. Dr. Cleiton de Oliveira – UNIMEP

Ass. 
2º Exam.: Prof. Dr. Jorge Luis Cammarano González
- UNISO

Nota: 

Para Edison,
Marcelo, Mauricio e Juliana.

Agradecimentos

São muitos os agradecimentos.

Expresso minha gratidão aos professores doutores João dos Reis Silva Júnior, José Luis Sanfelice, Luis Percival Leme Britto, Lucila Schwantes Arouca, Newton Aquiles von Zuben e Wilson Sandano, por compartilharem seu conhecimento.

Meus agradecimentos ao prof. Dr Jorge Luiz Cammarano Gonzáles, que, gentilmente, contribuiu com sugestões e comentários sempre valiosos; à profª. Ms Vânia Regina Boschetti, ao Prof. Ms João José Corrêa Sampaio e ao prof. Ms Araldo Fernandes Gardenal, pela confiança e apoio.

Sou grata a todas as pessoas que dedicaram seu tempo para que eu tivesse os elementos para o desenvolvimento do trabalho – incluo aqui os integrantes da Secretaria da Educação e Cultura e da Diretoria Regional de Ensino de Sorocaba.

Os agradecimentos vão, também, ao Prof. José Carlos Florenzano, pela parceria na Secretaria de Educação e Cultura, à Juliana Borghi Ferreira e à Mariana Borghi, pelo auxílio no constante fazer e refazer do trabalho.

Finalmente, dirijo meus agradecimentos ao Prof. Dr Wilson Sandano, pela dedicação com que acompanhou o trabalho em todos os estágios, melhorando-o ao longo do caminho.

A vida cotidiana é ao mesmo tempo aquilo que está em jogo e o teatro da luta; é preciso querer e pedir o impossível para conseguir o possível.

Henri Lefebvre

RESUMO

O trabalho analisa o processo de municipalização do ensino em Sorocaba, Estado de São Paulo, no período de 1997 a 2002. Objetiva investigar o impacto e as transformações ocorridas no cotidiano escolar da cidade, decorrentes da aplicação da nova legislação- Emenda Constitucional 14/96, Lei Federal 9.394/96 e Lei Federal 9.424/96 – sob a ótica da meta proclamada da educação para todos, a ser cumprida com base na proposta de descentralização/universalização do ensino fundamental, via municipalização.

A legislação ensejou a adesão compulsória dos municípios ao processo, com o necessário redirecionamento de suas políticas econômicas e educacionais, adequando-as às novas regras estabelecidas em nível federal.

Procurando apreender a dialética do cotidiano, a pesquisa, em sua horizontalidade, parte do estudo da realidade escolar do município, em 1996, analisando suas contradições, a existência de demanda escolar não atendida e suas razões, entre outras, o não cumprimento dos dispositivos constitucionais de utilização dos recursos financeiros prioritariamente no ensino fundamental.

Analisando a realidade educacional em sua verticalidade, a pesquisa examina o momento histórico das décadas de 1980 e 1990, no Estado de São Paulo e no Brasil. No Estado de São Paulo são estudadas algumas ações mais sistematizadas de implantação da municipalização em dois períodos: de 1984 a 1994, no governo do PMDB, e a partir de 1995, no governo do PSDB.

No primeiro período a pesquisa avalia alguns programas e projetos, entre outros, o PROFIC (Programa de Formação Integral da Criança), o PME (Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) e o PAC (Programa de Ação Cooperativa Estado-Município para Construções Escolares), que não ensejaram respostas significativas por parte dos municípios.

As ações mais incisivas vieram no período seguinte, a partir de 1995, com a implantação do programa de reforma e racionalização administrativa proposto pelo PSDB, que envolvia ações de descentralização e desconcentração de recursos e competências, informatização e reorganização da rede escolar. O programa, posto em ação pelas Delegacias de Ensino, antecipou e preparou o caminho para a municipalização no estado.

O trabalho enfoca também as discussões sobre a temática da descentralização/universalização/municipalização em nível nacional, no período do que antecede a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as orientações educacionais das agências internacionais em razão do ajuste estrutural do país às normas do capitalismo mundial.

As linhas centrais que nortearam a elaboração das novas determinações legais são encontradas na Declaração Mundial para Todos, de 1990, ratificada pela Declaração de Nova Delhi, de 1993, e no Plano Decenal de Educação para Todos, de 1993.

O recorte direcionado ao estudo do município apresenta a opção de Sorocaba pelo modelo alternativo de municipalização gradativa, através da construção de novas escolas e ampliação de centros de educação infantil, em bairros periféricos, com demanda escolar não atendida. O processo de municipalização foi iniciado em 1998 e implementado durante os anos seguintes.

A análise da realidade escolar em 2002 aponta para algumas tendências, em resposta às questões propostas: De que maneira as redes de ensino se adequaram à nova legislação? Como foi e está sendo equacionado o problema da demanda escolar? Quais foram as alterações ocorridas no cotidiano escolar? As alterações geraram descontinuidades? Como está sendo desenvolvida a relação municipalização/privatização do ensino obrigatório? A legislação e a prática estão direcionadas à descentralização e/ou desconcentração? A municipalização, como uma modalidade de descentralização, possibilitou a universalização do ensino fundamental, proposta pelo governo federal?

Lista de Gráficos

Gráfico I	– Município de Sorocaba 1996 – Total geral de alunos.....	19
Gráfico II	– Distribuição dos alunos de E. Fundamental –1996.....	19
Gráfico III	– Distribuição dos alunos de E. Médio – 1996.....	20
Gráfico IV	– Distribuição dos alunos do Ensino Supletivo (E. F.) – 1996.....	20
Gráfico V	– Distribuição dos alunos do Ensino Supletivo (E.M.) – 1996.....	21
Gráfico VI	– Distribuição dos alunos de Educação Infantil – 1996.....	21
Gráfico VII	– Distribuição dos alunos de Educação Especial –1996.....	22
Gráfico VIII	– Município de Sorocaba - 2002 -Total geral de alunos.....	86
Gráfico IX	– Distribuição dos alunos – Ensino Fundamental –2002.....	87
Gráfico X	– Distribuição dos alunos – Ensino Médio – 2002.....	87
Gráfico XI	– Distribuição dos alunos – EJA – Ensino Fundamental-2002.....	88
Gráfico XII	– Distribuição dos alunos – EJA – Ensino Médio –2002.....	88
Gráfico XIII	– Distribuição dos alunos – Curso Normal – 2002.....	89
Gráfico XIV	– Distribuição dos alunos - Educação Profissional – 2002.....	89
Gráfico XV	– Distribuição dos alunos - Educação Infantil – 2002.....	90
Gráfico XVI	– Distribuição dos alunos - Educação Especial – 2002.....	90

Lista de Tabelas

Tabela I	– Município de Sorocaba- 1996 - Total geral de alunos.....	19
Tabela II	– Distribuição dos alunos de E. Fundamental – 1996.....	19
Tabela III	– Distribuição dos alunos de E. Médio – 1996.....	20
Tabela IV	– Distribuição dos alunos do Ensino Supletivo (E. F.) – 1996.....	20
Tabela V	– Distribuição dos alunos do Ensino Supletivo (E.M.) – 1996.....	21
Tabela VI	– Distribuição dos alunos de Educação Infantil – 1996.....	21
Tabela VII	– Distribuição dos alunos de Educação Especial – 1996.....	22
Tabela VIII	– Município de Sorocaba- 1996 -Total de Escolas.....	23
Tabela IX	– Distribuição dos Alunos da Rede Estadual – 1996.....	24
Tabela X	– Distribuição dos Alunos da Rede Municipal – 1996.....	28
Tabela XI	– Distribuição dos Alunos da Rede Particular – 1996.....	29
Tabela XII	– Estado de São Paulo - Educação Infantil - Matrícula Inicial.....	36
Tabela XIII	– Estado de São Paulo – Ensino Fundamental.....	40
Tabela XIV	– Estado de São Paulo - Ensino Médio – Matrícula inicial.....	44
Tabela XV	– Estado de São Paulo - Ensino Médio – Taxa de participação.....	44
Tabela XVI	– Estado de São Paulo - Ensino Fundamental – Evolução da Matrícula Inicial na Rede Pública 1994 -1999.....	47
Tabela XVII	– Estado de São Paulo - Ensino Fundamental - Evolução da Matrícula Inicial por Rede de Ensino - 1996-2002.....	48
Tabela XVIII	– Estado de São Paulo - Ensino Fundamental - Percentual das Matrículas em relação à rede de ensino.....	48
Tabela XIX	– Município de Sorocaba - Taxa de Natalidade.....	85
Tabela XX	– Município de Sorocaba - 2002 - Total geral de alunos.....	86
Tabela XXI	– Distribuição dos alunos - Ensino Fundamental – 2002.....	87
Tabela XXII	– Distribuição dos alunos – Ensino Médio – 2002.....	87
Tabela XXIII	– Distribuição dos alunos – Educação de Jovens e Adultos – Ensino Fundamental – 2002.....	88
Tabela XXIV	– Distribuição dos alunos – Educação de Jovens e Adultos – Ensino Médio – 2002.....	88
Tabela XXV	– Distribuição dos alunos – Curso Normal – 2002.....	89
Tabela XXVI	– Distribuição dos alunos - Educação Profissional – 2002.....	89

Tabela XXVII	– Distribuição dos alunos - Educação Infantil – 2002.....	90
Tabela XXVIII	– Distribuição dos alunos - Educação Especial - 2002.....	90
Tabela XXIX	– Município de Sorocaba – 2002 - Total de Escolas – 2002.....	91
Tabela XXX	– Município de Sorocaba – dados comparativos - E. Fundamental...96	
Tabela XXXI	– Município de Sorocaba- Taxa de Aprovação - E. Fundamental.....	97
Tabela XXXII	– Município de Sorocaba- Taxa de Reprovação - E. Fundamental....	97
Tabela XXXIII	– Município de Sorocaba- Taxa de Abandono - E. Fundamental.....	98

Lista de Siglas

APASE – Sindicato de Supervisores do Magistério no Estado de São Paulo
APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CB - Ciclo Básico
CEESO – Centro Estadual de Ensino Supletivo de Sorocaba
CEFAM – Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério
CEE – Conselho Estadual de Educação
CEI – Centro de Educação Infantil
CENP – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas
CIE – Centro de Informações Educacionais
CME – Conselho Municipal de Educação
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPP – Centro do Professorado Paulista
DE – Delegacia de Ensino
DESO – Delegacia de Ensino de Sorocaba
EEPGR - Escola Estadual de Primeiro Grau Rural
EEPGR(E) - Escola Estadual de Primeiro Grau Rural de Emergência
FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESP – Fundo de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
MEC – Ministério da Educação
PAC – Programa de Ação Cooperativa Estado-Município para Construções Escolares
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROFIC – Programa de Formação Integral da Criança

REM – Responsáveis pela Educação no Município
SEAD – Secretaria de Administração de Sorocaba
SEADE – Fundação Estadual de Análise de Dados
SEC – Secretaria da Educação e Cultura de Sorocaba
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI – Serviço Social da Indústria
SME – Sistema Municipal de Ensino
UDEMO - Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do
Estado de São Paulo
UNDIME – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UPCME – União Paulista de Conselhos Municipais de Educação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 O COTIDIANO ESCOLAR DE SOROCABA –1996.....	18
2 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO: OS DIVERSOS CAMINHOS.....	34
2.1 O Estado de São Paulo: o cenário da municipalização – 1º Ato.....	36
2.2 O Estado de São Paulo: o cenário da municipalização – 2º Ato.....	43
2.3 O Brasil: definindo os caminhos.....	50
2.3.1 As novas regras.....	57
3 O MUNICÍPIO DE SOROCABA: O CAMINHO ALTERNATIVO.....	66
3.1 Estudos iniciais.....	66
3.2 A municipalização gradativa – implantação da proposta.....	78
3.3 A continuidade do processo de municipalização.....	81
4 O COTIDIANO ESCOLAR DE SOROCABA – 2002.....	85
4.1 A municipalização do ensino: continuidades e rupturas.....	92
5 CONCLUSÃO	115
REFERÊNCIAS	120

INTRODUÇÃO

A temática da municipalização do ensino ganhou centralidade na década de 90, sobretudo após a adesão compulsória dos municípios ao processo, com a promulgação, em 1996, de legislação federal que garantiu sua implementação em todo o país: Emenda Constitucional nº 14/96, Lei nº 9394/96 e Lei 9424/96.

A nova legislação deu concretude às idéias e proposições de grupos representativos governamentais e da sociedade civil; traduziu-se como resposta às pressões de agências financeiras internacionais, que coordenaram o programa de ajuste estrutural do país, incluindo programas sociais para sua sustentação; definiu, ainda, os caminhos para o cumprimento da meta proclamada da educação para todos, direcionada à universalização do ensino fundamental, por meio da descentralização das ações, via municipalização do ensino.

As regras estabelecidas pelo poder central não deixaram muitas opções aos governos municipais; entretanto, geraram reações e respostas diferenciadas em razão da necessidade de adequação de suas políticas econômicas e educacionais às normas legais, gerando, assim, uma nova realidade escolar.

Nesse contexto, a pesquisa teve como objetivo a análise de algumas questões relacionadas às políticas públicas educacionais, tendo como foco a municipalização do ensino em Sorocaba, Estado de São Paulo, no período de 1997, quando foram iniciados os estudos para a implementação do processo, até 2002. Particularmente, pretendeu-se investigar o impacto e as possíveis transformações geradas com a aplicação da nova legislação no município, analisando o processo de municipalização do ensino, sob a ótica da descentralização/universalização do ensino fundamental.

. O tema investigado partiu do pressuposto de que a condição de existência dos homens determina o fazer educacional, ou seja, que a educação é interdependente do movimento histórico, produzido social e contraditoriamente. Assim, as práticas e concepções relativas à educação são produzidas pelos homens, com base numa luta ideológica, que expressa determinadas condições materiais e sociais de existência.

A pesquisa privilegia o cotidiano educacional de Sorocaba em vários momentos, considerando-se que, pesquisar o cotidiano não deve ser apenas uma

pretensão pragmática e positivista, uma constatação do real, sem explorar suas possibilidades. Para além da constatação, torna-se necessário apreender a dialética desse cotidiano para que se possa transformá-lo (LEFEBVRE, 1989).

No estudo do cotidiano constata-se a diversidade de relações sociais existentes, relações que são simultâneas, mas que possuem diferentes temporalidades, isto é, não são contemporâneas. A coexistência dessas relações simultâneas, mas historicamente datadas (não contemporâneas), geram contradições, que criam momentos de transformações, de descontinuidades na realidade, (LEFEBVRE, 1981). Pretendeu-se, assim, no resgate desse cotidiano, apreender sua dialética e analisar algumas contradições existentes na realidade escolar de Sorocaba, bem como as possíveis transformações ocorridas.

A pesquisa apoiou-se em fontes primárias, bibliográficas, bem como na experiência pessoal, enquanto participante do processo de municipalização atuando em órgãos estaduais e municipais e em conselho gestor – Conselho Municipal de Educação de Sorocaba. O tema é significativo no contexto educacional do momento e seu estudo poderá contribuir para a compreensão do processo de municipalização, bem como para abrir espaço para o encaminhamento de novas questões/soluções objetivando o aperfeiçoamento ou redefinição das diretrizes atuais. Poderá, também, contribuir para o estudo de alguns aspectos educacionais da cidade, registrando as transformações ocorridas no período indicado, bem como para a sistematização de fontes educacionais em Sorocaba, uma vez que sua dispersão é um problema que dificulta a pesquisa sobre a história educacional da cidade.

É necessário registrar que todo o referencial numérico e estatístico refletiu o possível dentro da realidade existente. A coleta de dados foi complexa; as informações são fragmentadas em diferentes redes e órgãos locais ou centrais (administração estadual e federal); inexistente uma estrutura que possibilite a aglutinação de dados referentes ao município; há disponibilização de dados MEC/INEP, via internet, o mesmo não acontecendo com o CIE/SEESP (Centro de Informações Educacionais/Secretaria da Educação do Estado de São Paulo), que centraliza as informações dos municípios. Acrescente-se a esses fatores as conseqüências previsíveis ocasionadas pelas diferentes metodologias utilizadas pelo Censo Escolar (MEC) e o IBGE, para a coleta de dados e agrupamento em faixas etárias.

Tendo como norte o objetivo proposto a pesquisa, no primeiro capítulo, teve como ponto de partida o estudo do cotidiano educacional de Sorocaba em 1996, no momento histórico que antecedeu o início da implantação sistemática do processo de municipalização do ensino no país, procurando identificar sua diversidade e constatar a possível coexistência de relações historicamente diferenciadas. Analisou suas contradições, a existência de demanda escolar não atendida e suas razões, entre outras, o descompromisso no cumprimento das determinações constitucionais, de priorização do ensino fundamental.

O segundo capítulo objetivou o acompanhamento do processo de municipalização, procurando datá-lo, analisando seus elementos políticos, sociais, legais, elementos que têm uma história anterior. A contextualização facilitará a compreensão dos fatores geradores da implementação da municipalização e possibilitará o acompanhamento de sua evolução. Nesse capítulo estuda-se a implantação do processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo, a partir de 1984. Esse processo foi analisado em dois momentos. O primeiro abrange os anos de 1984 a 1994, quando foram realizadas suas ações iniciais, apoiadas em forte retórica municipalista. O segundo momento corresponde aos anos de 1995 a 2002. Essa periodização se justifica pelo fato de que no ano de 1995, início de novo governo, foram praticadas ações mais incisivas, que reestruturaram o ensino público estadual, preparando o caminho para a municipalização que seria efetivada nos anos seguintes. Esboçou-se, também, um estudo da realidade brasileira nas décadas de 80 e 90, focalizando o tema do trabalho em seus aspectos políticos, administrativos, legais, observando as pressões de grupos instituídos internamente, pressões externas ao país, os diferentes interesses e as diferentes óticas de visualização da problemática da descentralização, municipalização e universalização do ensino.

O terceiro capítulo abordou a implantação do processo de municipalização do ensino em Sorocaba, em 1998, acompanhando a participação e a reação dos atores nele envolvidos e a definição do modelo alternativo adotado pelo município. Poderá, também, ser visualizada a continuidade do processo nos anos seguintes a 1998.

O quarto capítulo apresentou o cotidiano escolar de Sorocaba em 2002, procurando compreendê-lo e, na medida do possível, explicá-lo (Lefebvre, 1981). As primeiras leituras sobre a municipalização do ensino em Sorocaba são resultantes da análise possível da realidade, privilegiando o enfoque proposto, da oferta da

educação para todos, entendida como universalização do ensino obrigatório, por meio da descentralização/municipalização do ensino. As transformações ocorridas no cotidiano escolar possibilitaram algumas reflexões sobre a realidade educacional que está sendo gerada, com possíveis novas contradições e contradições não resolvidas.

Finalmente, a pesquisa realizada possibilitou o desvelamento de algumas tendências que foram se delineando ao longo do período estudado, resultantes do processo de municipalização do ensino em Sorocaba. A municipalização é um processo, sujeito a correções de rumo, e com indicações de que poderá ser irreversível no país. Enquanto processo, não esteve e nem estará "fechado para balanço", mas, sim, aberto para outros estudos que poderão analisar outras vertentes do tema.

1 O COTIDIANO ESCOLAR DE SOROCABA: 1996

Procurei fazer da vida cotidiana um objeto de meditação filosófica.

Henri Lefebvre

O estudo do cotidiano educacional de Sorocaba, no ano de 1996, proporciona a possibilidade de investigação da cotidianidade de que fala Lefebvre, em suas múltiplas dimensões. Desvela um mundo a ser explorado, conhecido e permite acompanhar as modificações que nele ocorreram. Para isso, necessário se faz um recorte apontando para os anos anteriores à efetiva municipalização do ensino, enfocando apenas alguns aspectos mais relevantes para o presente tema.

Nos anos 90 Sorocaba passou por um considerável aumento populacional. Os dados do Censo de 1991, constataram uma população de 379.006 habitantes. Através do processo de contagem rápida, em 1996 a população foi estimada em 431.561 habitantes¹. A Taxa de Natalidade do município apresentava uma pequena diminuição em relação aos anos anteriores: 20,53 em 1994, 20,57 em 1995 e 19,45 em 1996.² No período de 1980 a 1991 a Taxa Geométrica de Crescimento Anual foi de 3,12%, sendo de 3,02% no período de 1991 a 2000. Nesse último período o Estado de São Paulo apresentou taxa de 1,82%.³

A demanda escolar, em crescente expansão, não foi acompanhada pela oferta de vagas em escolas públicas, em todos os níveis e modalidades de ensino. As redes públicas, estadual e municipal, coexistiam, mas em realidades bastante diversas.

O município de Sorocaba contava com 142.303 alunos, matriculados nas três redes de ensino. (Tabela I) Esse total estava distribuído nos três níveis de ensino: Infantil, Fundamental e Médio, incluindo as modalidades de Suplência I (1ª a 4ª série), Suplência II (5ª a 8ª série) e Suplência correspondente ao Ensino Médio, bem como Educação Especial. O Ensino Técnico Profissionalizante era ministrado concomitantemente ao Ensino Médio; os componentes da parte diversificada do currículo eram direcionados às habilitações oferecidas pela escola, disciplinadas por legislação federal e estadual, diversificada conforme o curso. Havia também a Habilitação Específica para o Magistério (HEM), oferecido em cursos com duração de quatro anos.

¹ Fonte: IBGE-Sorocaba.

² Fonte: Fundação SEADE. A taxa refere-se ao número de nascimentos em cada mil habitantes.

³ Fonte: Fundação SEADE.

Tabela I - Município de Sorocaba -1996 - Total geral de alunos

	Alunos	Percentagem de participação(%)
Rede Estadual	93.765	65,89
Rede Municipal	27.723	19,48
Rede Particular	20.815	14,63
Total	142.303	100,00

Fonte: Conselho Municipal de Educação – Comissão Especial de Demanda Escolar no Município de Sorocaba – 1996



De acordo com os dados obtidos a rede estadual de ensino responsabilizava-se pelo atendimento da grande maioria das matrículas, com exceção da Educação Infantil, atendida exclusivamente pelas redes municipal e particular. Os dados estão demonstrados nas tabelas e gráficos de II a VII.

Tabela II – Sorocaba –1996 - Distribuição dos alunos de Ensino Fundamental

E. Fundamental	Alunos	Percentagem de participação (%)
Estadual	73.070	81,86
Municipal	4.412	4,95
Particular	11.777	13,19
Total	89.259	100,00

Fonte: Conselho Municipal de Educação - Comissão Especial de Demanda Escolar no Município de Sorocaba - 1996

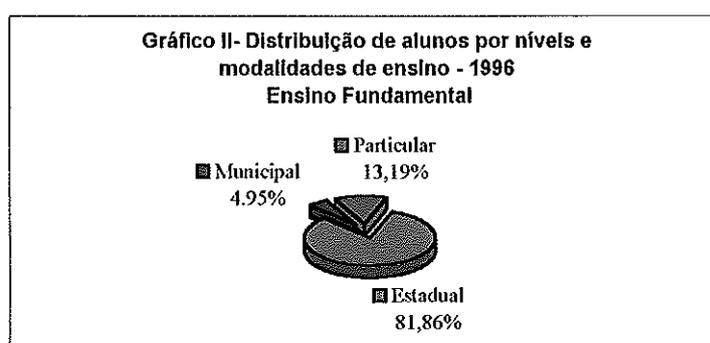
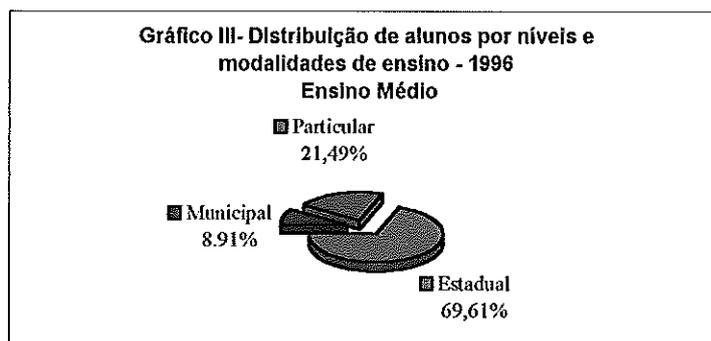


Tabela III – Sorocaba – 1996 - Distribuição dos alunos de Ensino Médio

E. Médio	Alunos	Percentagem de participação(%)
Estadual	17.678	69,61
Municipal	2.262	8,91
Particular	5.457	21,48
Total	25.397	100,00

Fonte: Conselho Municipal de Educação – Comissão Especial de Demanda Escolar no Município de Sorocaba - 1996

**Tabela IV – Sorocaba – 1996 - Distribuição dos alunos do Ensino Supletivo (E. Fundamental).**

Supletivo - Suplência I e II *	Alunos	Percentagem de participação(%)
Estadual	2.192	41,37
Municipal	2.223	41,96
Particular	883	16,67
Total	5.298	100,00

* Educação de Jovens e Adultos (EJA)

Fonte: Conselho Municipal de Educação – Comissão Especial de Demanda Escolar no Município de Sorocaba - 1996

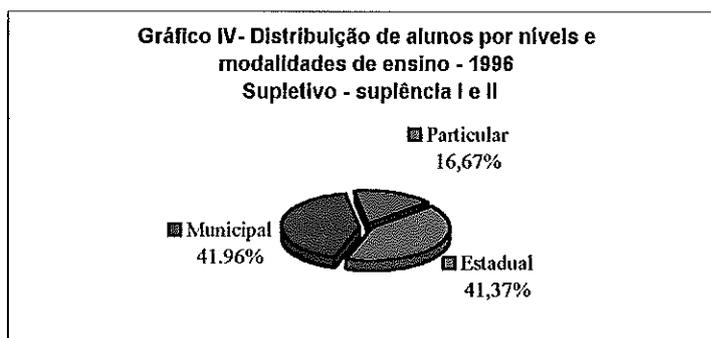


Tabela V – Sorocaba – 1996 - Distribuição dos alunos do Ensino Supletivo (Ensino Médio)

Supletivo – E. Médio	Alunos	Percentagem de participação(%)
Estadual	561	46,10
Municipal	194	15,94
Particular	462	37,96
Total	1.217	100,00

Fonte: Conselho Municipal de Educação – Comissão Especial de Demanda Escolar no Município de Sorocaba - 1996

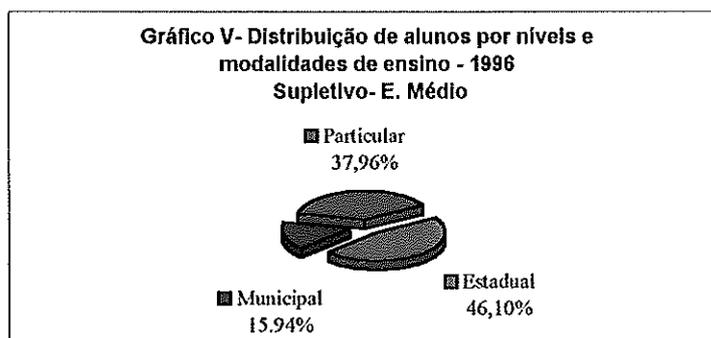


Tabela VI – Sorocaba – 1996 - Distribuição dos alunos de Educação Infantil

Educação Infantil	Alunos	Percentagem de participação(%)
Estadual	-----	0
Municipal	18.596	90,56
Particular	1.939	9,44
Total	20.535	100,00

Fonte: Conselho Municipal de Educação – Comissão Especial de Demanda Escolar no Município de Sorocaba - 1996

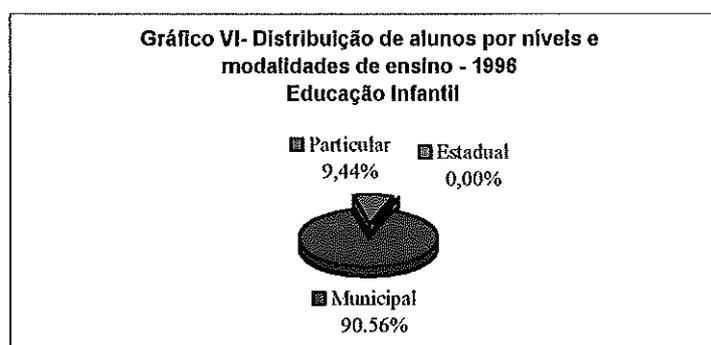
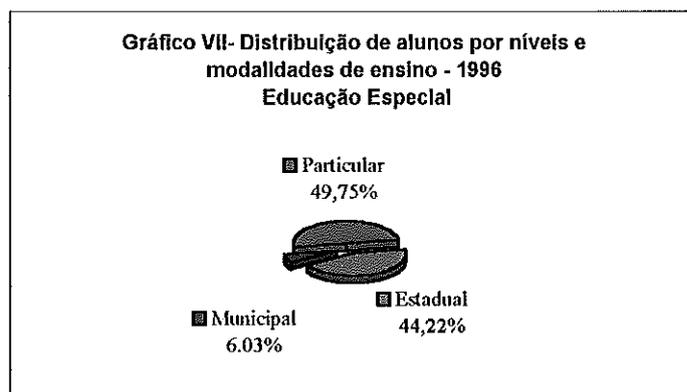


Tabela VII – Sorocaba – 1996- Distribuição dos alunos de Educação Especial

Educação Especial	Alunos	Percentagem de participação(%)
Estadual	264	44,22
Municipal	36	6,03
Particular	297	49,75
Total	597	100,00

Fonte: Conselho Municipal de Educação – Comissão Especial de Demanda Escolar no Município de Sorocaba – 1996



A rede estadual destacava-se no atendimento ao ensino fundamental, seguindo a tendência da maioria dos municípios paulistas, com uma percentagem de 81,86% de participação nas matrículas, enquanto a rede municipal atendia apenas 4,95% do total. A situação se repetia no ensino médio, com participação de 69,6% da rede estadual nas matrículas e de 8,91% da rede municipal.

A rede particular apresentava taxas de participação nas matrículas superiores às do município: 13,19% no ensino fundamental e 21,48% no ensino médio.

Os alunos, no total de 142.303, estavam matriculados em 216 escolas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, das três redes de ensino. A rede estadual de ensino vinculada à Secretaria de Estado da Educação era formada por 86 escolas de ensino fundamental e médio, um Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAM) e um Centro Estadual de Ensino Supletivo (CEESO), totalizando 88 unidades escolares. Incluídas nesse número estavam 12 escolas agrupadas, rurais e emergenciais, com classes multisseriadas. Ainda considerando a rede estadual, Sorocaba contava com duas escolas técnicas (ETEs) vinculadas ao Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico.

Tabela VIII – Município de Sorocaba-1996 - Total de Escolas

Estaduais	SEE (1)	86
	CEFAM (2)	01
	CEESO (3)	01
	ETES (4)	02
Municipais	E. Fundamental e Médio	05
	Centros de Educação Infantil	79
	Creches da Vizinhança	08
Particulares		34
Total		216

Fonte: Diretoria Regional de Ensino de Sorocaba

(1) Secretaria de Estado da Educação

(2) Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério – SEE

(3) Centro Estadual de Ensino Supletivo – SEE

(4) Escolas Técnicas – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico.

O gerenciamento das unidades escolares subordinava-se às Delegacias de Ensino, que, juntamente com outras 10 Delegacias de Ensino da IV Região Administrativa, tinham como órgão de intermediação junto a Secretaria da Educação de São Paulo, a Divisão Regional de Ensino. Todas as decisões, orientações centralizavam-se na Secretaria de Estado da Educação, e eram encaminhadas via COGSP (Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo); CEI (Coordenadoria de Ensino do Interior), CENP (Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas) e FDE (Fundação para o Desenvolvimento da Educação). A Divisão Regional de Ensino tornou-se mero apêndice administrativo, extinto no primeiro dia do governo Covas, em 1995, iniciando o processo de descentralização e desconcentração no setor educacional estadual, fortalecendo a posição das Delegacias de Ensino.

No município de Sorocaba as escolas da rede estadual estavam subordinadas à 1ª e à 2ª Delegacias de Ensino⁴. A 1ª Delegacia de Ensino abrangia as regiões Centro, Sul, Sudeste e Sudoeste do município; a 2ª Delegacia de Ensino abrangia as regiões Centro, Norte, Nordeste e Noroeste. As regiões com maior densidade demográfica, com população de baixa renda, alto índice de natalidade e maior rotatividade concentravam-se na 2ª Delegacia de Ensino. No Ensino Fundamental essa Delegacia abrigava 43.204 alunos, apresentando a média de

⁴ Em 1988, a então Delegacia de Ensino de Sorocaba, foi dividida, sendo instituídas a 1ª e 2ª Delegacias de Ensino. Em 1999 foram reunificadas com a denominação de Diretoria Regional de Ensino.

38,54 alunos/classe; a 1ª Delegacia concentrava 29.866 alunos, com média de 35,63 alunos/classe. Nas duas Delegacias de Ensino, estavam matriculados 93.765 alunos. (Tabela IX).

Tabela IX – Sorocaba – 1996 - Distribuição dos Alunos na Rede Estadual

		Alunos
E. Fundamental	1ª a 4ª série	36.555
	5ª a 8ª série	36.515
	Total	73.070
E. Médio	regular	13.485
	H.E.M.	1.238
	Profissionalizante	156
	ETES	2.799
	Total	17.678
Supletivo	Suplência II – 5ª a 8ª série	2.192
	Suplência E. Médio	561
	Total	2.753
Educação Especial		264
	Total	93.765

Fonte: Diretoria Regional de Ensino

A distribuição irregular da população nos bairros contribuía para que muitas escolas concentrassem uma clientela escolar superior à sua capacidade de atendimento. Constatou-se que treze escolas apresentavam médias de alunos/classe oscilando entre 39,23 a 44,20⁵, médias elevadas considerando-se como padrão o número de 35 alunos/classe. O número de escolas era insuficiente para atender a demanda e muitas passaram a funcionar em quatro turnos, com o previsível prejuízo pedagógico: apenas na 2ª Delegacia de Ensino, no início de 1996 havia 07 escolas operando em quatro turnos, nas regiões norte e leste (Éden e

⁵ Na 2ª DE- Escolas e média de alunos/classe. EEPG “Antonio Padilha” (39,18); EEPG “Prof Dyonisio Vieira (42,28); EEPG “João C. de Camargo Pires (44,20); EEPG “Profª Genésia Izabel (Mencacci (39,05); EEPG “Prof Joaquim Izidoro Marins” (40,54); EEPG “Profª Beatriz Caixeiro Del Cistia” (40,67); EEPG “Pq. Vitória Regia (40,71); EEPG “Prof. Ezequiel M. Nascimento” (39,97); EEPG “Profª Jordina Amaral Arruda” (39,27). Na 1ª DE – EEPG “Antonio Vieira Campos” (41,48); EEPG “Dr Julio P. de Albuquerque” (42,65); EEPG “Otávio Novaes de Carvalho” (39,23); EEPG “Prof. José Odin de Arruda” (39,29).

Cajuru).⁶

O CEFAM funcionava em prédio alugado, no Asilo Santa Cruz, região central da cidade e o CEESO ocupava prédio cedido pela Prefeitura Municipal de Sorocaba. As duas Escolas Técnicas ofereciam habilitações técnicas, atendendo alunos de Sorocaba e região, e apresentavam média de 31 alunos/classe. (Fonte: Delegacia de Ensino de Sorocaba)

Havia ainda um tipo diversificado de escola pública, no cotidiano escolar de Sorocaba. Eram escolas que geralmente funcionavam em prédios municipais, mas administradas e subordinadas às Delegacias de Ensino – as EEPGR, EEPGR(E), classes unidocentes e multisseriadas, instaladas em áreas rurais, em pequenos núcleos populacionais. O professor, além do ensino, encarregava-se também da faxina e da merenda escolar, quando havia. As instalações deixavam muito a desejar. Algumas não possuíam iluminação adequada (natural ou não), lousas, material didático, água corrente e esgoto. Entre outras, podem ser citadas como escolas com condições físicas totalmente inadequadas, a EEPGR(E) Bairro do Rosário, EEPGR(E) Bairro Campininha, EEPGR Bairro Monte Verde, EEPGR(E) Bairro Mato Dentro e EEPGR Bairro dos Martins(antiga). Os alunos não dispunham de transporte regular para as escolas mais próximas e com melhores condições, e viam-se, contingencialmente obrigados a nelas permanecerem.

Com o início da reorganização das escolas em 1996, algumas foram extintas, como as dos Bairros Campininha, Martins e Olaria. Os alunos foram encaminhados às escolas mais próximas, com transporte custeado pela Prefeitura Municipal. Outras foram extintas em anos posteriores. Complementando o quadro apresentado pela rede estadual, havia, ainda, classes de CB a 4ª série, anexadas à escolas estaduais, funcionando em prédios cedidos pela Prefeitura Municipal, em bairros rurais, como Novo Eldorado e Vila Tupã.

Cumprе destacar que em relação ao Ensino Médio, a rede estadual tinha condições de oferecimento de vagas aos concluintes das 8ª séries do ano anterior à matrícula aos retidos na 1ª série do Ensino Médio. Oferecia ainda mais 10% do

⁶ EEPG “Rev. Ovídio Antonio de Souza”-Jd N. Esperança; EEPG “Prof. Jorge Madureira”-Jd Guaíba; EEPG “Prof. José Quevedo”-Cajuru; EEPG “Dr Gualberto Moreira”-Éden; EEPG “Prof. Francisco Cocco”-Éden; EEPG “Profª Guiomar Camolesi de Souza”-Jd Maria Eugênia e EEPG “Profª Zélia Dulce de Campos Maia”-Pq São Bento.

número total de vagas, porcentagem reservada aos alunos oriundos da rede particular. Não havia salas suficientes para instalação de classes de Ensino Médio, pois, a prioridade era o Ensino Fundamental, obrigatório, de acordo com o artigo 208 da Constituição Federal de 1988. A superlotação das classes e a falta de vagas eram constantes, como foi demonstrado.

Em 1997, do total de 88 escolas administradas pela Secretaria de Estado da Educação, apenas 26 possuíam capacidade física, embora limitada, para funcionamento desse nível de ensino, que, em sua quase totalidade funcionava no período noturno.

A rede municipal de ensino contava com 79 Centros de Educação Infantil, 08 Creches da Vizinhança, 05 escolas de Ensino Fundamental e Médio e classes do Curso Alfa Vida, de alfabetização de jovens e adultos.

As unidades escolares tinham sua administração fortemente centralizada na Secretaria da Educação e Cultura. Internamente, tinham como norma um Regimento Comum a todas as escolas. O Conselho Municipal de Educação, criado em 1994, apenas em 1998 pôde assumir suas funções deliberativas e normativas, com a instituição do Sistema Municipal de Ensino.

A rede municipal atendia, juntamente com a rede particular, parte das crianças na faixa etária de 0 a 06 anos, nos Centros de Educação Infantil⁷ e nas Creches da Vizinhança⁸.

Grande parte dos CEIs se apresentava em mau estado de conservação, necessitando de reformas urgentes e de ampliação. Documento do Conselho Municipal de Educação, de 1996, evidencia que “a rede física de Educação Infantil está necessitando de reforma e ampliação, além da construção de novos prédios.

Alguns destes já foram previstos em orçamentos anteriores mas ainda não

⁷ O atendimento às crianças na pré-escola teve início em 1954, com a instalação do primeiro parque infantil (Vila Hortência); a primeira creche foi inaugurada em 1981 (Jd Maria do Carmo). As denominações se modificaram, e com a integração das creches e pré-escolas, em 1995, as unidades passaram a ser identificadas como Centros de Educação Infantil.

⁸ As Creches da Vizinhança foram criadas em alguns pontos da cidade, com o objetivo de atender as mães que trabalhavam em suas proximidades. Funcionavam em casas alugadas, algumas em condições inadequadas para acolher crianças pequenas, como ausência de espaços para brincar e espaços cobertos, casa assobradadas dificultando a movimentação (CV III, Vergueiro e CV VII, Av. Afonso Vergueiro); outras antigas e sem manutenção (CV II, R. Comendador Oetterer). Vinculadas à Secretaria da Cidadania, mas com pessoal docente e administrativo vinculado à Secretaria de Educação e Cultura, foram por esta incorporadas a partir de 1997, com a redistribuição das crianças a outras unidades próximas à suas residências.

foram executados". (SOROCABA(SP), 1996a, p.7).⁹

No ano de 1996 a rede municipal cobria 90,56% das matrículas nesse nível de ensino e a rede particular 9,44%. O governo estadual já havia cessado o atendimento à pré-escola, passando os alunos para o município, através de convênios iniciados já na década de 80.

Apesar da grande demanda não atendida, nesse ano havia 844 vagas não preenchidas e oferecidas em constantes sorteios públicos¹⁰. Podem ser apontadas como razões para a existência das vagas: CEIs construídos em zonas centrais ou em bairros com pouca demanda; diminuição do número de nascimentos em bairros de classe média; famílias que, por razões econômicas, mudaram-se das regiões mais centrais para as periféricas; vagas em escolas muito distantes da moradia da criança.

Quanto ao Ensino Fundamental e Médio, a rede municipal era representada por apenas cinco escolas¹¹. Em 1996, o então Instituto Educacional Matheus Maylasky, mantido pela FEPASA (Ferrovia Paulista S/A), através de convênio, passou a ser administrado pela Prefeitura Municipal e, fundindo-se com a Escola Supletiva Presidente Roosevelt, Unidade II, foi denominado Escola Municipal Matheus Maylasky.

A Prefeitura Municipal de Sorocaba mantinha ainda o Curso Alfa Vida, Suplência I (1ª a 4ª série), atendendo jovens a partir de 14 anos, sem limite superior de idade. O curso funcionava em diversos bairros, em salas disponibilizadas pelos Centros de Educação Infantil, escolas estaduais ou outras entidades interessadas no programa de alfabetização de adultos.

A rede municipal contava com 27.723 alunos distribuídos conforme Tabela X.

⁹ SOROCABA. Conselho Municipal de Educação. Comissão Especial: Plano Municipal de Educação-1996. O Documento relaciona as previsões de reforma, ampliação e construção constantes dos Orçamentos Municipais de 1995 e 1996, mas não executadas: Construção de 07 CEIs (um construído); ampliação de 17 CEIs. Necessidades constatadas para 1997, excluindo as já citadas: construção de 06 CEIs, ampliação de 06 CEIs e reforma geral de 05 CEIs.

¹⁰ Fonte: Secretaria de Educação e Cultura de Sorocaba.

¹¹ Escolas e ano de criação: EM Dr Getúlio Vargas – 1929; EM Dr Achilles de Almeida - 1951; EM Leonor Pinto Thomas – 1988 e EM Flávio de Souza Nogueira – 1991. A Escola Municipal Supletiva de 1º grau Presidente Roosevelt, Unidade II, funcionava no período noturno no prédio do Instituto Educacional Matheus Maylasky. Criado em 1937, como Grupo Escolar Noturno, deu origem, em 1988, à Escola Municipal Supletiva de 1º e 2º grau Leonor Pinto Thomaz.

Tabela X – Sorocaba – 1996 - Distribuição dos Alunos na Rede Municipal

Ensino Fundamental	1ª a 4ª série	2.009
	5ª a 8ª série	2.403
	Total:	4.412
Ensino Médio	regular	1.051
	profissionalizante	886
	H.E.M.	325
	Total:	2.262
Supletivo	Suplência I (1ª a 4ª série) Alfa Vida	1.397
	Suplência II 5ª a 8ª série	826
	Suplência E. Médio	194
	Total:	2.417
Educação Infantil	Creche	3.183
	Pré-escola	15.413
	Total:	18.596
Educação Especial		36
	Total:	27.723

Fonte: Secretaria de Educação e Cultura de Sorocaba

A Secretaria da Educação e Cultura de Sorocaba instituiu critérios próprios e seletivos (sorteio público)¹² para ingresso de alunos na rede municipal a partir do ano de 1989, respeitando o limite de 35 alunos por classe. De acordo com dados dessa Secretaria a média de alunos por classe no ensino fundamental, era de 35,58; no ensino médio, era de 35,90. As escolas municipais de ensino fundamental e médio estavam localizadas na região central ou próximas ao centro (à exceção da EM Flávio de Souza Nogueira)¹³, e as poucas vagas existentes eram muito disputadas. Nas mais conceituadas a proporção chegava a 50 ou mais alunos por vaga.

A rede particular de ensino era representada por 34 escolas, sendo que 17 ofereciam educação infantil. Muitas escolas de educação infantil funcionavam sem autorização, não estando contabilizadas neste total.

¹² SOROCABA. Resolução SEC/GS nº 08, de 08/03/89.

¹³ Localizada no Jardim Ferreira, região norte da cidade.

As escolas estavam subordinadas às Delegacias de Ensino e eram por elas supervisionadas. O SESI (Serviço Social da Indústria) mantinha 05 escolas com ensino fundamental e educação infantil, com supervisão própria, sendo assim consideradas como particulares. O SENAC e o SENAI mantinham cursos profissionalizantes, cursos livres, cujos alunos não estão contabilizados no total de 20.815 matrículas. (Tabela XI)

Tabela XI – Sorocaba – 1996 - Distribuição dos Alunos na Rede Particular

Ensino Fundamental	11.777
E. Médio regular e profissionalizante	5.457
Suplência I (1ª a 4ª série)	187
Suplência II (5ª a 8ª série)	696
Suplência E. Médio	462
Educação Especial	297
Educação Infantil	1.939
Total	20.815

Fonte: Diretoria Regional de Ensino de Sorocaba

Devido à falta de escolas públicas e excesso de demanda, a rede particular beneficiou-se e expandiu-se, saindo do centro e dirigindo-se aos bairros considerados nobres, com população de maior poder aquisitivo (Campolim, Sta Rosália, Trujillo), mas também expandindo-se para bairros de classe média, tradicionalmente atendidos por escolas públicas – Além Linha, Além Ponte, região oeste.

Em relação a esse cotidiano escolar existente algumas considerações podem ser feitas. No que se refere à distribuição das escolas, evidencia-se uma contradição: a maior concentração se apresentava nos bairros Vila Hortência, Além Ponte (1ª Delegacia de Ensino) e Sta Rosália, Vila Santana, Jd Maria do Carmo (2ª Delegacia de Ensino). Nessas regiões, além de escolas estaduais, havia escolas do SESI, municipais e particulares; a população apresentava maior poder aquisitivo e crescimento demográfico não representativo.

Os bairros menos favorecidos em termos de prédios escolares estavam localizados na área de abrangência da 1ª Delegacia de Ensino: Júlio de Mesquita, Brigadeiro Tobias, Jd Iporanga, Wanel Ville, Sta Bárbara; Parque São Bento, Éden, Cajuru, Jd Atílio Silvano, Parque Vitória Régia, Jd Marisa (entre Aeroporto e o Jd Luciana Maria), na área abrangida pela 2ª Delegacia de Ensino. Esses bairros apresentavam população com menor poder aquisitivo, significativo crescimento demográfico e, conseqüentemente, grande demanda escolar.

Visando minimizar o problema da demanda escolar no município, em 1996, as Delegacias de Ensino solicitaram ao governo estadual as seguintes obras: no âmbito da 1ª Delegacia de Ensino – ampliação de 04 escolas e construção de 04 novas escolas, além de um prédio próprio para o CEFAM; na 2ª Delegacia de Ensino, seriam necessárias ampliação de 08 escolas e construção de 12 novas escolas¹⁴.

Outra contradição existente, entre o técnico e o político e que despertava polêmica, relacionava-se à construção de escolas e definição de local. Conhecedores dos problemas da demanda escolar, os Supervisores de Ensino, juntamente com o Setor de Planejamento das Delegacias de Ensino, definiam os critérios técnicos a serem seguidos, que nem sempre eram considerados. As decisões sobre construção ou ampliação de prédios eram centralizadas no governo estadual, via FDE - Fundação para Desenvolvimento da Educação, como será estudado no próximo capítulo, dependendo, na maioria das vezes, de ingerências políticas regionais ou locais. Assim, algumas escolas foram construídas em locais com demanda não representativa. Uma das escolas que podem ser citadas é a construída no Bairro dos Morros, com oito salas de aula. Em 1997 atendia 171 alunos de 1ª a 4ª série; pelo Censo Escolar MEC, de agosto de 1997, constam 168 alunos. A escola, por falta de clientela, abrigou a Oficina Pedagógica da 2ª Delegacia de Ensino, tendo em 2002 apenas 121 alunos.

É necessário lembrar que o Conselho Municipal da Educação, após realização de pesquisa sobre a demanda escolar no município, elaborou um documento, em 1996, cuja conclusão especificava, que

¹⁴ 1ª Delegacia de Ensino – Ampliações - Bairros: Júlio de Mesquita, Arco-Íris, Manchester e Aparecidinha. Construções – Bairros: Júlio de Mesquita, Ipiranga, Brigadeiro Tobias; Prédio próprio para o CEFAM. 2ª Delegacia de Ensino – Ampliações – Bairros: Guaíba, Éden, Nova Esperança, Vila Formosa, Trujillo, Vila Fiori, Novo Horizonte e Vila Angélica. Construções: Atílio Silvano, Vila dos Dálmatas, São Guilherme, Parque São Bento, Santa Marina/Paineiras, Los Angeles/Pacaembu, Zulmira, Itavuvu, Vila Gomes, Mineirão/Vila Fiori/Vila Melges, Nogueira/Vila Helena e Éden.

[...] há necessidade de maior consideração aos aspectos técnicos de atendimento à demanda, durante o processo de escolha do local para construção de novos prédios escolares, por parte dos poderes públicos estaduais e municipais. Isto resultaria em melhor distribuição das escolas nos bairros, de acordo com a real necessidade (SOROCABA (SP), 1996b)¹⁵.

Outra contradição pode ser apontada, entre legislação e política educacional. Como já foi visto, até o ano de 1995, o município de Sorocaba manteve apenas quatro escolas de ensino fundamental, incorporando, em 1996, o então Instituto de Educação Matheus Maylasky. A rede municipal era responsável por apenas 4,95% das matrículas, enquanto a rede estadual atendia 81,86% e a rede particular, 13,19%. Os números caracterizavam uma realidade contraditória em relação às determinações legais existentes no que diz respeito ao ensino obrigatório. As Constituições Federais, desde 1934, estabeleciam percentuais de receitas a serem aplicadas na educação, com enfoque para o antigo ensino primário, depois fundamental.

A Constituição Federal de 1988 é muito clara a respeito: o artigo 211, parágrafo 2º, determinou a atuação prioritária do Município no ensino fundamental e na pré-escola; o artigo 212, estabeleceu a aplicação de no mínimo 25% do total da arrecadação do município na educação, assegurando a prioridade ao ensino obrigatório (1ª a 8ª séries); o parágrafo 9º do mesmo artigo assegurou a distribuição dos recursos públicos, prioritariamente ao ensino obrigatório; como reafirmação, o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinou que, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, deveriam ser empregados no mínimo 50% dos recursos previstos pelo artigo 212. Porém, nos orçamentos municipais de 1995 e 1996 não foram previstas construções, ampliações e reformas de escolas de ensino fundamental.¹⁶ Não se evidenciava no município um direcionamento de ações que poderiam ser traduzidas em aumento da oferta do número de vagas e maior atendimento da demanda escolar nesse nível de ensino.

¹⁵ SOROCABA. Conselho Municipal de Educação. Demanda Escolar no Município de Sorocaba, 1996.

¹⁶ SOROCABA. Conselho Municipal de Educação. Plano Municipal de Educação de Sorocaba, 1996.

Durante um longo período não houve descontinuidade no cotidiano descrito. Entretanto, o crescimento da população exigia novas escolas, vagas, aumento da oferta do ensino diurno para os menores de 14 anos e de vagas para o ensino médio, cuja demanda se apresentava em franca expansão. As pressões centralizavam-se no governo estadual, via Delegacias de Ensino, para onde eram dirigidas as solicitações. O governo estadual era tradicionalmente reconhecido como responsável pelo atendimento da crescente demanda escolar. A administração municipal era visualizada como responsável pela educação infantil, não apenas pela população. Documento do Conselho Municipal de Educação, de 1996 registra que

A vocação da rede municipal é a Educação Infantil [...] não só por ser nesse setor que a municipalidade marca mais claramente seu papel, mas porque propicia educação numa faixa etária crucial e com conseqüências futuras na vida dos pequenos. Deixar de atender as crianças dessa faixa etária é condená-las a ficar nas ruas até os 07 anos, porque o Estado não o faz e as escolas particulares são proibitivas para boa parcela da população (SOROCABA (SP), 1996a. p.6).

O cenário começou a modificar-se em 1996, com a implementação do projeto de reorganização das escolas estaduais, proposto em 1995 pela Secretaria de Estado da Educação, que encontrou forte resistência de pais, comunidades, professores e diretores. Entretanto, o projeto foi colocado em prática, agrupando os alunos de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries em escolas diferentes. O projeto propiciou a reorganização de 26 escolas com atendimento exclusivo de 1ª a 4ª série, sendo quatorze escolas vinculadas à 1ª Delegacia de Ensino e doze escolas vinculadas à 2ª Delegacia de Ensino. Houve possibilidade de reorganização de quatro escolas para atendimento de alunos de 5ª a 8ª série. Foram desativadas três escolas isoladas vinculadas à 2ª Delegacia de Ensino: bairros Campininha, Olaria e Martins; na 1ª Delegacia de Ensino permaneceram em funcionamento as sete escolas isoladas, EEPGR e EEPGR(E).

A reorganização das escolas estaduais antecipou e preparou o caminho para a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo, que seria efetivada no município de Sorocaba a partir de 1998. O ideário da municipalização, entretanto, já havia percorrido muitos caminhos, e constava da pauta dos governos paulistas nos anos 80, que, utilizando-se de programas e projetos, estruturaram o

cenário concomitantemente à montagem do cenário nacional para a efetivação do processo de municipalização do ensino no país.

2 A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO: OS DIVERSOS CAMINHOS

Se não for assim, como será? E se não agora, quando?

Primo Levi

Os estudos sobre descentralização/municipalização do ensino tornaram-se constantes nos debates educacionais nas décadas de 80 e 90.

Entretanto, as idéias e práticas sobre a temática não são novidade no país; antes da definição das regras nacionais em 1996, já haviam percorrido muitos caminhos.

Pode-se afirmar que a educação brasileira, em sua trajetória, foi caracterizada pela descentralização, como prática costumeira no cotidiano escolar do país. Considera-se que a descentralização foi oficializada pelo Ato Adicional de 1834, que delegou às Províncias a responsabilidade pela instrução primária gratuita, instituída pela Constituição de 1824. A oficialização da descentralização do ensino foi um reflexo da descentralização do poder, tendência que demonstrou força no período Regencial. Apesar dos questionamentos feitos por políticos e juristas sobre a desobrigação do poder central na instrução primária e secundária, este permaneceu omissivo, não tomando qualquer atitude direcionada a uma participação mais efetiva. (SUCUPIRA, 2001, p. 66).

Com o início da época republicana foi mantida a mesma estrutura educacional, passando das Províncias para os Estados a responsabilidade da educação básica.

Constatou-se, também, historicamente, a participação dos municípios brasileiros na educação, através da criação e manutenção de escolas isoladas ou urbanas, desenvolvimento de atividades de apoio aos governos provinciais e estaduais, cessão de prédios para funcionamento de escolas, cessão e pagamento de funcionários, funcionamento de escolas infantis, e, mais recentemente, instalação e manutenção de redes de ensino fundamental e médio e mesmo instituições de ensino superior.

A municipalização do ensino teve como um dos seus maiores defensores o educador Anísio Teixeira, que, na década de 50, preconizava a necessidade de reorganização da escola fundamental, que deveria ser administrada pelo poder municipal. Teixeira previa a garantia de destinação e repasse de recursos que seriam atribuídos aos municípios na proporção da população escolarizável e administrados por um conselho municipal. Argumentava que a recuperação democrática da escola pública, entre outras medidas, passaria por seu ajuste às condições e necessidades da comunidade local. (TEIXEIRA, 1953).

Também não é recente idéia de garantir e aumentar a participação do município na educação, através da vinculação de verbas. Desde 1934 as Constituições Federais destinaram à manutenção do ensino, percentuais dos impostos arrecadados pelos municípios¹⁷. A exceção fica por conta das Constituições de 1937 e 1967, elaboradas em governos ditatoriais.

Após 1969, nem mesmo a ameaça de intervenção incentivou os municípios a cumprir a legislação¹⁸. Neles, de uma forma geral, legislação e ação não caminharam juntas. Nem houve cobrança ou controle mais sério para que isso realmente acontecesse. Aqui, duas questões precisam ser pontuadas. A primeira refere-se ao fato de que, muitos municípios conscientes de suas responsabilidades educacionais, tiveram como resultado uma atuação conseqüente nessa área. A segunda questão diz respeito à falta de clareza de critérios legais, o que possibilitava a aplicação e contabilização de recursos em ações que, muitas vezes, não se constituíam em despesas com educação. Fica claro, entretanto, que o processo de descentralização, implícito, não alcançou de maneira geral o município, ficando o sistema educacional centralizado nos Estados.

¹⁷ A Constituição de 1934 estabelece que a União e os Municípios deveriam destinar 10% e os Estados 20% da renda resultante dos impostos, à manutenção e ao desenvolvimento dos sistemas educativos (artigo 15). A Constituição de 1946, em seu artigo 169, determinou que a União aplicaria anualmente, pelo menos 10% e os Estados, Distrito federal e Municípios, pelo menos 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Constituição de 1969 previa a destinação de recursos pelo município, na mesma proporção estabelecida em 1946. A Constituição de 1988 instituiu a destinação mínima de 25% das receitas municipais à educação (artigo 212); desses 25%, no mínimo 50% deveria ser aplicado em ações visando a eliminação do analfabetismo e à universalização do ensino fundamental (artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias).

¹⁸ A Emenda Constitucional de 1969, em seu artigo 15 previa a intervenção nos municípios que não aplicassem, anualmente, pelo menos 20% da receita tributária municipal, no ensino primário.

2.1 O Estado de São Paulo: o cenário da municipalização – 1º Ato

A montagem do cenário para a municipalização do ensino efetivada na década de 90, começou no Estado de São Paulo na década de 80, na pré-escola. O governo estadual iniciou a desativação gradativa de classes de pré-escola, passando-as à administração municipal por meio de convênios. O atendimento à pré-escola foi encerrado na primeira gestão do Governo Mario Covas (1995/98), como demonstram os dados abaixo.

Tabela XII – Estado de São Paulo - Educação Infantil - Matrícula Inicial

Ano	Estado	Município	Particular	Total
1984	80.568	348.396	150.711	579.675
1987	90.351	448.030	197.968	736.349
1990	71.000	542.287	172.044	785.331
1993	35.767	692.528	139.449	867.744
1995	989	748.804	161.793	911.586
1996	488	829.034	144.483	974.005
1997	-----	950.744	174.336	1.125.080

Fonte: Centro de Informações Educacionais – Série Histórica – Matrícula da Educação Básica, Estado de São Paulo, 2000.

Segundo a mesma fonte, a taxa de participação estadual em 1984 era de 13,9% contra 60,1% da municipal e 26,0% da particular. Em 1996 as taxas de participação passaram para 0,1 no Estado, 85,1% no município e 14,8% na rede particular. Em 1997 a participação estadual na educação infantil estava extinta.

A primeira fase da implantação mais sistemática da municipalização do ensino fundamental teve início no governo do PMDB (1983-1994). Ressalve-se que serão analisados apenas alguns programas e projetos de maior relevância para o presente tema.

Uma das primeiras tentativas, um pouco diferenciada, de implantação de ações conjuntas Estado-Município, foi o Programa de Formação Integral da Criança

– PROFIC- instituído pelo Decreto nº 25.469, de 09/07/86, ainda no governo Montoro. (SÃO PAULO, 1986)

De acordo com este decreto, além do objetivo principal, a melhoria da qualidade do ensino, o programa destacava a "importância do entrosamento entre as ações do Estado, dos Municípios e da comunidade dentro da proposta de regionalização e/ou municipalização de atendimento à criança do Estado de São Paulo". Os municípios poderiam participar assinando convênio com o Estado. Além do entrosamento com os municípios, evidencia-se a tentativa de desenvolvimento de ações conjuntas envolvendo outras Secretarias: Promoção Social, Saúde, Relações de Trabalho, Cultura e Esportes e Turismo, coordenadas pela Secretaria da Educação. O Programa abrangia crianças em idade pré-escolar e de 1º grau, e os projetos seriam elaborados prevendo a extensão do período de permanência na escola e o enriquecimento curricular, com programação de atividades complementares às já desenvolvidas na escola. A Secretaria de Estado da Educação repassaria recursos aos participantes.

A Prefeitura Municipal de Sorocaba participou do programa, com crianças da pré-escola e a celebração do convênio foi autorizada pela Lei Municipal nº 2.523, de 21/11/1986.

O PROFIC teve curta duração, resultados pouco significativos, que não encorajaram sua continuidade. Outros projetos e programas se sucederam ao longo do período, visando o engajamento dos municípios, com pouco sucesso.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o governo Quéricia instituiu o Programa de Municipalização do Ensino Oficial no Estado de São Paulo¹⁹.

As medidas tomadas nesse período traduzem no âmbito estadual, o recrudescimento das discussões sobre municipalização/descentralização que ocorriam em nível nacional, durante a elaboração da Constituição Federal, e em decorrência de sua promulgação em 1988 (SANDANO, 1997). As discussões envolviam segmentos representativos da sociedade civil, órgãos governamentais e traduziam interesses nacionais e internacionais sobre a temática, que serão estudadas no presente trabalho.

O decreto enfatizava a necessidade de ação integrada e cooperativa entre o Estado e as Prefeituras e, em seu artigo 2º, estabelecia como objetivo [...] "contribuir

¹⁹ Decreto nº 30.375, de 13/09/89. D.O.E. de 14/09/89.

para a expansão e melhoria do ensino e propiciar a todas as crianças condições reais de acesso à escola, assim como nela garantir sua permanência e progressão” (SÃO PAULO, 1986).

Os convênios assinados, voluntariamente, estabeleciam as seguintes áreas de atuação: construções de escolas, reformas e ampliação, manutenção de prédios escolares, merenda, material de apoio didático, aperfeiçoamento de pessoal, apoio a eventos escolares, transporte escolar, integração do currículo à realidade da escola e assistência ao aluno.

O Programa deixava visualizar as intenções, pelo menos as declaradas, de garantir ao município autonomia na resolução de seus problemas locais, assistido pelo governo estadual; de participação das lideranças institucionais e da comunidade e de desenvolvimento de ações de forma democrática.

A Exposição de Motivos do programa enfatiza a necessidade de divisão de responsabilidades e o cumprimento da participação municipal no ensino fundamental, a existência de uma crise educacional, destacando que o objetivo principal, da melhoria da qualidade da escola pública, será alcançado através do “esforço comum, cooperativo e solidário das três esferas da administração pública e da comunidade”.

A Exposição de Motivos esclarece também a conceituação governamental de municipalização:

[...] neste programa o conceito de municipalização assume uma dimensão ampla, não se confundindo com o conceito de “prefeiturização”, ou seja, a simples transferência de obrigações e responsabilidades do Estado para a Prefeitura. Ao contrário, o conceito envolve a estreita relação da escola com a realidade em suas múltiplas dimensões e, em particular, com a comunidade na qual a mesma está situada. Para tanto, o programa prevê, como já foi dito, a colaboração recíproca entre Estado e Município, respeitadas as suas posições institucionais e a ativa participação dos cidadãos (SÃO PAULO, 1986).

Visando garantir a transparência das ações, a participação comunitária, o encontro de soluções que eliminassem o excesso de burocracia, além de outros objetivos, o decreto previa a criação de uma Comissão de Educação do Município,

que, juntamente com o Prefeito Municipal, se responsabilizaria pelo desenvolvimento do programa estipulado pelo convênio.

Como toda iniciativa tomada do centro para a base, a constituição da Comissão foi praticamente determinada pelo Decreto nº 30.375/89: deveria ser composta de uma parte de representação institucional, prefixada, e uma parte variável de representação de membros atuantes da sociedade local. Aos representantes institucionais, no mínimo sete (alguns fixos, outros eleitos entre seus pares), caberia a indicação dos representantes dos segmentos da sociedade, que poderiam variar de três a cinco elementos.

Permeando todo o decreto e a exposição de motivos, são enfatizadas a importância da participação comunitária, da autonomia escolar, democratização de decisões; paradoxalmente, a própria legislação e as práticas dela decorrentes eram limitadoras de atuações e iniciativas autônomas, criativas e participativas.

Em 1993, o governo Fleury revogou o decreto anterior, instituindo o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município para Construções Escolares –PAC²⁰. As considerações e objetivos são idênticos ao decreto anterior, mas as ações são delimitadas à construção e ampliação dos prédios escolares do Estado nos municípios.

A assinatura dos convênios estabeleceria a parceria entre Governos Estadual e Municipal. Os convênios previam o repasse de recursos para o município, que doaria os terrenos para as construções. O Convênio, em sua Cláusula Segunda, estabelecia que as construções seriam efetivadas mediante ação conjunta da Secretaria Estadual de Educação, FDE (Fundação para o Desenvolvimento da Educação) e o Município, a partir do parecer apresentado pelo REM (Responsáveis pela Educação no Município); os participantes deveriam estabelecer o plano de obras, constituído pelo conjunto de obras estaduais localizadas no município. Como já foi observado anteriormente, os pareceres técnicos nem sempre eram considerados, prevalecendo muitas vezes os pedidos políticos, privilegiando determinadas localidades.

Na realidade, a ação integrada, a agilização na resolução dos problemas locais, previstas, foram dificultadas pelos procedimentos centralizadores da FDE. Dela dependiam a elaboração dos projetos, fiscalização, orientação técnica,

²⁰ Decreto nº 36.546, de 15/03/93, D.O.E. de 16/03/93.

acompanhamento, vistorias, relatórios, inclusive para liberação de parcelas de recursos necessários à construção e/ou ampliação. Nada se resolvia sem a vistoria do engenheiro designado pela FDE, que atendia vários municípios concomitantemente, o que o contribuía para que o desenvolvimento das obras não ocorresse com a rapidez prevista e necessária.

O discurso governamental municipalista, não conseguiu uma participação significativa das administrações municipais. Em 1984, dos 572 municípios do Estado de São Paulo, apenas 65 possuíam rede de escolas de ensino fundamental; em 1994, 64 municípios dos 625 existentes, davam atendimento a esse nível de ensino.

TabelaXIII - Estado de São Paulo – Ensino Fundamental

Matrícula Inicial na Rede Pública

Ano	Rede estadual	Rede municipal	Total	% de participação		Nº de mun. com rede municipal	Nº total de municípios
				estadual	municipal		
1984	3.890.022	481.751	4.371.773	89,0	11,0	65	572
1985	3.978.507	506.684	4.485.191	88,7	11,3	64	572
1986	4.098.570	512.941	4.611.511	89,2	11,1	57	572
1987	4.148.844	503.612	4.652.456	89,2	10,8	57	572
1988	4.367.283	511.102	4.878.385	89,5	10,5	63	572
1989	4.575.788	536.942	5.112.730	89,5	10,5	58	572
1990	4.711.559	557.676	5.269.235	89,4	10,6	57	572
1991	4.917.735	587.196	5.504.931	89,3	10,7	64	572
1992	5.126.570	625.706	5.752.276	89,1	10,9	67	572
1993	5.248.114	638.936	5.887.050	89,1	10,9	64	625
1994	5.280.220	646.230	5.926.450	89,1	10,9	64	625

Fonte: CIE. Municipalização – Informações básicas, 2000.

De acordo com dados do CIE, em 1994, dos 64 municípios com rede escolar de ensino fundamental, apenas oito apresentavam número relativamente significativo de alunos: Campinas (24.738), Cubatão (10.264), Guarujá (13.142),

Ribeirão Preto (8.469), Santos (19.112), S. José dos Campos (17.995), São Vicente (5.480) e São Paulo (507.070). O Município de Sorocaba registrava 3.529 alunos.

No final da gestão do governo Fleury, em 1994, o Conselho Estadual de Educação manifestou sua preocupação sobre o encaminhamento da questão da municipalização do ensino no Estado²¹. Alertava que, para o estabelecimento do regime de colaboração entre o Estado e os Municípios, previsto no artigo 211 da Constituição de 1988, alguns critérios deveriam ser observados, como: fixação de objetivos estritamente educacionais para os projetos, atuação sistemática dos municípios para suprir a ausência de tradição de consciência coletiva; adequação dos projetos às realidades locais e fixação de critérios objetivos para aplicação dos recursos. A Indicação afirmava que o próprio Conselho Estadual de Educação, legalmente, tinha competência para [...] “fixar critérios para o emprego de recursos destinados à Educação, provenientes do Estado, da União, dos Municípios ou de outra fonte, assegurando-lhes aplicação harmônica”. Tal procedimento, de acordo com a Indicação, contribuiria para a [...] “elucidação de questões referentes a despesas com educação, não apenas no âmbito municipal, mas também no estadual. Aliás, com relação a esse assunto, conselhos municipais de educação poderão suprir com eficiência a falta de uma tradição local no trato de problemas de educação”.

Em 1994 eram raros os municípios que haviam criado o Conselho Municipal de Educação. O Município de Sorocaba representou uma exceção, antecipando-se às normas estaduais, criando o CME com a aprovação da Lei nº 4.574, de 1º de julho de 1994. Posteriormente, o governo estadual estabeleceu normas para a criação dos Conselhos Municipais²².

Como reflexo das medidas parciais e tímidas tomadas sobre municipalização, até aquele momento, a lei estabelecia, em seu artigo 1º, que “os Conselhos Municipais de Educação são órgãos normativos, consultivos e deliberativos dos sistemas municipais de ensino e serão criados e instalados por iniciativa do Poder Executivo Municipal”. O mesmo artigo, no parágrafo 1º, determinava que “as funções normativas e deliberativas, de competência do CEE, só poderão ser exercidas pelos

²¹ SÃO PAULO. Conselho Estadual de Educação. Indicação CEE nº 05, de 14/12/94.

²² SÃO PAULO. Lei nº 9.143, de 09/03/95. Estabelece normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento dos Conselhos Municipais e Regionais de Educação.

CME mediante prévia delegação de competência, a partir de expressa solicitação de cada CME". Ia mais além. No parágrafo 2º, do artigo 1º, ficava estabelecido que "o Conselho Estadual de Educação fixará os critérios e condições para a delegação de competências, bem como para o funcionamento dos Conselhos Municipais".

A delegação de competências foi regulamentada com a Deliberação CEE nº 09, de 21/06/1995. Sorocaba esteve entre os três primeiros Conselhos a solicitar a delegação, juntamente com São Paulo e Socorro²³.

Nota-se que, o discurso de descentralização, municipalização, também no que se refere ao funcionamento dos Conselhos de Educação, não era traduzido em práticas. Os conselhos criados funcionavam em regime de "liberdade assistida", e com funções apenas consultivas. Ao que se sabe, nenhuma delegação de competência foi autorizada pelo CEE, até porque se tornou desnecessária com a instituição dos Sistemas Municipais de Ensino, após a L.D.B., e a partir de 1997.

A primeira fase do processo de municipalização em São Paulo evidencia sua complexidade, a implantação de medidas parciais, a falta de clareza das propostas revestidas de retórica municipalista, bem como a falta de determinação política e de uma visão de conjunto, o que gerou situação de antagonismo entre o discurso e a prática.

Como consequência, as administrações estaduais encontraram imensas dificuldades na proposição de coordenadas para o estabelecimento do regime de colaboração previsto.

As propostas apresentadas não foram significativas para que propiciassem rupturas no cotidiano escolar. Entretanto, foram suficientes para gerar atitudes de resistência nos governos municipais, pelas razões acima citadas, de insegurança nos integrantes dos quadros de magistério estadual e municipal, que sentiam-se ameaçados nos seus direitos, e para a instalação de um cenário não favorável às teorias municipalistas.

Os fatores geradores de tensão foram ampliados no período seguinte, a partir de 1995, no governo Covas, e ensejaram o início de uma fase de descontinuidades nas relações até então estabelecidas.

²³ SÃO PAULO. Indicação CEE nº 09/95, de 21/06/95. Dispõe sobre delegação de competências aos Conselhos Municipais e Regionais de Educação. Diário Oficial do Estado de S.Paulo. S.P., 12 jun. 1995.

2.2 O Estado de São Paulo: o cenário da municipalização – 2º Ato

O primeiro governo Covas (1995-98) iniciou a segunda etapa do processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo. Iniciou com uma medida de impacto, extinguindo no primeiro dia de governo, as Divisões Regionais de Ensino, órgãos intermediários entre a Secretaria da Educação e as Delegacias de Ensino. Essa medida representava o cumprimento imediato de uma das proposições enunciadas em uma das duas diretrizes complementares de revisão do papel do Estado: a de reforma e racionalização da rede administrativa. A segunda diretriz complementar era apontada como “mudanças nos padrões de gestão”. (descentralização e desconcentração de competências e recursos). Ambas foram consideradas fundamentais para o desenvolvimento da diretriz principal, na área de educação, a da revolução na produtividade dos recursos públicos, cujo objetivo final visava a melhoria da qualidade do ensino.

Essas diretrizes são as constantes do Programa de Educação para o Estado de São Paulo, documento datado de janeiro de 1995. Esse documento, com pequenas modificações e eliminando expressões mais políticas como “do ponto de vista do PSDB”, “o PSDB considera que...” e outras, foi encaminhado à rede estadual, sob a forma de Comunicado, com o título de “Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998”²⁴. Essas diretrizes continham as bases para o início efetivo do processo de municipalização do ensino.

Dados fornecidos pelo CIE informam que a rede estadual, em 1995, se responsabilizava por 89,1% das matrículas nas escolas públicas de ensino fundamental; a rede municipal participava com 10,9% das matrículas.

Se for considerado o total de matrículas incluindo a rede particular a taxa de participação era de 79,0% para o Estado, 9,7% para os Municípios e 11,3% para as escolas particulares.

²⁴ SÃO PAULO. Comunicado SE, de 22/03/95. Legislação de Ensino de 1º e 2º graus, SECENP, vol. XXXIX 1995.

O Estado de São Paulo apresentava o menor índice de participação municipal no ensino fundamental, 9,7%, enquanto nos demais Estados a média de participação era de 35%²⁵.

Além do ensino fundamental obrigatório, também recaía no Estado a manutenção e a ampliação do ensino médio.

Tabela XIV – Estado de São Paulo - Ensino Médio – Matrícula inicial

Ano	Estadual	Municipal	Particular	Total
1984	515.239	16.636	240.862	772.737
1994	1.188.820	28.359	267.060	1.484.239
1995	1.258.213	31.137	318.839	1.608.189

Fonte: CIE- Série Histórica. Matrícula da Educação Básica no Estado de São Paulo, 2000.

Tabela XV – Estado de São Paulo - Ensino Médio – Taxa de participação

Ano	Estadual	Municipal	Particular
1984	66,7	2,2	31,2
1994	74,8	1,9	18,0
1995	73,3	1,9	19,8

Fonte: CIE- Série Histórica. Matrícula da Educação Básica no Estado de São Paulo, 2000.

Nesse ano, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo contava com cerca de 360.000 profissionais de ensino, 62.000 funcionários, 6.700 escolas e 6.637.000 alunos²⁶.

Reconhecendo a ineficácia e a ineficiência do sistema a Secretaria da Educação elaborou as diretrizes já citadas, das quais destaca-se a Reforma e a racionalização da rede administrativa, que seria desenvolvida através de duas

²⁵ Fonte: “Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo”, 1995.

²⁶ Secretaria da Educação, op. cit.

ações: "Informatização dos dados educacionais" e "Desconcentração e descentralização de recursos e competências".

A primeira ação, de informatização, iria influir decisivamente no processo de municipalização do ensino, com o cumprimento de dois de seus objetivos: "controle e acompanhamento da clientela do ensino básico e "a racionalização do uso dos equipamentos escolares, revendo a forma de ocupação dos mesmos, inclusive considerando diferentes modalidades de distribuição de clientela".

O enunciado traduziu-se em maior controle do número de matrículas, eliminando os chamados alunos "fantasmas", e na reorganização da rede escolar.

Para isso, além das razões financeiras e de melhoria de condições de trabalho dos profissionais, foi considerada a necessidade de distribuir a clientela diferentemente, adequando as escolas e os materiais didático-pedagógicos "ao desenvolvimento bio-intelectual e necessidades de aprendizagem dos alunos de diferentes faixas etárias".

Como já foi visto, as escolas foram reestruturadas, apesar da repercussão negativa, preparando o caminho para as novas formas de municipalização que viriam nos anos seguintes.

A segunda ação também foi significativa. Sinalizando que desconcentração e descentralização não significavam redução das funções do Estado ou privatização de serviços, a Secretaria estava determinada em buscar parcerias com segmentos da sociedade, e, principalmente, com os municípios.

Essa parceria seria efetuada visando a manutenção ou construção de escolas, ou mesmo a "elaboração de normas mais complexas como o gerenciamento de toda uma rede de ensino (Municípios)". O Estado de São Paulo antecipou-se à legislação promulgada no final de 1996²⁷.

O Programa de Ação Cooperativa Estado-Município para Construções Escolares – PAC, já estabelecido, teve continuidade, com algumas alterações. O decreto que instituiu o PAC exigia parecer do REM (Responsáveis pela Educação no Município), para aprovação das construções; o Decreto nº 40.904, de 12/06/1996, alterou para "parecer favorável do REM", o que, teoricamente, valorizava a opinião dos representantes da área educacional. A segunda alteração, feita pelo Decreto nº

²⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 14/96; Lei 9394/96 e Lei 9424/96.

41.814, de 27/05/1997, refere-se ao Plano de Obras, que de "conjunto de obras estaduais localizadas no Município", passou a ser definido como "conjunto de obras localizadas no Município".

Em consonância com as diretrizes estabelecidas, foi instituído o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento ao Ensino Fundamental²⁸. Além do objetivo principal, de melhoria e expansão do ensino público, o decreto direcionava as ações visando o fortalecimento da autonomia do Poder Municipal e a "descentralização da gestão educacional com base no princípio da responsabilização". Essas idéias, antes difusas, tornaram-se mais claras e o discurso municipalista tornou-se mais incisivo, sempre apoiado nos artigos 211, 212 e 213 da Constituição Federal de 1988.

O Decreto também previa implantação gradativa do programa, para "assunção total ou parcial do ensino fundamental da rede pública estadual e da gestão educacional". O Termo de Convênio especificava os procedimentos do Estado, que iam desde a prestação de assistência técnica para a gestão da rede escolar, estruturação da Secretaria da Educação (ou equivalente), elaboração do Plano de Carreira do Magistério, instalação do Conselho Municipal de Educação, até a transferência de recursos financeiros para as ações, inclusive construção de prédios escolares. Previa também a transferência de bens imóveis e móveis e cessão de funcionários ao Município.

Em contrapartida o Município via-se obrigado a tomar algumas medidas, inéditas na maioria das administrações, como a instalação do Conselho Municipal de Educação, elaboração do Plano Municipal de Educação, Estatuto e Plano de Carreira do Magistério, assumir a construção de prédios escolares, fornecer transporte, realizar concurso público de ingresso ao pessoal do magistério, além do comprometimento de pagar a esse pessoal, salário, no mínimo igual ao pago pelo Estado.

Entre outras obrigações, o Município deveria também "respeitar as medidas decorrentes da reorganização da rede pública estadual" e planejar a rede física, já com previsão da sua expansão.

²⁸ SÃO PAULO. Decreto nº 40.673, de 16/02/96. D.O.E. de 17/02/96.

Não foram muitos os municípios que absorveram e encamparam a “nova municipalização” proposta nesse período, apesar dos esforços desenvolvidos junto às Prefeituras Municipais.

Tabela XVI – Estado de São Paulo - Ensino Fundamental – Evolução da Matrícula Inicial na Rede Pública - 1994-1999

Ano	Rede estadual	Rede municipal	Total	% de participação		Nº de mun. com rede municipal	Nº total de municípios
				estadual	municipal		
1994	5.280.220	646.230	5.926.450	89,1	10,9	64	625
1995	5.263.112	646.500	5.909.612	89,1	10,9	72	625
1996	5.078.539	726.704	5.805.243	87,5	12,5	121	625
1997	4.634.560	1.075.850	5.710.410	81,2	18,8	410	645
1998	4.496.407	1.194.819	5.631.218	78,8	21,2	442	645
1999	4.052.972	1.511.184	5.564.156	72,8	27,2	498	645

Fonte: CIE- Municipalização – Informações Básicas, 2000.

Um novo decreto²⁹ foi expedido em 1998, já sob a vigência das novas leis federais, mantendo o PAC, agora já regulamentando a transferência de alunos, recursos humanos e materiais e dos recursos originários do FUNDEF³⁰. Com base nesse decreto o município de Sorocaba assinou o convênio, autorizado pela Lei Municipal nº 5.855/99, visando a transferência de alunos, recursos materiais, e do FUNDEF, em razão da forma diferenciada de municipalização adotada em 1998.

Na realidade, a participação dos municípios somente passou a ser significativa por força da legislação federal do final de 1996. No ano de 1997, houve um aumento considerável, de 121 para 410 municípios.

Embora o FUNDEF tivesse estabelecido que o recolhimento dos recursos estabelecidos entraria em vigor apenas em 1998, muitos municípios optaram por aderir à municipalização, já iniciada antecipadamente no Estado de São Paulo.

²⁹ SÃO PAULO. Decreto nº 43.072, de 04/05/98. D.O.E. de 05/05/98.

³⁰ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Emenda Constitucional nº 14/96 e Lei nº 9424, de 24/12/96.

A evolução da municipalização no Estado de São Paulo, até 2002, pode ser conferida pelos dados do CIE.

Tabela XVII – Estado de São Paulo - Ensino Fundamental - Evolução da Matrícula Inicial por Rede de Ensino - 1996-2002

Ano	Estadual	Federal	Municipal	Particular	Total
1996	5.078.539	---	726.704	767.079	6.572.322
1997	4.634.560	---	1.075.850	773.525	6.483.935
1998	4.439.407	---	1.194.819	763.612	6.394.838
1999	4.052.972	207	1.511.184	760.931	6.325.294
2000	3.865.320	193	1.595.881	763.810	6.225.204
2001	3.550.793	196	1.771.767	769.699	6.092.455
2002	3.285.131	194	1.935.951	773.172	5.994.936

Fonte: CIE – Dados do Censo Escolar 2001 – Estado de São Paulo.

Tabela XVIII – Estado de São Paulo - Ensino Fundamental - Percentual das Matrículas em relação à rede de ensino

Ano	Estadual	Federal	Municipal	Particular
2001	58,3	---	29,1	12,6
2002	54,8	---	32,3	12,9

Fonte: CIE – Boletim Informativo nº 02 – setembro/02.

Observa-se um decréscimo gradativo das matrículas na rede estadual e acréscimo na rede municipal, em função da municipalização; a rede particular não apresenta alterações significativas desde 1996.

Quanto à diminuição do número total de alunos, podem ser apontados três fatores: melhoria do fluxo escolar com a diminuição da defasagem idade/série (classes de aceleração); redução dos índices de reprovação e redução da taxa geométrica de crescimento anual da população, que causou queda na demanda nas

séries iniciais. A taxa de crescimento de 2,1% caiu para 1,8% no período de 1991/2000 (IBGE).

Outro aspecto que deve ser considerado é o da taxa de atendimento no Estado de São Paulo³¹. De acordo com o Censo Demográfico 2000, na faixa etária de 07 a 14 anos, correspondente ao ensino fundamental, foi constatado um total de 5.256.464 pessoas; o Censo Escolar 2000 registrou 5.474.417 matrículas.

A diferença para mais no número de matrículas é devida à superposição de idades, uma vez que o Censo Escolar baseia-se no ano de nascimento e o demográfico tem como base a idade no momento da coleta de dados³².

Tem-se, como resultado mais evidente, que na faixa etária de 07 a 14 anos, o atendimento escolar está universalizado.

Foi cumprido assim, o objetivo proposto de expansão do ensino público, pelo menos na faixa de idade indicada. Para além da expansão, deve ser considerado o objetivo da melhoria da qualidade desse ensino, que ainda precisa ser alcançado, por meio de (re)formulação das políticas educacionais, não só no Estado de São Paulo, mas no Brasil.

As mudanças ocorridas na segunda fase da municipalização provocaram uma ruptura na realidade educacional paulista como um todo e, particularmente, nos municípios, iniciando-se um período de descontinuidades nas relações até então estabelecidas.

O processo de municipalização, ainda incipiente na década de 80 e início dos anos 90, foi alavancado a partir do governo Covas, de maneira incisiva, por meio de legislação e de práticas, declaradas como ações necessárias de desconcentração e descentralização de recursos e competências, umas das estratégias para o alcance do objetivo final da melhoria da qualidade do ensino, como foi visto. A descentralização, universalização e a melhoria da qualidade do ensino são temáticas constantes na educação brasileira, as quais serão abordadas em algumas variáveis relacionadas ao objetivo do presente trabalho.

³¹ A taxa de atendimento é fixada relacionando o número de alunos matriculados com o total da população, dentro da mesma faixa etária.

³² Fonte: CIE – 2002

2.3 O Brasil: definindo os caminhos

No Estado de São Paulo, a sistematização do processo de municipalização do ensino, iniciada na década de 80, foi realmente implementada a partir de 1995. Na realidade o cenário, não apenas estadual, mas nacional, vinha sendo estruturado antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988.

As transformações sociais, econômicas e de relações de poder, - a reabertura democrática - no início da década de 80, possibilitaram a discussão e participação de grupos representativos governamentais e da sociedade civil na redefinição das políticas sociais e, portanto, educacionais. A temática da descentralização, municipalização e universalização do ensino foi discutida por diferentes grupos, diferentes óticas e interesses. Na representação governamental podem ser observados os enfoques de dois grupos: o CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e da UNDIME (União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação). O então CONSEB³³ atuava objetivando maior participação dos estados na elaboração das diretrizes nacionais para a educação e também visava garantir maior autonomia na administração dos recursos transferidos pelo MEC. Suas ações eram estruturadas na defesa da descentralização do poder. Em 1984, o CONSEB, influenciado pelo PMDB, no momento de transição política - o movimento das "diretas já" - posicionou-se propondo medidas para a democratização da educação. As principais medidas deveriam ser direcionadas para a universalização do acesso à escola, ampliação da rede física e maior participação da comunidade, o que poderia reforçar a permanência do aluno na escola (NEVES, 1999).

De forma conjunta discutia-se também a questão da municipalização do ensino. Em 1985, o IX Fórum Nacional (instância de deliberação do CONSEB), defendeu a municipalização desde que houvesse garantia de

[...] acompanhamento de recursos financeiros, o resguardo da unidade nacional, valendo-se de uma escola unitária que respeitasse as desigualdades regionais, o desenvolvimento de uma política eficaz de valorização do magistério e, finalmente, o resguardo das competências das diversas esferas do poder público, federal, estadual e municipal. (NEVES, 1999. p. 47-48).

³³ CONSEB – Conselho de Secretários de Educação do Brasil, denominação inicial, a partir de 1982. Em 1987 transformou-se no CONSED.

Após as eleições de 1986, o CONSEB, composto em sua maioria por representantes progressistas, aumentava seu desentendimento com o MEC, principalmente no que diz respeito ao repasse de recursos, ressentindo-se das negociações diretas que o órgão realizava com os municípios. Em 1988, o CONSED defendia que os Tribunais de Contas da União e dos Estados fizessem auditorias para verificação da aplicação dos recursos destinados à educação, previstos constitucionalmente. (NEVES, 1999). Neves considera que o CONSED teve ação eficiente ao procurar garantir o respeito às competências administrativas, principalmente quanto ao repasse de recursos na área educacional.

Como parte do movimento pela democratização, foram realizados os primeiros encontros de dirigentes municipais de educação, regionalizados (Nordeste). As manifestações iniciais foram direcionadas para a defesa da universalização do ensino básico. Em 1986, ano de sua criação oficial, a UNDIME

[...] definiu-se pela municipalização do ensino condicionando-a à realização de uma ampla reforma tributária, à descentralização e desconcentração dos recursos educacionais, à implementação gradual e diferenciada de acordo com a possibilidade de cada região, à definição precisa das atribuições e competências das três esferas administrativas, à reestruturação dos órgãos municipais de ensino e à criação de conselhos municipais de educação. (NEVES, 1999. p. 59).

Ganhando espaço junto ao MEC, que defendia a municipalização do ensino, a UNDIME procurou garantir o repasse de recursos automaticamente para os municípios, que deveriam ter liberdade para sua aplicação.

A descentralização do poder na área educacional foi assim, objetivo comum de discussão dos dois grupos, embora cada qual visualizasse o processo de forma diferenciada.

Nesse mesmo contexto de transição, e durante os debates para a Assembléia Nacional Constituinte, outros grupos representativos deram sua contribuição e seu entendimento sobre as transformações que deveriam ocorrer na educação. O grupo empresarial, embora defendendo a formação de técnicos para integração ao processo industrial em mudança, preocupava-se com a questão da alfabetização, que deveria ser de responsabilidade do Estado. Os trabalhadores em educação apresentaram a proposta de um ensino público, gratuito e de qualidade para todos. O operariado reconhecia a necessidade de desenvolvimento de uma educação que o preparasse para o trabalho, mas seus debates direcionavam-se para a defesa do ensino público e gratuito para todos os níveis. (NEVES, 1999).

A questão da escola para todos e da universalização do ensino, embora de maneira difusa, foi evidenciada por todos os grupos. A descentralização e a municipalização foram especificamente discutidas pelo CONSED e pela UNDIME.

A questão da municipalização traduziu-se de forma mais concreta e objetiva, no Projeto da Comissão de Sistematização da Nova Constituição, no artigo 40, título IX, das Disposições Transitórias. O dispositivo previa que o ensino fundamental e o infantil seriam transferidos para os municípios, no prazo de cinco anos. A proposição causou polêmicas e, por necessitar de estudos mais aprofundados, não constou da redação final da Constituição. (OLIVEIRA, 1999).

Em meio a nova ordem econômica, política e social que emergia, a Constituição Federal de 1988 ampliou as funções do Estado na área social; a ordem social foi estruturada separadamente da ordem econômica³⁴.

No título VIII, Da Ordem Social, a Seção I do Capítulo III tratou exclusivamente da Educação. As coordenadas para a descentralização podem ser notadas no artigo 211 da Constituição – [...] “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração de seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). No parágrafo 1º do mesmo artigo foi prevista assistência técnica e financeira da União, para instituição dos sistemas, bem como para o atendimento prioritário ao ensino fundamental, obrigatório.

O artigo 212 reiterava determinações já históricas, para aplicação de recursos à educação pelas instâncias governamentais, estabelecendo os mínimos de 18% para a União e de 25% para os Estados e Municípios, das receitas resultantes de impostos. Desses recursos, pelo menos 50% deveriam ser utilizados na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, de acordo com o artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O compromisso de assegurar à população o direito à educação, à universalização do ensino obrigatório, assumido legalmente, traduzia-se como resposta não só às pressões internas, mas também às externas, determinadas pelos interesses do capitalismo mundial. O “interesse” pela educação brasileira vinha se manifestando desde a década de 50, através das ajudas externas imbricadas nos acordos financeiros para o desenvolvimento do país. Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos, como coordenadores do FMI (Fundo Monetário

³⁴ A Emenda Constitucional de 1969 apresentava a seguinte organização: Título III, Da Ordem Econômica Social; Título IV, Da Família, da Educação e da Cultura.

Internacional), e do BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), se responsabilizaram pela ajuda dos países "subdesenvolvidos", direcionada à exportação de conhecimentos técnico-científicos e administrativos e à exportação de bens de produção e assistência financeira. A cooperação técnica, de forma geral, incluía melhorias na infra-estrutura social (NOGUEIRA, 1999).

Os Acordos Bilaterais foram substituídos pelos Acordos Multilaterais, na década de 70, sob a direção do Banco Mundial, FMI, ONU e outras agências. Como reflexo das transformações na ordem econômica capitalista internacional, os países em desenvolvimento deveriam se adequar à nova divisão internacional do trabalho, reestruturando-se econômica e socialmente. A concessão de empréstimos estava, assim, alinhada à exigência de profissionalização, já no ensino médio e ao ensino superior.

Nos anos 80, as ajudas externas privilegiaram a Educação Primária ou Educação de Base. A crise dos anos 80 e o aumento da dívida externa foram fatores determinantes da dependência dos países em desenvolvimento, ao Banco Mundial, que passou a interferir e direcionar a sua política interna. Assim, os programas de ajuste estrutural (empréstimos condicionados a mudanças nas políticas macroeconômicas), passaram a ser coordenados pelo Banco Mundial. O ajuste tinha como base a idéia de que os problemas dos países tinham como causa a falta de flexibilidade de suas economias, que deveriam ser reestruturadas para se adequar às novas idéias, neoliberais de desenvolvimento. O ajuste econômico incluía programas sociais para sua sustentação, como o combate à pobreza e reforma no sistema educacional. Assim,

[...] no setor social, o Banco Mundial vem dando ênfase especial à educação, vista não apenas como redução da pobreza, mas, principalmente como fator essencial para a formação de "capital humano" adequado aos requisitos do novo padrão de acumulação (SOARES, 1998, p. 30).

Muitas das mudanças ocorridas no governo Fernando Henrique Cardoso foram realizadas em concordância com as orientações do Banco Mundial, como

[...] intensificação das privatizações, [...] aprovação de uma série de mudanças constitucionais que abrem caminho para o aprofundamento das reformas, [...] concentração dos recursos para a educação no ensino básico, entre outras (SOARES, 1998, p. 37).

Os programas orientavam a utilização dos recursos públicos, que deveriam ser investidos

[...] nas pessoas para que todos tenham acesso a um mínimo de educação, saúde, alimentação, saneamento e habitação, bem como as condições para aumentar a expectativa de vida e para alcançar uma distribuição mais equitativa das oportunidades (CORAGGIO, 1998).

As novas políticas sociais vêm com o carimbo de “para todos” (saúde, educação para todos), pois tendo [...] “acesso aos serviços básicos, os pobres terão maior capital humano e, portanto, maior probabilidade de realizar trabalhos produtivos e de obter renda” (CORAGGIO, 1998, p. 91).

Defendendo seus interesses, o Banco Mundial direciona os governos dos países dele dependentes à descentralização (para maior eficiência local), ao desenvolvimento das capacidades básicas de aprendizagem no ensino fundamental para a formação de “trabalhadores flexíveis que possam facilmente adquirir novas habilidades” (CORAGGIO, 1998, p. 100).

Entende-se que a capacidade de trabalho dos mais pobres aumenta com a educação; daí a pressão para que os países em desenvolvimento instituem ações para a universalização do ensino fundamental.

Nesse contexto, o Brasil participou, em 1990, da Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, onde reafirmou seu compromisso em assegurar o direito de todos à educação e sua universalização. A Conferência organizada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e o Banco Mundial resultou na Declaração Mundial de Educação para Todos, que resumia o posicionamento dos 155 países dela participantes.

A Declaração conclamava à junção de esforços para a universalização do acesso à educação básica a todas as crianças, jovens e adultos, e para melhoria de sua qualidade (artigo 3º). O artigo 5º especificava que, [...] “o principal sistema de promoção da educação básica fora da esfera familiar é a escola fundamental”, (UNICEF, 1991), enquanto o artigo 7º enfatizava a obrigação prioritária da oferta da educação básica, nos níveis nacional, estadual e municipal.

Como um dos requisitos para o alcance de uma educação para todos pode ser observado: [...] “A educação básica para todos depende de um compromisso

político e de uma vontade política, respaldados por medidas fiscais adequadas e ratificados por reformas na política educacional e pelo fortalecimento institucional". (artigo 8º).

Em relação aos recursos houve concordância sobre o fato de que [...] "será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários"; o setor público como apoio deverá [...] "cuidar para que haja uma melhor utilização dos recursos e programas disponíveis para a educação",...acima de tudo, é necessário uma proteção especial para a educação básica nos países em processo de ajustes estruturais e que carregam o pesado fardo da dívida externa. Agora mais do que nunca, a educação deve ser considerada uma dimensão fundamental de todo projeto social, cultural e econômico" (artigo 9º).

Sobre o fortalecimento da solidariedade internacional, o artigo 10 especificava que [...] "os países menos desenvolvidos e com baixa renda apresentam necessidades especiais que exigirão atenção prioritária no quadro da cooperação internacional à educação básica, nos anos 90".

Em dezembro de 1993, os nove países em desenvolvimento de maior população do mundo³⁵, assinaram a Declaração de Nova Delhi, reiterando os compromissos assumidos na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990. Assumiam, também, entre outros, o compromisso de garantir uma vaga na escola para todas as crianças, até o ano 2000, e de melhorar a qualidade dos programas de educação básica, [...] "intensificando esforços para aperfeiçoar o "status", o treinamento e as condições de trabalho do magistério".

Em 1993 foi criada a Comissão Especial para elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 2001)³⁶, que apresentou o documento "Compromisso Nacional de Educação para Todos", em maio do mesmo ano, como orientação para a estruturação do Plano Decenal de Educação para Todos³⁷.

A elaboração do Plano Decenal contou com a participação do MEC, CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação), UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), CFE (Conselho Federal de Educação), CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras), CNI (Confederação Nacional

³⁵ Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão, Índia.

³⁶ BRASIL. Portaria MEC, de 18 de março de 1993

³⁷ A expressão Educação básica para todos, deve ser entendida como eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, conforme dispositivos constitucionais.

das Indústrias), CNBB/MEB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil/Movimento de Educação de Base), CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), UNESCO, UNICEF, Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, CNMB (Confederação Nacional das Mulheres do Brasil), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e Ministério da Justiça.

Procurando não distanciar do objetivo do presente trabalho, serão citadas apenas algumas proposições de maior relevância contidas no Plano Decenal (BRASIL, 1993), tendo presente a finalidade de eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, até 2003. O Plano previa o compartilhamento de encargos e responsabilidades dos governos estaduais e municipais na manutenção e desenvolvimento dos sistemas de ensino; criação e implantação dos Conselhos Municipais de Educação; garantia de aplicação dos recursos determinados constitucionalmente na educação, através da ampliação dos controles sociais e institucionais; adoção de política de captação de recursos externos; incrementação dos investimentos privados a programas educacionais para atendimento da clientela mais pobre.

O Plano Decenal previa, também, a atuação integrada dos Estados e Municípios na gestão de recursos públicos; criação de mecanismos de fiscalização da alocação de recursos na educação com participação de representantes da sociedade civil; cooperação internacional (acordos de cooperação) para a transferência e adaptação de métodos e tecnologias para a formação e atualização técnico-científica de recursos humanos, inclusive nos Estados e Municípios; descentralização das ações por meio de redefinição das funções, competências e responsabilidades de cada nível da administração educacional; definição de metodologia de ação integrada. Estado/ Município visando a integração da rede física, recursos e unificação de oferta de vagas (chamada escolar), para o atendimento de todas as crianças; descentralização da gestão, procurando dar autonomia às escolas; participação da comunidade na construção e execução do projeto pedagógico.

Enfim, o Plano considerava que a

[...] descentralização e a autonomia, no contexto da democratização da sociedade, levam a uma reorganização dos espaços de atuação e das atribuições das diferentes instâncias de governo e da sociedade organizada

na educação com novos processos e instrumentos de participação, de parceria e de controle (BRASIL, 1993).

Nesse Plano, portanto, estavam delineadas as principais linhas norteadoras da reforma educacional que viria a seguir, em 1996.

2.3.1 As novas regras

A nova legislação deu concretude às idéias e proposições dos diversos segmentos, que estavam em discussão desde a década anterior, bem como definiu o posicionamento governamental quanto às novas diretrizes que norteariam a reforma educacional. Definia, também, os caminhos que seriam seguidos para o cumprimento do objetivo maior declarado, da universalização do ensino fundamental, por meio da descentralização das ações, via municipalização do ensino.

A primeira ação traduziu-se na aprovação da Emenda Constitucional nº 14/96, necessária para dar sustentação legal às Leis nº 9.394/96 e nº 9424/96, alterando substancialmente artigo da Constituição Federal de 1988.

O parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição Federal de 1988, que previa como responsabilidade da União a Organização e financiamento do sistema federal de ensino, e prestação de assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios, na organização de seus sistemas de ensino e nas ações prioritárias referentes ao ensino obrigatório, foi alterado para

[...] a União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 1988).

No mesmo artigo, parágrafo 2º, foi mantida a determinação de atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e ensino pré-escolar. Foram acrescentados o parágrafo 3º, definindo a atuação prioritária dos Estados no ensino fundamental e médio e o parágrafo 4º, estabelecendo que Estados e Municípios

deverão organizar seus sistemas de ensino, para, em colaboração, garantir a universalização do ensino obrigatório.

O percentual mínimo de aplicação de receita de impostos na educação foi mantido, sendo de 18% para a União, e de 25% para os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 212). O parágrafo 3º do artigo 212, não alterado, enfatizava a necessidade de atendimento do ensino obrigatório, no que se refere à distribuição dos recursos públicos. Todas as ações do poder público em relação à educação, continuaram direcionadas à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade de ensino, à formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do país (artigo 214).

As alterações mais significativas destinaram-se ao artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias e que fundamentam a Lei 9.424/96. Os Estados, Distrito Federal e os Municípios tiveram a destinação dos recursos previstos no artigo 212, alterada do mínimo de 50% para 60%, obrigatoriamente utilizados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, visando sua universalização, além de garantir uma remuneração mais adequada aos professores.

Foram acrescentados sete parágrafos, todos orientados para a aplicação de recursos financeiros à educação, objetivando sua descentralização, ficando evidenciada a preocupação com a distribuição de responsabilidades entre os três níveis de administração, federal, estadual e municipal.

Assim, o parágrafo 1º prevê a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em cada Estado e no Distrito Federal; o parágrafo 2º define os recursos financeiros para a composição do Fundo, dos quais, no mínimo 15% de determinados impostos e transferências serão encaminhados ao Fundo Estadual, para redistribuição entre o Estado e Municípios, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental. O valor aluno seria diferenciado de acordo com os níveis: 1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série.

O parágrafo 3º estabelece que a União complementarará os recursos dos Fundos estaduais, apenas quando, na redistribuição, o valor aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (parágrafo 4º). Aos professores em exercício no ensino fundamental foi garantida a aplicação de no mínimo 60% dos recursos de cada Fundo, em sua remuneração (parágrafo 5º).

Quanto à União, foi estabelecido que aplicará no mínimo 30% dos recursos previstos no artigo 212, na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, incluindo a complementação dos Fundos estaduais para o pagamento do valor aluno definido (parágrafo 6º). Finalizando, o parágrafo 7º prevê a elaboração de lei sobre a organização dos Fundos, cálculo do valor mínimo por aluno, bem como a fiscalização e controle da aplicação dos recursos financeiros.

Tendo como fundamento a Emenda Constitucional nº 14/96, foi sancionada a Lei 9.424/96³⁸. A lei regulamentou a composição do FUNDEF e, dando aos municípios um prazo para adequação, estabeleceu sua implantação automática a partir de 1º de janeiro de 1998, que poderia ser antecipada mediante lei, em cada Estado (parágrafo 4º do artigo 1º).

A distribuição dos recursos entre o Estado e o Município seria feita proporcionalmente ao número de alunos matriculados anualmente, baseado no censo educacional realizado pelo MEC. Para esse fim seriam contabilizadas as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental presencial, e de escolas de educação especial; a inclusão das matrículas de educação de jovens e adultos foi vetada. O repasse dos recursos seria feito automaticamente, em datas especificadas e em contas únicas, instituídas para esse fim.

Com a finalidade de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo foi determinada a criação de Conselhos, no âmbito federal, estadual e municipal, constituídos de acordo com normas adotadas em cada esfera; a lei definiu apenas os componentes mínimos dos Conselhos.

No âmbito municipal, o Conselho seria composto por no mínimo quatro membros, representando a Secretaria Municipal da Educação, professores, diretores, servidores de escolas públicas de ensino fundamental, pais e alunos e representante do Conselho Municipal de Educação, onde houver. A não determinação de normas para a escolha dos membros do Conselho, pode, por um lado, abrir ao município, possibilidades de exercício da gestão democrática; em contrapartida possibilita escolhas casuísticas, direcionadas aos interesses de cada grupo no poder.

³⁸ BRASIL. Lei nº 9.424, de 24/12/96. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

À União coube a responsabilidade de complementar os recursos dos Fundos Estaduais, apenas quando o valor do aluno não atingir o mínimo nacionalmente definido. A lei determinou também que Estados e Municípios não seriam desobrigados de aplicar na educação, no mínimo 25% dos demais impostos e transferências não incluídos na composição do Fundef, além dos 10% restantes dos impostos e transferências que compunham o Fundo.

Estados e Municípios ficaram obrigados a instituir Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, visando assegurar remuneração condigna, capacitação de professores e melhoria da qualidade de ensino.

Com a instituição dessas normas e a implantação automática do Fundo, não restou opção aos municípios. Aqueles que se posicionassem contrariamente à municipalização teriam os recursos recolhidos ao Fundo e, não tendo alunos matriculados no ensino fundamental, não receberiam repasse de recursos. Assim, governadores e prefeitos acusavam “perda” de receita dos Estados e Municípios. O processo foi considerado como “confisco de recursos” ou “confisco branco”.

Além da forma, considerada autoritária e imposta, de municipalização, causou polêmica a não inclusão das matrículas dos cursos supletivos de ensino fundamental no cômputo para a redistribuição dos recursos. Visando garantir e aumentar o repasse de recursos do Fundef, tornou-se prática em muitos municípios, a inclusão de alunos do curso supletivo nas matrículas de ensino fundamental. Os alunos adultos, muitas vezes, são colocados em turmas de alunos retidos, formando “classes de aceleração” ou “classes de recuperação”, como nos Estados da Bahia e Tocantins³⁹. Os Estados de Minas Gerais e Piauí também [...] “estão matriculando adultos para engrossar matrículas. Eles são retirados dos supletivos e a maioria tem mais de 19 anos de idade no ensino fundamental”, de acordo com Gilberto Dimenstein⁴⁰.

Um dos pontos mais discutidos e que recebera mais críticas de setores políticos, administrativos e educacionais, foi o parágrafo 6º do artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O parágrafo contém a determinação de que

³⁹ GOIS, Antonio. Brecha legal eleva repasses do Fundef. *Folha de São Paulo*, SP, 6 ago. 2000. Caderno C, p. 3.

⁴⁰ DIMENSTEIN, Gilberto. Cidade usa criança para obter verba. *Folha de São Paulo*, SP, 29 out. 1999. Caderno C, p. 03-05.

a União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o parágrafo 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do artigo 212 da Constituição Federal. (parágrafo 3º, do artigo 60 ADCT).

Considerando-se esse parágrafo, constatou-se que a União aplicaria 30% dos 18% já previstos constitucionalmente, ou seja, não haveria alocação de novos recursos financeiros por parte do governo federal, além do fato de o percentual de 30% ser considerado insatisfatório.

A reação imediata dos governos municipais e segmentos representativos da educação oscilou entre atitudes de reserva e de protestos em todo o país, diante das novas regras. Muitos municípios, sentindo-se lesados, obtiveram liminares isentando-os do repasse mensal ao FUNDEF, entre eles Diadema (SP) e Recife (PE)⁴¹.

Nesse contexto e após longo período de debates, foi sancionada a lei que estabelecia as novas diretrizes e bases da educação nacional⁴².

Considerando o tema proposto no presente trabalho, serão destacados apenas os pontos mais diretamente a ele relacionados.

Como parte do conjunto de leis de sustentação e orientação da reforma educacional, a Lei de Diretrizes e Bases estabelecia, em seu artigo 5º, que o acesso ao ensino obrigatório deveria ser assegurado prioritariamente pelo poder público. O não cumprimento dessa determinação poderia acarretar à autoridade responsável, imputação por crime de responsabilidade (parágrafo 4º do artigo 5º).

Em relação à organização da educação nacional, definiu as competências da União, Estados e Municípios. Ao Estado coube a incumbência de [...] "assegurar o ensino fundamental e oferecer com prioridade, o ensino médio" (Inciso VI, artigo 10).

Os municípios deveriam

[...] oferecer a educação infantil em creches e pré escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996).

Muitos municípios que mantinham cursos de ensino médio deixaram, assim, de oferecê-lo, pois os recursos utilizados deveriam estar acima do mínimo de 25%

⁴¹ SÃO PAULO. Folha de São Paulo, 22 jul.1999. C4, pág. 03.

⁴² BRASIL.Lei nº 9.394, 20 dez.1996..

estabelecidos para aplicação na educação. O Estado assumiu a incumbência da oferta prioritária do ensino médio, criando novas classes e intensificando o atendimento à crescente demanda nesse nível de ensino, como será demonstrado no decorrer do trabalho.

Coerente com o princípio da descentralização, os estabelecimentos de ensino receberam, entre outras, a incumbência de elaboração e execução de sua proposta pedagógica, bem como a de administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros (artigo 12). A gestão democrática foi enfatizada nos artigos 14 e 15, sendo delegada aos sistemas de ensino a definição das normas de gestão, possibilitando a [...] "participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola [e] "participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes". As escolas, gradativamente, deveriam adquirir "autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira".

A composição dos sistemas federal, estadual e municipal de ensino foi definida nos artigos 16, 17 e 18, da Lei nº 9394/96.

A utilização dos recursos financeiros foi regulamentada nos artigos 70 e 71⁴³, gerando muitas dúvidas e protestos por parte dos municípios, em razão das práticas exercidas anteriormente à lei. Os artigos definem as despesas que seriam ou não consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Entre as que não seriam consideradas e que geraram maiores polêmicas, estavam as despesas com subvenção às instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou

⁴³ **Artigo 70** – Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I- remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II- aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III- uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV- levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V- realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI- concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII- amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII- aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar;

Artigo 71 – Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I- pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou a sua expansão;
- II- subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III- formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV- programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V- obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI- pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

cultural, despesas com a merenda escolar, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, bem como todas as formas de assistência social. Os recursos destinados à educação não poderiam também ser empregados em “obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar”, prática amplamente utilizada pelas prefeituras municipais.

Em relação à merenda escolar, já municipalizada⁴⁴, os governos municipais sentiram-se prejudicados com a não inclusão dos gastos nas despesas com a educação. A preocupação era justificada em razão da insuficiência dos recursos repassados pelos governos federal e estadual⁴⁵.

Em meio as críticas às recentes leis, o Ministério da Educação desenvolveu um trabalho sistematizado de defesa e implementação da reforma, através da imprensa. Em defesa do FUNDEF o Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, considerava que

[...] o critério é criticado por alguns governadores, que alegam “perda” de receita para os municípios. A crítica é imprópria. Primeiro, não podemos pensar em crianças e adolescentes “municipais, estaduais ou federais”. Depois, o FUNDEF é distribuído de modo equânime e sem sair do Estado. (SOUZA, 1999a).

Em outro pronunciamento, justificava que

Sem uma política abrangente, que atacasse a raiz dos problemas, o ensino fundamental acumulou revezes por décadas...padecia, principalmente, de brutal desigualdade no acesso aos recursos, problema que a vinculação constitucional para a educação não resolveu. Assim, esse nível de ensino mereceu total atenção. Com ações simples, mas eficazes, os problemas têm sido superados, com resultados reconhecidos pela comunidade, pela imprensa e por organismos internacionais, como o Banco Mundial e a UNESCO. Mas, sem dúvida, a mais importante solução foi o FUNDEF...que equacionou o problema do financiamento.(SOUZA, 1999b).

⁴⁴ Lei nº 8.913, de 12/07/94. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar.

⁴⁵ Como referência, podem ser citados os valores repassados aos municípios, em 2002, pelo FNDE e FUNDESP. O FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) repassou R\$0,13 por criança/dia no ensino fundamental e R\$0,06 na educação infantil. O FUNDESP (Fundo de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo) repassou R\$0,06 por criança/dia, apenas para o ensino fundamental. Considerando-se que principalmente nas escolas de educação infantil em período integral são servidas, em média, cinco refeições e que o repasse é calculado por criança/dia e não por refeição, justifica-se a preocupação dos governos municipais, pois, a diferença é coberta pela Prefeitura, com recursos acima dos 25% destinados à educação. Exemplificando: no município de Sorocaba, em 2002, o número médio de refeições/dia foi de 139.486, para alunos da rede estadual, municipal e escolas conveniadas (creches e escolas de educação especial), com custo de R\$0,57 por refeição. Durante o ano foram servidas 27.897.278 refeições (200 dias letivos), com custos de R\$15.870.918,09, dos quais R\$11.444.440,69 foram pagos pela Prefeitura Municipal.

Sobre a descentralização, o Ministro declarou que

[...] as políticas de descentralização de recursos na educação levam à diminuição drástica do desvio de verbas e a uma redução importante da corrupção...desvia-se menos, rouba-se menos, mas os casos de desvios e de roubos aparecem mais[...] (SOUZA, 2000).

A reforma educacional implantada na década de 90 encontrou defensores e críticos. Entre os últimos estão aqueles que consideram as medidas como superficiais e inadequadas para a solução dos problemas educacionais brasileiros.

Assim, em relação à nova legislação, Saviani considera que perdeu-se

[...] a oportunidade de traçar as coordenadas e criar os mecanismos que viabilizassem a construção de um sistema nacional de educação aberto, abrangente, sólido e adequado às necessidades e aspirações da população brasileira em seu conjunto. (SAVIANI, 1997, p.229).

Para esse autor, os governos neoliberais (Collor e Fernando Henrique Cardoso) frustraram as esperanças criadas com a promulgação da Constituição de 1988, e

[...] estamos prestes a transpor o limiar do século XXI sem termos conseguido realizar aquilo que a sociedade moderna se pôs como tarefa dos séculos XIX e XX: a educação pública nacional e democrática (SAVIANI, 1997,p.229).

O problema do Brasil está no fato de que o sistema nacional não está instalado e isso só acontecerá

[...] elevando-se substantivamente e em termos imediatos o percentual do PIB destinado à educação, o que implica o status de prioridade 1 e vontade política...vontade política de realizar as ações concretas em que se expressa essa prioridade(SAVIANI, 1997,p.230-231).

O conjunto de medidas legais foi também considerado, por seus críticos, apenas como estratégia da política neoliberal, para desobrigar o Estado de sua responsabilidade educacional, transferindo-a para os municípios. Como foi visto, o ajuste do país ao modelo neoliberal do capitalismo mundial, previa entre outras estratégias, o estabelecimento de políticas de descentralização de ações, objetivando maior eficiência e eficácia. A descentralização, via municipalização, seria o caminho para a privatização da educação. Na lógica neoliberal o governo não deve se eximir da responsabilidade de garantir o acesso ao ensino básico. "A educação na condição de um dos setores pioneiros de intervenção estatal é uma das funções permitidas ao 'Estado Guardião'" (AZEVEDO, 1999,p.15).

Azevedo ressalva, porém, que, de acordo com Friedman, o poder público deve

[...] transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta dos serviços. As famílias teriam, assim, a chance de exercer o direito de livre escolha do tipo de educação desejada para os seus filhos. Ao mesmo tempo, minar-se-ia o monopólio estatal existente na área, diminuindo-se o corpo burocrático, a máquina administrativa e conseqüentemente, os gastos públicos.(AZEVEDO, 1999, p.15).

Assim, a educação estaria incluída na máxima “Menos Estado e mais mercado”, que resume as idéias neoliberais postuladas por Hayek e Friedman.(apud Azevedo, 1999, p. 11).

A relação descentralização/municipalização/privatização da escola pública foi reconhecida por muitos autores. Casassus entende que

Num contexto de penúria financeira, essa perspectiva é uma tentação não declarada que ronda a maioria dos processos de descentralização educacional. De fato, o único país que declarou ter-se inspirado em tal perspectiva e estimulou a privatização como parte de uma política de descentralização foi o Chile, no início dos anos 80 (embora esta tenha tido curta duração, pois o processo foi recuperado por mecanismos de desconcentração e descentralização). (CASASSUS, 1990, p.4).

Nesse contexto, bastante complexo da década de 90, os municípios tiveram que se adequar rapidamente às novas regras estabelecidas, implantando o processo de municipalização, em sua maioria, já no ano de 1997.

3 O MUNICÍPIO DE SOROCABA: O CAMINHO ALTERNATIVO

Veja quanta coisa está em jogo, quantas dificuldades, quantos possíveis.
Henri Lefebvre

3.1 Estudos iniciais

Grande número de Prefeituras Municipais iniciou o processo de municipalização do ensino, já no ano de 1997, com a assinatura de convênios com o governo estadual, passando para a administração municipal as escolas estaduais de ensino fundamental e principalmente aquelas que já haviam sido reorganizadas e que ofereciam cursos de 1ª a 4ª ou de 5ª a 8ª série.

Tendo como preocupação a tomada de uma decisão mais adequada à realidade do município, a Assessoria Técnica da Secretaria da Educação e Cultura de Sorocaba, durante o ano de 1997 realizou estudos sobre a nova legislação, aplicação de recursos, situação funcional dos integrantes do Quadro do Magistério, custo aluno/ano e demanda escolar no município. Realizou um amplo levantamento das escolas estaduais passíveis de serem municipalizadas, e também analisou as condições propostas pelo governo estadual para a celebração do Convênio, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento ao Ensino Fundamental, de acordo com o Decreto nº 40 673/96.

A Secretaria da Educação e Cultura solicitou estudo, elaborado pelo Conselho Municipal de Educação, que se traduziu no Documento: "O papel do município na manutenção do Ensino Fundamental"⁴⁶. O documento sugeria o início do processo no ano de 1998, através de uma municipalização gradativa, evitando-se medidas casuísticas que poderiam ocasionar danos pedagógicos e financeiros. Ressaltava que qualquer que fosse a opção escolhida, a qualidade do ensino deveria ser objetivo prioritário no processo de municipalização.

É necessário lembrar que as Leis nº 9394/96 e 9424/96 ensejavam dúvidas e múltiplas interpretações e pouco tempo deixaram para estudos e aplicação no início

⁴⁶ SOROCABA. Conselho Municipal de Educação. Comissão Especial sobre "O papel do município da manutenção do Ensino Fundamental", 1997.

do ano letivo seguinte. Considere-se também, que, o momento era de transição política em razão da realização de eleições para as administrações municipais.

A própria legislação possibilitou mais tempo aos municípios para realização dos estudos necessários, evitando-se a tomada de decisões inadequadas. Assim, a Lei nº 9424/96, em seu artigo 1º, determinou que o FUNDEF entraria em vigor automaticamente apenas a partir de 1º/01/98. Outra medida facilitadora para a ação dos municípios foi a tomada pelo Tribunal de Contas⁴⁷, estabelecendo que para o ano de 1997 não seriam aplicadas as novas regras na fiscalização das contas municipais, prevalecendo as normas anteriores – Instruções 02 e 10/99. O Tribunal considerou que os municípios não teriam condições de administrar seus recursos em consonância com as recentes leis, uma vez que os orçamentos previstos para 1997 já haviam sido elaborados e aprovados.

A nova realidade gerou ansiedade e expectativa nos profissionais das redes estadual e municipal e, principalmente, nos professores e diretores de Educação Infantil, nível de ensino até então predominante, que viam sua situação profissional desestabilizada com a vinculação das verbas ao Ensino Fundamental. Sindicatos de classe como a Apeoesp, Udemo, CPP e Apase⁴⁸ (rede estadual) e dos Funcionários Públicos Municipais, bem como comissões de professores, solicitavam constantemente definições à Secretaria de Educação e Cultura.

Representantes dos Sindicatos foram recebidos na Secretaria da Educação e Cultura, em diversos momentos, para discussões e respostas a questionamentos encaminhados. Entre os meses de julho e setembro de 1997 foram realizadas três reuniões: dias 18 de julho, 29 de julho e 17 de setembro, com a presença do representante de todos os Sindicatos e, na última, com a participação de professores e diretores de educação infantil da rede municipal.

Nessas reuniões, das quais participei como Assessora Técnica de Educação da Secretaria da Educação e Cultura, evidenciava-se a pressão sobre a Prefeitura Municipal para que houvesse uma definição quanto ao “modelo” de municipalização que seria adotado.

⁴⁷ Tribunal de Contas. Deliberação de 02/07/97 – Aplicação de Recursos no Ensino. D.O.E. de 05/07/97, p. 23.

⁴⁸ Apeoesp- Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do estado de São Paulo; UDEMO – Sindicato dos Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo; CPP- Centro do Professorado Paulista; APASE – Sindicato de Supervisores do Magistério no Estado de São Paulo.

Os embates maiores se davam em torno da questão da situação funcional dos professores e diretores da rede estadual: vantagens e desvantagens financeiras, evolução e progressão funcional e aposentadoria. Os Sindicatos, principalmente a Apeoesp, procuravam defender os professores admitidos em caráter temporário (ACT), que não seriam transferidos para as escolas "municipalizadas", no caso de incorporação das escolas estaduais pela rede municipal; apenas os professores e diretores efetivos, de acordo com as normas, seriam afastados junto à Prefeitura Municipal.

Por outro lado, professores e diretores de educação infantil mostravam sua preocupação em relação ao privilegiamento da aplicação de verbas no ensino fundamental, determinado pela legislação federal.

A Câmara Municipal de Sorocaba convocou e realizou três Audiências Públicas, nos dias 07 de maio, 09 de junho e 25 de novembro de 1997, visando a discussão do problema e obtenção de esclarecimentos sobre o processo de municipalização. Além dos integrantes da Secretaria da Educação e Cultura, Sindicatos do magistério estadual e municipal, as audiências contaram com significativa presença de professores e funcionários das duas redes de ensino, pais de alunos e outros interessados. Os temas centrais dos debates eram os mesmos: situação funcional dos integrantes do magistério, priorização de investimentos financeiros no ensino fundamental, preocupação com a secundarização da educação infantil pelo poder público municipal. Outra questão foi levantada – a da manutenção ou não do ensino médio pelo município – uma vez que nesse nível de ensino somente poderiam ser utilizados recursos acima dos percentuais mínimos de 25% destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 11, inciso V, Lei 9.394/96).

Os debates se estenderam, envolvendo a população, políticos (vereadores e deputados), profissionais da educação, com a participação da imprensa local. Inúmeras reportagens, artigos e editoriais foram publicados, como também cartas de interessados enviadas às redações dos jornais. Uma das inúmeras cartas publicadas é esclarecedora a respeito dos principais questionamentos sobre a municipalização:

Dia desses, veiculou-se pela imprensa local a perspectiva da municipalização do ensino fundamental [...] Dessume-se do proposto que, de ora avante, o ensino fundamental, até então de responsabilidade do Governo Estadual, passará à órbita de competência do Governo do Município.

Num primeiro momento, analisando-se a operacionalização das atuais escolas municipais, o nível de seus professores, suas remunerações, seríamos levados a concluir que a municipalização será uma ótima oportunidade de se resgatar o ensino.

Após fazer considerações sobre a rede estadual o leitor escreve que há questionamentos inevitáveis...

[...] o ensino fundamental a ser municipalizado seriam, conforme mandamento legal, as oito primeiras séries do 1º grau, ou somente as quatro primeiras?... no tocante à remuneração do corpo docente, aumentar-se á o salário dos atuais professores do estado numa atitude (além de justíssima) necessária, ou optar-se-á pela solução simplista de se reduzir o salário dos professores do município? ... o Estado desvencilhar-se-á, pura e simplesmente, dessa obrigação ou, para tal, dará apoio (secundário) à municipalização? (VESTINA JUNIOR, 1997).

A carta, além de demonstrar preocupação com a municipalização é reveladora quanto a dois outros aspectos, abordados nesta pesquisa: o entendimento de que o governo estadual era o responsável pelo ensino fundamental e o (re)conhecimento do bom nível salarial dos professores da rede municipal, além do bom nível do ensino.

Políticos, principalmente dos partidos de oposição ao PSDB, manifestavam-se, em geral, criticamente à atuação do governo municipal.

Em carta publicada no mesmo jornal e data, a professora Iara Bernardi, ex-vereadora e candidata a prefeito, militante do Partido dos Trabalhadores e ligada à Apeoesp, assim se manifestava:

O debate está extremamente atrasado [...] a secretaria de Educação municipal e o Prefeito estão fugindo do debate, ou por desconhecimento da importância das decisões ou porque não querem abrir a discussão democrática com a sociedade e as duas redes de ensino municipal e estadual. Sorocaba vai assumir as classes de 1ª a 4ª séries da rede estadual? Se não assumir, a cidade vai perder cerca de R\$ 11.000.000 do orçamento municipal que ficarão retidos no Fundo Estadual. Se assumir [...] o prefeito deverá ainda continuar mantendo o que já temos, Pré-escolas, creches, Ensino Supletivo, e Segundo Grau, gastando até mais de 30% com educação? [...] se não quiser gastar mais, terá que cortar gastos na Educação? Vai cortar de onde? [...] E a situação funcional, salarial e carreira dos professores nas duas redes? [...] A secretaria estadual, prof. Roserley está numa situação muito cômoda e confortável. Fica com os 15% da verba da Educação dos prefeitos e continua fazendo o que já faz hoje com a sua rede (BERNARDI, 1997).

Ainda representando a oposição ao PSDB o deputado estadual do PT, eleito por Sorocaba, Hamilton Pereira, publicou um artigo sobre a municipalização do

ensino, no Diário de Sorocaba. Em meio a considerações sobre a nova legislação, afirmava que

Apresentado pelos governistas como um forte instrumento de retribuição de recursos e de valorização do magistério público este processo poderá redundar em um novo e enorme fracasso, agora de dimensões astronômicas, pois estará mexendo simultaneamente com a situação funcional dos profissionais da área, com as finanças dos municípios e por decorrência, com os demais serviços que estes prestam na área da Educação, como os de creche, pré-escola e alfabetização de adultos. (PEREIRA, 1997).

Representantes do governo estadual também tiveram presença na imprensa sorocabana, na defesa da municipalização. O Diretor da FDE (Fundação para o Desenvolvimento da Educação), em artigo publicado no Diário de Sorocaba, enumera as vantagens da municipalização, do ponto de vista econômico-financeiro, argumentando que

À parte os interesses corporativos ou políticos regionais contrários à medida, não nos parece restar dúvidas sobre os grandes benefícios que ela acarreta, sobretudo no resgate da qualidade e da eficiência do ensino público entre nós. Mas estes benefícios não se esgotam nos aspectos pedagógicos – sem dúvida os mais relevantes – ou na melhoria da qualidade de vida dos profissionais envolvidos. (BUSSAB, 1997).

A municipalização do ensino foi objeto de freqüentes editoriais, como o publicado no Jornal Cruzeiro do Sul

A Câmara Municipal de Sorocaba realiza na noite de amanhã (09/06/97), uma audiência pública merecedora de uma atenção toda especial dos cidadãos: aquela que dá prosseguimento às discussões e inicia a análise das propostas do governo local acerca da municipalização do ensino.

O Editorial, após especificar a existência de alguns pontos obscuros na legislação do FUNDEF, adverte que

Agora, a menos que deseje ver parte dos recursos a que teria direito, para investimentos em educação, apropriados pelo fundo criado para financiar o ensino fundamental, a cidade terá que rever – em parte aos menos – sua programação setorial de investimentos. (EDITORIAL, 1997).

Procurando dar visibilidade ao posicionamento das entidades representativas dos profissionais do magistério estadual e municipal, foi realizada pesquisa, junto às sub-sedes locais. Observou-se que não houve arquivamento sistemático de material ou registros sobre o assunto. O material encontrado foi limitado e restrito à Apeoesp e ao CPP.

A Representante Regional da UDEMO em Sorocaba, prof. Celi Alves dos Santos, declarou, verbalmente, que [...] “o Sindicato foi favorável a municipalização, desde que houvesse a participação dos segmentos da comunidade, que houvesse realmente uma descentralização, o que não aconteceu. O Sindicato posicionava-se contrariamente à ‘prefeiturização’ ” .

A Apeoesp, em documento,⁴⁹ analisa a implantação da municipalização em vários municípios paulistas e publica texto, de 1997, do então presidente Prof. Roberto Felício. No texto o presidente analisa detalhadamente os problemas de financiamento, a situação dos professores, a nova legislação; alerta para a existência de fisiologismo nas Câmaras Municipais, o funcionamento pouco democrático dos Conselhos Municipais de Educação e Conselhos do FUNDEF. Algumas afirmações sinalizam o posicionamento do Sindicato:

A municipalização, com certeza, traz conseqüências gravíssimas para o sistema educacional brasileiro... no que refere à qualidade, à fragmentação e à perda da unidade do sistema no Estado... traz conseqüências para os profissionais de Educação e, em decorrência, para a qualidade do ensino [...] (FELÍCIO, 2001).

Afirma, ainda, que

As experiências de municipalização já ocorridas demonstram que esta não é a solução para os problemas da Educação. A Apeoesp reafirma sua posição, consignada em Congressos, Encontros e outras instâncias da entidade, CONTRA A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO (grifo do autor) e vem desenvolvendo, em permanente diálogo com outros setores sociais, uma campanha de esclarecimentos... na luta contra esse projeto do governo.

A Apeoesp prosseguirá sua jornada de luta contra a municipalização, percorrendo os 645 Municípios do estado de São Paulo, debatendo com os Poderes Públicos, entidades estudantis, sindicais e populares as estratégias possíveis para barrar ou reverter o processo de municipalização [...] (FELÍCIO, 2001).

Quanto ao CPP, foram obtidos alguns exemplares do Noticiário do CPP-Sorocaba e do Jornal dos Professores, órgão do Centro do Professorado Paulista. De maneira geral as publicações demonstram preocupação com a situação funcional, principalmente dos Professores I (1ª a 4ª série): [...] “chegou-se à conclusão de que o Professor I será o mais prejudicado nesse processo”. (NOTICIÁRIO do CPP. Sorocaba, ago.1997, p. 1).

Outra publicação registra

⁴⁹ A municipalização do ensino em São Paulo- Apeoesp, mar.2001.

A legislação induz o município a assumir o ensino fundamental e tudo nos leva a crer que realmente a Prefeitura Municipal vai se responsabilizar pela educação das crianças e jovens em Sorocaba. A Diretoria da sede regional de Sorocaba tem participado de diversas reuniões sobre o assunto e manifestado sua opinião e receios. Os direitos conquistados pelos professores da rede estadual precisam ser preservados, tais como a estabilidade, a valorização do tempo de serviço, as vantagens pecuniárias, etc [...] (NOTICIÁRIO do CPP, Sorocaba, jul.1997, p. 1).

O Jornal dos Professores, de outubro de 1997, traz em primeira página: "CPP denuncia: proposta de Plano de Carreira do Governo pretende baratear a "mão-de-obra" do Professor I como forma de facilitar a municipalização do Ensino".

De acordo com o artigo, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, pretendia, com o novo Plano de Carreira, baratear o custo da mão-de-obra dos professores, [...] "de forma a facilitar o processo de convencimento dos prefeitos com relação à municipalização do ensino". (JORNAL dos Professores, 1997, p. 1).

Nas publicações analisadas não foi possível concluir sobre a posição oficial desse Sindicato sobre o processo de municipalização.

Internamente, as novas regras causaram tensão e debates contínuos, devido às diferentes óticas de visualização do FUNDEF. Enquanto a Secretaria da Educação e Cultura concentrava-se nos benefícios que dele adviriam para a área educacional, as Secretarias de Finanças (SEF) e Administração (SEAD), centravam-se no binômio "ganhar" ou "perder", em termos de retenção e devolução da porcentagem da receita, considerada confiscada pelo FUNDEF. A preocupação era redobrada em razão do cerceamento da aplicação das verbas, com regras estipuladas nos artigos 70 e 71 da Lei 9394/96.

As determinações do artigo 71 deixavam muito claro, que não seriam consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas, entre outras, com subvenção a instituições de caráter assistencial, desportivo ou cultural, formação de quadros para a administração pública, merenda escolar, assistência social, médico-odontológica, psicológica, pagamento de pessoal docente em atividade que não de ensino e também obras de infra estrutura, mesmo que em benefício da rede escolar. Diga-se de passagem que a contabilização dessas despesas na educação, foi prática sempre utilizada pelas Prefeituras Municipais e aceita regularmente. A nova legislação, ainda não de todo compreendida, gerou uma situação de instabilidade no cotidiano, até então caracterizado pela continuidade desses procedimentos administrativos.

Como já foi visto anteriormente, no ano de 1996, as Delegacias de Ensino já haviam colocado em ação o Projeto de Reestruturação do Ensino Estadual. O projeto, autoritariamente, reorganizava a rede física, dividindo os alunos do Ensino Fundamental em, dois blocos, Ciclo Básico a 4ª e 5ª a 8ª série, funcionando em diferentes prédios. As razões apresentadas foram fundamentadas na necessidade de melhoria de qualidade de ensino, com otimização dos recursos pedagógicos, materiais e humanos; na realidade a reestruturação proporcionou condições estratégicas para a municipalização do ensino, preparando prédios, professores e alunos para a transferência à administração municipal.

A reorganização da rede estadual, embora modificando a rotina de alunos, professores e pais, não alterou o cotidiano escolar em relação ao número de vagas e de escolas, ou diminuição da demanda; houve apenas redistribuição dos alunos já existentes.

No ano de 1997, em Sorocaba, havia 26 escolas (EEPG) reorganizadas de CB (Ciclo Básico) a 4ª série, bloco que apresentava, no primeiro momento, interesse maior ao município. Das 26 EEPG, 14 localizavam-se em setores da 1ª Delegacia de Ensino e 12 na 2ª Delegacia de Ensino. Havia ainda 09 EEPGR (07 na 1ª DE e 2 na 2ª DE), que, funcionando em prédios municipais e não possuindo docentes efetivos, poderiam ser municipalizadas; as demais EEPGR e EEPGR(E) já haviam sido desativadas em 1996.

Desde o início dos estudos vários problemas se apresentaram, e que, à semelhança do cotidiano escolar analisado, evidenciavam a coexistência de realidades simultâneas, mas não contemporâneas e, portanto, geradoras de contradições. Um dos mais importantes foi o desnivelamento dos salários dos profissionais das duas redes públicas de ensino. Sorocaba, diversamente da grande maioria dos municípios, tinha como característica o pagamento de salários considerados bastante elevados, em comparação com outros municípios do Estado de São Paulo e do Brasil e também em relação à rede estadual.

A excelência do padrão de remuneração devia-se à existência de um Plano de Carreira do Magistério Público Municipal⁵⁰, ao reenquadramento dele advindo e aos constantes reajustes anuais concedidos pelos governos anteriores.

⁵⁰ SOROCABA. Lei Municipal nº 4599, 6 set.1994.

Os profissionais da rede estadual, embora com carreira regulamentada há tempos, através de estatutos⁵¹, não recebiam reajustes salariais regulares, motivo de muitas greves, e a evolução funcional se apresentava bastante restrita. A diferenciação salarial e as medidas a ela subjacentes, que, necessariamente seriam tomadas, como complementação de salários ao pessoal da rede estadual, geraram tensões. Se, por um lado, os profissionais da rede estadual poderiam ser beneficiados, de outro, as despesas da Prefeitura Municipal seriam oneradas, fato que traria reflexos a curto prazo na remuneração dos profissionais da rede municipal de ensino.

Outro nível de contradição podia ser visualizado. Considerando os gastos com professores, especialistas, pessoal operacional, manutenção e gastos indiretos, bem como o total de alunos atendidos, pode se chegar a um referencial aproximado, em relação ao custo aluno/ano, em 1996, bastante diferenciado entre as redes.

Ensino Fundamental	Custo aluno/ano
1ª a 4ª série	R\$ 1026,45
5ª a 8ª série	R\$ 1589,98
Educação Infantil	
Creche	R\$ 1745,51
Pré-escola	R\$ 637,25
Educação Jovens e Adultos	
Suplência I	R\$ 288,84
Suplência II	R\$ 1034,31
Suplência 2º grau	R\$ 1006,96
Ensino Médio	
Regular e Profissionalizante	R\$ 1061,85

Tomando-se o valor aluno/ano de R\$ 650,00 que serviria como referência para o cálculo do valor de retorno do Fundef no Estado de São Paulo ficava evidente a necessidade de maior aporte de recursos da Prefeitura Municipal de Sorocaba.

Nesse ínterim a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo estabelecia contatos com os prefeitos de todos os municípios, recebendo adesão de muitos ao processo, adesão com condições e vantagens negociadas individualmente.

⁵¹ LC nº 114/74, LC nº 201/78 e LC nº 444/85.

Concluídos os estudos, a Secretaria da Educação e Cultura apresentou algumas alternativas para o início do processo de municipalização, providências necessárias a serem tomadas, vantagens e desvantagens de cada uma. Essas alternativas seriam analisadas em conjunto com a Secretaria de Finanças e Secretaria de Administração para posterior decisão do Prefeito Municipal.

Essas alternativas serão aqui apresentadas resumidamente, apontando no final aquela que, na ótica da Secretaria da Educação e Cultura, seria a mais adequada àquele momento.

A primeira alternativa refere-se à municipalização das 26 escolas estaduais reorganizadas, de CB a 4ª série. Essa opção apresentava como vantagens a existência de escolas já organizadas, com estrutura adequada e retenção mínima de verbas no FUNDEF, uma vez que o retorno seria calculado sobre cerca de 18 100 alunos, acrescidos dos 4528 alunos das escolas municipais.

As desvantagens que se apresentavam eram significativas: a PM assumiria todos os encargos de gerenciamento das escolas (reformas, manutenção, água, luz, telefone, material didático –pedagógico e outros); haveria dispensa de muitos professores ACT (admitidos em caráter temporário) que não poderiam ser absorvidos pela rede municipal, fato que traria reflexos sociais; haveria necessidade de reestruturação imediata da Secretaria da Educação e Cultura, visando assegurar o necessário suporte administrativo e pedagógico; o módulo de 35 alunos por classe não poderia ser mantido, pois as escolas estavam com lotação total; previa-se a possibilidade de problemas jurídicos com a isonomia e complementação salarial dos profissionais da rede estadual. Uma das variáveis de maior importância nessa opção era o fato de que não haveria aumento da oferta de vagas no ensino fundamental, emergencial no momento, uma vez que haveria apenas a passagem das escolas e alunos já existentes para a administração municipal.

A segunda alternativa apresentada foi a de municipalização de escolas novas. Essas escolas, em número de 08, passavam por processo de licitação, estavam sendo ou seriam construídas pelo governo estadual e municipal⁵².

As vantagens eram inúmeras: recebimento de prédios novos, diminuindo sensivelmente os gastos com manutenção; o corpo docente, administrativo e

⁵² Previstas: J. Atílio Silvano, J. Ipiranga/Lilu, J. S. Guilherme, J. Sta Bárbara, Pq S. Bento, Conjunto Habitacional Wanel Ville, J. Guadalajara (todas do governo estadual) e J. Jatobá, Éden (Prefeitura Municipal de Sorocaba).

operacional seria formado por pessoal admitido pela PMS, evitando problemas de complementação salarial, contribuindo para o aumento da oferta de postos de trabalho e evitando dispensas de ACTs; haveria aumento de cerca de 5600 vagas no ensino fundamental. Nessa alternativa o total de recursos retornados do FUNDEF era ligeiramente superior aos recursos retidos.

A terceira alternativa versou sobre a municipalização de 26 escolas estaduais reorganizadas (CB a 4ª série) e 08 novas escolas referidas na alternativa anterior. As vantagens e desvantagens são as mesmas das duas primeiras alternativas; nesse caso haveria aumento de cerca de 5600 novas vagas e não haveria retenção de recursos no FUNDEF.

A quarta alternativa era diferenciada: previa a municipalização de 08 escolas novas e construção de salas nos Centros de Educação Infantil, para instalação de classes de 1ª a 4ª séries de ensino fundamental.

As vantagens eram numerosas. Além das constantes da segunda alternativa, as salas seriam construídas em Centros de Educação Infantil com número elevado de concluintes na 3ª fase da pré-escola, atendendo parte da demanda de 1ª série nos bairros mais populosos. Seriam atendidos cerca de 1500 alunos, além das 5600 vagas previstas para as escolas novas. Inicialmente haveria aumento de gastos apenas com professores, pois as classes funcionariam vinculadas à escola municipal mais próxima, sob a responsabilidade de um diretor de ensino fundamental.

Como preocupação, destacavam-se a necessidade de agilização das construções pela F.D.E e Prefeitura Municipal e o prazo para a matrícula nas novas escolas, matrículas que serviriam como base de cálculo para retorno dos recursos do FUNDEF no ano de 1998.

Um estudo sobre a municipalização das 54 escolas estaduais de CB a 8ª série e 08 escolas novas foi realizado, mas com possibilidade de viabilização praticamente nula. Considerando todas as desvantagens já citadas, além dos 25% destinados à educação, o município apresentaria um déficit de cerca de R\$8 milhões.

Constam ainda do estudo a previsão de custos de manutenção com a Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos e Ensino Médio. Em relação a este, foi sinalizado que, de acordo com a legislação, os gastos com esse nível de

ensino deveriam ser realizados com recursos acima dos 25% destinados à educação, em consonância com o inciso V do artigo 11, da Lei Federal nº 9394/96. Como já era tradicional no município, foi sugerida sua manutenção, visando a continuidade de estudos dos alunos das 8ª séries da rede municipal.

O estudo sugeriu ainda a extinção do sistema de Bolsas de Estudo⁵³ destinadas a alunos de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, profissionalizante e educação superior, matriculados na rede particular. As verbas utilizadas na concessão de bolsas a cerca de 850 alunos, poderiam ser empregadas na criação de novas vagas no ensino fundamental da rede municipal. Convém ressaltar que o Conselho Municipal de Educação, em documento enviado às autoridades municipais em setembro de 1996⁵⁴, portanto anterior a Lei 9394/96, já apontava para a necessidade de extinção das bolsas, dando ensejo a expansão da rede municipal de ensino fundamental. A Lei nº 9394/96 LDB, no parágrafo 1º do artigo 213, determinou que:

os recursos de que trata esse artigo poderão ser destinados à bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da Lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. (BRASIL, 1996)

A manutenção do ensino médio e extinção das bolsas de estudo, para além do aspecto financeiro, era, sobretudo, uma decisão política a ser tomada pelo chefe do Executivo.

Ao final do documento a Secretaria de Educação e Cultura apontava como prioritárias as opções que abrangiam as escolas novas e a construção de salas nos Centros de Educação Infantil, por serem as que apresentavam mais aspectos positivos facilitando o processo de uma municipalização gradativa, e possibilitando alteração de rumos, se necessário.

⁵³ A Prefeitura Municipal de Sorocaba mantinha um sistema de concessão de bolsas destinadas a alunos com recursos insuficientes para custear seus estudos, inclusive no ensino superior. Após a inscrição os candidatos eram selecionados e classificados por uma comissão designada para esse fim; a quantidade de bolsas e a verba a ser utilizada eram estipuladas pela Prefeitura Municipal. O sistema causava polêmica pela dificuldade de comprovação da "carência" dos interessados.

⁵⁴ SOROCABA. Conselho Municipal de Educação..Comissão Especial sobre Concessão de Bolsas de Estudos, 1996°.

Ainda é preciso lembrar que, além dos estudos técnicos, opiniões intra e extra instituição foram numerosas e diversificadas, e mesmo polarizadas entre a municipalização de todas as escolas estaduais e a negativa de participação no processo. Os partidários desta opinião entendiam que a municipalização era apenas mais uma imposição governamental, sendo o FUNDEF um confisco de recursos municipais, como visto anteriormente.

Analisadas todas as variáveis intervenientes no processo considerou-se como inviável a recusa de participação do município, uma vez que, independentemente da adesão, os recursos financeiros seriam recolhidos ao FUNDEF, e, nesse caso, sem retorno à Prefeitura Municipal.

Após esse primeira definição chegou-se à decisão final, que recaiu sobre a adoção do processo de municipalização gradativa do ensino fundamental de 1ª a 4ª séries em Sorocaba.

Os estudos iniciais realizados pela Secretaria de Educação e Cultura contribuíram para o desvelamento de realidades diversificadas e contraditórias, das dificuldades a serem vencidas bem como evidenciam os “quantos possíveis” enunciados por Lefebvre.

Constata-se que as soluções que apontavam para a possibilidade de municipalização de escolas estaduais, apresentavam maior número de obstáculos; evidenciaram contradições resultantes da não contemporaneidade das relações sociais, financeiras, político-administrativas e educacionais nas duas redes públicas de ensino.

Nessa mesma ótica, as alternativas que indicavam a absorção de escolas novas apresentavam vantagens em número superior às desvantagens; seriam facilmente integradas às normas educacionais, financeiras e funcionais vigentes na rede municipal de ensino, eliminando muitas das contradições inerentes a não contemporaneidade das relações.

3.2 A municipalização gradativa – implantação da proposta

Inicialmente foram traçadas as linhas que nortearam a proposta: 1) o processo de municipalização seria implantado a partir de 1998; 2) A Prefeitura Municipal de Sorocaba não “municipalizaria” nenhuma escola estadual.

A alternativa escolhida foi a da municipalização gradativa, viabilizada através da expansão da rede municipal de ensino, mais propícia naquele momento. Através do Plano de Municipalização elaborado pela Assessoria Técnica da Secretaria da Educação e Cultura (SOROCABA, SP, 1997) foram estabelecidas as seguintes ações:

a) Construção de escolas pela Prefeitura Municipal de Sorocaba, em bairros periféricos com grande demanda escolar não atendida, ou atendida em condições precárias, em escolas estaduais, que funcionavam com até 4 turnos.

b) Ampliação de Centros de Educação Infantil, com pré-escola, construindo salas para funcionamento de ensino fundamental de 1ª a 4ª série. A escolha dos CEIs teve como parâmetros: 1- existência de demanda de ensino fundamental, não atendida no bairro ; 2- existência de condições físicas para a ampliação.

c) Cessão de prédios escolares ao município, pelo governo estadual. Os prédios, em processo de construção seriam entregues devidamente equipados; o quadro de pessoal docente e administrativo seria de responsabilidade da Prefeitura Municipal, não havendo, portanto, interferência no quadro de pessoal da rede estadual.

De acordo com decisão do Prefeito Municipal o Ensino Médio continuou funcionando, assim como o sistema de concessão de bolsas de estudo, que, posteriormente, sofreria alterações. Apesar de mantidos os cursos de ensino médio, eram constantes os rumores de sua extinção, ocasionando a elaboração de abaixo-assinados, queixas junto à Câmara Municipal e à imprensa, por parte de pais de alunos da rede municipal. Visando a dissipação de dúvidas a Prefeitura Municipal de Sorocaba publicou, em 1998, um Comunicado à População:

A Prefeitura Municipal de Sorocaba, através de sua Secretaria da Educação e Cultura, esclarece à população sorocabana que o atual Ensino Médio (antigo segundo grau) será mantido nas Escolas Municipais. A rede educacional do Município está plenamente estruturada para dar continuidade ao serviço que já é prestado, garantindo ensino de qualidade aos estudantes de nossa cidade.

A Secretaria de Educação e Cultura solicita à população em geral, em especial aos pais de alunos, que ignore os boatos que estão sendo gerados sobre o assunto.

A Prefeitura Municipal de Sorocaba reafirma o compromisso de manter a normalidade do ensino, em todas as fases educacionais já implantadas, que são tidas como modelo no Estado. (COMUNICADO, 1998).

O projeto inicial foi modificado em razão do atraso nas construções, com a Prefeitura Municipal de Ensino assumindo quatro novas escolas, em fase de construção pelo governo estadual,⁵⁵ e criando vagas para 1ª série em 06 Centros de Educação Infantil⁵⁶. No bairro Genebra (Brigadeiro Tobias) foram instaladas duas classes, com 70 vagas, em prédio construído pela comunidade, funcionando vinculadas à EM Dr. Achilles de Almeida.

O início da implantação do processo, como era de se esperar, não foi tranqüilo. Os prédios não foram entregues no prazo previsto e os alunos que passaram para as novas escolas do município, assistiram as aulas em classes cedidas em caráter emergencial pelas escolas estaduais mais próximas. Conviviam alunos, professores e diretores das duas redes de ensino em horários especiais.

No bairro Cajuru, em razão da grande demanda, a Prefeitura Municipal de Sorocaba iniciou a construção de 04 salas de aula em terreno e prédio anteriormente utilizados por um Centro de Integração Social, para funcionamento de 08 classes, já em 1998.

Nos Centros de Educação Infantil foram iniciadas as reformas e ampliações, para atendimento às 1ªs séries de Ensino Fundamental. No ano de 1998, a Prefeitura Municipal de Sorocaba ofereceria cerca de 2900 novas vagas de 1ª a 4ª série, passando para cerca de 7400 o número de alunos no Ensino Fundamental, o que representava 64% de aumento da rede nesse nível de ensino.

⁵⁵ Jd Ipiranga/Lilu; Jd Sta Bárbara; Jd Atilio Silvano e Jd São Guilherme.

⁵⁶ CEIs: nº 4 (Vila Angélica); nº 6 (Árvore Grande); nº 19 (Vila Carol); nº 24 (Vila Assis); nº 55 (Sta Marina); nº 56 (Pq Vitória Régia).

3.3 A continuidade do processo de municipalização

Como já foi visto, o projeto inicial sofreu alterações. Das oito escolas previstas para serem cedidas pelo governo estadual, apenas quatro estavam em fase adiantada de construção e poderiam ser utilizadas para implantação de classes de 1º a 4º série, objetivo do município. As demais, ou estavam com o cronograma de construção atrasado ou precisavam ser utilizadas pela rede estadual para acomodação de classes de 5º a 8º série, para prosseguimento do programa de reestruturação da rede física, iniciado em 1996.

No período de espera para o término das construções os alunos freqüentavam as aulas em salas da escola estadual de origem. Para que não houvesse prejuízo da carga horária e dias letivos estipulados legalmente os alunos das duas redes foram divididos em turnos de menor duração; posteriormente as horas e dias letivos foram devidamente repostos. Assim, o alunado do Jd Ipiranga/Lilu utilizava as salas da EE Prof. Wilson Ramos Brandão; do Jd Atilio Silvano, as salas da EE Prof. Jorge Madureira; do Jd São Guilherme, as salas da EEProfª Guiomar Camolesi; e do Jd Sta Bárbara, as salas da EE Antonio Vieira Campos.

As escolas construídas nesses bairros foram, através de leis municipais, denominadas, respectivamente: EM Irineu Leister, EM Profª Darlene Devasto, EM Dr Hélio Rosa Baldy e EM Profª Maria de Lourdes Martins Martinez.

Paralelamente, foram iniciadas as ampliações dos centros de Educação Infantil selecionados para instalação de classes de 1ª a 4ª séries. Essa medida foi ao encontro das aspirações da população, que passou a reivindicar a mesma providência para seus bairros. Além da oferta de vagas no ensino fundamental na rede municipal, essa solução trazia tranqüilidade aos pais, pois proporcionava continuidade de estudos na mesma escola, por sete anos, da 1ª fase da pré-escola (criança com 04 anos) até a 4ª série (10-11 anos).

Os primeiros Centros de Educação Infantil ampliados foram: CEI 04 "João Francisco Rosa", Vila Angélica; CEI 06 "Profª Julica Bierrenbach", Árvore Grande; CEI 19 "Maria Domingues de Tótora Góes", Vila Carol; CEI 24, "Sorocaba Leste", Vila Assis; CEI 55, "Profª Maria de Lourdes Ayres de Moraes", Jd Sta Marina e CEI 56, " Profª Norma Justa Dall Ara", Pq Vitória Régia. Os CEIs 19, 55 e 56, devido à

grande demanda escolar, além da ampliação inicial, tiveram salas construídas em terrenos anexos, transformando-se em novas escolas.

Todos os Centros de Educação Infantil que ofereciam concomitantemente o ensino fundamental tiveram sua denominação oficial alterada para “Escolas Municipais”, conservando o patronímico oficial.

Ainda em 1998 a Prefeitura Municipal construiu uma escola no Bairro Cajuru, além do Éden, para atendimento dos alunos que moravam muito distante das duas escolas estaduais, EE José Quevedo e EE Dr Gualberto Moreira. Além das 04 salas iniciais houve necessidade de construção de mais 04 salas em razão da demanda. No Bairro Genebra, zona rural de Brigadeiro Tobias, a comunidade construiu e cedeu duas salas para funcionamento do ensino fundamental.

No ano de 1999 o governo estadual cedeu mais um prédio para a administração municipal – a EE Edward Marciano da Silva, no Jd Botucatu, zona norte da cidade.

A Câmara Municipal aprovou a Lei Municipal nº 5855, de 11/03/99, autorizando a celebração de convênio com o governo estadual, necessário para a cessão dos prédios em construção, repasse de verbas e transferências de alunos, que passaram a estudar nas escolas municipais.

As cláusulas do convênio padrão seriam aplicadas de acordo com a especificidade do modelo de projeto adotado por Sorocaba. Um Plano de Trabalho para o ano de 1999 foi elaborado conjuntamente pela Secretaria da Educação e Cultura e Delegacias de Ensino, com a previsão de absorção de alunos das escolas estaduais com excesso de matrículas e também de criação de novas vagas.

A construção de novos prédios escolares pela Prefeitura Municipal teve seqüência com a escola do Jd Jatobá (Éden), denominada EM “Profº. Oswaldo de Oliveira”, visando desafogar a EE Dr. Gualberto Moreira. No Jd Guadalajara foi construída a EM Profª Josefina Zília de Carvalho, após a demolição do prédio pertencente à PM e utilizado pela EE Prof Luiz Gonzaga Camargo Fleury. Esta recebeu um prédio novo, construído pelo governo estadual, para funcionamento de classes de 5ª a 8ª séries. Na zona norte foi construída uma escola com 16 salas, EM Prof. Walter Carretero, para atendimento à centenas de famílias sem moradia, que foram remanejadas para o assentamento nos altos do Itavuvu. No Parque Esmeralda foi construída a EM Benedito José Nunes, de 1ª a 4ª séries, e a EE Ana Cecília Martins passou a atender aos alunos de 5ª a 8ª séries.

Nos anos seguintes o programa de construção e ampliação teve continuidade, sempre considerando os critérios propostos no início da implantação do processo.

Em 2000 foi ampliado o CEI 12, Bairro Mineirão, zona norte, transformado em EM Maria Ighes Figueiredo Deluno e foi construída a EM Prof. Paulo Fernando Nóbrega Tortello, no Parque das Laranjeiras, também na zona norte.

No ano 2001 o CEI 42 Jardim Marcelo Augusto, zona norte, foi ampliado e transformado na EM Prof^a Lea Edy A. Saliba; o CEI 29, Bairro Nova Sorocaba teve novas salas construídas para ensino fundamental, passando a denominar-se EM Tereza Ciambelli Gianini. O CEI 57, Bairro Julio de Mesquita Filho, região Noroeste recebeu classes de 1^a série, enquanto estava sendo construída a nova escola, denominada EM Prof. Luiz de Almeida Marins.

Na seqüência, em 2002, o CEI 37, J. Hungarês, foi ampliado e transformado em EM José Mendes e foi construída a EM Prof^a Genny Kalil Milego, no Conjunto Habitacional Herbert de Souza, ambas na Zona Norte. Já foi iniciada a construção de uma nova escola no Bairro Nova Sorocaba, zona norte, e prevista da EM Rosa Cury, J. Americano, zona oeste, região que apresenta superlotação nas escolas estaduais em funcionamento.

No Bairro Sto André, ainda na zona norte, as escolas estaduais não comportam a demanda do setor; os alunos que excedem o número de vagas, foram alocados na EM José Mendes, até a construção da EM Prof^a Zilá Dias de Melo Scherepell, já programada, com instalações diferenciadas para funcionamento de ensino fundamental e educação infantil. Ficam evidenciados a necessidade e o esforço para o atendimento à demanda na região norte da cidade, em constante crescimento.

Em relação à educação infantil a Prefeitura Municipal, de 1998 a 2002, reformou 47 Centros de Educação Infantil e construiu o CEI 82, denominado Prof. Benedito Marçal, no Bairro Júlio de Mesquita Filho, região noroeste, e um dos que apresentam maior crescimento populacional do município.

A implantação do processo de municipalização proporcionou alterações iniciais significativas no cotidiano escolar. O resultado imediato e de grande visibilidade foi o aumento do número de escolas e de vagas para o ensino fundamental, com desdobramentos no atendimento à demanda escolar em todo o município.

As primeiras transformações foram registradas pela imprensa local. O Jornal Cruzeiro do Sul⁵⁷, em reportagem, observava

As matrículas nas redes municipal e estadual de ensino de Sorocaba para a 1ª série do ensino fundamental foram bastante tranqüilas ontem, último dia para as inscrições nas escolas municipais. A primeira fase de matrículas para a 1ª série nas escolas da rede estadual termina hoje e conforme as duas Delegacias de Ensino da cidade não existe risco de faltarem vagas em nenhuma região da cidade. (MATRÍCULAS..., 1998).

A mesma reportagem publica o depoimento de mães e diretora da EM Dr Getúlio Vargas sobre o processo de inscrição dos alunos à 1ª série. “Ao fazer a inscrição de sua terceira filha, a Sra Rosa observou que no ano anterior, mais de seiscentas pessoas se inscreveram aqui. Eu estou surpresa e queria saber porque a procura diminuiu tanto”. A diretora da “Getúlio”, Profª Célia M.V.A. Nardi,

Também disse que se surpreendeu duas vezes com as inscrições deste ano, primeiro com o grande movimento nos primeiros dias. “Achei que fãmos ter uma procura muito grande”, e segundo com a tranqüilidade dos últimos dias. A Getúlio Vargas até o ano passado costumava ter uma média de seiscentos inscritos para as 120 vagas oferecidas e até às 14 hs de ontem, no encerramento, 389 crianças estavam disputando vaga na escola. Célia explicou que, com a municipalização, este ano o número de escolas municipais de ensino fundamental passou de cinco para dezesseis e isso distribuiu a demanda pelos bairros. (MATRÍCULAS..., 1998).

Deve-se considerar que as transformações não ocorreram apenas na estrutura física da rede escolar. Outras vieram, necessariamente, provocando rupturas no cotidiano escolar. Quais foram as alterações no cotidiano anteriormente apresentado? Como foi e está sendo equacionado o problema da demanda escolar? De que maneira as três redes de ensino se adequaram à nova realidade?

⁵⁷ MATRÍCULAS nas redes de ensino foram tranqüilas. Jornal Cruzeiro do Sul, 11 dez. 1998, p. 4.

4 O COTIDIANO ESCOLAR DE SOROCABA: 2002

No período de 1996 a 2002 o Município de Sorocaba passou por transformações econômico-financeiras, políticas, populacionais, sociais e educacionais, acompanhando a realidade nacional e mundial.

Considerando-se o aspecto demográfico, variável importante para o estudo da demanda escolar, algumas constatações podem ser feitas. No período de 1996 a 2002 a cidade apresentou um aumento demográfico de 87.835 habitantes, passando de 431.561 para 518.396 moradores⁵⁸, correspondendo ao percentual 20,35% de aumento. O município tem uma significativa taxa geométrica de crescimento anual, de 3,47⁵⁹, considerada elevada se compararmos com a taxa do Estado de São Paulo, de 1,8%, no período de 1991/2000⁶⁰.

O movimento migratório tem papel representativo no município, que apresenta a Taxa Líquida de Migração de 16,25 por mil habitantes⁶¹.

A Taxa de Natalidade tem sofrido variações, apresentando um decréscimo considerável nos últimos anos, sendo de 15,78 por mil habitantes no ano 2002⁶².

Tabela XIX - Município de Sorocaba – Taxa de Natalidade

Ano	Taxa (em mil habitantes)	Ano	Taxa (em mil habitantes)
1995	20,57	2000	18,18
1996	19,45	2001	16,45
1998	19,95	2002	15,78

Fonte: Fundação SEADE

⁵⁸ Fonte: IBGE – Sorocaba

⁵⁹ Fonte: IBGE – Sorocaba

⁶⁰ Fonte: SEESP/ATPCE/CIE. Boletim Informativo nº 02/2002.

⁶¹ Fonte: Fundação SEADE.

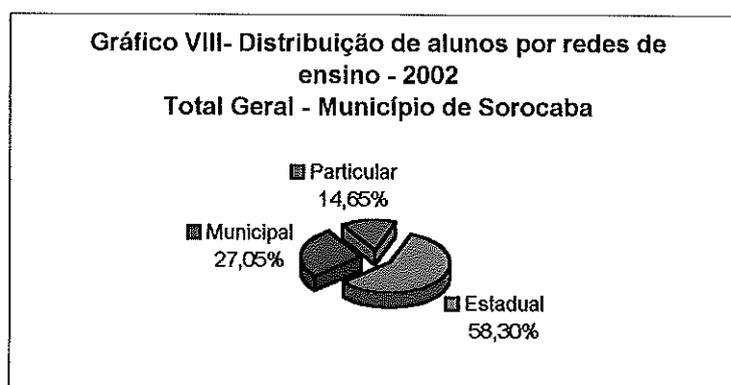
⁶² Fonte: Fundação SEADE.

O crescimento populacional foi acompanhado pelo aumento do número de alunos matriculados nas três redes de ensino que, de 142.303 em 1996, passou para 151.257 alunos, conforme Tabela XIX. Constatava-se uma diferença para mais de 8.954 alunos, correspondendo ao percentual de 6,29%.

Tabela XX - Município de Sorocaba - 2002 - Total geral de alunos

Rede de Ensino	Alunos	Percentagem de participação(%)
Estadual	88.187	58,30
Municipal	40.917	27,05
Particular	22.153	14,64
Total	151.257	100,00

Fonte: MEC/INEP/SEEC – Banco de Dados do Sied Regional.



Esse total estava distribuído nos três níveis de ensino: Infantil, Fundamental e Médio, incluindo as modalidades de Educação de Jovens e Adultos⁶³ (correspondente ao ensino fundamental e médio), Educação Especial⁶⁴ e Educação Profissional⁶⁵, bem como o Curso Normal, antes Habilitação Específica para o Magistério (HEM).

⁶³ EJA – Estão sendo contabilizados apenas os alunos de cursos presenciais ou semi-presenciais, com avaliação no processo.

⁶⁴ Educação Especial – alunos de classes especiais ou escolas de educação especial. A rede municipal pratica a Inclusão escolar.

⁶⁵ Educação Profissional – estão contabilizados os alunos de cursos de nível Técnico, realizados concomitantemente ao ensino médio ou pós-médio.

Tabela XXI – Município de Sorocaba - 2002 - Distribuição dos alunos - Ensino Fundamental

Rede de Ensino	Alunos	Percentagem de participação (%)
Estadual	53.603	65,32
Municipal	18.062	22,01
Particular	10.390	12,67
Total	82.055	100,00

Fonte: MEC/INEP/SEEC – Banco de Dados do Sied Regional

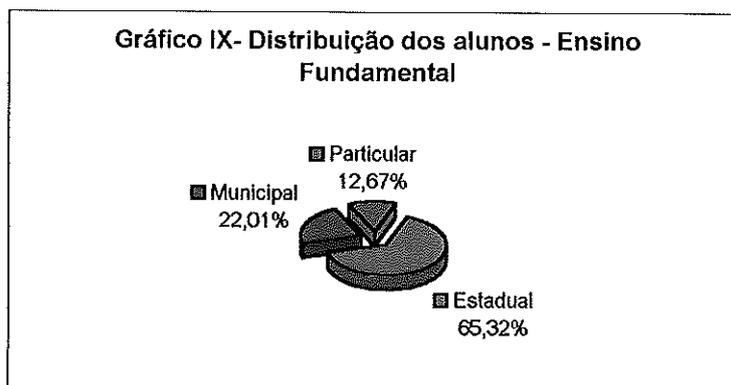
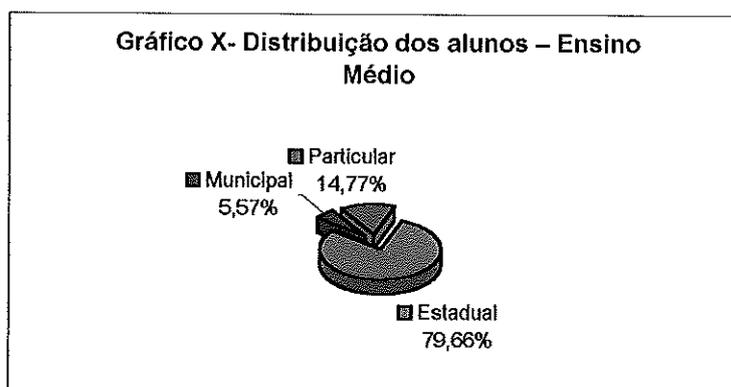


Tabela XXII – Município de Sorocaba - 2002 - Distribuição dos alunos – Ensino Médio

Rede de Ensino	Alunos	Percentagem de participação(%)
Estadual	22.431	79,66
Municipal	1.569	5,57
Particular	4.159	14,77
Total	28.159	100,00

Fonte: MEC/INEP/SEEC – Banco de Dados do Sied Regional.

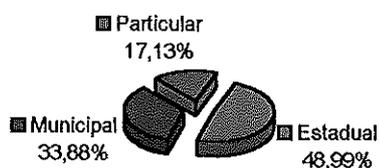


**Tabela XXIII – Município de Sorocaba – 2002 - Distribuição dos alunos –
Educação de Jovens e Adultos – Ensino Fundamental**

Rede de Ensino	Alunos	Percentagem de participação(%)
Estadual	3.009	48,99
Municipal	2.080	33,88
Particular	1.052	17,13
Total	6.141	100,00

Fonte: MEC/INEP/SEEC – Banco de Dados do Sied Regional.

**Gráfico XI- Distribuição dos alunos – Educação
de Jovens e Adultos – Ensino Fundamental**



**Tabela XXIV – Município de Sorocaba - 2002 - Distribuição dos alunos –
Educação de Jovens e Adultos – Ensino Médio**

Rede de Ensino	Alunos	Percentagem de participação(%)
Estadual	6.283	84,45
Municipal	207	2,78
Particular	950	12,77
Total	7.440	100,00

Fonte: MEC/INEP/SEEC – Banco de Dados do Sied Regional.

**Gráfico XII- Distribuição dos alunos –
Educação de Jovens e Adultos – Ensino
Médio**

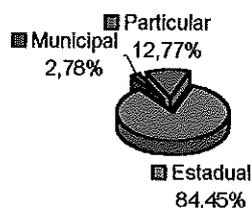


Tabela XXV – Município de Sorocaba – 2002 - Distribuição dos alunos – Curso Normal

Rede de Ensino	Alunos	Percentagem de participação(%)
Estadual	652	83,05
Municipal	64	8,16
Particular	69	8,79
Total	785	100,00

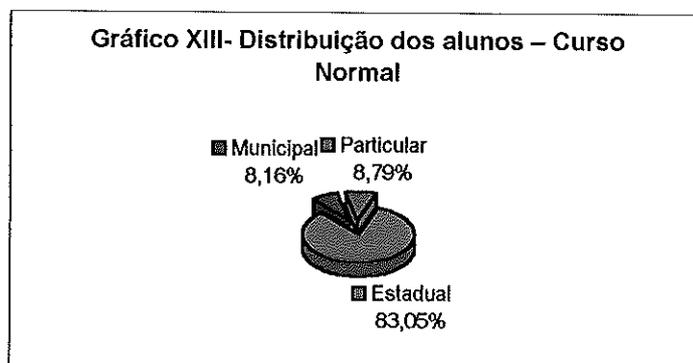


Tabela XXVI – Município de Sorocaba – 2002 - Distribuição dos alunos - Educação Profissional

Rede de Ensino		Alunos	Percentagem de participação(%)
Estadual	SEE 1	346	58,56
	SCT 2	1658	
Municipal		66	1,93
Particular		1.352	39,51
Total		3.422	100,00

Fonte: CIE/ATPCE/SEESP - 2003

1 – SEE – Secretaria Estadual da Educação

2 – SCT – Secretaria da Ciência e Tecnologia

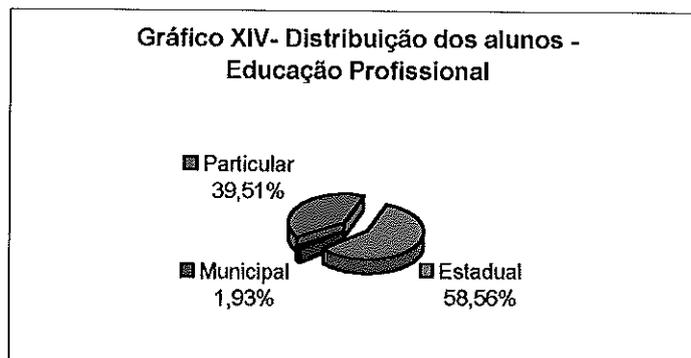


Tabela XXVII – Município de Sorocaba – 2002 - Distribuição dos alunos - Educação Infantil

Rede de Ensino	Alunos	Percentagem de participação(%)
Estadual	-----	0
Municipal	18.868	83,47
Particular	3.737	16,53
Total	22.606	100,00

Fonte: MEC/INEP/SEEC – Banco de Dados do Sied Regional.

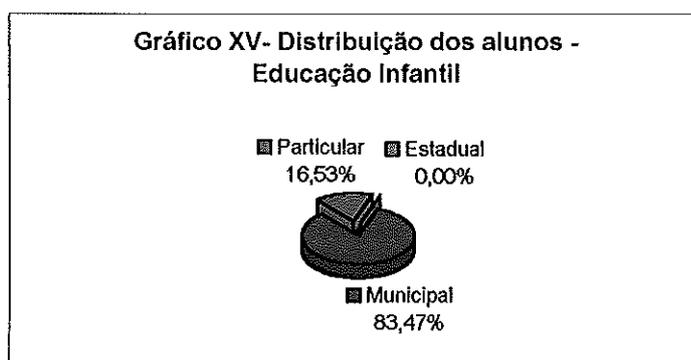
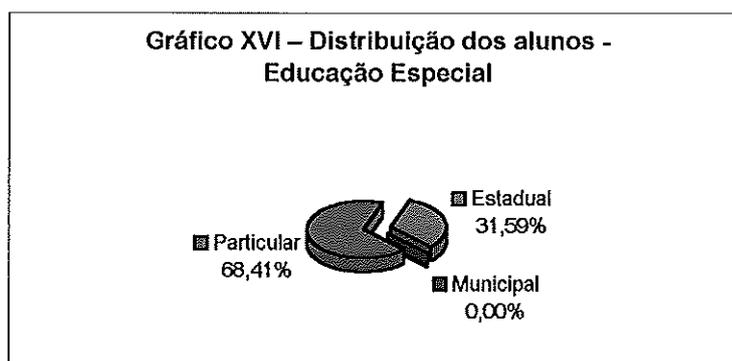


Tabela XXVIII – Município de Sorocaba – 2002 -Distribuição dos alunos - Educação Especial

Rede de Ensino	Alunos	Percentagem de participação(%)
Estadual	205	31,59
Municipal (1)	-----	0
Particular	444	68,41
Total	649	100,00

Fonte: Diretoria Regional de Ensino de Sorocaba.

1 – Os alunos portadores de necessidades educacionais são incluídos na rede regular de ensino.



Dos dados apresentados pode-se constatar que o número de alunos da rede estadual era superior ao da rede municipal e rede particular, em todos os níveis e modalidades. A Educação Infantil continuou sendo oferecida pela rede municipal, com 83,47% das matrículas, e pela rede particular, que tinha a participação de 16,53 no total de matrículas. A rede estadual, conforme determinação legal, aumentou sua participação na oferta do Ensino Médio. A percentagem de participação no ensino médio regular subiu de 69,61 em 1996, para 79,66 em 2002, com o conseqüente decréscimo na participação das redes municipal e particular. O crescimento do número de matrículas nos cursos de educação de jovens e adultos, correspondente ao Ensino Médio, também foi significativo. Em 1996 a rede estadual contava com 561 alunos, e em 2002, passou a atender 6.283 alunos, o que representa 980% de aumento. O Ensino Fundamental, de maior interesse para este trabalho, será analisado separadamente.

No período de 1996 a 2000 o número de escolas aumentou de 216 para 281, estando distribuídas de forma eqüitativa: 90 na rede estadual, 100 na rede municipal e 91 na rede particular. As alterações mais significativas ocorreram na rede municipal que, de 05 escolas passou a oferecer cursos de ensino fundamental em 31 escolas, e na rede particular, que passou de 34 para 91 escolas, fato que será analisado posteriormente.

Tabela XXIX – Município de Sorocaba – 2002 - Total de Escolas

Estaduais	SEE (1)	86
	CEFAM (2)	01
	CEESO (3)	01
	ETES (4)	02
Municipais	Ensino Fundamental e Médio	04
	Ensino Fundamental	12
	Ensino Fundamental e Educação Infantil	14
	Centros de Educação Infantil	70
Particulares	Ensino Fundamental, Médio, EJA, Educação Profissional, Educação Infantil e Educação Especial	91
Total		281

Fonte: Diretoria Regional de Ensino de Sorocaba e Secretaria Municipal da Educação e Cultura

(1) Secretaria de Estado da Educação

(2) Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério – SEE

(3) Centro Estadual de Ensino Supletivo – SEE

(4) Escolas Técnicas – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico.

Para além dos números, a municipalização do ensino ensejou a ocorrência de algumas transformações, que possibilitaram o equacionamento de alguns problemas, que serão analisadas em seguida.

4.1 A Municipalização do ensino: continuidades e rupturas

Para que seja viabilizada a análise do processo de municipalização sob a ótica da descentralização/universalização do ensino fundamental em Sorocaba, proposta na pesquisa, são necessárias algumas considerações.

Inicialmente, deve-se alertar para a imprecisão constatada na utilização do conceito de universalização. A terminologia genérica de "universalização do ensino fundamental" foi e é amplamente adotada em documentos oficiais no país e comumente empregada por educadores. A imprecisão é também verificada em documentos do Banco Mundial que tratam da orientação das políticas educacionais dos países em desenvolvimento. Nesses, também

[...] persiste a tradicional associação entre "universalização da educação de primeiro grau" e "universalização do acesso à educação de primeiro grau", o que exclui de fato o tema da qualidade dessa educação, a retenção, a conclusão e a aprendizagem efetivas. (TORRES, 1998, p. 140-141).

O Plano Nacional de Educação aprovado em 2001⁶⁶, além do acesso, inclui a permanência ao se referir à universalização do ensino fundamental. Como prioridade número um estabeleceu a [...] "garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 07 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino". No que concerne aos Objetivos e Metas do Ensino Fundamental, o Plano visa [...] "universalizar o atendimento de toda clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola[...] [A] "melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis"[...] foi relacionada como um dos quatro objetivos do Plano Nacional de Educação.

⁶⁶ Lei nº 10.172, de 09/01/2001 – Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

Entende-se que o acesso é uma das variáveis da universalização do ensino fundamental. Outras, comumente apontadas, se referem à reprovação/aprovação, abandono, defasagem idade/série, bem como a aprendizagem efetiva, considerados como indicadores da qualidade do ensino.

De acordo com Paro, em estudo sobre a escola pública, a qualidade na escola fundamental está relacionada aos objetivos da educação. Para ele,

Entendida a educação como atualização histórica do homem e condição imprescindível, embora não suficiente, para que ele, pela apropriação do saber produzido historicamente, construa sua própria humanidade histórico-social, parece justo admitir que a escola fundamental deva pautar-se pela realização de objetivos numa dupla dimensão: individual e social. A dimensão individual diz respeito ao provimento do saber necessário ao autodesenvolvimento do educando, dando-lhe condições de realizar seu bem-estar pessoal e o usufruto dos bens sociais e culturais postos ao alcance dos cidadãos; em síntese, trata-se de educar para o “viver bem” (Ortega y Gasset, 1963). Por sua vez, a dimensão social liga-se à formação do cidadão tendo em vista a sua contribuição para a sociedade, de modo que sua atuação concorra para a construção de uma ordem social mais adequada à realização do “viver bem” de todos, ou seja, para a realização da liberdade como construção social.....podemos dizer que essa dimensão social dos objetivos da escola se sintetiza na educação *para a democracia*. (PARO, 2001, p. 34).

Para o autor, a escola pública de ensino fundamental não tem realizado os objetivos em suas dimensões individuais ou sociais, preocupando-se mais com aprovações, resultados e preparação para o mercado; não se nota preocupação com a dimensão ética dos alunos, com a educação para a democracia, para a solução dos problemas da sociedade, para o exercício da cidadania na construção de uma sociedade melhor. A escola pública não tem clareza sobre a qualidade do ensino que se deseja, pois não há discussão sobre os objetivos que se pretende alcançar.

A escola pública também não objetiva o desenvolvimento das qualidades políticas e sociais para a formação do cidadão – educação para a democracia. Paro também considera que, para haver ensino de qualidade, há necessidade de se conhecer a realidade escolar, seus atores, seus problemas, para que essa realidade

possa ser transformada. Afirma, ainda, que a estrutura didática e a estrutura administrativa devem ser coerentes com o objetivo de emancipação intelectual e cultural dos educandos. A escola não é estruturada para

[...] favorecer a condição de sujeito dos agentes envolvidos. O próprio conselho de escola, instituído presumivelmente para esse fim, mostra-se, na maioria das vezes, totalmente inoperante, mergulhado numa estrutura avessa à participação e ao exercício da cidadania. (PARO, 2001, p.44).

É necessário esclarecer que neste trabalho, a universalização do ensino fundamental é entendida como garantia de oferta desse nível de ensino pelo Estado, em escolas públicas, gratuitas, considerando-se as variáveis do acesso, permanência, aprendizagem efetiva e ensino de qualidade, para todos, indistintamente.

A oferta do ensino fundamental foi assegurada juridicamente pela Constituição Federal de 1988, que confirma e amplia os direitos sociais, entre eles, o direito à educação. "As políticas sociais, apoiadas em direitos sociais tornam obrigatórias e imediatas as medidas estatais para elevar a condição humana dos titulares desses direitos" (VIEIRA, 2001, p. 19).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família (Artigo 205); adota os princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e garantia de padrão de qualidade (Artigo 206); garante a oferta, pelo Estado, do ensino fundamental obrigatório e gratuito, cujo acesso é direito público subjetivo (Artigo 208).

Assim, no aspecto jurídico, está garantido o direito de todos à educação, bem como o [...] "direito de requerer ao Estado a prestação educacional". (VIEIRA, 2001, p. 23).

Retomando o estudo da realidade educacional de Sorocaba em 2002, constatou-se que, apesar do aumento populacional o número de alunos do ensino fundamental sofreu diminuição. Em 1996 havia 89.259 matrículas, decaindo para 82.055 em 2002, com diferença para menos de 7.204 alunos (8,07%).

A aparente contradição pode ser explicada por algumas variáveis. A redução do número de alunos no ensino fundamental está sendo progressivamente

intensificada no Brasil, em decorrência da redução da Taxa de Natalidade, que passou de 23,5 por mil habitantes em 1996 para 19,89 em 2001. Em consequência, a população na faixa etária de 05 a 14 anos caiu de 34,5 milhões em 1991, para 33,9 milhões em 2000, enquanto a população total cresceu 17,7%⁶⁷. A partir de 2000 foi iniciado um processo de inversão da curva de crescimento das matrículas no ensino fundamental, redução que acumulou uma queda de 2,13%, apenas nos anos de 2000 e 2001⁶⁸. O Estado de São Paulo acompanha o processo de inversão, contando 5.993.885 matrículas em 2002, contra 6.092.455, em 2001⁶⁹. Como foi demonstrado, o município de Sorocaba também apresentou decréscimo na Taxa de Natalidade e a consequente queda no número de matrículas, verificada no Estado de São Paulo e no país.

Devem também ser levadas em consideração, a regularização do atendimento à demanda com a construção de novas escolas, a diminuição da taxa de reprovação, implantação de programas de regularização de fluxo (classes de aceleração) e da progressão continuada na rede estadual, possibilitando a diminuição da defasagem idade/série.

As transformações seguem o ritmo esperado com a implantação do modelo de municipalização gradativa adotado por Sorocaba. A percentagem de participação no total das matrículas no ensino fundamental (82.055 alunos), apresentou diminuição na rede estadual (81,86% para 65,32%) e na rede particular (13,19% para 12,67%). Na rede municipal a taxa de participação aumentou de 4,95% para 22,01%. Se forem considerados os alunos matriculados por rede de ensino, constata-se decréscimo de 26,6% na rede estadual e de 11,8% na rede particular, enquanto na rede municipal constatou-se aumento de 409%. Tomando-se como referência as séries iniciais (1ª a 4ª séries), onde foram concentradas as ações municipalizadoras, evidencia-se que a participação da rede estadual foi diminuída em 54,4%, enquanto a rede municipal teve participação aumentada em 776,5%⁷⁰.

⁶⁷ Fonte: FUNDEF – Relatório Sintético – 1998 –2002.

⁶⁸ Fonte: idem.

⁶⁹ Fonte: MEC/INEP/SEEC.

⁷⁰ Percentagens calculadas com base no número de alunos obtido junto ao MEC/INEP/SEEC.

Tabela XXX- Município de Sorocaba – Dados comparativos – Ensino Fundamental

	1ª a 4ª série			5ª a 8ª série		
	1996	2002	%	1996	2002	%
Rede Estadual	36.555	19.875	-54,4%	36.515	33.728	-7,63%
Rede Municipal	2.009	15.594	+776,5%	2.403	2.468	+2,63%

Fonte: MEC/INEP/SEEC – dados de 2002. Conselho Municipal de Educação - dados de 1996.

Dos estudos realizados e tendo como norte a proposta inicial da pesquisa, há evidências de que foi atingida a universalização do acesso ao ensino fundamental, dos 07 aos 14 anos. As taxas bruta e líquida de escolarização e a taxa de atendimento não podem ser calculadas, pela inexistência de dados sobre a população na faixa etária de 07 a 14 anos, no ano 2002.

Podem ser considerados como indicadores da universalização do acesso, a diminuição da demanda paralelamente ao crescimento do atendimento escolar dessa população, com a construção e ampliação de 26 escolas municipais, possibilitando seu funcionamento em apenas em dois períodos diurnos; a existência de 25 escolas estaduais de ensino fundamental funcionando também em dois períodos diurnos; nenhuma escola funciona em mais de três períodos⁷¹; todas as crianças que concluem a 3ª fase da pré-escola têm matrícula automática no ensino fundamental da escola pública mais próxima de sua residência, através do sistema unificado de matrícula adotado no Estado de São Paulo, a partir de 2000; de acordo com a Diretoria Regional de Ensino e Secretaria da Educação e Cultura de Sorocaba, também são atendidas todas as crianças que completam 07 anos durante o ano, e cujas famílias se interessam pela matrícula.

O processo de universalização do acesso ao ensino fundamental em Sorocaba é concomitante ao do Estado de São Paulo, cujo atendimento às crianças

⁷¹ Fonte: Secretaria da Educação e Cultura e Diretoria Regional de Ensino de Sorocaba.

de 07 a 14 anos foi universalizado já no ano 2000⁷². O Brasil registrou em 2000, uma taxa de atendimento de 97%⁷³.

Como já visto, a garantia do acesso é uma das variáveis da universalização do ensino fundamental. Outros indicadores devem ser analisados, como os índices de reprovação/aprovação, abandono, defasagem idade/série, aprendizagem efetiva e qualidade do ensino.

Em relação ao desempenho escolar no ensino fundamental (aprovação/reprovação/abandono) alguns resultados podem ser verificados, ressaltando-se que são dados quantitativos, não refletindo necessariamente, melhoria da qualidade do ensino.

Tabela XXXI - Município de Sorocaba- Taxa de Aprovação (%) – Ensino fundamental

Ano	Rede Estadual	Rede Municipal	Rede Particular
2000	93,3%	96,1%	97,9%
2001	94,4%	97,7%	98,5%
2002	94,3%	98,0%	98,0%

Fonte: CIE/ATPCE/SEESP

Tabela XXXII- Município de Sorocaba- Taxa de Reprovação (%) – Ensino fundamental

Ano	Rede Estadual	Rede Municipal	Rede Particular
2000	2,5%	2,8%	1,8%
2001	3,8%	1,9%	1,4%
2002	4,1%	1,7%	2,0%

Fonte: CIE/ATPCE/SEESP

⁷² Boletim Informativo nº 4/02 – SEESP/ATPCE/CIE

⁷³ Fonte: FUNDEF – Relatório Sintético – 1998 –2002.

Tabela XXXIII – Município de Sorocaba- Taxa de Abandono (%) – Ensino fundamental

Ano	Rede Estadual	Rede Municipal	Rede Particular
2000	4,2%	1,2%	0,3%
2001	1,8%	0,4%	0,2%
2002	1,7%	0,3%	0,1%

Fonte: CIE/ATPCE/SEESP

Constata-se que as redes estadual e particular apresentam pequena variação nas taxas de aprovação, que se mantiveram praticamente estáveis nos últimos dois anos. A rede municipal teve sua taxa aumentada de 96,1% para 98%.

No Estado de São Paulo a taxa de aprovação, calculada com base nas matrículas de 2001, foi de 91,02%⁷⁴. No Brasil a taxa de aprovação no ano 2002 foi de 74,9%⁷⁵.

Quanto aos índices de reprovação, as redes estadual e particular do município apresentaram aumento, mais significativo na rede estadual; na rede municipal houve um decréscimo na taxa de reprovação. Os índices estão abaixo dos alcançados nos níveis nacional e estadual. O Brasil registrou uma taxa de reprovação de 20,2% em 2002⁷⁶, enquanto o Estado de São Paulo apresentou uma taxa de 5,12% (base nas matrículas de 2001)⁷⁷.

No que se refere ao abandono escolar, houve decréscimo nas taxas das três redes de ensino. No Estado de São Paulo, em 2001, a taxa de abandono foi de 2,28% e no Brasil foi de 4,9% em 2002⁷⁸.

A distribuição dos alunos nas faixas etárias é variável importante, apontando problemas que são obstáculos à permanência e ao sucesso do aluno na escola.

A defasagem idade/série representa atraso escolar motivado por repetência ou ingresso tardio na escola. Pode ser caracterizada como “descompasso entre a idade cronológica do aluno e a série cursada, considerando-se 07 anos como idade

⁷⁴ Fonte: MEC/INEP/SEEC

⁷⁵ Fonte: idem

⁷⁶ Fonte: idem

⁷⁷ Percentagens calculadas com base nas matrículas de Ensino Fundamental do MEC/INEP/SEEC

⁷⁸ Fonte: MEC/INEP/SEEC

de ingresso no ensino fundamental⁷⁹. O município de Sorocaba, como um todo, apresenta uma taxa de defasagem idade/série de 10,28% - 8.437 alunos do ensino fundamental têm mais de 14 anos. A rede estadual conta com 7.507 alunos com defasagem (14%); a rede municipal, com 412 alunos (2,28%) e a particular com 518 alunos (4,98%)⁸⁰.

No mesmo ano, 2002, o Estado de São Paulo apresentou índice de 11,57% e o Brasil teve 21,56% de alunos com defasagem idade/série⁸¹.

A redução na distorção idade/série pode melhorar a qualidade do ensino em razão da possibilidade de aumento de matrículas no período diurno, diminuição do número de alunos por classe, diminuição das matrículas nas séries iniciais do ensino fundamental, diminuição da idade dos alunos nas séries iniciais do ensino médio.

A redução progressiva dos Índices de defasagem no município pode ser creditada ao aumento da oferta de vagas na rede pública, principalmente na rede municipal, que possibilitou a inclusão de população carente nas escolas, aos programas de reclassificação de alunos, e à avaliação continuada. Particularmente, na rede estadual, deve também ser considerada a instituição de programas de aceleração de aprendizagem e de progressão continuada, que acompanhou a organização do ensino fundamental em ciclos⁸².

Outro indicador da qualidade do ensino, mais difícil de ser visualizado e analisado é o da aprendizagem efetiva. A avaliação do ensino - aprendizagem é de responsabilidade de cada escola e os resultados nem sempre traduzem a real aprendizagem dos alunos; não pode também ser considerada com base apenas em índices de aprovação, embora estes sejam aceitos como indicadores de sucesso na aprendizagem. É importante assinalar que as avaliações podem refletir apenas aspectos parciais que podem ser aferidos por meio de processos convencionais.

As avaliações externas são realizadas, no Estado de São Paulo pelo SARESP - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo, do qual participam as escolas estaduais e, voluntariamente, as escolas municipais e particulares interessadas na avaliação. Não há dados que possam ser utilizados

⁷⁹ Boletim Informativo nº 5/02 – SEESP/ATPCE/CIE

⁸⁰ Cálculo efetuado a partir de matrículas de Ensino fundamental-MEC/INEP/SEEC

⁸¹ Fonte: MEC/INEP/SEEC

⁸² Deliberação CEE 09/97 – Institui no Sistema de Ensino Fundamental do Estado de São Paulo o Regime de Progressão Continuada.

como referência do desempenho escolar no município, ou nas redes de ensino, particularmente.

Nesse quesito, algumas avaliações têm sido regularmente realizadas em nível nacional e internacional. O resultado do estudo realizado pelo MEC, com dados do SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), de 2001⁸³, foi considerado como “tragédia brasileira”, pelo próprio Ministério⁸⁴. Resumidamente, o nível de leitura e o aprendizado de matemática da maior parte dos alunos estão entre intermediário e crítico. No nível Crítico estão os alunos que “apresentam habilidades de leitura, mas aquém das exigidas na série. Para matemática, desenvolvem algumas habilidades, mas com rendimentos abaixo do esperado”. No nível Intermediário, “em português e matemática, têm habilidades ainda insuficientes para a série”. De acordo com os dados SAEB, 59% das crianças da 4ª série não sabem ler e 52% não sabem fazer operações matemáticas simples.

Pesquisa da Unesco e OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)⁸⁵, avaliou a capacidade de leitura, habilidades em matemática e conhecimentos em ciências, de estudantes de 41 países na faixa de 15 anos, que haviam concluído a Educação Fundamental. A colocação do Brasil foi a 37º em leitura, e 40º em ciências e matemática. A prova de leitura demonstrou que os estudantes não têm capacidade de retenção e interpretação, dificultando também o entendimento do enunciado dos problemas em matemática.

A mesma pesquisa aponta como causa do baixo nível de qualidade dos alunos brasileiros, o baixo investimento (R\$ 30.000 por aluno, dos 07 aos 15 anos) e a distribuição heterogênea dos valores. De qualquer forma, há que se repensar a educação brasileira, não apenas no que se refere a investimentos. Infere-se também, que, quanto ao Estado de São Paulo, há necessidade de se avaliar o Sistema de Progressão Continuada, determinado pelo Conselho Estadual de Educação e Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, que, na prática, foi traduzido para “promoção automática”. No município de Sorocaba, o Conselho Municipal de Educação decidiu não deliberar sobre a implantação do sistema de

⁸³ Aplicado a cada dois anos para alunos de 4ª e 8ª série do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio

⁸⁴ CONSTANTINO, Luciana. Estudo do MEC mostra aprendizado crítico. *Folha de São Paulo*. SP, 23 abr. 2003. Caderno C, p. 3.

⁸⁵ A BATALHA pela qualidade. *Revista Veja*. São Paulo, 9 jul. 2003, p. 53.

ciclos e progressão continuada, optando por aguardar os resultados de discussões e debates com professores, especialistas e pais, previstos para ser realizados pela Secretaria da Educação e Cultura.

Um último indicador, que pode interferir na qualidade do ensino, é a valorização socioeconômica do professor e sua preparação (formação inicial e educação continuada), que necessitam de medidas urgentes em todo o país.

No que se refere ao município de Sorocaba, há um Plano de Carreira, em vigor desde 1994, que proporciona condições bastante satisfatórias a professores e especialistas. Foi elaborado um novo plano, em 1999, por uma comissão representativa de todos os segmentos do magistério municipal, atendendo às exigências da nova legislação de 1996 e encaminhado ao chefe do Executivo; não foi ainda enviado ao Legislativo, para análise e votação. O atual Plano sofreu apenas algumas alterações para atendimento de problemas pontuais, surgidos em consequência da expansão da rede municipal de ensino.

A Secretaria da Educação e Cultura do município tem desenvolvido um programa de atualização dos profissionais, através de orientação pedagógica (reuniões de estudos, palestras, seminários, implementação de projetos, inclusive em parceria com outras Secretarias). Foram realizados concursos públicos para ingresso de professores de 1ª a 4ª série, em 2000, e de professores de educação infantil, em 2001. Não foi realizado concurso para provimento do cargo de Diretor de Escola, apesar de haver 17 vagas ociosas nas escolas de ensino fundamental criadas a partir de 1998, ou que vagaram por aposentadoria de seus titulares.

Os programas de atualização pedagógica dos professores, apesar de constantes, também se ressentem pela rotatividade dos membros que participam da equipe pedagógica, composta por professores e diretores afastados de seus cargos; os Supervisores de Ensino são profissionais efetivos em cargos de professor e diretor de escola, nomeados em comissão e indicados pelo Secretário da Educação e Cultura.

A municipalização, com a conseqüente criação de novas escolas e cargos, criou também novos problemas funcionais, que estão pendentes e são objeto de discussões na rede municipal, como a reivindicada equiparação de direitos (ingresso, remoção) entre os professores de educação infantil e ensino fundamental de 1ª a 4ª séries, bem como de equiparação salarial entre diretores dos dois níveis de ensino. Há, ainda, muito a ser feito..

Sobre o que foi analisado e a partir dos dados disponíveis, pode-se chegar a alguns consensos: o acesso ao ensino fundamental foi garantido; as taxas de abandono e retenção não são significativas na rede municipal; os índices de defasagem idade/série precisam ser diminuídos; há preocupação em relação à formação/capacitação docente e à valorização profissional do quadro do magistério da rede municipal; o governo municipal investiu em construção, ampliação e reforma de escolas, compra de material didático e de informática, instalação de bibliotecas e laboratórios. Pode-se afirmar que o processo de municipalização tem uma correlação direta com essas ações. Entretanto, é preciso reafirmar que os dados apresentados devem ser vistos como indicadores que apontam para uma possível melhoria da qualidade de ensino, uma vez que

[...] a qualidade da educação não é passível de verificação imediata e relativamente rigorosa por meio de mecanismos convencionais de aferição, aplicáveis à maioria dos produtos postos à venda no mercado. (PARO, 2001, p. 43).

Assim, pode-se inferir que a universalização do ensino fundamental no município foi alcançada, no que concerne às variáveis do acesso e da permanência. O alcance da qualidade, relacionada à realização dos objetivos da educação em suas dimensões individual e social, conforme exposto no trabalho, exige discussão e reformulação não só das práticas educativas, mas da própria instituição escolar. É importante considerar que, se a realização dos objetivos da escola em sua dupla dimensão, caracteriza a educação para a democracia, a qualidade na educação não pode ser desatrelada da discussão sobre a qualidade social, notadamente quando se vivencia uma realidade de exclusão social – crescente agravamento da miséria, concentração de renda, desemprego, violência e atendimento precário na área da saúde.

O estudo do cotidiano educacional do município, em 2002, evidencia uma contradição, merecedora de breve análise. Trata-se da rede particular de ensino. O número de escolas sofreu uma grande expansão - de 34 em 1996, para 91 em 2002 (62,63%). Entretanto, o número total de alunos matriculados aumentou apenas 6,92% - de 20.815 para 22.257. No ensino fundamental houve decréscimo de

11,77% - de 11.777 para 10.390 alunos. A rede particular apostou na educação infantil. Em 1996, das 34 escolas existentes, 17 atendiam esse nível de ensino; em 2002, do total de 91, 38 eram escolas exclusivamente de educação infantil; 24 atendiam a educação infantil juntamente com outros níveis de ensino. O aumento do número de escolas não foi acompanhado pelo aumento significativo do número de alunos. Constatou-se que, nas 38 escolas estavam matriculados 2.113 alunos, representando uma média de 55,6 alunos por escola; o número de alunos por escola, variava de 03 a 182. No conjunto das 62 escolas que mantinham educação infantil, estavam matriculados 3.737 alunos, com média de 60,27⁸⁶ alunos por escola. O crescimento de escolas particulares de educação infantil pode ser creditado, entre outras variáveis, à expectativa de diminuição do atendimento pela Prefeitura Municipal, em razão do direcionamento das verbas da educação, prioritariamente ao ensino fundamental.

Oferecendo ensino fundamental havia 38 escolas, sendo 05 pertencentes ao SESI, com média de 273,42 alunos por escola; o número, por escola, variava de 12 a 1.430 alunos⁸⁷. Essa realidade acompanha a tendência no Estado de São Paulo. De acordo com pesquisa encomendada pelo Sieesp (Sindicato das Escolas Particulares do Estado de São Paulo), no período de 1996 a 2002, houve aumento de 69,3% no número de escolas privadas de ensino fundamental e médio, enquanto a quantidade de alunos cresceu apenas 12,8%. Incluindo as escolas de educação infantil, o crescimento foi de 116,5%⁸⁸. De acordo com a pesquisa, as escolas estão trabalhando com quase a metade da capacidade de ocupação. O Sieesp e diretores de instituições particulares apontam como fatores geradores dessa condição, a queda da taxa de natalidade, o alto custo das mensalidades e a crise econômica que ocorre no país. A instabilidade econômica, que atinge principalmente a classe média, foi apontada por donos de instituições particulares de Sorocaba, como responsável pela queda na procura de vagas nessas escolas⁸⁹. Entretanto, com relação ao município de Sorocaba, entende-se que é preciso acrescentar a esses fatores, a

⁸⁶ Cálculo efetuado com base no número de alunos e escolas fornecidos pelo MEC/INEP/SEEC

⁸⁷ Cálculo efetuado com base no número de alunos e escolas fornecidos pelo MEC/INEP/SEEC

⁸⁸ COLLUCCI, Cláudia. Escolas privadas têm sobra de vagas. *Folha de São Paulo*, 6 jul. 2003. Caderno C, p.1.

⁸⁹ SANTINON, E. Alunos da rede estadual migram para escolas municipais. *Cruzeiro do Sul*. Sorocaba, 22 jun 2003, p. A7.

municipalização do ensino, que, através de seu modelo alternativo de construção e ampliação de escolas, possibilitou a expansão da oferta de vagas no ensino fundamental, dando maior oportunidade de opção às famílias.

Os estudos sobre a realidade educacional do Município, em 2002, dão, ainda, visibilidade ao fato de que não foi, até o momento, estabelecida a relação municipalização/privatização da escola pública de ensino fundamental. Essa possibilidade foi discutida, como já visto, em razão do ajuste do país ao modelo neoliberal do capitalismo mundial, que prevê, entre outras estratégias, o estabelecimento de políticas de descentralização de ações, objetivando maior eficiência e eficácia, descentralização que conduz à individualização e à privatização.

Até o momento, de acordo com os dados obtidos, o Estado, nos níveis estadual e municipal, não se desobrigou da responsabilidade da oferta da educação básica. Contudo, isso não significa que não haja utilização de recursos públicos no setor educacional privado.

A Prefeitura de Sorocaba manteve até o ano 2000 um sistema de concessão de bolsas de estudo⁹⁰ para alunos de pré-escola, ensino fundamental e médio, desprovidos de recursos financeiros.

A Lei nº 4.994, de 13/11/1995, em seu artigo 5º, isentava do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, os estabelecimentos particulares de ensino dos cursos de pré-escola, 1º e 2º graus e escolas de ensino profissionalizantes e educação especial, desde que concedessem bolsas de estudo para alunos desprovidos de recursos.

Esse artigo foi revogado pela Lei 5.528, de 20/11/1997, que estabeleceu em 5% o imposto sobre ensino, instrução, treinamento, avaliação de conhecimento, de qualquer grau ou natureza.

Assim, as escolas particulares recolhiam o imposto determinado, mas recebiam o pagamento de bolsas de estudo, de acordo com a legislação citada.

Entretanto, o artigo 213, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988, bem como o artigo 77 da Lei nº 9394/96 especificam que os recursos (públicos), poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, quando o aluno demonstrar insuficiência de recursos e quando houver falta de vagas e cursos

⁹⁰ Lei Municipal nº 3.180, de 05/12/1989.

regulares na rede pública, na localidade de residência do educando; o Poder Público seria obrigado a investir na expansão de sua rede de escola.

Com a municipalização, houve aumento da oferta de vagas no ensino fundamental, com a conseqüente expansão da oferta do ensino médio pela rede estadual, não havendo razão para a manutenção das bolsas nesses níveis de ensino.

Assim, o Decreto nº 11.841, de 17/11/1999, determinou que as bolsas seriam concedidas quando “houver deficiência de vagas e aos alunos que demonstrarem insuficiência de recursos financeiros”. As bolsas passaram a ser concedidas para cursos de pré-escola e Educação Profissional Técnica. Os alunos de ensino fundamental e médio poderiam se inscrever desde que tivessem sido contemplados em 1999, ou seja, em continuidade, até o término do curso.

A concessão de bolsas foi extinta pela Lei nº 6.343, de 05/12/2000, que revogou a Lei nº 3.180, de 05/12/1989. Entretanto, a mesma lei reduziu o ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), de 5% para 2%, para os estabelecimentos de educação infantil, ensino fundamental e médio. Os estabelecimentos poderiam solicitar 3% de desconto, concedendo bolsas de estudo.

Ao pagar 2% de impostos, as escolas particulares são as que pagam menos impostos entre os 100 (cem) serviços relacionados na Lei nº 4.994, de 13/11/1995. A Prefeitura Municipal de Sorocaba deixou de regulamentar a seleção dos bolsistas e a forma de pagamento, que ficaram sob a responsabilidade da instituição escolar.

Foi mantida a concessão de bolsas de estudos às escolas particulares e Educação Especial⁹¹, para atendimento aos alunos desprovidos de recursos financeiros. A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 11.109, de 14/09/1998, que no parágrafo único do artigo 1º estabelecia

Para todos os efeitos, especialmente os relativos à Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e ao artigo 70, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, os alunos de classes de Educação Especial abrangidos pela Lei nº 5.718, de 03 de julho de 1998, serão considerados como alunos da rede municipal de ensino fundamental. (SOROCABA (SP), 1998).

⁹¹ Lei Municipal nº 5.718, de 03/07/1998.

Constata-se, assim, que a responsabilidade da educação básica não foi transferida para o setor privado; entretanto, há emprego de recursos públicos no setor privado.

Contudo, tendo como premissa que a descentralização é um processo, e, portanto, sujeito a mudança de rumos, deve ser reconhecida a possibilidade de sua utilização visando uma futura privatização desse nível de ensino.

O estudo da proposta de universalização do ensino fundamental por meio da descentralização, via municipalização, possibilita, ainda, outras leituras.

Já foi afirmado anteriormente, que a descentralização, além de histórica na educação brasileira, é uma das ações privilegiadas pelas agências internacionais que "orientam" as políticas educacionais dos países em desenvolvimento. Foi defendida, sob diferentes óticas, por segmentos representativos governamentais, entre eles a Undime e o Consed, nas discussões que precederam a promulgação da Constituição Federal de 1988; constou como estratégia importante nas pautas de conferências mundiais sobre educação e como compromisso em declarações conjuntas, resultantes dessas reuniões. A Constituição Federal de 1988, (BRASIL, 1988) em seu artigo 211, estabelece as coordenadas para a descentralização, ao definir a organização dos sistemas de ensino e sua atuação em regime de colaboração; a Lei nº 9.394/96 reafirma a organização e o funcionamento dos sistemas federal, estadual e municipal de ensino, nos artigos 16 a 18.

Sobre a orientação externa é importante assinalar a atuação do Banco Mundial, que, em documento, registra

Melhorar o acesso, a equidade e a qualidade, implica em mudanças no financiamento e na gestão do sistema educativo do país. A reforma deve também se acelerar [...] a maior parte dos sistemas educativos são diretamente dirigidos por governos federais ou estaduais, que dedicam a maior parte de seus esforços para tratar de assuntos tais como negociações sobre os salários dos professores, programas de construções escolares e reformas curriculares. Este tipo de gestão centralizada deixa pouco tempo para a tomada de decisões flexíveis sobre os insumos instrucionais e as condições de aprendizagem que conduzem a um aprendizado mais efetivo na sala de aula. (TORRES, 1998, p. 130).

A reforma educativa, como parte da reforma administrativa do Estado, deve privilegiar os aspectos financeiros e administrativos, descentralizando as ações,

reestruturando órgãos administrativos e escolas, sistematizando a coleta e utilização de dados de matrícula, assistência, insumos e custos, bem como capacitação de pessoal para atuação nos trabalhos nesses setores (TORRES, 1998). O mesmo documento do Banco Mundial sinaliza que, juntamente com a descentralização, as escolas devem se tornar autônomas e responsáveis por seus resultados.

Administrativamente

Recomenda-se maior autonomia tanto para as direções escolares como para os professores: no caso das direções escolares, é proposto que estas gozem de autoridade para definir certos assuntos tais como alocar recursos [...] determinar questões como calendário, horário escolar [...] a fim de conseguir adaptações maior às condições locais; no caso dos professores, propõe-se que eles tenham autonomia para definir as práticas de aula, embora dentro de certos limites fornecidos por um currículo nacional, sujeito a normas e padrões, exames, avaliações de aprendizagem e supervisão de ensino. (TORRES, 1998, p. 136)

Também é recomendada a participação dos pais e da comunidade, para melhorar o desempenho da escola, prevendo, entre outras, contribuições financeiras para manutenção de infra-estrutura e maior participação na gestão escolar. As ONGS (organizações não governamentais) como elemento da descentralização deverão representar um papel importante, complementando o papel do Estado junto às escolas. (TORRES, 1998).

A temática da autonomia escolar e gestão democrática foi amplamente contemplada na Lei 9.394/96, em seus artigos 12 a 15⁹².

⁹² **Artigo 12-** Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

- I- elaborar executar sua proposta pedagógica;
- II- administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III- assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- VI- articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII- informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

Artigo 13- Os docentes incumbir-se-ão de:

- I- participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- VI- colaborar com as atividades de articulações da escola com as famílias e a comunidade.

Artigo 14- Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I- participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Artigo 15- Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira observadas as normas gerais de direito financeiro público.

No município de Sorocaba pode ser evidenciado o cumprimento das principais diretrizes legais norteadoras da descentralização proposta. A primeira, que direciona as demais, foi a implantação da municipalização do ensino; em decorrência, foi instituído o Sistema Municipal de Ensino, em 1998; foi, também, assegurado o acompanhamento e o controle social dos recursos do Fundef, com a instituição do conselho específico para esse fim.

Em relação à gestão democrática e à autonomia escolar, as determinações legais estão sendo postas em prática, como a elaboração da proposta pedagógica e do Regimento Escolar, e articulação da escola como a comunidade, entre outras.

Para além do cumprimento legal das diretrizes contidas na proposta de descentralização por meio da municipalização, outras variáveis que interferem na sua implementação devem ser consideradas.

Cotidianamente, é bastante comum o entendimento de que municipalização é sinônimo de descentralização; descentralização e desconcentração são expressões, também, muitas vezes usadas indistintamente, por pesquisadores, profissionais da educação, em textos e documentos oficiais.

Inicialmente, é preciso esclarecer que a municipalização não é a única via de descentralização; é uma das modalidades adotadas na implantação e implementação de processos de descentralização e desconcentração na América Latina. As outras duas modalidades são a regionalização e a nuclearização (CASASSUS, 1990).

Todas as modalidades têm diferentes definições e interpretações, de acordo com diferentes autores. Essencialmente, a regionalização⁹³ compreende a aplicação de experiências educacionais envolvendo um Estado ou conjunto de Estados, municípios, comunidades, de acordo com o país, respeitando sua identidade cultural, sem perder de vista a unidade nacional (CASASSUS, 1995). A nuclearização⁹⁴ procura articular as escolas isoladas multisseriadas, articulação

⁹³ De acordo com CASASSUS (1990) a regionalização foi modalidade adotada na Argentina, Chile, Colômbia, México, Peru, Venezuela e Brasil.

⁹⁴ A nuclearização foi experiência iniciada no Peru, que se expandiu para a Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador e Guatemala.

coordenada por uma escola com utilização de um microplanejamento, visando o fortalecimento dos vínculos com a comunidade. (CASASSUS, 1995)⁹⁵.

A municipalização⁹⁶, como o nome indica, abrange particularmente o município, e de acordo com Casassus, foi praticada no Chile, Colômbia e Brasil.

A discussão dos diferentes entendimentos sobre descentralização e desconcentração não é objetivo deste trabalho. Nessa vertente, as leituras iniciais do processo de municipalização em Sorocaba terão como referência as seguintes premissas, que são complementares:

Descentralização e desconcentração não são um fim em si mesmo, mas processos instrumentais de obtenção de êxito na área política, econômica, técnico-pedagógica e administrativa. De uma política de descentralização espera-se que, por intermédio desses processos instrumentais, seja alcançada, no plano político, maior participação e mais democracia; no plano econômico, a expectativa é de mais recursos; melhor qualidade, no técnico-pedagógico; e, no plano administrativo, maior eficiência nos processos educacionais (CASASSUS, 1990, p. 16).

De acordo com Casassus

A desconcentração, reflete processos cujo objetivo é assegurar a influência do poder central, enquanto a descentralização é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local (Caetano et al, 1988). 1990. Assim, a desconcentração refletiria um movimento "de cima para baixo" e a descentralização uma movimento de "baixo para cima" (CASASSUS, 1990, p. 17).

Para Lobo

A descentralização em seu sentido e práxis real, significa uma alteração profunda na distribuição de poder [...] leva a uma maior distribuição do poder

⁹⁵ Sem estabelecer paralelo com a experiência peruana, registre-se que São Paulo vivenciou a chamada "nucleação", com a instituição de Núcleos de Escolas Rurais (Resolução SE nº 92, de 10/05/1985). Os Núcleos tinham como objetivo, entre outros, promover a integração entre as escolas rurais e a comunidade. Foram criados 75 Núcleos, sendo 09 na Divisão Regional de Ensino de Sorocaba. Tentativas de vinculação entre escola e comunidade haviam sido feitas anteriormente, com a criação das UEACs – Unidades Escolares de Ação Comunitária, instaladas em regiões rurais.

⁹⁶ A municipalização é visualizada sob diferentes óticas. A corrente municipalista, "o municipalismo", defende que todo e qualquer serviço prestado pelo Estado deve estar sob a competência da administração municipal; outros, denunciam o processo como "prefeiturização" ou "prefeituração" – todas as ações estariam centralizadas na administração municipal. Ainda, pode ser entendida como processo que proporciona o desenvolvimento de ações conjuntas entre a administração central e a sociedade civil (LOBO, 1990).

decisório até então centralizado em poucas mãos [...] significa mexer em núcleos de poder bastante fortes.

[...] na desconcentração há mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente [...] a desconcentração não ameaça tanto as estruturas consolidadas quanto a descentralização. (LOBO, 1990, p. 6)

Considerando-se essas premissas entende-se que há evidências de que está em andamento um processo de desconcentração privilegiado pelo governo central, entendido como descentralização. A sistematização e implantação do processo de municipalização foi determinada pelo governo central; não foi gradativa nem levou em consideração as diversidades regionais brasileiras; as decisões mais importantes foram e continuam sendo tomadas do centro para a base, não se evidenciando a necessária distribuição do poder, que possa proporcionar maior autonomia aos municípios.

Aos municípios coube cumprir a legislação, através de ações centralizadas na administração municipal, assinalando-se a existência de incipientes ações conjuntas com a sociedade civil. No plano financeiro, não houve aporte de novos recursos por parte da União; foi estabelecida a obrigatoriedade de recolhimento e aplicação de verbas na educação, por parte dos estados e municípios.

Entretanto, é preciso reconhecer nesse aspecto, que a municipalização proporcionou algumas transformações no cotidiano escolar, eliminando algumas contradições existentes, e já apontadas. No que se refere à construção de escolas, cabe à Prefeitura Municipal a decisão sobre a escolha do local mais adequado, o modelo de prédio, o número de salas de aula e dependências, que antes eram decididas pelo governo estadual (FDE). Assim pode-se constatar a existência de novas escolas, construídas de acordo com as características do bairro e da clientela, com modelos inovadores, fugindo da padronização anterior – as plantas são elaboradas pelos engenheiros da Prefeitura Municipal ou por ela contratados. Em alguns bairros (Julio de Mesquita) foram e estão sendo estruturados verdadeiros “núcleos escolares”, concentrando escolas para atendimento à clientela da comunidade, da creche ao ensino médio, este, oferecido em escola estadual.

Outras transformações estão ocorrendo, que, talvez, progressivamente se tornem mais significativas.

Em relação às escolas, alguns procedimentos foram adotados, como o incentivo e orientação para elaboração de seu projeto pedagógico, respeitando-se

as características da realidade onde a unidade se insere; o Regimento Escolar único foi abolido, e cada unidade elaborou seu Regimento próprio, de acordo com orientações do Conselho Municipal de Educação; há encaminhamento de recursos financeiros às escolas para manutenção (pequenos reparos), antes centralizada na Secretaria de Educação e Cultura.

É preciso considerar que, com a implantação do FUNDEF, todas as escolas foram contempladas com material didático-pedagógico, recursos de informática; as cinco escolas de ensino fundamental e médio anteriormente existentes, foram ampliadas e/ou reformadas; a maioria dos Centros de Educação Infantil foi ou está sendo reformada.

Esses ganhos, se não são indicadores de uma verdadeira descentralização, são minimamente importantes, se considerada a realidade descrita no capítulo inicial.

Ao analisar questões que se relacionam à descentralização, e a conseqüente gestão democrática, é necessária uma referência ao funcionamento dos conselhos gestores, mais especificamente, o Conselho Municipal de Educação.

Como visto anteriormente, o Conselho Municipal de Educação foi criado em 1994, com funções normativas, deliberativas e consultivas, que puderam ser legalmente exercidas, no seu conjunto, a partir de 1998, com a instituição do Sistema Municipal de Ensino autônomo. Seu funcionamento enfrenta problemas que interferem e limitam sua atuação, como, ausência de estrutura de apoio aos conselheiros para o estudo, pesquisa e elaboração das normas, inexistência de suporte financeiro, (orçamento próprio), que o torna dependente da Secretaria de Educação, ao qual está vinculado. Os conselheiros reúnem-se quinzenalmente, não são remunerados e são encarregados das pesquisas de legislação e publicações, bem como da redação dos pareceres e deliberações, em horas disponíveis.

O Conselho Municipal de Educação elaborou seu Regimento Interno, em 1994, com base no Regimento do Conselho Estadual de Educação, transferindo para o município a estrutura estadual existente. Os dezoito membros do Conselho Municipal de Educação são "nomeados pelo Prefeito Municipal, entre pessoas de notório saber e experiência no campo da educação", de acordo com o artigo 4º da Lei nº 4.574/94, contemplando segmentos do magistério especificados, com no

mínimo um representante⁹⁷. Esse artigo foi alterado pela Lei nº 6.754/2002, que prevê a eleição dos educadores representantes dos segmentos indicados em lei. A nova legislação introduz dois segmentos, que deverão ser representados: educação profissional e supervisão de ensino da rede municipal. A obrigatoriedade de eleição dos representantes possibilita a democratização da composição do Conselho; cria também a necessidade de regulamentação da eleição, pois, se a escolha do representante da supervisão do ensino da rede estadual, (com 20 supervisores), ou da rede municipal, (com 17 supervisores), se apresenta tranqüila, o mesmo não acontece com o magistério público estadual e municipal, que abrange milhares de profissionais.

Entretanto, é preciso destacar alguns avanços no funcionamento do Conselho Municipal de Ensino de Sorocaba, que o diferenciam dos muitos pesquisados, na região e outros Estados, cujas experiências foram relatadas em Encontros Nacionais e Estaduais de Conselhos Municipais de Educação⁹⁸, bem como em reuniões e relatórios coletados pela UPCME (União Paulista de Conselhos Municipais de Educação). O Conselho Municipal de Sorocaba possui sede própria, alugada pela Prefeitura Municipal; o presidente e o vice-presidente são eleitos por seus pares, em eleição secreta; o Secretário da Educação não tem participação, ao contrário de grande número de municípios, cujo Secretário acumula as funções de “presidente nato” do órgão gestor, o que propicia situações favorecedoras de práticas centralizadoras e autoritárias.

Sobre o assunto, pode-se afirmar que existem alguns consensos: a instituição dos Conselhos Municipais de Educação é prática relativamente nova no país, de iniciativa governamental, “de cima para baixo”; apresenta falhas na sua organização e funcionamento, havendo dificuldades em transformá-lo em órgão verdadeiramente deliberativo; não há consciência, ou mesmo conhecimento de seu papel por parte

⁹⁷ Parágrafo Único do Artigo 4º- A indicação prevista no “caput” deverá contemplar, no mínimo 01 (um) educador de cada um dos seguintes segmentos:

- a) magistério público municipal de educação infantil;
- b) magistério público municipal de ensino de 1º e 2º grau,
- c) magistério público estadual;
- d) ensino superior;
- e) ensino particular de 1º e 2º grau;
- f) Supervisores de Ensino da rede estadual de ensino.

⁹⁸ Encontro Nacional de Conselhos Municipais de Educação de Florianópolis, 1998; Encontro Nacional de Conselhos Municipais de Educação de Belo Horizonte, 2000; IV Encontro Estadual de CME, Sorocaba, 2000.

da comunidade, que, de maneira geral, desconhece seus direitos e deveres de participação.

Restam, ainda, algumas palavras sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, instituído pela Lei Federal nº 9424/96, cuja composição foi detalhada no capítulo 2 do trabalho. A lei deixou para cada esfera da administração a elaboração de normas para a estruturação do conselho, estabelecendo apenas os segmentos que nele deverão estar representados. Esse procedimento possibilita ao município o exercício de práticas mais (ou menos) democráticas.

Documento do FUNDEF⁹⁹ informa que, no Brasil, em 2001, 80,7% dos conselheiros eram indicados por entidades de classe; 62,4% dos presidentes eram eleitos; 15,5% dos presidentes eram indicados pelo chefe do Executivo e 15,6% eram indicados pelos Secretários de Educação.

O documento informa, também, sobre os procedimentos adotados pelo governo para garantir a transparência a respeito dos dados do FUNDEF. Resumidamente, os pontos principais são: assinatura de acordos e convênios entre o MEC, Banco do Brasil, Correios e Ministério Público, para “ampla divulgação dos valores do Fundo”; fixação de cartazes nos Correios, com as regras sobre a utilização dos recursos e os valores transferidos aos municípios; veiculação das regras e valores transferidos, via Internet; disponibilização de extratos de contas específicas do Fundo, no Banco do Brasil, aos membros do Conselho do Fundo, Câmara de Vereadores, Assembléias Legislativas, Ministério Público e representantes dos Tribunais de Contas.

O documento, ainda registra que a comunidade deve verificar os valores transferidos e sua utilização, bem como encaminhar dúvidas, sugestões e reclamações ao MEC, via telefone, ou por correspondência.

As próprias informações do MEC evidenciam que os dados não são tão transparentes quanto o propalado. Os recursos transferidos são disponibilizados, mas sua aplicação e saldos das contas são abertos a segmentos bastante restritos.

De acordo com notícias freqüentemente veiculadas pela imprensa, pode se concluir que a existência do Conselho não garante a efetividade no acompanhamento e fiscalização do FUNDEF. As irregularidades na utilização das

⁹⁹ BRASIL. Relatório Sintético do FUNDEF, 1998-2002.

verbas são inúmeras – pagamento indevido a funcionários, contratação de empresas para cursos de capacitação não destinados a professores, reformas e construções não realizadas, emissão de “notas frias” para comprovação de despesas não realizadas em educação, pagamento de outras contas da Prefeitura com recurso do Fundo. (SANTIAGO, 1999).

Em reportagem recente, a Folha de São Paulo denuncia desvios de recursos do FUNDEF em contratação de pessoal, caminhões para transporte em campanha eleitoral. Comprova também a inclusão de “alunos fantasmas” para aumentar repasse de recursos do FUNDEF. Somente na município de Santana do Acaraú, no Ceará, foram constatados 1.427 alunos inexistentes. (FERNANDES, 2003).

O Conselho do FUNDEF de Sorocaba foi instituído pela Lei nº 5.405, de 02/07/1997, tendo Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 13.341, de 16/01/2002. É composto por cinco membros, número mínimo previsto na Lei nº 9.424/1996, nomeados pelo Prefeito Municipal, para mandato de dois anos; não foi especificada a forma de escolha dos membros do Conselho. O presidente é eleito pelos pares, com mandato de um ano, podendo ser reconduzido para mais um mandato.

As mesmas afirmações finais relativas ao Conselho Municipal de Educação são válidas para o Conselho do FUNDEF: a prática é nova no país; foi instituído por iniciativa governamental; não há participação da comunidade, que desconhece os seus direitos e deveres; seus membros não são escolhidos de forma participativa. Acrescente-se o fato de que o Conselho detém informações importantes, que não podem ser divulgadas, ou são divulgadas a um número restrito de pessoas, como já visto.

Deve ser registrado que a atuação dos conselhos municipais, em razão de sua importância, merece estudos mais aprofundados, que, certamente serão realizados.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa não pretendeu esgotar o assunto, devendo ser reconhecido o caráter preliminar de seus resultados. Entretanto, possibilitou a visibilidade de algumas tendências que se delinearão no decorrer da implementação do processo de municipalização do ensino em Sorocaba.

O estudo do cotidiano escolar de 1996, em sua horizontalidade, desvelou uma realidade complexa, caracterizada pela falta de escolas, presença de demanda escolar não atendida, descumprimento de determinações constitucionais de atendimento ao ensino obrigatório, pelos governos municipais, resultando na centralização da oferta de vagas pela rede estadual. Durante um longo período não houve transformações, descontinuidades na realidade escolar da cidade.

A análise da realidade educacional em sua verticalidade encaminhou ao estudo das medidas mais sistematizadas para a implantação do processo de municipalização no Estado de São Paulo, nos anos 80, através de ações que não proporcionaram respostas significativas ao discurso municipalista governamental.

O cenário paulista começou a sofrer transformações a partir de 1995, com o cumprimento das diretrizes político-educacionais propostas pelo governo Covas, que, como visto, anteciparam e prepararam o caminho para a efetiva municipalização do ensino.

O cenário nacional vinha sendo preparado desde os anos 80, quando o processo de reabertura democrática possibilitou a discussão e participação de grupos representativos governamentais e da sociedade civil na redefinição das políticas nacionais, entre elas, as educacionais.

A temática da universalização, descentralização e municipalização do ensino foi bastante discutida. A Constituição Federal de 1988 ampliou os direitos sociais, entre eles, o direito à educação. Juridicamente, foi assegurado o direito de todos à educação, sendo também assegurado a todos o direito de requerer ao Estado o atendimento educacional, previsto no Artigo 208 da Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

O compromisso de assegurar à população o direito ao ensino fundamental, foi uma resposta às pressões internas e também às externas, determinadas por

agências internacionais, em razão do ajuste estrutural, imposto, para que o país se adequasse à nova ordem econômica do capitalismo mundial.

As regras estabelecidas pela legislação de 1996 – Emenda Constitucional 14, Lei nº 9.394 e Lei nº 9.424, seguiram as diretrizes traçadas no Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado em 1993. Este, foi fundamentado na Declaração Mundial de Educação para Todos, resultante da conferência mundial realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990 e ratificada pela Declaração de Nova Delhi, de 1993.

As novas regras obrigaram os municípios a readequarem suas práticas financeiras e educacionais, readequação traduzida em formas diferenciadas de municipalização.

O referencial utilizado para o desenvolvimento dessa pesquisa (LEFEBVRE, 1981,1989), permitiu evidenciar a especificidade histórica, que, em termos de município de Sorocaba, se apresentou diferenciada de outros espaços, na região e no Estado de São Paulo.

Em resposta às questões propostas na pesquisa, alguns delineamentos podem ser observados.

A opção pela municipalização gradativa alterou significativamente o cotidiano escolar anterior à implantação do processo, principalmente no que se refere ao atendimento à demanda. A construção e ampliação de escolas pelo município possibilitou a criação de novas vagas e o direcionamento das unidades escolares aos bairros periféricos com maior crescimento demográfico e população com menor poder aquisitivo. Tal fato não aconteceria se a opção fosse pela municipalização da rede estadual já existente, que, além de não possuir um número suficiente de escolas, havia ultrapassado seu limite de atendimento.

Observa-se, como resultado mais evidente do processo, a universalização do acesso ao ensino fundamental no município; a oferta desse nível de ensino, está assegurada, conforme determinação constitucional.

Em relação às demais variáveis quantitativas da universalização algumas tendências podem ser observadas. Conforme demonstrado, nas três redes de ensino os índices de reprovação e abandono não são significativos; as taxas de aprovação alcançam 98% nas redes municipal e particular e 94,3% na rede estadual; houve redução nos índices de defasagem idade/série no município, mas que ainda são considerados elevados – 10,28%. Enquanto dados quantitativos não evidenciam necessariamente aprendizagem efetiva ou melhoria da qualidade do

ensino. Em relação à aprendizagem efetiva não há elementos que possam ser analisados.

A qualidade do ensino, entendida no trabalho como imbricada à realização dos objetivos da educação, em suas dimensões individual e social (PARO, 2001), conforme exposto, para ser alcançada, exige discussão e reestruturação, não só das práticas educativas, como da própria instituição escolar. É importante lembrar que, para além da qualidade do ensino, há que se discutir e reestruturar as políticas sociais objetivando a melhoria da qualidade social, qualidade de vida, bastante insatisfatória no país.

De acordo com as diretrizes de 1996, a universalização do ensino fundamental seria atingida por meio da descentralização das ações, via municipalização. A esse respeito, a pesquisa possibilitou o estudo dos processos de descentralização, desconcentração e municipalização, contribuindo para que se reconhecesse suas especificidades.

Como foi visto, é comum o entendimento de que municipalização é sinônimo de descentralização; desconcentração e descentralização são expressões empregadas muitas vezes, indistintamente.

Do estudo, infere-se que, municipalização é uma das modalidades adotadas na implantação e implementação dos processos de descentralização e desconcentração na América latina. Na pesquisa, entende-se, em linhas gerais, que descentralização é processo que pressupõe maior participação dos agentes que nele atuam, maior distribuição do poder de decisão, o que significa alterações de estruturas consolidadas; tende a assegurar a eficiência do poder local possibilitando ações mais democráticas. O processo de desconcentração, ao contrário, procura assegurar a influência e eficiência do poder central, não havendo distribuição do poder de decisão; as mudanças se referem mais a uma redistribuição territorial das agências governamentais, não havendo alteração das estruturas consolidadas.

Assim, há evidências de que está em andamento um processo de desconcentração, entendido como descentralização. As decisões, as determinações foram e continuam a ser originadas no governo central; não há a necessária distribuição do poder, que possa proporcionar maior autonomia aos municípios. Estes, cumpriram a legislação. Entretanto, alguns ganhos podem ser notados, considerando-se a realidade anterior, como decisão local sobre construção de novas

escolas, incluindo local, tipo de prédio, números de salas, possibilitando atendimento mais adequado da clientela escolas, de acordo com sua especificidade.

O processo de municipalização possibilitou a instalação e o funcionamento do Sistema Municipal de Ensino, a partir de 1998. O Conselho Municipal de Educação, criado em 1994, apresenta ainda uma atuação limitada, em parte pela inovação da prática, mas também por enfrentar os problemas comuns herdados da tradição patrimonialista e centralizadora da administração do poder, presente na história brasileira.

O mesmo se verifica em relação ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, acrescendo-se o fato de que os dados sobre aplicação dos recursos e os saldos das contas, podem ser acessados por segmentos bastante restritos – membros do conselho, Câmara de Vereadores, Assembléias Legislativas, Ministério Público e Tribunal de Contas.

A criação de novas escolas, com o conseqüente aumento da oferta de vagas no ensino fundamental pela rede municipal ensejou maior atendimento ao ensino médio pela rede estadual. O cumprimento do preceito constitucional, de oferta de vagas pelo poder público tornou insustentável a permanência do sistema de bolsas de estudo mantido pela Prefeitura Municipal. A concessão de bolsas foi revogada, sendo mantida apenas para escolas de educação especial. Entretanto, constata-se ainda a utilização de recursos públicos no setor privado, por meio de redução de impostos (ISSQN) para estabelecimentos de educação infantil, ensino fundamental e médios que concedam bolsas de estudo.

Pode-se afirmar que a municipalização do ensino ensejou transformações no cotidiano escolar de Sorocaba, gerando uma nova realidade educacional. Algumas contradições foram resolvidas, como visto, outras permaneceram e outras foram engendradas.

Dúvidas, incertezas e controvérsias permanecem. A rede municipal terá condição de expandir-se, possibilitando a oferta de vagas a todos os alunos de 1ª a 4ª série? Os cursos de 5ª a 8ª série continuarão sob a responsabilidade do governo estadual? Garantido o acesso ao ensino fundamental, serão asseguradas condições que viabilizem a eliminação da dualidade de modelos de (maior ou menor) qualidade? Em outras palavras, haverá, para além das vagas, uma educação de qualidade para todos?

O principal foco gerador de incertezas é o financiamento da educação, uma vez que a aplicação dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, na forma atual, está assegurada apenas até 2007, de acordo com o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/97.

O processo de municipalização implantado poderá ser sustentado pelos municípios? O Brasil demonstrará vontade política, concretizando ações que realmente priorizem a educação?

O tema é polêmico e complexo, provocando reações problematizadoras dos atores que participam ou acompanham o processo.

O primeiro balanço do processo não foi fechado; continua aberto, para que possa ser seguido de outros trabalhos que possam completá-lo.

REFERÊNCIAS

A BATALHA pela qualidade . Revista Veja. São Paulo,9 jul.2003,p.53

A MUNICIPALIZAÇÃO do ensino.São Paulo: Apeoesp, 2001

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

BERNARDI, Iara. Carta do Leitor.**Cruzeiro do Sul**. Sorocaba, SP, 1 jun.1997.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. SP:Cortez, 1996.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação**. Campinas, SP: Papyrus ,1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____.Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.**Diário Oficial da União**.Brasília, DF, 13 set.1996.

_____.Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____.Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.In: **Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Legislação e Normas para sua implantação)**. São Paulo, SECENP, 1998.

_____.Lei 10.172, de 09/01/2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.**Diário Oficial da União**.Brasília,DF, 10 jan.2001.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação para Todos. 1993-2003.** Brasília. Ministério da Educação e do Desporto, 1993.

_____. Relatório Sintético- FUNDEF 1998-2002. Disponível em : <<http://www.mec.br>>. Acesso em: 25 maio 2003.

BROOKE, Nigel. Os condicionantes da descentralização da educação: um roteiro de estudo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 70, p. 28-37, ago. 1989.

BUSSAB, Sami. As vantagens (morais e econômicas) da municipalização. **Diário de Sorocaba**, Sorocaba, 6 jun. 1997.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Todas as Constituições do Brasil.** São Paulo: Atlas, 1971.

CASASSUS, Juan. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: ¿ mitos o realidades?. In: COSTA, Vera L. Cabral. **Descentralização da educação.** São Paulo; Cortez, 2001.

_____. **Tarefas da educação.** Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

_____. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 11-19, ago. 1990.

COMUNICADO. Cruzeiro do Sul, Sorocaba, SP, 18 ago. 1998.

CORAGGIO, José Luis. Proposta do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 1998.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o Orçamento da Educação:** desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

DIMENSTEIN, Gilberto. Cidade usa criança para obter verbas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 out. 1999. Caderno C, p. 3-5.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Financiamento da educação básica**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera L. Cabral. **Descentralização da Educação**. São Paulo: Cortez, 2001.

EDITORIAL. **Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, SP, 8 jun. 1997, p.2

FÁVERO, Osmar (org). **A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

FELÍCIO, Roberto. A luta da Apeoesp contra a municipalização do ensino. In: **A municipalização do Ensino**. São Paulo: Apeoesp, 2001.

FERNANDES, Kamila. Prefeitura do Ceará matricula até aluna morta. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 set. 2003. Caderno A, p. 6.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (orgs). **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

GOIS, Antonio. Brecha legal eleva repasses do Fundef. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 ago. 2000. Caderno C, p.3.

JORNAL dos Professores: Órgão do Centro de Professorado Paulista: São Paulo, out. 1997, p. 1..

LEFEBVRE, Henri. **Para compreender o pensamento de Karl Marx**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1966

_____. **Entrevistas do Le Monde**. São Paulo: Ática, 1989.

_____. **Perspectivas da sociologia rural**. In: MARTINS, José de Souza. **Introdução crítica à sociologia rural**. São Paulo: Hucitec, 1981.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago.1990.

MANUAL DE NORMALIZAÇÃO de apresentação de teses, dissertações e trabalhos de conclusão de curso da Universidade de Sorocaba, 3. ed. Sorocaba, SP: Uniso, 2003.

MARTINS, José de Souza (org). **Henri Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade**. São Paulo: Hucitec, 2000

MATRICULAS nas redes de ensino foram tranqüilas. **Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, SP, 11 dez. 1998, p. 4.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje**. São Paulo: Cortez, 1999.

NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel, PR: EDUNIOESTE, 1999.

NOTICIÁRIO do CPP. Sorocaba, SP, jul.1997, p.1.

OLIVEIRA, Cleiton. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton; ARELARO, Lisete R. G. ROSAR, M. de Fátima Felix, et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999.

_____. **Estado, município e educação: Análise da Descentralização do Ensino no Estado de São Paulo. (1983 – 1990)**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R.T. **Política e trabalho na escola**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2002.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PEREIRA, Hamilton. Municipalização do ensino. **Diário de Sorocaba, Sorocaba**, 29 abr, 1997.

SANDANO, Wilson. **Lei Orgânica Municipal de 1990: educação e cidadania em Sorocaba**. 1997. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 1997.

SÃO PAULO. Resolução SE nº 92, de 10/05/1985. Dispõe sobre instalação e funcionamento de Núcleos de Escolas Rurais, previsto no Projeto Escola Rural. In: São Paulo. **Legislação de Ensino de 1º e 2º graus**, SECENP, volume XX, 1985.

_____. Comunicado SE, de 22/03/95. Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1995. In: São Paulo. **Legislação de Ensino de 1º e 2º graus**, SECENP, volume XXXIX, 1995.

_____. Conselho Estadual de Educação. Indicação CEE nº 05, de 14/12/94. Algumas orientações para a Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo. São Paulo, CEE, 1994.

_____. Conselho Estadual de Educação. Indicação CEE nº 09/95, de 21/06/95. Dispõe sobre delegação de competências aos Conselhos Municipais e Regionais de Educação. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 12 jul. 1995.

_____. Decreto nº 25.469, de 09/07/86. Institui o Programa de Formação Integral da Criança e dá providências correlatas. In: São Paulo. **Legislação de Ensino de 1º e 2º graus**, SECENP, volume XXII, 1986.

_____. Decreto nº 30.375, de 13/09/89. Institui o Programa de Municipalização do Ensino Oficial no Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 14 set. 1989.

_____. Decreto nº 36.546, de 15/03/93. Institui o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município para construções escolares. **Diário Oficial do Estado**. São Paulo, 16 mar. 1993.

SÃO PAULO. Decreto nº 40.889, de 10 de junho de 1996. Altera modelo-padrão de convênio anexo ao Decreto nº 40.673, de 16/02/96. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 16 fev.1996.

_____.Decreto nº 40.904, de 12/06/96. Altera dispositivos do Decreto nº 36.546, de 15/03/93, que institui o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município para construções escolares e respectivo termo de convênio. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 23 jun.1996.

_____.Decreto nº 41.814, de 27/05/97. Da nova redação ao § 1º da Clausula Segunda do Modelo de Convênio, anexo ao Decreto nº 40.904, de 12/06/96, que alterou dispositivos do Decreto nº 36.546, de 15/03/93. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 28 maio, 1997.

_____.Decreto nº 43.072, de 04/05/98. Disciplina a celebração de convênios, objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do ensino fundamental, mediante transferência de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do FUNDEF. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 5 maio. 1998.

_____.Decreto nº 40.673, de 16/02/96. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do Ensino Fundamental. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 17 fev.1996.

_____.Lei nº 9143, de 09/03/95. Estabelece normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento dos Conselhos Municipais e Regionais de Educação.**Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 10 mar.1995.

_____.Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. **Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1995**. São Paulo, 1995. mimeo.

SANTIAGO, Carlos Henrique. Prefeito dribla fiscal e acha brecha na lei. **Folha de São Paulo** São Paulo, 12 set. 1999.Caderno C, p. 3 -4.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: LDB-Trajatória, limites e perspectivas**. São Paulo: Autores Associados, 1997.

_____. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1999.

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v.20, n.69, dez.1999.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOROCABA. Lei Municipal nº 2.523, de 21/11/1986. Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com o Governo do Estado – implantação do PROFIC.

_____. Secretaria da Educação e Cultura. Resolução SEC/GS nº 08, de 08/03/89. Prefeitura Municipal de Sorocaba. Dispõe sobre preenchimento de vagas para a composição do Corpo Docente das Pré-Escolas e Escolas de 1º e 2º Graus da Rede Municipal de Ensino.

_____. Lei nº 3.180, de 05 de dezembro de 1989. Dispõe sobre a concessão de bolsas de estudos pela Prefeitura Municipal de Sorocaba e dá outras providências.

_____. Lei Orgânica do Município de Sorocaba, 1990. Sorocaba, Câmara Municipal, 1990.

_____. Lei Municipal nº 4.574, de 19/07/94. Cria o Conselho Municipal de Educação de Sorocaba e dá outras providências. **Jornal Município de Sorocaba**, Sorocaba, 27 jul.1994.

_____. Lei nº 4.994, de 13 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e dá outras providências. **Município de Sorocaba**, Sorocaba, nov. 1995.

_____. Conselho Municipal de Educação. Plano Municipal de Educação, 1996^a, mimeo.

_____. Conselho Municipal de Educação. Demanda Escolar no Município de Sorocaba, 1996^b, mimeo.

SOROCABA. Conselho Municipal de Educação. Concessão de Bolsas de Estudo, 1996^c, mimeo.

_____. Conselho Municipal de educação. O papel do município na manutenção do ensino fundamental, 1997, mimeo.

_____. Lei nº 5.528, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre alterações referentes aos tributos municipais e dá outras providências.

_____. Secretaria da Educação e Cultura. Plano de Municipalização do ensino. Sorocaba, 1997.

_____. Lei nº 5.718, de 03 de julho de 1998. Dispõe sobre a concessão de Bolsas de Estudo às escolas particulares de Educação Especial e dá outras providências.

_____. Decreto nº 11,109, de 14 de setembro de 1998. Regulamenta a concessão de bolsas de estudo às Escolas de Educação Especial, instituída pela Lei nº 5.718, de 03 de julho de 1998.

_____. Decreto nº 11.841, de 17 de novembro de 1999. Dispõe sobre a concessão de Bolsas de Estudo, instituída pela Lei Municipal nº 3.180, de 05 de dezembro de 1989 e dá outras providências.

_____. Lei nº 5.855, de 11/03/99. Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar convênio com o Estado de São Paulo, objetivando a implantação e o desenvolvimento de programas na Área da Educação.

_____. Lei nº 6.343, de 05 de dezembro de 2000. Dispõe sobre alterações na legislação municipal e dá outras providências.

_____. Lei nº 6.754, de 22 de novembro de 2002. Dispõe sobre alteração de dispositivos à Lei nº 4.574, de 19/07/94, que cria o Conselho Municipal de Educação. **Município de Sorocaba**, Sorocaba, 29 nov. 2002, p. 3.

SOUZA, Paulo Renato de. O FUNDEF e os ganhos na educação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 abr. 1999. Caderno A, p.3.

_____. O FUNDEF e a fiscalização de recursos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 jun. 1999. Caderno A., p.3.

SOUZA, Paulo Renato. Descentralizar e fiscalizar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 maio 2000. Caderno A., p.3.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. In: FAVERO, Osmar (org). **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP:Autores Associados, 2001.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. São Paulo: Editora Nacional, 1953.

TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.

VESTINA JUNIOR, EZIO. Carta do Leitor. **Cruzeiro do Sul**, Sorocaba, SP, 1 jun.1997.

VIEIRA, Evaldo. **A política e as bases do direito educacional**. Cadernos Cedes, Campinas, SP, v.21, n. 55, nov.2002.

UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem** (Jomtien, Tailândia, 1990). Brasília, DF: Unicef, 1991.

_____. **Declaração de Nova Delhi, 1993**. Brasília, DF: UNICEF, 1993.