

CIBEC/INEP



B0016265

S EDUCAÇÃO BÁSICA

SÉRIE

Inovações

VOLUME 7

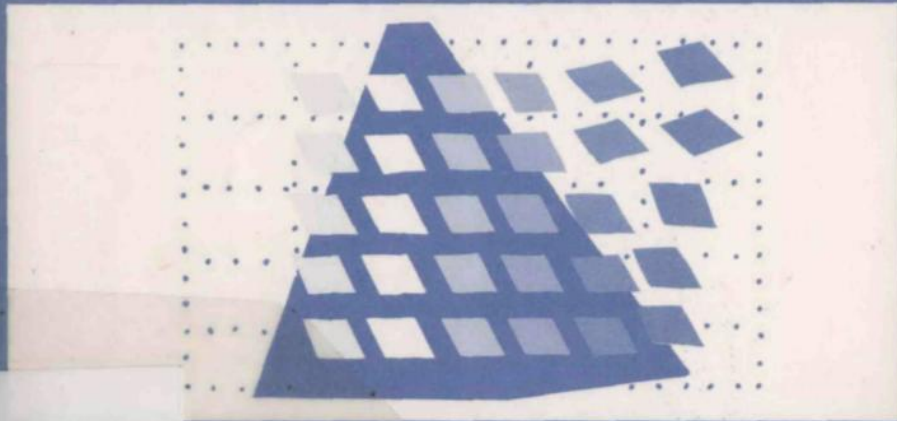
**SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO:
ESTRATÉGIAS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO**

Moacir Gadotti

**PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO:
A EXPERIÊNCIA EDUCACIONAL
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Moacir Gadotti

Pedro R. Jacobi



1.4 (816.1)

125s

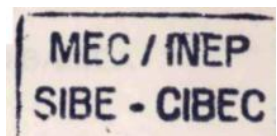
5e

Ministério da Educação e do Desporto
Secretaria de Educação Fundamental

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



**SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO:
ESTRATÉGIAS PARA SUA IMPLANTAÇÃO**

Moacir Gadotti

**PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO:
A EXPERIÊNCIA EDUCACIONAL DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Moacir Gadotti
Pedro R. Jacobi

Presidente da República

Itamar Franco

Ministro de Estado da Educação e do Desporto

Murílio de Avellar llingel

Secretário Executivo

Antônio Barbosa

Secretária de Educação Fundamental

Maria Aglaê de Medeiros Machado

Diretor do Departamento de Políticas Educacionais

Célio da Cunha

ORGANIZAÇÃO E EDIÇÃO

Diretor do Departamento de Políticas Educacionais

Célio da Cunha

Equipe Técnica de Coordenação de Organização e Desenvolvimento do Ensino -
CODEF/DPE

- . Nabiha Gebrim de Souza (Coordenadora)
- . Solange Maria de Fátima Gomes Paiva Castro
- . Anna Maria Lamberti . Maria
Maura Mattos . Luzia Costa de
Sousa . Heliane Morais
Nascimento,

CADERNOS EDUCAÇÃO BÁSICA
SÉRIE
INOVAÇÕES
VOLUME 7

SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO:
ESTRATÉGIAS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Moacir Gadotti

PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO:
A EXPERIÊNCIA EDUCACIONAL DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Moacir Gadotti
Pedro R. Jacobi

Ministério da Educação e do Desporto
Secretaria de Educação Fundamental

1994, Ministério da Educação e do Desporto

AUTORES:

Moacir Gadotti
Pedro R. Jacobi

ILUSTRAÇÃO GRÁFICA

Riva Bemstein

FICHA CATALOGRÁFICA

Gadotti, Moacir,

G125s Sistema Municipal de Educação: estratégias para sua implantação, / Moacir Gadotti. Participação e descentralização: a experiência educacional / Moacir Gadotti, Pedro R. Jacobi. - Brasília: MEC/SEF, 1994. 81p. (Série Inovações; 7)

1. Sistema municipal de ensino-implementação. 2. Secretaria Municipal de Educação -São Paulo (SP) - Gestão 1989-1992.1. Gadotti Moacir. Participação e descentralização. II. Jacobi, Pedro R. Participação e descentralização. III. Título. IV. Título: Participação e descentralização. V. Brasil. Secretaria de Ensino Fundamental.

CDU: 371.4(816.1)

Esta publicação foi realizada dentro do acordo MEC/UNESCO

APRESENTAÇÃO

A Constituição de 1988 estabelece, no seu artigo 211, o "regime de colaboração" entre os sistemas de ensino, a partir das prioridades definidas no Plano Nacional de Educação. O regime de colaboração - ou de "cooperação", como vem sendo chamado atualmente pelos educadores - tem um papel equalizador, isto é, deve procurar resolver o problema das disparidades e diferenças regionais. Esse foi um dos temas mais discutidos na Conferência Nacional de Educação Para Todos, realizada em setembro de 1994, e que se tornou um dos pontos centrais do "Acordo Nacional", assinado pelos participantes desta Conferência.

O regime de colaboração supõe a existência de sistemas municipais de educação ou, pelo menos, de estruturas municipais adequadas para o desenvolvimento da educação básica. Os sistemas municipais de educação estão hoje, também, previstos nas constituições estaduais e nas leis orgânicas de numerosos municípios. Mas há, ainda, um longo caminho a percorrer nessa direção, já defendida, há mais de 25 anos, pelo grande educador brasileiro Anísio Teixeira. O regime de colaboração será facilmente implantado e ainda mais eficaz na medida em que as municipalidades dispuserem de estruturas consolidadas em sistemas municipais de educação.

Retomando a bandeira de Anísio Teixeira, Moacir Gadotti - professor titular da Universidade de São Paulo e diretor do Instituto Paulo Freire -, no texto "Sistema Municipal de Educação", procura não apenas defender a necessidade e urgência da criação dos sistemas municipais de educação, como indica as principais estratégias para a sua implantação. A preocupação do autor é didática, procurando mostrar as possibilidades e limites da sua implantação, numa pluralidade de caminhos. Essa preocupação manifesta-se, ainda, no texto seguinte, em parceria com Pedro R. Jacobi, professor da Universidade de São Paulo e Vice-Presidente do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea-CEDEC. Jacobi e Gadotti analisam em profundidade o processo de participação e de descentralização ocorridos no interior de um sistema municipal de educação - o do Município de São Paulo - durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992). Através de um exemplo concreto pode-se perceber melhor as principais dificuldades da gestão participativa de um sistema e avaliar de perto os resultados.

O Ministério da Educação, ao publicar esses trabalhos, quer oferecer mais um subsídio - principalmente para os municípios - no intuito de concretizar os compromissos assumidos com o Plano Decenal de Educação Para Todos.

Secretária de Educação Fundamental
Maria Aglaê de Medeiros Machado

SUMARIO

APRESENTAÇÃO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO ESTRATÉGIAS PARA SUA IMPLANTAÇÃO

1ª parte - O Sistema Municipal de Educação	
. O que é Sistema	09
. O que é Sistema Educacional	10
. Organização do Sistema Educacional	11
. Teorias da Organização do Sistema Educacional	12
. Necessidades do Sistema Municipal de Educação.....	15
. Sistema Municipal de Educação e Municipalização do Ensino.....	16
. Um Exemplo: o Sistema Único e Descentralizado de Saúde	21
. Fundamentos Legais do Sistema Municipal de Educação.....	22
2ª parte - Estratégias para a sua Implantação	
. Um Plano Estratégico de Participação.....	31
. Orçamento e Finanças.....	33
. Fundo Municipal de Desenvolvimento da Educação.....	34
. O Conselho Municipal de Educação	36
. O Conselho de Escola (ou colegiado) e o Grêmio Estudantil.....	38
. O Salário-Educação	39
. O Estatuto da Educação Municipal	41
. O Plano Municipal de Educação	43
. O Regime de Colaboração Estado-Município	44
. O Plano Decenal de Educação para Todos	46
. Bibliografia.....	51
- PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO	
. Introdução	55
. Prioridades	57
. Participação e Descentralização.....	60
. Gestão da Educação.....	63
. A Experiência Participativa	69
. Avaliação da Experiência e Principais Dificuldades	72
. Resultados da Implementação dos Conselhos.....	75
. Algumas Conclusões.....	77
. Bibliografia.....	78

PRIMEIRA PARTE

O SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

1. O que é Sistema

A palavra "sistema", derivada do latim medieval e esse do grego, significa um conjunto de elementos, materiais ou ideais, entre os quais se possa encontrar alguma relação, método e processo. Assim o define o Dicionário Etimológico. A noção de Sistema pressupõe reunião e ordenação, de acordo com um determinado fim, uma intenção, um objetivo. O resultado desta ação é o que podemos chamar de sistema. Sistema é um todo organizado, articulado.

A idéia de sistema - reunião intencional de elementos - implica, pois, **unidade na diversidade**. Isso significa que os elementos constitutivos do sistema não perdem a sua especificidade, sua individualidade. Eles apenas se integram num conjunto, numa **relação de partes e todo**. Embora não percam a sua individualidade, as partes de um sistema acabam assumindo novos significados em razão de seu lugar no conjunto. Por outro lado, o conjunto (o sistema) não é apenas a soma de suas partes. O todo e as partes de um sistema interagem de tal forma que é impossível conhecer as partes sem conhecer o todo e conhecer o todo sem conhecer suas partes.

Um sistema, é portanto, um conjunto coerente, a unidade de múltiplos elementos, reunidos sob um único princípio, idéia, concepção ou fim. Demerval Saviani define sistema como "a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante". Ele acrescenta o termo "operante" para evitar a coerência apenas como coerência interna. Com relação ao termo "**estrutura**" (SAVIANI, 1981:75) sempre articulado com o de sistema, na educação, Saviani acrescenta que ele também se refere a um conjunto de elementos (por isso, muitas vezes, eles são usados como sinônimos), mas o termo estrutura pode não preencher o requisito da coerência e não preenche o requisito da **intencionalidade**. Podem existir estruturas sem a existência de sistema; seriam apenas estruturas desarticuladas. Por isso, alguns educadores negam a existência de um "sistema educacional brasileiro", entendendo que, no Brasil, não se chegou a um

todo organizado na educação. Existem apenas estruturas que não se articulam, como a estrutura do primeiro e segundo graus com a estrutura do ensino superior.

2. O que é Sistema Educacional

De fato, não existe propriamente, no Brasil, um sistema nacional de educação, pois os vários "sub-sistemas" estão justapostos. Não há articulação entre eles, não há um conjunto harmônico de relações entre partes e todo. O artigo 211 da Constituição instituiu o "regime de colaboração", que necessita ser um verdadeiro regime de articulação das diversas instâncias do governo. Um sistema nacional pressupõe a articulação e não a justaposição, nem a anulação de um sistema por outro. Esta **falta de articulação** alimenta as desigualdades e incentiva o "espírito patrimonialista", como diz Genuíno Bordignon. Todos parecem querer atender a "sua" rede como se os sistemas ou redes não fossem coisas públicas, mas patrimônio de um governo: "a visão **patrimonialista** das redes públicas de ensino complica as relações intergovernamentais, hoje carregadas de críticas mútuas, e, por outro lado, não permite um planejamento articulado e coerente dos serviços educacionais, resultando atomização e/ou duplicação das ações" (BORDIGNON, 1989:7-8).

Os sistemas educacionais nasceram a partir da **necessidade de tornar a educação intencional**. Foi assim que ela se organizou em sistema. O sistema educacional é, portanto, o produto, o resultado, da educação sistematizada, organizada, em relação a um determinado fim. Assim, podemos dizer que os grandes **sistemas escolares nacionais** nasceram, em meados do século passado, na Alemanha, Grã-Bretanha, França e Estados Unidos, com o fim de inculcar os ideais nacionais. O sistema de **educação napoleônico**, sistema nacional da França e de todo o império, criou uma colossal máquina burocrática cujo fim não era tanto valorizar a instrução e a cultura, mas "controlar os espíritos": "meu objetivo, declarou Napoleão, é ter um meio de dirigir as opiniões políticas e morais" (EBY, 1970:468). Seja qual for o motivo, a intenção, ele está sempre presente na constituição do sistema. Por isso, ao se construir um sistema municipal de educação, deve-se ter presente o objetivo, uma concepção da educação que dê unidade e coerência ao sistema. Na constituição de um sistema, necessitamos de uma **teoria da educação**, de uma **teoria da educação brasileira**. Caso contrário, teremos um todo desarmônico, um amontoado de elementos. Mas não, um sistema.

3. Organização do Sistema Educacional

Para a construção de um sistema educacional ou o seu desenvolvimento, duas **condições básicas** são necessárias: o conhecimento dos problemas educacionais de uma dada realidade histórico-geográfica e uma teoria da educação.

Os sistemas educacionais municipais constituem-se hoje numa exigência da complexificação da sociedade, da explosão descentralizadora atual e do pluralismo político. De fato, os últimos anos mostraram duas **tendências universais complementares**: de um lado, a **globalização da economia e dos meios de comunicação** (a interdependência global) e, de outro, o fortalecimento do **poder local**.

No limiar do século XXI e de um novo milênio, a educação brasileira encontra-se ainda numa dupla encruzilhada: de um lado, não conseguiu **universalizar a educação básica** e, de outro, não construiu uma matriz teórica suficientemente consistente para descobrir caminhos de solução do problema. O que vale dizer que ela se encontra diante de um problema prático sem as armas teóricas para superá-lo.

Contudo, neste contexto desalentador - evidenciado pelo contato imediato com a realidade educacional brasileira - desponta uma instância educativa com uma força inédita: **o poder local**. De fato, o Município emerge com a vontade de interferir na formulação de políticas para o setor, embora acuse a sobrecarga de responsabilidades que lhe são impostas pelo novo aparato legal do país e pela direção das demandas sociais da educação básica, além de demonstrar fragilidades técnicas e financeiras. A educação municipal é uma das mais carentes em matéria de teoria educacional, isto é, de modelos de referências.

A tendência ao fortalecimento do poder local é menos o fortalecimento das políticas locais e mais o das estruturas de poder que possibilite aos cidadãos **exercerem diretamente o seu poder**. Numa situação de economia global e de poder local (popular), cada vez menor é a influência dos poderes legislativos e executivos. Para Gramsci, o futuro está no socialismo. Só que, para ele, o socialismo representava uma **sociedade auto-regulada**, onde o poder de Estado será controlado pela sociedade civil. Os cientistas políticos hoje parecem concordar com a formulação de Gramsci, embora muito poucos falem em "socialismo".

Essas tendências parecem contraditórias mas não o são. Ao mesmo tempo em que avança uma **cultura geral comum**, que nos torna, cada vez mais, "iguais"

no estilo de vida (que aumentará com a expansão mundial dos mercados e a democratização econômica), cada vez mais cresce a reivindicação pela **autonomia**, contra a uniformização, o desejo de afirmação da singularidade de cada região ou local, de cada língua ou dialeto.

Neste mundo em transformação, o que faz a diferença entre uma região desenvolvida e uma região não desenvolvida é a educação. Se isso é válido entre as nações, é válido também intra-nações. O sucesso econômico de uma região está ligado diretamente ao desempenho de suas escolas básicas. Conhecimento é poder.

Existe, portanto, uma tendência à **afirmação regional**, apesar da televisão divulgar para todo o planeta as mesmas imagens de uma cultura dominante.

Como apontam John Naisbitt e Patrícia Aburdene (1990) as macrotendências da **globalização** e da **individualização** são complementares. Embora não concorde com eles que este "triunfo do indivíduo", neste final de milênio, "sinalize para a morte do coletivo", não posso deixar de concordar com eles que a **afirmação do indivíduo** e a **expansão do coletivo** não são tendências opostas, mas complementares.

I

4. Teorias da Organização do Sistema Educacional

Duas **teorias da educação** disputam a forma de organização dos sistemas educacionais. Uma chamada de **sistemismo**, que procura acentuar os aspectos estáticos do sistema, e outra, mais dialética, que procura mostrar as possibilidades de um sistema "aberto" às mudanças, portanto, um sistema dinâmico. O enfoque da primeira é funcionalista; o enfoque da segunda é dialético. O **enfoque funcionalista** da teoria dos sistemas enfatiza o consenso e a adaptação, a ordem, o equilíbrio e o controle; e o enfoque histórico (dialético) explora o valor da contradição, do poder, da mudança, da emancipação e do conflito (SANDER, 1984).

Segundo a teoria da organização, que orienta a construção de um sistema, podemos chegar a um sistema estático, autoritário ou a um sistema dinâmico e participativo. A **filosofia da educação** adotada é que definirá os rumos do sistema e também a sua eficácia. Não há dúvida alguma que um sistema autoritário formará personalidades autoritárias e um sistema democrático formará democratas. Isso,

contudo, não pode ser visto de forma mecânica: não há nações ou regiões totalmente democráticas ou totalmente autoritárias. Mesmo assim, podemos falar em **sistemas abertos** e **sistemas fechados**. Os primeiros trabalham com a tensão e o conflito. Os segundos **camuflam** as contradições e os conflitos.

Na **teoria funcionalista** dos sistemas, o princípio fundamental da manutenção do sistema é a harmonia sem conflito das partes. O sistema, precisa "funcionar" e havendo estruturas ou pessoas que "disfuncionem", o próprio sistema, que prevê a disfunção, prevê também agentes de integração dos que disfuncionam.

Na **teoria dialética** o método é o contrário: as contradições, vale dizer, os problemas, não são negadas, elas são trabalhadas para serem superadas coletivamente (mecanismos de participação).

Hoje, a **teoria do conflito** tem um lugar destacado nas ciências das organizações por causa de sua potencialidade criadora e de sua eficácia prática. Afinal, uma teoria concebida através da própria análise da prática tem melhores chances de orientá-la. Todavia, ela não está isenta de riscos (basismo, democratismo, politicismo), próprios da inexperiência democrática ou simplesmente de mentalidades mecanicistas.

Os sistemas educacionais no Brasil privilegiam a burocracia como controle e, por isso, criam um processo de alienação social e de descompromisso diante da educação. **Alienação** significa **privação de poder**, ausência de participação. A alienação leva à falta de compromisso. Quem não participa da decisão não se sente responsável.

É na construção de um sistema educacional que se revela, de forma mais contundente, a relação entre educação e política.

Num **sistema educacional fechado** os agentes externos de mudança (movimentos populares, grupos sociais, os pais etc.) têm reduzida influência sobre o sistema, em particular, sobre a escola. Num sistema educacional aberto funciona em permanente tensão a relação entre o formal e o informal, entre a comunidade interna e a comunidade externa da escola etc. Num sistema fechado, o conjunto de pressões e interesses externos não é ouvido e se privilegia as expectativas internas de reprodução do próprio sistema. Exemplo prático: a comunidade deseja cursos noturnos ou supletivo e a escola não oferece esta possibilidade, argumentando que não dispõe de pessoal ou de segurança, ou mesmo que o mobiliário da escola não se presta para alunos adultos etc. Aparentemente, a razão do não atendimento às de-

mandas externas é sempre de ordem técnico-burocrática, mas, na verdade, é de ordem política.

Segundo Benno Sander (1984:74), embora o **enfoque funcionalista** apresente alguns elementos úteis, como a importância dada à **interdisciplinaridade** e a importância atribuída à **transmissão do conhecimento**, esse enfoque é determinístico pois:

- 1) desconsidera as consequências da ação intencional dos **participantes do sistema;**
- 2) é incapaz de equacionar os **temas da mudança** e da inovação educacional;
- 3) descuida dos aspectos éticos e substantivos dos participantes do sistema educacional para cultivar a eficiência e a racionalidade instrumental.

O **enfoque dialético** (histórico), na constituição do sistema educacional, não pode ser tido meramente como uma "teoria da resistência", de confronto contra o sistema instituído, um enfoque **apenas crítico**. Esse enfoque vem sendo cada vez mais constituído por administrações democráticas e populares no Brasil, na América Latina e também nos países do chamado Primeiro Mundo, onde há mais liberdade de expressão e de organização. Esse enfoque, que é de fato um enfoque crítico, ao se tornar orgânico, não deixa de ser crítico. O consenso e a harmonia são fatores de estagnação, enquanto o conflito é um fator de progresso.

Contudo, uma das deficiências da teoria do conflito é a ausência, entre nós, pelo menos, de uma "alternativa educacional consolidada" (SANDER, 1984:84). Entre nós, esse sistema está apenas se experimentando, enquanto o enfoque da teoria do consenso tem alguns séculos. Sua força está no estímulo ao conflito e ao trabalho sobre as contradições do sistema como parte de uma estratégia de mudança.

Na prática, esses **dois paradigmas** contrários encontram-se ecleticamente nos sistemas em mudança. Isso significa que não são encontrados em "estado puro". O sistema tende a integrá-los numa síntese superadora. Na verdade, na administração do órgão municipal da educação ou do sistema municipal de educação, o dirigente deve levar em conta essas forças em conflito no interior do sistema, para poder governar.

5. Necessidade do Sistema Municipal de Educação

O ensino municipal, sobretudo no nível da educação infantil, ensino de primeiro grau e educação de jovens e adultos, vem implantando-se e crescendo no país sem uma planificação adequada. Não há no país um **projeto da Educação Municipal**, apesar dos esforços atuais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, apesar dos esforços de grandes educadores, como Anísio Teixeira, no passado.

Por outro lado, em muitos municípios têm-se desenvolvido experiências inovadoras de grande impacto na população. Em muitos casos, o ensino municipal foi criado como uma forma de resistência contra o ensino tradicional dos estados e da União, ou simplesmente porque estes abandonaram os municípios.

Alguns teóricos da educação brasileira temem a criação de sistemas municipais de educação, porque vêem neles um caminho para a **municipalização do ensino** e para a **privatização**; temem que os estados e a União abandonem depois os municípios, responsabilizando-os por todo o ensino.

A partir da prática, tenho verificado o contrário: onde os municípios têm uma escola popular mais implantada, eles têm mais condições de barganha junto ao estado e à União. O sistema municipal de educação, integrando todos os esforços locais (públicos e privados) na melhoria do ensino, é **um poderoso instrumento de fortalecimento dos municípios**.

Outros educadores temem ainda o "localismo". Esse não pode se constituir num argumento contra o sistema municipal de educação, pois deve-se temer tanto o localismo, quanto o fisiologismo e o burocratismo dos estados e da União. Esses vícios da política brasileira não se constituem em "privilégio" do município.

A crítica afoita de muitos teóricos à educação municipal acabou esmorecendo o esforço de muitos municípios e matando experiências promissoras. O desconhecimento da prática das experiências concretas, revelado por esses críticos, pode trazer enorme prejuízo para a educação brasileira. Muitos acabam nutrindo especial desprezo pelo esforço popular representado por milhares de educadores municipais, os mais sacrificados da categoria. Isso é grave e deve ser denunciado.

A discussão do sistema **municipal de educação** precisa sair dos gabinetes acadêmicos e ganhar as ruas. É preciso que o debate supere o pessimismo, o caráter

academicista e o conseqüente imobilismo **desta fase puramente crítica** do sistema, para entrar numa fase orgânica de propostas viáveis e concretas, articuladas com a luta pela escola pública, pela democratização do ensino e da sociedade.

A história da municipalização do ensino no Brasil se iniciou com o fim do Estado Novo (1945) e se concretizou com a LDB de 1961. Ela está ligada à história da democratização política do país, que consagrou o **princípio da descentralização**. Todavia, foi só dez anos depois da LDB, com a Lei 5692/71, elaborada sob o regime autoritário, que o princípio da municipalização do ensino fundamental aparece na legislação, num período marcado pela prática oposta à municipalização, isto é, a centralização dos recursos financeiros e o abandono da educação. Na prática, em vez de descentralizar o ensino e organizar a participação popular, os municípios mais pobres tiveram que iniciar os esforços da educação municipal sem o auxílio do Estado e da União. Em vez de ajudar os municípios, a Lei 5692/71 os penalizou. A municipalização acabou servindo ainda mais para concentrar o poder e aumentar a dependência dos municípios em relação ao Estado e à União.

A **Constituição de 1988**, pela primeira vez, sem falar da municipalização, dá autonomia aos municípios para a criação de sistemas municipais. Criar um sistema significa poder de tomar decisões e estabelecer políticas educacionais. A Constituição "situa o município como novo espaço de poder" (BORDIGNON, 1989:4). A partir da Constituição de 1988, o município não é mais tratado como mero executor de decisões tomadas em instância superior. Ele se torna criador de políticas públicas.

Mas, entre essa norma jurídica, as determinações constitucionais e a realidade da municipalização como democratização, vai uma enorme distância.

6. Sistema Municipal de Educação e Municipalização do Ensino

Eis **algumas teses** em relação à municipalização que podem nos ajudar a entender melhor o processo e a pensarmos nesse contexto da municipalização do ensino, no sistema de educação.

1ª Com o desgaste da palavra "municipalização", muitos evitam hoje falar de municipalização, chamando a esses programas de programas de

"descentralização", que é um termo mais simpático. Eu prefiro falar mesmo é de municipalização, como estratégia da descentralização.

2ª Como a entendo, a municipalização é um processo histórico que acompanha o fenômeno global da descentralização. Por sua vez, a descentralização é parte também de um processo histórico, mais de recuperação do poder da decisão, ato de cidadania e poder popular.

A municipalização segue uma tendência universal, deste final de século, de diminuir o tamanho do Estado agigantado, burocrático, centralizador e ineficaz, que coíbe a iniciativa das pessoas. Por isso, a municipalização não é uma questão isolada; ela caminha com a **democratização da sociedade**. Quanto mais democrático o regime político, mais o poder será repartido e exercido pela sociedade organizada. Ao contrário, quanto mais autoritário o regime, mais centralizado será o poder. O movimento descentralizador acompanha o movimento de construção democrática.

3ª Como o **poder popular não se constrói por decreto**, a implantação da municipalização deve respeitar esse processo histórico. Nesse processo, os movimentos de saúde estão mais adiantados do que os da educação. Há a necessidade de decretos, até para, pedagogicamente, enfrentar interesses corporativos, mas os decretos são insuficientes, sem um árduo trabalho de recuperação da qualidade da escola pelos mecanismos que possibilitem torná-la cada vez mais autônoma do **poder do Estado e mais dependente do poder popular**.

4ª O Município - ou conjunto de municípios - que aderir ao programa de municipalização precisa constituir, democraticamente, um **Conselho ou Comissão Municipal de Educação**, cujos membros devem ser eleitos pelo voto direto da população. O voto direto minimiza o poder corporativista, pois hoje vota-se mais em pessoas do que em corporações. Isso nada mais significa do que a aplicação, ao sistema educacional, do princípio da "democracia participativa", consagrado pela atual Constituição.

Uma das atribuições do Conselho Municipal de Educação é elaborar o Plano Plurianual de Educação. Além disso, deve-se definir prioridades, gerenciar os recursos e avaliar a execução do Plano de Educação. Uma escola avaliada apenas pela burocracia vai perdendo a qualidade. Se a sociedade não a assumir, em parceria com o Estado, a questão da Educação não será resolvida.

- 5^a Os programas de municipalização levarão a mudanças na concepção da própria escola pública, tornando-a **menos estatal e mais popular**. Daí os temores de muitas entidades do magistério, porque a escola, dependendo cada vez mais do poder de pressão das classes populares organizadas, onde estas não sejam atuantes, pode encaminhar-se para a cobrança de taxas, até a possível privatização.
- 6^a Se pensarmos na construção de uma **escola pública popular** cada vez mais autônoma, como meta da municipalização, é evidente que essa autonomia levará ao **pluralismo** e este à diferenciação salarial, contratados diferenciados etc. Há quem julgue esse processo de seleção pelas leis do mercado como um mal. Poder ser, mas acho a concorrência salutar. Seria ótimo se hoje as escolas públicas concorressem entre elas pela melhoria da qualidade.
- 7^a O principal inimigo da municipalização não é o **professor**, mas as estruturas corporativas e a mentalidade "estadolatra". A municipalização representa um grande golpe contra a burocracia sindical, o democratismo, o basismo, o partidarismo e o corporativismo. Mas os professores não têm nada a temer. O argumento de que perderão a força é falacioso. A existência de milhares de unidades metalúrgicas, espalhadas por todos os campos, não faz dos metalúrgicos uma categoria sindical menos forte.
- 8^a Alguns ainda vêem muito perigo nos programas de modernização, desburocratização, racionalização, descentralização, municipalização, por verem neles a fragmentação, desarticulação, atomização (as palavras variam muito) e o aumento das **desigualdades**. Minha crença é que a **autonomia e a liberdade** possibilitam muito mais as condições de superação da desigualdade do que a uniformização. A desigualdade inicial é um dado da nossa realidade. Ele é o nosso ponto de partida. O ponto de chegada é a equidade. Isso é o que importa.
- 9^a A educação é um direito subjetivo do cidadão. É preciso confiar na sua capacidade de lutar por esse direito e engajar-se onde ele vive, isto é, no município. Ele tem mais chances de ser ouvido pelo Prefeito do que pelo Presidente.
- 10^a O **papel do Estado** e da União, diante dos municípios, é o de equaliza-dor, favorecendo aos mais fracos. É assim que entendo o *caput* do Artigo

211 da Constituição Brasileira, quando afirma que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino".

1^ª Os municípios, de forma eqüitativa, devem ter **acesso aos recursos da educação**. Para isso é que existe o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Há muitas distorções: municípios que não gastam quase nada com Educação e outros que chegam a gastar até 70% do seu orçamento.

A **tradição centralizadora** em relação aos recursos financeiros é um dos maiores obstáculos à municipalização. O sucesso da implantação da municipalização depende da garantia de que os recursos, independentemente de quem esteja no poder, sejam repassados automaticamente para os municípios. A luta pela municipalização do Salário-Educação e pela superação da sua concepção autoritária é uma condição fundamental do sucesso da municipalização do ensino. É possível e desejável municipalizar todo o atendimento ao ensino fundamental, desde que a União e os estados repassem os recursos e prestem assistência técnico-pedagógica aos municípios, na medida de suas carências. Como diz Genuíno Bordignon "municipalização não é uma questão limitada pelas condições dos municípios, mas pela capacidade de articulação dos governos" (1989 ou : 4). A municipalização não deve ser entendida como um processo de exclusão ou de isolamento, mas de articulação com todas as esferas de governo.

12^a A municipalização não significa a **prefeiturização**. Não é transferir encargos e serviços ao poder municipal e estabelecer um sistema onde a União e os estados não tenham poder. É fortalecer todos os níveis de poder de baixo para cima, integrando-os para, "**em regime de colaboração**", (como prevê a Constituição), enfrentarem os graves problemas do nosso ensino. A colaboração só se estabelece - como o diálogo - na reciprocidade e igualdade de condições. Hoje, os municípios, com algumas exceções, encontram-se enfraquecidos pela tradição centralizadora do poder herdado do período autoritário.

13^a Os sistemas municipais de Educação podem tornar-se um **instrumento formidável de valorização do Município** e da Educação, contribuindo não só para a melhoria do ensino, mas ajustando um núcleo comum nacional à cultura local, ajustando o currículo à realidade concreta do

aluno, princípio e fim da escola e, muitas vezes, o grande ausente da megalomania educacional e da burocracia inoperante.

14^a A municipalização não é uma panacéia, um remédio para todos os males. Ela deve ser acompanhada por uma série de outras medidas para a melhoria da qualidade da escola, entre elas a melhoria da rede física e dos equipamentos escolares, o aumento do tempo de permanência da criança na escola, a formação continuada do magistério, a abundância de material escolar etc.

15^a Pouco se fala na liberdade de trabalho do docente. Esta é uma conquista que deve ser incentivada por um programa de municipalização. O docente é o principal responsável pelo processo educativo. Ele deve ser valorizado, isto é, bem pago. E, bem pago, deve ser também cobrado quanto a sua qualidade. Na escola pública estatal burocrática, essa avaliação permanente do professor não existe e nem pode existir. Só uma escola pública realmente popular poderá dar conta de um programa de avaliação do desempenho do docente.

16^a A escola deve voltar a ter prestígio. Uma máquina pesada e onerosa, como a gigantesca Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (com 300 mil servidores), é o oposto de tudo o que se acumulou em matéria de progresso no campo do pensamento pedagógico, que valoriza a relação bipolar professor-aluno, a sala de aula e a escola como locus central da ação educativa. A descentralização é um imperativo da própria natureza do ato pedagógico.

17^a Apesar de todos esses cuidados, a municipalização, como qualquer projeto, pode fracassar, mas creio que, tomados esses cuidados, a municipalização tem todas as chances de, a médio prazo, criar uma nova cultura escolar, onde a responsabilidade de todos facilitará a criação de um ensino de qualidade para o país e a formação de cidadãos mais comprometidos com a construção democrática.

7. Um exemplo: O Sistema Único e Descentralizado de Saúde

Faz anos, os setores populares comprometidos com os problemas da saúde da população reivindicavam um sistema nacional de saúde, único e descentralizado. Entre os movimentos de saúde mais importantes está o Movimento de Saúde da Zona Leste (São Paulo), com mais de quinze anos de lutas e já contabilizando numerosas conquistas.

O Sistema Único e Descentralizado de Saúde - SUS - graças à **pressão dos profissionais da área**, que conquistaram esse sistema, a partir da Constituição de 1988 já é uma realidade, embora a sua implantação, em curso, ainda enfrente as dificuldades previsíveis do sistema público administrativo do país, que é centralizador (modelo da ditadura):

"Art. 198 da Constituição: As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I) - descentralização com direção única em cada esfera de governo;
- II) - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III) - participação da comunidade".

A Constituição prevê que as ações e serviços de saúde sejam prestados, preferencialmente de **forma direta**, pelo Poder Público, ou através de terceiros e pela iniciativa privada. São previstos os Conselhos Estaduais e Municipais com **representantes da comunidade** e "em especial, dos trabalhadores, entidades e prestadores de serviços da área", como prevê a Constituição do Estado de São Paulo (Art. 221).

Além da descentralização e unificação do Sistema de Saúde, as **diretrizes e bases** principais do Sistema Único e Descentralizado de Saúde estabelecem a municipalização dos recursos, a integração das ações e serviços, com base na regionalização e na universalização da assistência integral à saúde.

Esse sistema favorece a igualdade na assistência, sem preconceitos e privilégios, e preserva a **autonomia das pessoas** na defesa de sua integridade física e mo-

ral, princípios que seriam muito úteis no sistema de ensino. Prevê também a integração, em nível executivo, das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico.

Dá muito mais poder e autonomia aos municípios do que o sistema educacional, que continua excessivamente centralizador e burocrático, mesmo depois da Constituição de 1988, seguindo, de certa forma, as pressões das próprias entidades profissionais do setor, notadamente os docentes universitários. O SUS valoriza mais os que estão trabalhando na execução do sistema, como os **dirigentes municipais**, submetendo-os, porém, a uma vontade política de base, através dos Conselhos Municipais. O Projeto da Lei Orgânica da Saúde estabelece como competência da *direção municipal* do SUS o controle e a fiscalização dos procedimentos dos serviços privados de saúde.

A conquista mais importante do SUS parece ser a da centralização dos recursos no Fundo Nacional de Saúde e do repasse automático para estados e municípios.

Depositados os recursos financeiros em cada esfera de sua atuação, eles são movimentos sob a fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê, ainda, como "mecanismos de controle social" da gestão do Sistema Único de Saúde, a promoção anual da Conferência de Saúde e Audiências Públicas periódicas (Art. 217). A administração de Luiza Erundina descentralizou totalmente os serviços de saúde, dando poder decisório às unidades básicas, de tal forma, que o Secretário de Saúde tornou-se uma espécie de Superintendente do setor, com ampla administração colegiada.

Esse parece ser um exemplo de outro setor, que caminha na construção da participação popular. Através da pressão popular foram conseguidos significativos avanços no nível da legislação. Foram conquistados direitos que podem ser a base de novos direitos para o futuro. Uma mudança substantiva da sociedade brasileira precisa ocorrer a partir das suas próprias bases.

8. Fundamentos Legais dos Sistema Municipal de Educação.

A Constituição de 1988 estabelece o "regime de colaboração" entre os sistemas de ensino, a partir das prioridades definidas no Plano Nacional de Educação.

O regime de colaboração definido no Art. 211 da Constituição tem um papel equalizador, isto é, deve procurar resolver o problema das disparidades e diferenças regionais.

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

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

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no **ensino fundamental** e pré-escolar", (grifo nosso).

"Art. 214 - A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração Plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País".
(grifo nosso).

As Constituições Estaduais consagram o princípio da criação do Sistema Municipal de Educação. Vejamos as "Disposições Transitórias" da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

"Art. 34 - No prazo de um ano da promulgação de sua Lei Orgânica, os Municípios, para habilitar-se ao recebimento de recursos do Estado, excetuados aqueles a serem transferidos, deverão preencher estes requisitos básicos:

- I - comprovar a aplicação de no mínimo vinte e cinco por cento de sua receita com a arrecadação de impostos, incluída a proveniente de transferências, no ensino pré-escolar e fundamental;

- II - comprovar a existência e funcionamento de Plano de Carreira e de Conselho Municipal de Educação, criados por lei;
- III - ter Planos Municipais de Educação, de duração Plurianual, aprovados pelo Conselho Municipal de Educação".

Dois artigos da Constituição do Estado de São Paulo consagram o princípio da constituição do Sistema Municipal de Educação:

"Art. 239 - O Poder Público, organizará o Sistema Estadual de Ensino, abrangendo todos os níveis e modalidades, incluindo a especial, estabelecendo normas gerais de funcionamento para as escolas públicas estaduais e municipais, bem como para as particulares.

§ 1º - Os Municípios organizarão, igualmente, seus sistemas de ensino.

§2º - O Poder Público oferecerá atendimento especializado aos portadores de deficiências, preferencialmente na rede regular de ensino.

§ 3º - As escolas particulares estarão sujeitas à fiscalização, controle e avaliação, na forma da lei".

"Art. 248 - O órgão próprio de educação do Estado será responsável pela definição de normas, autorização de funcionamento, supervisão e fiscalização das creches e pré-escolas públicas e privadas no Estado.

Parágrafo único - Aos Municípios, cujos sistemas de ensino estejam organizados, será delegada competência para autorizar o funcionamento e supervisionar as instituições de educação das crianças de 0 a 6 anos de idade".

Mas é o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tal qual está sendo discutido no Congresso Nacional, que complementará a Constituição Federal, que deverá consagrar o Sistema Municipal de Educação. Contudo, não deverá haver muitas modificações no Art. 14, do texto aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto, em junho de 1990:

"Art. 14 - O Sistema **de Ensino** *dos Municípios* compreende:

- I - **A rede pública**, integrada pelas instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil, criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público Municipal;
 - II - **A rede privada**, integrada pelas instituições de ensino fundamental e de educação infantil, mantidas e administradas pela Iniciativa Privada;
 - III - Os órgãos e serviços municipais de caráter normativo, administrativo e de apoio técnico.
- § 1º - A organização do Sistema de Ensino previsto neste Artigo **dependerá de solicitação do município** interessado ao órgão normativo do Sistema Estadual e obedecerá a requisitos e normas gerais por este estabelecidos, considerados, dentre outros fatores, as dimensões da rede municipal, sua qualidade e organização, a população escolar, o corpo docente e as taxas de escolarização no ensino fundamental.
- § 2º - Não existindo Sistema Municipal organizado, as instituições referidas neste Artigo integrarão o respectivo Sistema Estadual.
- § 3º - A hipótese prevista no parágrafo anterior não elimina a obrigação de o Município manter plano de carreira para o seu pessoal.
- § 4º - Ao Município com Sistema de Ensino organizado poderá ser delegada competência, pelo Sistema Estadual, para que inclua em seu Sistema as instituições privadas de ensino médio.
- § 5º - Dois ou mais Municípios poderão organizar ações conjuntas, pelas diversas formas permitidas em direito, para o atendimento de demandas educacionais de caráter regional, de acordo com as normas do respectivo Sistema Estadual", (grifos nossos).

As Leis Orgânicas dos Municípios são ainda mas explícitas. Vejamos o exemplo da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que entrou em vigor dia 6 de abril de 1990:

Da Educação

Art. 200 - A educação ministrada com base nos princípios estabelecidos na Constituição da República, na Constituição Estadual e nesta Lei Orgânica, e inspirada nos sentimentos de igualdade, liberdade e solidariedade, será responsabilidade do Município de São Paulo, que a organizará como Sistema destinado à universalização do ensino fundamental e da educação infantil.

§ 1º - O sistema municipal de ensino abrangerá os níveis fundamental e da educação infantil, estabelecendo normas gerais de funcionamento para as escolas públicas municipais e particulares nestes níveis, no âmbito de sua competência.

§ 2º - Fica criado o Conselho Municipal de Educação, órgão normativo e deliberativo, com estrutura colegiada, composto por representantes do Poder Público, trabalhadores de educação e da comunidade, segundo lei que definirá igualmente suas atribuições.

§ 3º - O Plano Municipal de Educação previsto no Artigo 241 da Constituição Estadual será elaborado pelo Executivo em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, consultados os órgãos descentralizados de gestão do Sistema Municipal de Ensino, a comunidade educacional do referido sistema, sendo ouvidos os órgãos representativos da comunidade e consideradas as necessidades das diferentes regiões do Município.

Art. 201 - Na organização e manutenção do seu sistema de ensino, o Município atenderá ao dispositivo 211 e parágrafos da Constituição da República e garantirá gratuidade e padrão de qualidade de ensino.

§ 1º - A educação infantil, integrada ao sistema de ensino, respeitará as características próprias dessa faixa etária, garantindo um processo contínuo de educação básica.

§ 2º - A orientação pedagógica da educação infantil assegurará o desenvolvimento psico-motor, Sócio-Cultural e as condições de garantir a alfabetização.

- § 3º - A carga horária mínima a ser oferecida no sistema municipal de ensino é de 4 (quatro) horas diárias em 5 (cinco) dias da semana.
- § 4º - O ensino fundamental, atendida a demanda, terá extensão de carga horária até se atingir a jornada de tempo integral, em caráter optativo pelos pais ou responsáveis, a ser alcançada pelo aumento progressivo da atualmente verificada na rede pública municipal.
- § 5º - O atendimento da higiene, saúde, proteção e assistência às crianças será garantido, assim como a sua guarda durante o horário escolar.
- § 6º - É dever do Município, através da rede própria, com a cooperação do Estado, o provimento em todo território municipal de vagas, em número suficiente para atender à demanda quantitativa e qualitativa do ensino fundamental obrigatório e progressivamente à da educação infantil.
- § 7º - O dispositivo do § 6º não acarretará a transferência automática dos alunos da rede Estadual para a rede Municipal.
- § 8º - Compete ao Município recensear os educandos do ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais e responsáveis, pela frequência à escola.
- § 9º - A atuação do Município dará prioridade ao ensino fundamental e de educação infantil.

Art. 202 - Fica o Município obrigado a definir a proposta educacional, respeitando o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e legislação aplicável.

- § 1º - O Município responsabilizar-se-á pela integração dos recursos financeiros dos diversos programas em funcionamento e pela implantação da política educacional.
- § 2º - O Município responsabilizar-se-á tanto pela definição de normas quanto pela autorização de funcionamento, fiscalização, supervisão, direção, coordenação pedagógica, orientação

educacional e assistência psicológica escolar, das instituições de educação integrantes do sistema de ensino no Município.

§ 3º - O Município deverá apresentar as metas anuais de sua rede escolar em relação à universalização do ensino fundamental e da educação infantil.

Art. 203 - É dever do Município garantir:

- I - ensino fundamental gratuito a partir de 7 (sete) anos de idade, ou para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - educação igualitária, desenvolvendo o espírito crítico em relação a estereótipos sexuais, raciais e sociais das aulas, cursos, livros didáticos, manuais escolares e literatura;
- III - a matrícula no ensino fundamental a partir dos 6 (seis) anos de idade, desde que plenamente atendida a demanda a partir de 7 (sete) anos de idade.

Parágrafo único - Para atendimento das metas de ensino fundamental e da educação infantil, o Município diligenciará para que seja estimulada a cooperação técnica e financeira com o Estado e a União, conforme estabelece o artigo 30, inciso VI, da Constituição da República.

Art. 204 - O Município garantirá a educação visando o pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício consciente da cidadania e para o trabalho, sendo-lhe assegurado:

- I - Igualdade de condições de acesso e permanência;
- II - o direito de organização e de representação estudantil no âmbito do Município, a ser definido no Regimento Comum das Escolas

Parágrafo único - A lei definirá o percentual máximo de servidores da área de educação municipal que poderão ser comissionados em outros órgãos da Administração Pública.

Art. 205 - O Município proverá o ensino fundamental noturno, regular e adequado às condições de vida do aluno que trabalha, inclusive para aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria.

Art. 206 - O atendimento especializado aos portadores de deficiência, dar-se-á na rede regular de ensino e em escolas especiais públicas, sendo-lhes garantido o acesso a todos os benefícios conferidos à clientela do sistema municipal de ensino e provendo sua efetiva integração social.

§ 1º - O atendimento aos portadores da deficiência poderá ser efetuado suplementarmente mediante convênios e outras modalidades de colaboração com instituições sem fins lucrativos, sob supervisão dos órgãos públicos responsáveis, que objetivem a qualidade de ensino, a preparação para o trabalho e a plena integração da pessoa deficiente, nos termos da lei.

§ 2º - Deverá ser garantido aos portadores de deficiência a eliminação de barreiras arquitetônicas dos edifícios escolares já existentes e a adoção de medidas semelhantes quando da construção de novos.

Art. 207 - O Município permitirá o uso pela comunidade do prédio escolar e de suas instalações, durante os fins de semana, férias escolares e feriados, na forma da lei.

§ 1º - É vedada a cessão de prédios escolares e sua instalações para funcionamento do ensino privado de qualquer natureza.

§ 2º - Toda área contígua às unidades de ensino do Município, pertencente à Prefeitura do Município de São Paulo, será preservada para a construção de quadra poliesportiva, creche, posto de saúde, centro cultural ou outros equipamentos sociais públicos.

Art. 208 - O Município aplicará, anualmente, no mínimo 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção do desenvolvimento do ensino, fundamental e da educação infantil, nos termos do Artigo 212, parágrafo V, da Constituição da República.

§ 1º - O Município desenvolverá planos e diligenciará para o recebimento e aplicação dos recursos adicionais, provenientes da contribuição do salário-educação de que trata o artigo 212, § 5º, da Constituição da República, assim como de outros recursos conforme o artigo 211, § 1º, da Constituição da República.

§ 2º - A lei definirá as despesas que se caracterizam como manutenção de desenvolvimento do ensino.

§ 3º - O atendimento ao educando se dará também através de programas de transportes, alimentação e assistência à saúde, nos termos dos artigos 208, inciso VII e 212, § 4º, da Constituição da República e não incidirá sobre a dotação orçamentária prevista no "caput" deste artigo.

§ 4º - A eventual assistência financeira do Município às instituições de ensino filantrópicas, comunitárias ou confessionais, não poderá incidir sobre a aplicação mínima prevista no "caput" deste artigo.

§ 5º - Será vedado o fornecimento de bolsas de estudo que onerem os cofres públicos, salvo para aperfeiçoamento e capacitação de recursos humanos da Administração Pública.

Art. 209 - O Município publicará, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada semestre, informações completa sobre receitas arrecadadas, transferências e recursos recebidos e destinados à educação nesse período, bem como a prestação de contas das verbas utilizadas, discriminadas por programas.

Art. 210 - A Lei do Estatuto do Magistério disciplinará as atividades dos profissionais de ensino.

Art. 211 - Nas unidades escolares do sistema municipal de ensino será assegurada a gestão democrática, na forma da lei".

SEGUNDA PARTE

ESTRATÉGIAS PARA A SUA IMPLANTAÇÃO

O sistema municipal de educação é um todo complexo cuja concepção incide sobre as estruturas da Secretaria municipal e implica num plano estratégico de participação. Eis algumas orientações desse plano e quais seriam as principais incidências estruturais na perspectiva de construção democrática do sistema educacional. Nessa segunda parte gostaria de refletir sobre as estratégias básicas para a construção de um sistema democrático de educação no município.

1. Um Plano Estratégico de Participação

A participação é uma forma prática de formação para a cidadania, através da qual a população aprende a intervir no Estado e a reformá-lo a partir de fora. Isso significa governar com a participação do povo, contra a tradição centralizadora e excludente do estado brasileiro. Mas, para isso, esses novos atores, que são sobretudo os movimentos sociais e populares, devem ser considerados como co-participantes na tomada de decisão. A melhor forma de iniciar essa parceria e co-responsabilidade é através da criação de mecanismos permanentes de consulta para a aplicação dos recursos financeiros do município.

Eis algumas condições necessárias para a democratização das decisões:

- 1ª autonomia dos movimentos sociais e de suas organizações em relação à administração. Não se trata de cooptar suas lideranças e nem de ser paternalista com os movimentos. Trata-se de fazer alianças ou parcerias, preservando a especificidade tanto do Estado quanto da sociedade civil;
- 2ª abertura de canais de participação pela administração. É verdade, nem sempre a administração está disposta a abrir mão de parte de seu poder de decisão. Ela foi eleita para dirigir o município. Ela tem que assumir o comando e não se trata de enfraquecê-lo. Todavia, uma coisa é tomar as decisões tecnocraticamente, baseando-se apenas em laudos técnicos e

outra coisa é tomar decisões apoiando-se na manifestação direta da população;

3^a **transparência administrativa**, isto é, democratização das informações. A população precisa efetivamente apropriar-se das informações para poder participar da tomada de decisões. A falta de controle e fiscalização popular sobre a administração é uma das maiores responsáveis pela corrupção.

A participação popular é um processo educativa pois desenvolve a consciência da cidadania da população para que assuma efetivamente o seu papel de sujeito da transformação no Município. Para isso é necessário que a população compreenda o funcionamento da administração e, em particular, da **elaboração do orçamento**, as leis que regem a administração pública e limitam a ação transformadora, bem como acompanhem a aplicação dos recursos.

Os governos municipais democráticos e populares que surgiram nos últimos anos, criaram inúmeras formas de participação como as diversas comissões, conselhos, fóruns, audiências públicas e plenárias. A participação popular, contudo, deve constituir-se numa **estratégia explícita da administração** e de longo prazo. E mais: à participação popular é preciso dar todas as condições e conforto. Popular não significa pobre. Não deve ser de qualquer jeito: horários inadequados, locais desconfortáveis, dificuldades de acesso, etc. O povo precisa **sentir prazer em exercer os seus direitos**.

Um sistema municipal de educação, dentro de uma concepção popular democrática, necessita de uma plano estratégico de participação. O exercício do mandato popular pressupõe a abertura de canais, efetivos de participação nas esferas de poder para que este possa estabelecer suas prioridades a partir das reivindicações populares.

Nesse sentido, ganham espaço as diversas formas de organização tanto dos chamados **movimentos populares** quanto dos chamados **conselhos populares**. "Os conselhos populares dão uma resposta de como democratizar decisões - que **são** normalmente autocráticas ou potencialmente fascistas. A forma e o funcionamento dos conselhos tornam-se, por isso, muito importantes. Eles devem ser preservados como iniciativa dos moradores e se classificam segundo muitos critérios diferentes: associações de bairros, organizações de fomento à solução de problemas, sindicatos operários, entidades humanitárias ou de promoção social da sociedade civil, etc. E

não podem cair na rede do complexo institucional dos governos municipais. Se se institucionalizarem, convertendo-se em intermediários ou agentes destes, estão liquidados. O seu poder deve ser resguardado, como condição da permanência de controles externos democráticos, que escapem à manipulação da burocracia e dos políticos, e que favoreçam a formação de uma democracia participativa" (FERNANDES, 1988:3).

Os **conselhos populares** são canais institucionais de participação, mas devem ser diferenciados dos **movimentos populares**. Estes possuem objetivos diversos nas formas e na abrangência. São independentes e sua iniciativa é exclusiva da população. Já os conselhos surgem a partir da relação entre os movimentos populares e o Estado. Os movimentos só se transformam em conselhos quando adquirem algum tipo de reconhecimento do Estado que lhe abre a possibilidade de intervir nele. Ou seja, "um movimento popular toma o caráter de conselho popular quando consegue colocar um pé dentro do Estado" (GALLETA, 1989:4). Mas tem que ser apenas um pé dentro. Outro pé deve estar **fora**. Estar taticamente dentro e estrategicamente fora, como costuma dizer Paulo Freire.

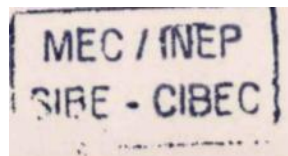
Manter essa relação dialética entre o dentro e o fora é importante para a própria sobrevivência do movimento. A força de negociação do movimento dentro do Estado depende de sua capacidade de mobilização fora dele. O movimento chega **ao** fim quando ele substitui a mobilização pela negociação ou quando perde de vista, seu projeto político e histórico mais amplo.

Vejamos agora, dentro dessa perspectiva, alguns instrumentos de implantação de um sistema democrático de educação municipal.

2. Orçamento e Finanças

Todas as prefeituras queixam-se de que os recursos financeiros são insuficientes para atender a todas as demandas e necessidades da população. Daí a importância de se examinar, mesmo que brevemente, sob o ponto de vista do sistema educacional, o significado do orçamento.

O orçamento-programa, como lei que estima a receita do Município e fixa suas despesas, é elaborado pela administração para ser apreciado e aprovado pela Câmara. Embora a Constituição de 1988 determine que pelo menos 25% da receita



proveniente de impostos - incluindo também os recursos provenientes de transferências da União e do Estado - seja aplicada na "manutenção e no desenvolvimento do ensino", alguns municípios aplicam 30%.

Mas, o que é **despesa com o ensino**?

Embora, pela Constituição, despesas com a merenda escolar, a saúde e o transporte não sejam consideradas despesas com o ensino, os Tribunais de Contas adotaram uma interpretação que admite a inclusão desses itens. Há municípios que efetivamente não conseguem gastar 25% da sua receita de impostos e transferências por não terem um sistema próprio de ensino. A Constituição de 1988 entendeu que os gastos com o cuidado com crianças de 0 a 4 anos em creches, também seriam considerados gastos com o ensino, facilitando a aplicação da norma Constitucional.

Não havendo uma rigidez muito grande com relação às despesas no ensino, impõe-se a **regra democrática na elaboração do orçamento e na sua execução**.

Do ponto de vista de um sistema democrático de educação municipal, a discussão das prioridades do orçamento, é fundamental. A população precisa primeiro ser informada para poder participar da elaboração do orçamento. Nessa fase, a instituição de **plenárias populares** é importante. Elas precisam ser muito bem programadas para que não se constituam num muro de lamentações e se reduzam a um puro confronto entre os anseios populares e a administração, mas façam avançar a consciência dos **direitos da cidadania** da população.

3. O Fundo Municipal de Desenvolvimento da Educação

A Constituição Federal estabelece que o Município tem por prioridade educacional a universalização de ensino fundamental e a pré-escola. Sublinha também a necessidade de oferecer o ensino fundamental àqueles que não tiveram acesso na idade própria.

Ora, para concretizar essas prioridades, o Município precisa dispor de meios e estrutura adequadas para isso. Um bom exemplo de novas estruturas que estão surgindo é o FMDE Fundo Municipal de Desenvolvimento da Educação - FMDE ou Fundação Educacional - como é o caso do Município de Cascavel - PR -, já

existente em alguns municípios. Eles podem ser de um só município ou reunir o consórcio de vários municípios da mesma região.

Seria ilusório imaginar que as prefeituras pudessem atender a todas as demandas apenas com recursos próprios do seu orçamento. Mesmo depois de construídas as escolas, é preciso equipá-las e conservá-las. A necessidade de investimento é muito superior à disponibilidade de recursos. Por isso, a criação do FMDE pode vir a se constituir num instrumento dinâmico e mobilizador de recursos em favor da educação.

O FMDE seria semelhante aos Fundos Estaduais de Desenvolvimento da Educação - como o FDE do Estado de São Paulo - e, em nível federal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o FNDE. Ele se constitui em valioso instrumento para a realização da política de captação de recurso de outras fontes, de forma sistemática, subsidiando o trabalho educacional.

Seus fins podem ser muito amplos: promover e apoiar todas as atividades necessárias à realização e à execução de projetos e programas de ensino, preparação de recursos humanos, bem como construção, manutenção, conservação, reformas e ampliação da rede física, incluindo o mobiliário e os equipamentos.

O FMDE deveria ter um vínculo direto com o Secretário e com o Conselho Municipal de Educação, mas deve gozar de relativa autonomia como unidade orçamentária e gestão próprias.

Para atingir suas finalidades, o FMDE deverá ter amplos poderes para celebrar acordos ou convênios, seja com outros municípios, seja com entidades públicas ou privadas, bem como para organização e manutenção de cursos e classes.

As receitas do FMDE podem advir tanto de dotações orçamentárias e créditos adicionais da Prefeitura, quanto de auxílios, subvenções, contribuições, transferências e participações em acordos ou convênios. O FMDE pode também captar recursos de doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, nacionais e estrangeiras.

4. O Conselho Municipal de Educação

Desde a década de 50, com a expansão das oportunidades educacionais e a pregação municipalista do grande educador Anísio Teixeira, fala-se nos Conselhos Municipais de Educação. Todavia, são ainda muito poucos os Municípios que, de fato, o constituíram e ainda menos os Municípios onde ele, de fato, funciona adequadamente.

No entanto, não se pode falar em Sistema Municipal de Educação sem a existência de um Conselho Municipal de Educação - CME, cujas funções básicas são a elaboração, em parceria com o órgão municipal de educação, do **Plano** Municipal de Educação.

O CME deve surgir como possibilidade de vencer a tradição que faz com que a maioria da população não tenha acesso ao domínio das instâncias administrativas, ficando à margem dos processos decisórios, exercendo o mero papel de expectadores quando deveriam ser o principal protagonista. Para isso, o CME deve constituir-se num espaço de participação democrática e de geração de idéias e planos. Para isso, não deve ser um órgão acrílico e atrelado ao gabinete do secretário. Seu papel é o de **instrumento** crítico-constructivo, contribuindo para a elaboração, acompanhamento e avaliação da política municipal de educação. Seu papel é romper com o autoritarismo que, neste país, desqualificou a escola, principalmente a escola pública. Ele tem um papel de reconstrução pedagógica e política. Por isso, seus membros não podem ser escolhidos pelos prefeitos ou secretários.

O CME não pode ser criado por decreto. Ele deve nascer de uma ampla discussão no seio da população, a partir de debates com os interessados e envolvidos nas questões educacionais para que seja um órgão deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador da vontade política da maioria.

É preciso ter em mente que os gabinetes das secretarias de Educação se sucedem rapidamente, alguns até mais rapidamente do que seria necessário. O permanente são as escolas e algumas estruturas. Nelas eu incluo o Conselho Municipal de Educação.

As diretrizes e metas desenvolvidas pelo órgão municipal de Educação visam à intervir no conjunto dos problemas de forma permanente e sistemática. Ações isoladas e parciais não asseguram mudanças significativas e duradouras. A

democratização do acesso e as condições de permanência do aluno, a qualidade do ensino e a gestão democrática são conquistas que demandam tempo. O CME permite a participação da sociedade na fixação dos rumos da educação através do exercício da **democracia direta**. A fixação de prioridades e metas em conjunto com as representações dos vários segmentos sociais permite ao executivo identificar e responder, com maior precisão e eficácia, as necessidades existentes.

Por isso, o CME deve assegurar na sua composição tanto a representação de entidades e instituições de âmbito municipal ligados à área educacional, quanto a representação regional da esfera pública e privada e de outras áreas, como as associações sindicais, empresariais, etc. O pluralismo no estabelecimento da composição do Conselho é essencial. Ele não é apenas um critério democrático, mas contribui para que o Conselho tenha uma compreensão mais abrangente dos complexos problemas dos municípios bem como das metas a serem perseguidas.

Os Conselhos Municipais de Educação podem ou não receber delegação de **atribuições** e competências dos respectivos Conselhos Estaduais de Educação. Isso depende das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios que regulamentam a questão, bem como dos regulamentos e normas dos CEEs. O instituto da delegação depende também do delegador. De qualquer forma, observado o princípio constitucional do "regime de colaboração" é importante que o CME não se isole e estabeleça um trânsito permanente com os Conselhos Estadual e Nacional de Educação.

Na relação entre Estado e Município deve ficar claro que, mesmo que o Conselho Estadual **deleque** as atribuições do CME, este não "representa" o Conselho Estadual. O CME tem plena autonomia do seu âmbito para tomar decisões sob sua exclusiva responsabilidade, respeitadas as normas legais nacionais. Só um colegiado municipal tem condições de detectar com maior profundidade os problemas de sua região e equacioná-los adequadamente.

A disparidade e variedade dos municípios brasileiros é enorme. A maior ou menor força de um CME dependerá do vínculo que seus conselheiros tiverem com a comunidade e o grau de organização dela própria, enfim dependerá de sua **legitimidade e de sua representatividade**. A autonomia é uma conquista e não uma doação.

Além das funções, consultivas, deliberativa, normativa e fiscalizadora, o CME poderá exercer **funções de planejamento**, para a melhoria do fluxo e rendi-

mento escolares, a atualização e aperfeiçoamento dos professores e o estabelecimento de critérios para a distribuição dos recursos municipais.

Não se trata de retirar as responsabilidades da administração do sistema. Dentro do princípio já colocado no início, de valorização dos órgãos intermediários, o CME, sem esvaziar as atribuições do executivo, deve participar ativamente de tudo o que diz respeito ao ensino na sua área jurisdicional, incluindo o ensino privado. Lembremo-nos do princípio da parceria. Apesar das peculiaridades de cada comunidade, deve existir algo comum em todos os Conselhos Municipais de Educação que é a vontade política coletiva de construir uma educação de qualidade para todos.

5. O Conselho de Escola (ou Colegiado) e o Grêmio Estudantil

À estrutura democrática e colegiada do Sistema Municipal de Educação deve corresponder, no âmbito da escola, ao Colegiado ou Conselho de escola (CE), também com caráter deliberativo, com a participação de pais, professores, funcionários e alunos.

O CE é o órgão mais importante de uma escola autônoma, base de democratização da gestão escolar.

Ele deve deliberar tanto sobre o currículo, a formação de classes, período e horário, atividades culturais, quanto sobre programas especiais, visando a integração escola-família-comunidade, sobre as prioridades para a aplicação dos recursos da escola, sobre a racionalização dos horários de trabalho, sobre a elaboração do Plano escolar e o funcionamento geral da escola. Enfim, ele deve ser o motor do projeto político-pedagógico da escola, assim, maior será a possibilidade de construção coletiva e fortalecimento do projeto autônomo de cada escola. O órgão municipal de educação deveria ter como sua principal diretriz política a consolidação dos projetos político-pedagógicos das escolas, autonomamente definidos.

O caráter deliberativo do CE funda-se na sua própria composição que representa os diversos segmentos envolvidos na escola. O Conselho deve ser o órgão máximo da escola e promover a escolha democrática do próprio diretor, com base em comprovada competência técnico-administrativa para o exercício dessa função.

Na nossa proposta pedagógica, o **diretor** é o principal parceiro e interlocutor do dirigente municipal do órgão responsável pela educação. É preciso evitar o duplo comando entre o **diretor e o presidente** do CE. O diretor deve fazer parte integrante do CE, mas não deve ser seu presidente nato. Seria melhor que ele fosse eleito como presidente do CE, mas só será eleito se tiver liderança na sua escola. Se não tiver liderança é melhor que outro seja eleito presidente do CE.

A **escolha democrática** dos membros do Conselho deve, enfim, atender à especificidade de cada escola e de cada região. Sistemas Municipais da Educação mais complexos, como os de algumas capitais, exigem **colegiados de Conselhos de escola** regionais, para aperfeiçoar os canais de comunicação entre a administração e as escolas.

Um outro órgão de democratização da gestão da escola é o **Grêmio estudantil**. O Grêmio estudantil, livre organização dos estudantes, é uma instituição que favorece a formação para a cidadania. A administração municipal deve apoiar a formação e implantação dos Grêmios, com campanhas apropriadas, dada a pouca tradição de organização estudantil em nosso país.

6. O Salário-Educação

Por determinação da Lei 4.440/84, ora em revisão, toda empresa que contar com 100 ou mais funcionários deve ministrar aos filhos destes, ensino gratuito de 1º grau ou proceder a recolhimento compulsório de 2,5% do valor total da folha de pagamento mensal. Esta contribuição obrigatória constitui o **Salário-Educação**.

O Salário-Educação, após ser recolhido, é distribuído nas seguintes proporções:

- a) cerca de 1% do recolhimento é retido pelo IAPAS, a título de taxa de administração;
- b) dois terços (2/3) transformam-se nas chamadas Quotas Estaduais (Qese), destinadas aos Estados e Distrito Federal, para a aplicação no ensino regular e fundamental. Os Estados recebem na proporção direta do que foi arrecadado em cada unidade da Federação e segundo índice de distribuição utilizado pela Secretaria do Ensino de 1º e 2º graus.

- c) um terço (1/3) é creditado na conta do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e vinculado ao Ministério da Educação (Quota Federal). Os Municípios beneficiam-se com 25% do total destinado ao FNDE. Os Municípios, para isso, devem apresentar **projetos específicos**, sujeitos à aprovação do Conselho Estadual de Educação, e, em seguida, pelo MEC, que, no mais das vezes, segue critérios políticos nessa distribuição.

Para corrigir as distorções que fazem com que o Salário-Educação prejudique sensivelmente os municípios, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, apresentou, em 1990, a proposta de um projeto de Lei que prevê outro mecanismo de distribuição com repasses diretos:

- a) uma quota federal de 20%, aplicada exclusivamente no ensino público de 1º grau, na proporção de 2/3 para os Estados e Distrito Federal e 1/3 para os municípios. Essa quota destina-se a corrigir distorções ocorridos em municípios com pouca arrecadação;
- b) 60% em favor da Secretaria da Educação do respectivo Estado (quota estadual);
- c) 20% em favor do respectivo órgão de educação municipal (quota municipal).

Como está o Salário-Educação é um exemplo grave de como os recursos destinados à educação são manipulados. Em 1990, o total de recursos recolhidos aos cofres do MEC pelo Salário-Educação chegou a 700 milhões de dólares. Desde que foi instituído em 1964, os corredores por onde passa esse dinheiro não costumam estar muito bem iluminados. Esses recursos, no passado, já foram aplicados pelo MEC no mercado financeiro por prazos indeterminados e chegavam muito atrasados aos estados e municípios e com valores defasados.

O Salário-Educação foi criado para ser uma **fonte de recursos não orçamentários** e poderia representar uma enorme avanço na solução dos problemas da educação básica de muitos municípios. Em muitos casos são os únicos recursos de que estados e municípios dispõem para **inovações educacionais**, já que os seus orçamentos estão comprometidos com o pagamento de pessoal. Mais, muitas empresas estão atrasadas no recolhimento de suas contribuições e outras, como reconhece o próprio MEC, simplesmente sonégam esse imposto. O montante seria ainda muito maior se as empresas não aplicassem os recursos do Salário-Educação em suas pró-

prias escolas ou na compra de bolsas de estudo. Muitas vezes, essa forma de gasto com suas próprias escolas é muito inferior ao que pagaria se recolhesse o Salário-Educação.

Há ainda outra **distorção grave** que é a aplicação desses recursos para outras finalidades que não a prevista de desenvolvimento do ensino básico.

Todos reconhecem hoje a necessidade de manter o Salário-Educação como fonte de recursos não orçamentários, mas é necessário acabar com a forma clientelística com que é gerido. Daí a luta que a UNDIME leva à frente por uma nova Lei do Salário-Educação, que se seguirá à promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

7. O Estatuto da Educação Municipal

Ao lado do Conselho Municipal de Educação ou de uma Comissão Municipal de Educação, outra condição para organizar um Sistema Municipal de Educação é o **Estatuto ou Plano de Carreira do Magistério Municipal**. Para dar-lhe um âmbito mais amplo, prefiro falar de Estatuto da Educação Municipal - EEM, no qual estejam também definidos os papéis dos órgãos chamados "centrais", deixando claras as responsabilidades e competência de todos os que estão envolvidos na tarefa de educar.

Por outro lado, o EEM deveria ter traçada também a integração do administrativo, do pedagógico, do funcional, não compartimentado a ação de todos os agentes da educação do Município ou conjunto de municípios.

No intuito de facilitar essa tarefa para a Prefeitura, o MEC sugeriu diversas estratégias para a elaboração dos estatutos municipais, orientados sobretudo para regulamentação da carreira, definindo direitos e deveres do magistério municipal e apresentando diversos modelos práticos e acessíveis.

Na quase totalidade, os Estatutos do Magistério foram elaborados por técnicos e especialistas em educação assessorados por juristas. Não surgiram como vontade política de uma maioria e não cumpriram o seu papel pedagógico de informar e comprometer os próprios interessados.

Não tenhamos dúvida, porém, o assunto é complicado. Aliás, toda vez que se entra em assuntos trabalhistas no Brasil, o assunto se complica, pois sequer temos uma política salarial consolidada. Há ainda o conhecimento de numerosa legislação pertinente que é preciso dominar. E não há ninguém que a domine na sua totalidade. Por isso, é um **trabalho de conjunto**, de equipe, que, pelo conhecimento da situação econômico-financeira do município, permitirá elaborar proposta compatível com a capacidade do município. **Os professores** são os principais beneficiados com o EEM. Por isso eles devem ser os principais protagonistas na sua elaboração, aprovação e execução.

No mais das vezes, copiam-se esses estatutos de outros municípios cujas situações são parecidas e que já aprovaram os seus estatutos. É a **via burocrática**. Para ser um instrumento eficaz de implantação do Sistema Municipal de Educação, o EEM deve ter a cara do Município. Ele deve revelar o grau de organização dos educadores municipais e a importância que a administração pública dá ao ensino.

Para que tenha algum efeito sobre o Sistema Municipal de Educação, o EEM deve ser elaborado de forma democrática, com amplas consultas, **debates e seminários**, inclusive para evitar o corporativismo que se constitui num dos piores incentivos ao atraso educacional. Há estatutos que incentivam os professores a deixarem a sala de aula e a própria escola para "subir na carreira", mas não incentivam o aperfeiçoamento do professor, a assiduidade e a permanência na sala de aula e a qualidade do ensino. O ponto central é, sem dúvida, a **jornada de trabalho** do professor cujos problemas seriam muito mais facilmente resolvidos com a **autonomia escolar** real (GADOTTI, 1992).

Apesar da dedicação profissional do magistério e de sua importância social, os professores viram o seu *status* social sendo gradativamente corroído na últimas décadas, sobretudo em função de seus baixos salários. Há uma enorme **dívida social** em relação a esses profissionais, que exercem sua profissão em condições de trabalho precárias. Se as escolas ainda têm alguma qualidade, isso não se deve, sem dúvida, aos administradores municipais e nem aos políticos locais, mas à qualidade e à dedicação do nosso magistério, que não é tão mal formado como se propaga. A prática também ensina muita coisa. O Estatuto da Educação Municipal é o instrumento privilegiado de regate dessa dívida histórica. Ele deve girar em torno dessa preocupação que envolve tanto a melhoria salarial, quanto as condições de trabalho na escola, a profissionalização e formação permanentes dos educadores.

8. O Plano Municipal de Educação

O Plano Municipal de Educação, conforme prevê a Constituição Federal em seu artigo 165, deve ser de duração Plurianual e se constitui num instrumento fundamental para a construção dos Sistemas municipais de educação (no último item dessa parte abordarei especificamente o tema do Plano Decenal de Educação **para Todos**). Os planos municipais têm sido, em geral, de três anos e devem incluir a articulação com a rede estadual e a rede privada para que não haja superposição e duplicação de meios e esforços.

O Plano Municipal de Educação - PME não deve ser apenas um instrumento formal. De nada adiantaria contratar uma empresa de consultoria para fazer o melhor plano no papel. Ele só será eficaz na medida em que for elaborado com os principais agentes de educação no município sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, a partir do conhecimento das reais necessidades locais. Isso porque, acima de tudo, ele deve ser um **plano** factível e executado a curto prazo pela Secretaria.

Um Plano Municipal de Educação supõe:

- 1º conhecimento detalhado da situação educacional do município e dos recursos disponíveis (humanos, financeiros, etc);
- 2º mobilização da comunidade;
- 3º definição de finalidades, prioridades e de metas a atingir;
- 4º organização de um sistema de avaliação permanente do plano.

Quando nos referimos ao conhecimento da situação educacional do município nos referimos à dimensão da rede escolar pública e privada e de outras instituições municipais de ensino, ao total de matrículas, ao orçamento, às fontes que podem contribuir para a manutenção e desenvolvimento do ensino municipal, à estrutura organizacional do órgão municipal de educação, ao pessoal e serviços do órgão municipal de educação, à existência ou não de estatuto ou plano de carreira do magistério municipal. Enfim, ninguém pode planejar sem conhecer a realidade.

- Quem faz o Plano?

Habitualmente os planos são elaborados pelos órgãos municipais em colaboração com o Conselho. O legislativo discute e aprova o plano. Mas eles devem partir da iniciativa do próprio Conselho, que é um órgão mais permanente do Sistema Municipal de Educação do que outros órgãos da administração da educação.

- Como seria um Plano Municipal de Educação tendo a escola cidadã como princípio orientador, onde a escola é o centro e não o sistema?

Aqui vale o que dissemos acima a respeito do plano estratégico de participação. Nenhum plano será eficaz se não incluir a população desde o início do processo. A comunidade precisa defender a educação como defende o acesso aos eletrodomésticos, ao transporte, ao esgoto, ao asfalto, à moradia, ao trabalho... Ela precisa defender a educação como fundamental para a sua qualidade de vida. Só assim o plano dará certo.

A nova LDB (Projeto de Lei) estabelece diretrizes para a elaboração do **Plano Nacional de Educação**, que visa a articular as ações das várias esferas de governo compatibilizando objetivos, diretrizes e metas prioritárias com os recursos financeiros disponíveis. Estabelece como objetivos prioritários: a) a erradicação da analfabetismo; b) a universalização do ensino fundamental; c) a formação e aperfeiçoamento dos profissionais de educação e d) a melhoria da qualidade do ensino.

O último Plano Nacional de Educação é de 1980.0 próximo, que esperamos seja elaborado em breve, deve articular as ações dos estados, dos municípios e da União. O Plano Municipal de Educação deve estar articulado com essas diretrizes e prioridades do Plano Nacional e, neste momento (1993), pode exercer um papel fundamental na elaboração dos novos planos estaduais e do Plano Nacional, pilotando esse movimento de criação de uma nova consciência em torno da necessidade

de reverter o processo de deterioração do ensino no Brasil. O Plano Municipal de Educação é um instrumento indispensável para a articulação entre o Município e as outras instâncias de governo.

9. O Regime de Colaboração Estado-Município

Embora definido no artigo 211 da Constituição Federal, o "regime de colaboração", que estabelece a co-responsabilidade ou parceria entre estados, municí-

pios e União, ainda estamos longe de uma verdadeira definição do que cabe a cada instância de poder. Essa indefinição de papéis continua sendo um dos principais problemas da educação brasileira.

Para iniciar uma parceria pode-se começar por um grupo de trabalho com participação paritária, incluindo membros das redes particulares, que tenha por missão preparar um plano integrado entre o Estado e Município, um plano Plurianual, visando a articulação das ações e à integração, fixando diretrizes e prioridades e responsabilidade de cada esfera envolvida.

Trata-se de trabalhar integradamente. É um processo lento, atualmente já iniciado com a distribuição da merenda escolar e do livro didático. Mas isso pode ser estendido a outros programas, como os de transporte escolar, assistência à saúde e assistência técnica e financeira em geral. Trabalhar de forma coordenada e integrada é condição *sine qua non* para o desempenho do Sistema Nacional de Educação como um todo.

O Estado, mediante o estabelecimento de um termo de cooperação e parceria pode se comprometer a entregar ao município, na forma de doação ou cedência, os prédios e os respectivos equipamentos das escolas estaduais que atendem alunos do ensino fundamental, bem como pode propor a parceria na reforma ou construção de unidades escolares. Pode ainda repassar recursos complementares à receita municipal, destinada a educação, cujo montante pode ser definido a partir do custo aluno/ano e da relação entre a despesa efetuada pelo município e o número de alunos atendidos.

Maria Beatriz Moreira Luce (1993:37-38) aponta alguns exemplos práticos de colaboração entre Estado e Município, entre eles:

- a) elaboração de planos conjuntos para levantamento da escolarização da população, análise das disponibilidades de prédios e equipamentos, avaliação das condições de trabalho e de qualificação dos professores e previsão dos recursos financeiros com que poderiam contar as redes;
- b) cursos, fóruns, seminários e eventos comuns;
- c) propostas curriculares visando a valorização da cultura e história local;
- d) participação do sistema estadual de ensino nos Conselhos municipais;
- e) realização conjunta da chamada escolar anual.

O Projeto da LDB em vários dos seus artigos insiste na necessidade de organizar ações conjuntas e na articulação e colaboração das redes públicas e da rede privada, em todos os níveis e modalidades de ensino para garantir o atendimento escolar em padrão de qualidade.

Essa colaboração deve incluir a utilização conjunta de redes físicas, pessoal, recursos materiais e financeiros vinculados a diferentes esferas administrativas, devendo ser os respectivos acordos precedidos de autorização dos órgãos normativos dos sistemas envolvidos.

Se o regime de colaboração estabelecido na Constituição estivesse em pleno funcionamento, e não apenas no papel, metade dos problemas do ensino no Brasil estariam resolvidos.

A outra metade, os profissionais da educação, tratados com dignidade, poderiam resolvê-los sem a direta intervenção do estado.

10. O Plano Decenal de Educação para Todos

O Plano Decenal de Educação para Todos, tal como foi lançado pelo MEC em 1993, dando prosseguimento ao compromisso assumido pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, na Tailândia, é hoje uma excelente ocasião para por em marcha as estratégias básicas de formação dos sistemas municipais de educação.

Desejo terminar esse pequeno livro com esse tema indicando algumas estratégias para a elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Decenal nos Municípios a partir do envolvimento da escola, na perspectiva de um **planejamento participativo**.

Como vimos, não basta proclamar que a educação é um direito de todos. É preciso mostrar como esse direito pode ser exercido, a quem recorrer, quando e onde.

A primeira imagem que vem à cabeça quando se pensa no direito à educação é a imagem de uma escola. A escola é o lugar privilegiado da educação.

Como a escola pode participar?

Primeiramente, informando-se e sendo informada sobre o que as autoridades educacionais estão fazendo em relação, por exemplo, ao Plano Decenal, cobrando delas o compromisso internacional assumido pelo país e o preceito constitucional que prevê, em dez anos, a eliminação do analfabetismo e a extensão do ensino fundamental para todos.

Mas não é só isso. É preciso que a escola se torne o *locus* fundamental da própria elaboração, acompanhamento e avaliação do próprio Sistema de Ensino, seja ela estadual ou municipal, pública ou privada.

Como fazer isso?

Eis algumas reflexões em torno desse tema que podem auxiliar a escola a definir melhor a sua participação nesse amplo movimento de recuperação da educação básica no qual o Plano Decenal está se transformando.

Antes de mais nada, é preciso superar aquela **mentalidade** que atribui ao técnico e apenas a ele, o poder de estabelecer planos. É a mentalidade produzida por uma tradição tecnocrática que supervaloriza a técnica em detrimento da participação política. Planejar é prever, estabelecer finalidades, objetivos, metas, prioridades e custos, tendo em vista a realidade sócio-política e econômica e as necessidades de cada local. As escolas, conhecendo de perto a comunidade, podem dar respostas mais adequadas aos problemas de cada local e avaliar melhor os resultados das medidas adotadas.

O que caracteriza um planejamento com a participação da escola é o **diálogo** que ela estabelece com a comunidade para que o consenso da maioria encontre a melhor solução. A escola deve acostumar-se a pensar a médio e longo prazos. Não pode consumir todas as suas energias nos problemas do seu dia-a-dia. Ela própria necessita de um plano político-pedagógico que represente os seus sonhos e a sua própria fisionomia e a fisionomia que projeta ter. O que caracteriza essa forma de pensar e agir é a presença ativa, consciente, e decisiva da comunidade.

Para isso é preciso **mobilizar e motivar** as forças internas e externas à escola. Não basta convocar reuniões. A comunidade interna da escola e a comunidade externa a ela, devem sentir prazer em participar. A mobilização das comunidades implica em preparar com esmero os espaços e locais de participação e estabelecer os horários mais adequados para todos, garantindo as condições mínimas para a realização do trabalho coletivo.

A **coordenação** desse trabalho deve estar bem estruturada, contar com a credibilidade da comunidade e ter clareza da tarefa a ser planejada. Para uma ação exitosa da comunidade escolar na elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Decenal, será necessário que o coordenador ou a equipe coordenadora do Plano em cada escola seja capaz de orientar a comunidade a tomar suas decisões, mostrando-lhe as várias alternativas, acompanhando de perto os trabalhos e evitando a manipulação política. A coordenação local do Plano, que pode muito bem ficar nas mãos do diretor da escola, precisa evitar a todo custo a pseudo-participação, isto é, a participação como simples adesão acrítica a programas oficiais.

Isso implica a atenção que deve ser dada a algumas **dificuldades** próprias de todo processo de mobilização em torno de planos educacionais, entre elas, a desconfiança natural da comunidade e o medo inerente a qualquer tipo de mudança. Muitas pessoas não querem participar porque já tiveram experiências anteriores negativas ou por jugarem a participação como um processo efêmero e inconseqüente. Nossa inexperiência no exercício da cidadania e da ação democrática justifica, muitas vezes, essas opiniões.

São riscos a serem enfrentados por todo planejamento participativo. Isso sem contar o risco do **populismo** que supervaloriza a opinião popular independentemente de uma análise crítica e o **democratismo** que submete qualquer tomada de decisão, mesmo de caráter técnico, a um amplo debate, ao contrário do **centralismo** para quem toda decisão, mesmo de caráter político, pode ser tomada sem qualquer consulta.

O Plano Decenal de Educação para Todos, através do envolvimento efetivo da escola, pode desencadear um **movimento educacional** e uma ação que vai além do estabelecimento no Plano em si mesmo, formado para a participação e para o exercício da cidadania. Ele pode tornar-se num ótimo instrumento para a formação de novas lideranças nas escolas e contribuir para diminuir o risco, tão freqüente, de ações passageiras e de **descontinuidade administrativa** que caracterizam o setor.

A participação está sempre se fazendo. Ela será sempre inacabada, jamais suficiente. Por isso é essencialmente processo e não deve ser entendida como uma concessão do governo, mas como uma conquista permanente.

Não existe um único modelo capaz de tornar exitosa a ação educativa. Cada escola é fruto da evolução de suas próprias contradições. Existem muitos caminhos. E o caminho que pode ser válido numa determinada conjuntura, num determinado

local ou contexto, pode não sê-lo em outra conjuntura ou contexto. Por isso, é preciso que tenhamos uma mentalidade aberta ao novo e acreditar na possibilidade de operar mudanças a partir da escola. Isso pressupõe acreditar nela, no professor e na capacidade da comunidade em tomar decisões.

Houve uma época em que os educadores pensavam que as pequenas mudanças na escola impediam a realização da grande mudança fora dela. Por isso, elas deveriam ser evitadas e todo o investimento deveria ser feito numa mudança radical, ampla e profunda. Hoje, cada vez mais os educadores estão convencidos de que as condições para uma mudança mais profunda e duradoura são preparadas, passo a passo, nas pequenas mudanças intra-escolares.

Enfim, de nada adiante investir apenas na demanda, isto é, nas boas teorias educacionais elaboradas pelas Universidades, na qualidade do planejamento dos órgãos responsáveis pela educação e na execução de planos pelas escolas. É preciso investir também na oferta, isto é, na participação da própria comunidade. A educação é dever do Estado, mas é também dever do indivíduo que se educa, da família e da sociedade. Todos não terão acesso a uma educação de qualidade enquanto todos - educadores e não-educadores, estado e sociedade - não se interessarem por ela. A educação para todos pressupõe todos pela educação.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

Uma extensa bibliografia, mas não atualizada, pode ser encontrada no periódico **Em Aberto**, do INEP/MEC, n° 29, de janeiro-março de 1986. Em 1989 a Divisão de Documentação e Informação da FAE e o Instituto João Pinheiro, de Belo Horizonte, realizaram um levantamento bibliográfico mais atualizado. A revista **Educação Municipal** constitui-se numa fonte bibliográfica imprescindível. A revista **ANDE**, n° 16, de 1990, publica artigos de Eny Marisa Maia, Angela Maria Martins, Guiomar Namó de Mello, Eliana Maria França Carneiro, Elba Siqueira de Sá Barreto, Maria Leila Alves e João Cardoso Palma Filho.

Sobre o Sistema Municipal de Educação há pouca bibliografia. Contudo, podemos assinalar a feliz realização do seminário "A Nova Organização da Educação e o Município", em maio-junho de 1990, promovido pela FACED/UFRGS e pela FAMURS com o Conselho de Secretários Municipais de Educação do Rio Grande do Sul, com o apoio da OEA, no qual foram discutidos textos de Maria Beatriz Moreira Luce, João Gilberto Lucas Coelho, Marisa Timm Sari, Danilo Gandim, Bartolomé Borba, Zaia Brandão Merim Campos Bordas, constituindo-se numa primeira iniciativa brasileira de discussão do "Sistema Municipal de Ensino".

Sobre a municipalização do ensino em São Paulo, o leitor poderá consultar os textos de Áquilas Noqueira Mendes, "Propostas e impressos do processo de municipalização da educação no Estado de São Paulo" e "Atuação do Estado na municipalização da educação nos pequenos e médios municípios", publicados pela Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM), respectivamente, em novembro de 1990 e fevereiro de 1991.

Uma bibliografia atualizada sobre a educação municipal pode ser encontrada também no livro de José Eustáquio Romão, **Poder local e educação**, publicado pela Cortez Editora em 1992.

O Estado do Rio Grande do Sul, pioneiro nas inovações e organização dos sistemas municipais da educação, realizou em março de 1993, em Porto Alegre, o VIII Fórum das Secretarias Municipais de Educação do Rio Grande do Sul, promovido pela FAMURS e o CONSEME/UNDIME-RS, com apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no qual divulgou importantes documentos, entre eles: **1° Administração municipal da educação no Rio Grande do Sul: subsídios para**

a consolidação e qualificação dos sistemas municipais de ensino, com as contribuições de Maria Beatriz Moreira Luce, Marisa Timm Sari, Carlos Sadi Veeck, Lauro Carlos Wittmann, Danilo Gandim, Corina Michelin Dotti, Flávia Obino Werle, Denise T.H. Galeazzi, Maria Isabel Edelweiss Bujes, Maria Luiza Merino Xavier, Vera Neuza Lopes; 2º. **A educação municipal em 1992: a organização dos sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul**, pesquisa realizada pelas FAMURS e o CONSEME/UNDIME-RS com a colaboração da UFRGS.

Eis algumas referências bibliográficas complementares, algumas delas citadas acima:

ALTOÉ, Sílvia Helena Binda. **A construção da escola cidadã e a colaboração entre estados e municípios**. São Carlos, Fórum de Educação Básica (USP), 1993. (mimeo).

ANDERSON, Mary B. **Education for AU: What are we waiting for?** New York, UNICEF, 1992.

AVILA, Vicente Fidélis D. **No município a educação básica no Brasil**. Maceió, Secretaria de Estado da Educação, 1985.

— "Considerações sobre gestão integral de educação e outros serviços básicos no município". In: **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, jul./dez. 1987, pp. 64-85.

— "Escola básica: municipalização e acesso democrático". In: **Revista Proposições**, São Paulo, Cortez/UNICAMP, n. 1, março de 1990, pp. 29-38.

BORDIGNON, Genuíno. **Jornal do professor 1º grau n. 14**, 1989.

— e Luiz S. Macedo de Oliveira. "A escola cidadã: uma utopia municipalista". **Revista Educação Municipal**. São Paulo, Cortez/UNDIME/CEAD, n. 14, pp. 5-13, maio de 1989 a.

CARNOY, Martin. **Razões para investir em educação básica**. New York, UNICEF, 1992.

CENPEC. **A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros**. São Paulo, CENPEC/UNICEF, 1993, 15 volumes.

- CEPAM. **A educação nos municípios paulistas**. São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima 1990.
- EBY, Frederick. **História da educação moderna**. Porto Alegre, Globo, 1970.
- FERNANDES, Florestan. "Os conselhos populares". In: **Folha de São Paulo**, 16 de dezembro de 1988, p. 3.
- GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã**. São Paulo, Cortez, 1992.
- e José Eustáquio Romão (org.). **Município e Educação**. São Paulo, Cortez, 1993.
- GALLETTA, Ricardo **Conselhos populares e administração petista**. Campinas, abril de 1989, mimeo.
- LUCE, Maria Beatriz Moreira e Marisa Timm Sari (orgs.). **Administração Municipal da Educação no Rio Grande do Sul: subsídios para a consolidação e a qualificação dos sistemas municipais de ensino**. Porto Alegre, UFRGS, 1993.
- MENDES, Áquilas Nogueira. **Propostas e impasse do processo de municipalização da educação no Estado de São Paulo**. São Paulo, CEPAM (Fundação Prefeito Faria Lima), 1990.
- **Atuação do Estado na Municipalização da Educação nos pequenos e médios municípios**. São Paulo. CEPAM (Fundação Prefeito Faria Lima), 1991.
- NAISBITT, John e Patrícia Aburdene. **Megatrends 2000** São Paulo, Amana-Key, 1990.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de e Afrânio Mendes Catani. "Leis orgânicas e educação em vinte municípios paulistas". Caxambu, 16ª Reunião Anual da AN-PEd, 1993 (mimeo).
- PNUD/SENEB/MEC. "Encontro sobre melhoria da gestão e da qualidade da educação básica no Brasil". Fortaleza, 7 a 10 de outubro de 1991.
- PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL. **Declaração Mundial sobre "Educação Para Todos e Plano de Ação para satisfazer às necessidades básicas de aprendizagem** (Jomtien, Tailândia, 5 a 9 de março de 1990). Brasília", UNICEF, 1991.

- Revista **EM ABERTO**, Brasília, INEP/MEC, n° 29, jan-mar 1986.
- Revista **Educação Municipal**. São Paulo, CEAD/UNDIME/Cortez, 1988-1990, 6 números.
- Revista **ANDE**, n° 16. São Paulo, Cortez, 1990.
- RIVAS, Ricardo Hevia. **Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina**. Santiago, UNESCO/REDUC, 1991.
- ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação**. São Paulo, Cortez, 1992.
- e Moacir Gadotti. **A educação e o município: sua nova organização**. Brasília, MEC, 1993.
- SANDER, Benno. **Conselho e conflito**. São Paulo, Pioneira, 1984.
- SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. São Paulo, Saraiva, 1981.
- SILVA, Valter Albano da. "Conceitos e reflexões sobre terceirização e estímulo à economia". Cuiabá, Secretaria Municipal de Educação, 1993.
- UNICEF. **Dicas: o que fazer para que a educação básica dê certo no seu município**. Brasília, UNICEF/MEC/CENPEC/CECIP, 1993.

PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

A experiência educacional do Município de São Paulo (1989-1992)

Moacir GADOTTI (*)

Pedro R. JACOBI (**)

Quando, em 15 de novembro de 1988, o Partido dos Trabalhadores ganhou as eleições municipais, elegendo prefeita a trabalhadora social Luiza Erundina, até certo ponto, o triunfo apanhou o PT de surpresa. Os planos de governo haviam sido feitos no calor ideológico da confrontação - para marcar as diferenças, estabelecer os limites das outras possíveis gestões administrativo-políticas - porém não tinha havido tempo nem espaço mental para definir planos técnicos mais detalhados de governo.

Para a nova administração municipal foi muito simples escolher quem dirigiria a Secretaria Municipal de Educação - a Secretaria, cujo orçamento implicava um terço da receita de impostos do município, empregava quase um terço do total dos funcionários municipais, e, possivelmente, seria uma das entidades governamentais mais presentes na vida cotidiana dos setores populares em São Paulo.

Paulo Freire era a opção mais lógica para dirigir a Secretaria. Freire era o símbolo da mudança educativa que o PT propunha para a população de São Paulo. Ademais, esse educador, que viera de um exílio de mais de quinze anos, encontrava-se em São Paulo, tendo reaprendido o Brasil após regressar e viajar incessantemente, dando palestras, ouvindo o professor, o dirigente sindical e político, o camponês, a mulher trabalhadora, o trabalhador industrial, o morador da favela, o "Gramsci popular" - como ele disse anos atrás a Carlos Alberto Torres, professor de Educação Comparada da Universidade da Califórnia, Los Angeles (FREIRE, 1991:11-17).

(*) Moacir Gadotti é professor da Universidade de São Paulo e Diretor do Instituto Paulo Freire. (**)
Pedro R. Jacobi é professor da Universidade de São Paulo e Vice-Presidente do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC.

Desde o começo da administração petista, ele era um símbolo, mas também uma realidade. Paulo Freire era capaz de sentar-se para discutir as premissas epistemológicas do novo modelo de educação, que queria implantar com sua equipe de trabalho, em jornadas de longas horas, visitar uma escola e ouvir pacientemente o zelador, o professor, o vigia, o pai de família, ou então discutir com as crianças que "aprender é gostoso mas exige esforço" (SÃO PAULO, 1989). Capaz de sentar-se pacientemente em seu escritório para assinar quatrocentos memorandos diários, enquanto comentava, com saudades, como desfrutaria esse tempo relendo os clássicos da filosofia ou escrevendo os três ou quatro livros que planejava escrever no momento em que foi convidado por Luiza Erundina.

Após dois anos da implementação de um novo modelo educativo, consolidando uma equipe de primeira linha - como Mário Sérgio Cortella, Lisete Regina Gomes Arelaro, Ana Maria Saul e Moacir Gadotti - mais experiente e amadurecido que no princípio, cheio de entusiasmo, medo e ousadia, e depois de suportar todo tipo de críticas dos jornais, de diferentes setores antigovernistas - incluindo membros de seu próprio partido - e da burguesia paulista, Freire decidiu que era tempo de reencontrar-se com os clássicos, na intimidade de sua biblioteca. Também era tempo de continuar sua peregrinação intelectual, desta vez não só como uma figura pedagógica muito significativa, mas sim como um "embaixador *ad honorem*" da Secretaria de Educação de São Paulo.

Freire não se retirou da Secretaria Municipal de Educação porque o modelo que ajudou a traçar e implementar tivesse fracassado. Ao contrário, ele se retirou com a convicção de que sua tarefa, prática e simbólica, já estava consumada. Aos setenta anos, o autor de *Pedagogia do Oprimido* decidiu voltar à sua biblioteca e às suas aulas.

Como Secretário de Educação, Paulo Freire não passou tanto tempo refletindo teoricamente sobre o poder ou teorizando sobre a politicidade da educação, mas exercendo o poder - se bem que delimitado e fragmentado - mas poder educativo, enfim; uma nova etapa de Freire como tomador de decisões no Brasil, do mesmo modo que havia sido há vinte e seis anos antes como coordenador da Comissão de Cultura Popular.

O que se fez nesses dois anos (1989-1991) e o que se continuou fazendo sob a vigorosa e entusiasta direção do filósofo Mário Sérgio Cortella (1991-1992), que sucedeu a Paulo Freire, auxiliado pela professora Sônia Maria Portella Kruppa? Foi,

sem dúvida, um trabalho coletivo de reconstrução da escola. Nem Freire e nem Cortella realizaram sozinhos a obra que se propuseram de valorização da educação pública. Como diz Cortella "tal processo jamais seria desenvolvido sem a parceria e a contribuição de cada um dos 45.000 (36.000 docentes e 9.000 operacionais/administrativos) participantes que, junto com as comunidades de nossos quase 800.000 educandos, acreditaram nessa reconstrução" (CORTELLA, 1992:62).

A administração educativa da cidade de São Paulo não foi uma tarefa tão fácil. No início de seu mandato, Freire encontrou 700 escolas, muitas delas em condições precárias, uma educação municipal de pouca qualidade, servindo a 720.000 alunos distribuídos, por partes iguais, entre educação infantil (4-6 anos) e educação fundamental (7-14 anos). No total, 39.614 funcionários da educação municipal - professores, administradores e pessoal de apoio -, que representavam 30% do total de servidores públicos da cidade de São Paulo, constituíam um desafio à imaginação administrativa e pedagógica.

A cidade de São Paulo, a segunda maior da América Latina, depois da Cidade do México, e uma das cinco maiores metrópoles do mundo, tem 11,38 milhões de habitantes, dos quais 1,2 milhão são analfabetos.

São Paulo é o centro financeiro do Brasil e o Município de São Paulo contou com um orçamento, para 1990, de 3,87 bilhões de dólares. A Secretaria de Educação Pública, que por lei municipal devia receber 25% dos impostos arrecadados no município, contou com um orçamento educativo de quase meio bilhão de dólares.

1. Prioridades

Quatro prioridades marcaram a ação da administração Freire em São Paulo:

- 1) ampliar o acesso e a permanência dos setores populares - virtuais únicos usuários da educação pública;
- 2) democratizar o poder pedagógico e educativo para que todos - alunos, funcionários, professores, técnicos, pais de família - se vinculassem num planejamento autogestionado, aceitando as tensões e contradições

sempre presentes em todo esforço participativo, porém buscando uma substantividade democrática;

- 3) incrementar a qualidade da educação, mediante a construção coletiva de um currículo interdisciplinar e a formação permanente do pessoal docente;
- 4) finalmente, a quarta grande prioridade da gestão - não poderia ser de outra maneira - foi contribuir para eliminar o analfabetismo de jovens e adultos em São Paulo.

Diversos instrumentos e políticas foram implementados para realizar essas prioridades, incluindo-se desde atividades de reparo e restauração de edifícios e bancos escolares, - profundamente afetados pela falta de investimento na educação devido à administração anterior, de Jânio Quadros (1986-1988) -, até um incremento do material didático para alunos e, especialmente, professores, requisitos indispensáveis para avançar no sentido de uma educação de qualidade.

Entre os instrumentos mais audazes contaram-se: a implementação, a fundo, dos conselhos de escola, criados mas não implementados na administração da educadora Guiomar Namó de Mello, no tempo da administração de Mário Covas (1983-1985), onde a gestão democrática da escola se negociava sempre entre tensões de índole variada; a implementação de um ambicioso plano de reforma curricular baseada na noção de um tema gerador compreendido como uma perspectiva interdisciplinar e sustentado num mecanismo de formação permanente dos professores e pessoal de avaliação (SAUL, 1993); e a criação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos de São Paulo (MOVA-SP), iniciativa dos movimentos sociais de São Paulo, como uma maneira de estabelecer uma parceria entre movimentos sociais e o setor público.

Os resultados da política educativa foram positivos. O índice de reprovação no 1º grau, que, em 1988, era de 22,55%, caiu para 12,30%, em 1991. Da mesma forma, o índice de evasão (6%, em 1988) baixou para 5%, em 1991. A imprensa paulista, a partir de suas próprias pesquisas, informou que a Secretaria de Educação de São Paulo foi o órgão mais popular da Prefeitura Municipal. Os salários do magistério foram melhorados substantivamente - talvez seja este um dado que explique a maior produtividade do sistema. Um novo Estatuto do Magistério foi implantado, primeira medida desse tipo na história da educação pública municipal de São

Paulo. Mais de 90 movimentos sociais assinaram convênios com a Secretaria de Educação como parte do MOVA-SP.

Os resultados de tal política podem ser medidos pelos índices de acesso e promoção dos alunos, embora na ampliação do número de vagas não se tivesse atingido a meta estabelecida de oferecer escola para todos. Mas foi expressivo o aumento de matrículas no ensino supletivo de 35.682, em 1989, para 95.124, em 1992. Na educação especial passou-se de 598 alunos, em 1988, para 1.044, em 1992. "Os dados indicam que, gradativamente, tem sido possível superar os tradicionais pontos de estrangulamento que alijavam contingentes significativos de alunos. Se, em 1980, cerca de 37% de alunos eram reprovados logo no primeiro ano de escolaridade, este índice baixou para 22% em 1991. Em relação aos alunos de 5ª série também baixou o índice de reprovados em cerca de 15%, aproximadamente 32% em 1980 para 17% em 1991. Quanto ao aproveitamento escolar no ensino fundamental como um todo, houve um ganho da ordem de 13%, comparando os promovidos em 1980 com os dados de 1991. Este índice torna-se mais significativo ante a média de 50% de reprovação registrada no país" (SAMPAIO, 1994:92). Enfim, esses são apenas alguns indicadores da gestão do PT em educação.

Por outro lado, não resta dúvida de que a noção de politicidade da educação, a qual Paulo Freire não deixa de repetir, e a noção da educação como um ato de conhecimento têm estado intimamente presentes na prática cotidiana de Freire como Secretário de Educação da Cidade de São Paulo.

O que nos propomos analisar, mais a fundo, é a participação e a descentralização, que foram as estratégias básicas da experiência da Secretaria Municipal de Educação. Já existem estudos e pesquisas sobre outras prioridades. Sobre a reorientação curricular e a interdisciplinaridade, o livro organizado por Nídia Nacib Pontuschka (1993) e a pesquisa de Maria das Mercês F. Sampaio, Alice Davanço Quadrado e Zita Porto Pimentel (1994); sobre a educação de jovens e adultos o trabalho de Moacir Gadotti (1993) e sobre as prioridades como um todo o trabalho de Mário Sérgio Cortella (1992).

2. Participação e descentralização

O conceito de participação popular na administração da capital paulista, desde 1989, foi parte componente da estratégia de ampliação de sua base social e política para fortalecer uma forma de governar a cidade introduzindo novos atores - a população excluída e segregada - no processo de gestão.

A formulação dos principais pressupostos desta lógica de ação apontou para a concretização de um novo patamar de cidadania centrada na democratização do acesso à informação e no estímulo à criação de canais democráticos institucionais.

Antes de refletir em torno do tema da participação em âmbito educacional na gestão Luiza Erundina, abordaremos alguns aspectos gerais relativos à participação de todos os cidadãos como elementos explicativos para o processo em curso.

O primeiro aspecto a ser considerado é o de que os chamados à participação nem sempre encontram o eco esperado e a resposta ativa da população. Se bem que exista a demanda participativa, pelo menos em estado latente, o fato é que, às vezes, o sistema político é incapaz de estimular sua expressão.

A participação é parte de um instrumental político orientado para o desenvolvimento de uma política municipal que se propõe aproximar a administração dos cidadãos, criando, na medida do possível, os meios para uma interação mais intensa na complexa dinâmica que a caracteriza.

A noção de descentralização tem sido freqüentemente confundida com a de participação, o que gera uma distorção conceitual. O tema da descentralização do Estado, do fortalecimento e do novo papel dos governos municipais vem suscitando debates e pesquisas a partir da necessidade de avaliar os resultados de experiências existentes em diversos países.

A perspectiva das políticas da descentralização aparecem como um instrumento adequado para o uso e a redistribuição mais eficiente dos escassos recursos públicos e para inverter as tendências globalizantes dos projetos de planejamento. As interpretações mais correntes em torno da descentralização justificam-na como demanda e opção defendida para desbaratar as obstruções autoritárias e burocráticas do Estado, ampliando e diversificando os espaços para o exercício dos direitos e

liberdades civis, a autonomia da gestão municipal, a participação, o controle e a autogestão no contexto da vida cotidiana.

Das formulações teórico-conceituais em torno da descentralização surgem elementos que trazem à tona a produção de formas específicas de relação entre a sociedade política e a sociedade civil, entre as instituições centrais e as administrações locais, determinando as condições, a natureza e as formas de exercício do poder local e do funcionamento de suas esferas político-administrativas.

Nesta dimensão político-administrativa, surge com mais visibilidade o componente de participação social e o impacto de transformações no plano territorial na vida cotidiana.

Onde quer que se promova a descentralização, invoca-se sua capacidade de gerar participação social. A propagação, até as bases de poderes, competências, responsabilidades e recursos financeiros e técnicos, abre o espaço para a articulação mais direta e democrática entre a gestão pública das instituições do Estado e as práticas participativas e organizativas dos cidadãos.

Vale ressaltar que, quando se fala em participação, fica explícita a potencial ruptura com a distância, quase sempre existente, entre o poder centralizado e as realidades sociais mutantes e heterogêneas, que põem em evidência os limites dos mecanismos existentes formais, verticais, corporativos e clientelistas, construídos para permitir a participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

Estes limites foram mostrados e transgredidos pelos movimentos sociais e pelos novos atores políticos que desafiaram a tutela e lutaram pela retomada de seus direitos, de suas identidades territoriais e culturais, de sua capacidade de intervir na construção de novas formas de representação, organização e cooperação, com o objetivo de solucionar problemas e demandas e de abrir canais para diversas potencialidades e iniciativas das coletividades locais.

É importante, pois, reforçar os argumentos em torno do significado da participação e dos seus alcances e limites. Ao falar em participação dos cidadãos, cabe enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta, que se exerce de forma direta, e de um método de governo baseado em certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade (JACOBI, 1990).

Num contexto de crise econômico-social como a que o Brasil enfrenta há vários anos e em que a extrema urgência do atendimento das demandas sociais configura-se numa multiplicidade de fenômenos urbanos pautados pela dinâmica excludente, a participação surge num constante processo de interação entre Estado e cidadãos. O papel da administração é o de se definir como efetiva potencializadora de ampliação das práticas comunitárias, através do estabelecimento de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam os direitos dos cidadãos, realmente exercitáveis. Referimo-nos, no caso, ao conteúdo formal, político-jurídico da participação.

É necessário, entretanto, que da sociedade civil surjam interlocutores coletivos - grupos comunitários, movimentos sociais - que tornem possível uma participação ativa e representativa, sem que o Estado exija quaisquer tipos de dependência administrativa, rompendo, portanto, com os procedimentos autoritários, populistas ou clientelistas (JACOBI, 1990).

Os segmentos populares são os mais necessitados de que se institucionalize a participação, pois o direito configura-se como o poder dos pobres e a possibilidade de benefícios para os que sofrem desigualdades.

A importância do desenvolvimento da participação direta reside, principalmente, na potencial incorporação de grupos sociais e de valores sócio-culturais diferentes dos que prevalecem nos organismos públicos. Entretanto, não se devem desconsiderar as contradições que podem surgir no processo, seja quanto à formação de duplo poder, seja quanto às interferências da administração, seja ainda quanto ao controle de instâncias decisórias pelos grupos mais ativos e consolidados, em detrimento dos setores mais excluídos e que encontram nos mecanismos de participação direta a primeira forma de reconhecimento dos seus interesses.

A participação configura a possibilidade de os cidadãos representarem papel relevante no processo de dinamização da sociedade, assim como de exercício de um controle mais permanente e consistente da coisa pública pelos usuários, sustentado pelo acesso à informação sobre o funcionamento do governo da cidade.

Um dos maiores desafios é o de propor alternativas às práticas de gestão em que o peso da participação popular atue como referencial e fator de questionamento da recorrência dos vícios da administração pública relacionados com a questão dos recursos humanos. O que se observa é que a implementação de propostas de participação, com algumas exceções, tem esbarrado num somatório de entraves, entre os

quais de destacam a falta de agilidade nas decisões, o pouco compromisso do corpo de funcionários e, principalmente, a ausência de critérios de representação e canais administrativos que garantam o suporte institucional à interação com os grupos mais organizados e com os movimentos populares (JACOBI, 1991).

3. A gestão da educação

A disposição de incentivar a participação junto à Prefeitura de São Paulo, desde janeiro de 1989, representou grande desafio, em virtude da complexidade e da diversidade que caracterizam este contexto sócio-político. Desde a chegada do PT à frente da administração municipal, gerou-se denso conjunto de inquietações e expectativas em todos os estratos sociais, que se manifestou de forma mais intensa nos setores que respaldaram a eleição de Luiza Erundina como representante de uma proposta democrática e popular. O marco de referência deste processo está dado pela enorme distância sócio-econômica entre as classes sociais, pelo vazio de instituições sociais e políticas, pelos problemas de representação política e pela necessidade de avanços, não só no plano de democratização das relações sociais, mas principalmente na consolidação da cidadania.

O desafio, desde o início da gestão, era o de administrar uma cidade com mais de 11 milhões de habitantes, tendo como objetivo a democratização da administração municipal, a ruptura com os velhos padrões de se fazer política e a inovação da dinâmica político-administrativa.

Neste quadro, a experiência da Secretaria Municipal de Educação abriu fértil espaço para a meta de inovar no processo de gestão (SÃO PAULO, 1990/1991/1992).

A Prefeitura dispõe de um terço do total de escolas públicas existentes na cidade para atendimento no ensino fundamental. Também é responsável pelo atendimento de 96% das crianças em escola pública infantil no Município.

Em 1992, a rede municipal contava com 676 escolas e um total de 710.348 alunos matriculados, numa média de 34 alunos por classe. Isso representava, com relação a 1988 - quando havia 611.622 alunos matriculados - um acréscimo de mais de 16%.

Na cidade de São Paulo estão fora da escola cerca de 350.000 crianças de 7 a 14 anos e, aproximadamente, 518.000 crianças de 4 a 6 anos. Observa-se que, apesar dos esforços desenvolvidos e crescimento efetivo do número de matrículas entre 1989 e 1991, tem aumentado a diferença entre a demanda real e o atendimento efetivo, tanto no ensino pré-escolar, quanto no fundamental.

Cabem aqui algumas observações que contextualizam as dificuldades encontradas para se adequar a oferta à demanda.

Antes de mais nada, recebeu-se uma herança perversa da administração Jânio Quadros em todos os setores e notadamente na área da educação. Sessenta por cento dos equipamentos estavam em condições de grande degradação e precaríssima manutenção, o que configura situação de funcionamento imprópria para o trabalho pedagógico.

As transformações se deram principalmente com a expansão de vagas, conseguida mediante reformas e construções e o uso intensivo dos prédios. Mas mesmo estas iniciativas não foram suficientes para responder ao aumento da demanda por vagas na escola pública, resultante da pressão de setores que vivenciam crescente perda do poder aquisitivo em virtude da recessão econômica e que, até então, colocavam seus filhos em escolas privadas.

Na cidade de São Paulo são atendidos 1.832.970 alunos na faixa etária de 7 a 19 anos, com uma taxa de atendimento de 86,9% pelas três redes: a municipal participa com 25,1% das crianças e jovens matriculados, enquanto a estadual atinge 57,3% do total.

Quanto à educação infantil, a taxa de atendimento das três redes é de 32,7%. Tem-se um total de 252.022 crianças matriculadas em escolas estaduais, municipais e particulares para uma população estimada de 771.003 crianças de 4 a 6 anos. A participação da rede municipal é de 21% dos matriculados.

A Secretaria Municipal de Educação concluiu mais de 150 reformas e 56 construções de prédios escolares. Este número é bastante reduzido diante das necessidades apontadas pelos Núcleos de Ação Educativa - antigas Delegacias de Ensino - que representam a dimensão descentralizada e territorializada da gestão. A estimativa é de que existia necessidade de mais 350 construções, 234 reformas e 33 ampliações.

A expansão do atendimento à demanda pelo 1º grau, regular e supletivo, ocorreu a partir da criação de novas vagas, o que esteve diretamente relacionado com a concretização de novas construções e ampliações e do uso, na medida do possível, de espaços em prédios municipais ou da comunidade.

A utilização intensiva dos prédios escolares foi um dos expedientes - como medida emergencial - de atendimento à demanda. Apenas um pequeno percentual das 676 escolas municipais não utilizou o 4º período. Ocorreram situações onde até mesmo Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI, cujo imobiliário era inadequado para maiores, foram ocupadas no noturno para classes de educação de adultos. Existia, entretanto, resistência em algumas regiões quanto à utilização do prédio das escolas à noite, a pretexto de falta de segurança e de pessoal no curso noturno.

A melhora no nível de manutenção garantiu a possibilidade de oferecer crescente número de vagas e, além disso, foram desenvolvidas ações visando atenuar e prevenir as depredações dos prédios: estimulou-se a participação efetiva das comunidades das regiões mais afetadas no processo de reforma, projeto e execução das obras e a utilização do período de reforma como momento educativo, transformando os eventuais transtornos em ação integradora.

A reorganização administrativa da Secretaria Municipal de Educação, a partir de 1989, teve o pressuposto de que a melhoria do ensino público municipal passava por mudanças nas relações inter-escola e escola/população, em especial pela democratização da gestão acompanhada do estímulo à participação numa perspectiva de criar instâncias de decisões locais e regionais. Criaram-se também conselhos e instituíram-se fóruns que expressavam as diferentes tendências da sociedade civil.

Os três colegiados de caráter deliberativo-central, intermediário e local correspondiam aos níveis de decisão existentes na estrutura da Secretaria. O colegiado central reunia os representantes do gabinete e os representantes do colegiado intermediário composto do representante da Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa - CONAE e dos representantes dos Núcleos de Ação Educativa - NAE, além de um membro da Assessoria Técnica de Planejamento - ATP.

A transformação das antigas Delegacias de Ensino em NAE foi um dos alicerces da proposta de descentralização desenvolvida pela Secretaria Municipal de Educação - uma nova proposta pedagógica que permitia relação mais direta com a sociedade civil. As delegacias atuavam, fundamentalmente, como órgãos de fiscali-

zação, enquanto os NAE foram pautados pela concepção de ampliar o nível de autonomia das escolas, a partir de uma dinâmica regionalizada.

Os NAE funcionaram como unidades de apoio em cada uma das 10 regiões, cumprindo duas funções: a primeira relacionada com as orientações vinculadas às práticas e conceitos pedagógicos; a segunda, com a dimensão vinculada à democratização de acesso à informação das deliberações referentes ao universo educacional e comunitários a elas circunscrito. Mas, além disso, os NAE também tiveram como função acompanhar, controlar e avaliar o desenvolvimento das atividades e do cotidiano da escola, numa concepção interativa.

O que representa a inovação dos NAE é o fato de atuarem como unidades de apoio pedagógico numa perspectiva regionalizada e participativa representada pela existência dos Colegiados de Representantes de Conselho de Escola - CRECE. Este canal de participação foi proposto tendo como objetivo que a base, ou seja, os conselhos de escola passem a desenvolver uma ação mais interativa e eficaz com os colegiados intermediários e central.

Em nível da unidade escolar, foi criado o Conselho de Escola, que reúne representantes de pais, alunos e educadores e constitui, segundo os responsáveis pela gestão no âmbito municipal, a base da proposta de gestão democrática.

O objetivo é sua plena consolidação na qualidade de órgão deliberativo e o crescimento de seu poder de decisão sobre as questões estruturais e pedagógicas da escola. Quase todas as escolas da rede municipal de ensino criaram seus conselhos, eleitos no início de cada ano, um contingente de mais de nove mil pessoas que se reuniam periodicamente nas escolas dos 10 NAE do Município para debater os problemas de suas unidades.

Tem-se então três níveis de decisão. O local, que corresponde à unidade escolar. O regional, que congrega os dez Núcleos de Ação Educativa, a Coordenadoria dos Núcleos - CONAE e a Diretoria de Orientação Técnica - DOT, este segundo nível estrutural de decisão constitui o colegiado intermediário. E o terceiro nível da estrutura, o central, que reúne o Gabinete da Secretaria, a Assessoria Técnica de Planejamento e a Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa. A cada um desses níveis estruturais corresponde um Conselho. Em nível da unidade escolar, o Conselho de Escola. Em nível dos NAE/CONAE, os CRECE. E, em nível central, o Conselho Municipal de Educação - que, previsto no artigo 200 da Lei Orgânica Municipal, tem caráter deliberativo.

Esta política de democratização foi orientada por três princípios básicos: participação, descentralização e autonomia. O desafio fundamental foi o de reorganizar a dinâmica de atuação do poder público, o que foi explicitado na proposta de Reforma Administrativa e Descentralização, enviada pelo Executivo ao Legislativo em maio de 1991. Tratava-se de reorganizar a cidade, num processo de regionalização política da cidade baseado na territorialização do governo em subprefeituras, o que possibilitaria aproximar o processo decisório da população e encurtar os circuitos de demanda, negociação e decisão pelo implemento das ações governamentais. Todavia, o Legislativo não aprovou esse projeto do Executivo.

Nesta dinâmica de reorganização territorial/administrativa e decisória, a Secretaria Municipal de Educação criou, em cada NAE, desde 1991, uma unidade orçamentária. Por meio dessa medida de descentralização, levou-se para mais próximo das escolas parte da autonomia financeira. Os NAE passaram a receber verbas próprias, obtendo mais condições e recursos para implantar e desenvolver os projetos das escolas. O aumento da autonomia financeira das escolas representou a possibilidade de apropriação de uma quantia de recursos para tornar mais ágil a solução de pequenos problemas de manutenção dos prédios, sem depender de instâncias burocráticas. Apesar dos avanços, a Secretaria avaliou que não se atingiu um nível satisfatório de socialização das informações, o que fez com que, frequentemente, as verbas fossem geridas sem muita deliberação nos conselhos de Escola.

O que está por trás desta dinâmica é o redimensionamento das atribuições e uma nova concepção de planejamento que visa ampliar a autonomia das escolas.

A democratização da gestão educacional centrou-se na consolidação do papel aglutinador dos conselhos de Escola como unidades deliberativas e co-responsáveis pela definição das ações educativas e da política educacional no Município. A partir do reconhecimento das necessidades dos conselhos de Escola, eram definidas as diretrizes de planejamento.

Existe uma definição prévia de algumas etapas que delineiam tal dinâmica de ação. O primeiro momento é o reconhecimento e a consulta quanto às necessidades: discussão e deliberação sobre as prioridades que se traduzem em propostas orçamentárias e, a partir do Plano de Escola, que cada Núcleo de Ação Educativa e cada Colegiado de Representantes de Conselho de Escola estrutura, define um Plano Regional de Educação. Ao Órgão Central e ao Conselho Municipal compete

a definição do Plano Municipal, que resultará da sistematização das propostas e formulações apresentadas nos planos regionais.

Assim, observa-se que, ao definir a unidade escolar como centro do processo que desencadeia um conjunto de articulações e decisões colegiadas, a Secretaria Municipal de Educação estabelece um processo interativo entre dois pólos: em um, as propostas definidas nos conselhos de Escola - CE e priorizadas em fóruns entre as regiões: no outro, as propostas dos NAE em termos de diretrizes.

A concepção inerente à proposta fundamenta a lógica de ação da base para cima, reforçando os CE como instâncias de organização coletiva da escola. Nestes conselhos, através de seus representantes, toda a comunidade escolar tem garantida a possibilidade de tomar decisões relativas às prioridades político-educacionais e administrativas da escola no marco das diretrizes da Secretaria Municipal de Educação. Essas prioridades eram registradas nos planos das escolas e compatibilizadas nos CRECE, com o objetivo de traduzir-se em prioridades orçamentárias dos planos regionais de Educação, como auxiliares na construção da participação popular por educação, formuladas nos documentos oficiais da Secretaria.

A proposta do planejamento também enfatiza que o Plano Regional deve ser visto como instrumento de integração e articulação população/administração, no intuito de ampliar o nível de democratização do acesso, a partir da possibilidade de os alunos, pais e comunidade participarem da escolha das prioridades e dos critérios a serem priorizados, considerando tratar-se de recursos sempre escassos que precisam ser negociados entre as diversas regiões.

A concepção predominante foi a de ver o papel da comunidade no processo, não apenas como prestadora de serviços, mas como interlocutora e gestora de políticas em função de interesses coletivamente colocados, reduzindo, significativamente, às vezes, aspectos fisiológicos e paternalistas implícitos, frequentemente, em projetos participativos.

O Executivo, entretanto, estava consciente de que os limites de participação e autonomia estão dados, não só pela própria dinâmica da organização social, mas também pelos entraves que a legislação existente estabelece quanto às responsabilidades pelo gerenciamento dos equipamentos.

É importante ressaltar que a lógica desta proposta está assentada na integração entre gestão democrática e política pedagógica e explicitada numa proposta

de reorientação curricular e formação permanente dos professores, consubstanciada na exigência de uma nova qualidade do ensino.

Além das três instâncias de deliberação, existiam os colegiados ampliados, que reuniam representantes de todos os níveis de decisão, no intuito de referendar decisões relativas à política mais global da SME.

Existiam dois tipos de fóruns de participação popular. Os fóruns formais possuíam estatuto legal, reuniam-se periodicamente, sua representação era reconhecida em nível institucional e tinha caráter deliberativo. No caso dos conselhos de Escola, havia muitos entraves para sua consolidação como fóruns que dispunham de efetiva participação da população. As razões variavam, desde sua apropriação por setores da população que usavam estes conselhos para legitimar suas próprias decisões até a real incapacidade de as escolas se organizarem. Considerando que no Brasil quase não existe tradição de organização política, o processo de dinamização de uma efetiva e inovadora proposta participativa não só é vagaroso, como enfrenta diversos empecilhos e constrangimentos de caráter político-administrativo.

Os fóruns informais de participação popular não tinham estatuto legal e eram espaços onde a população se organizava de forma assistemática, para reivindicar atendimento escolar, melhores condições de ensino ou outras demandas. Estes fóruns iam desde plenárias populares até reuniões de pequenos grupos nos NAE, para resolver ou debater problemas que surgiam entre as escolas e a comunidade, tais como depredações de prédios escolares, brigas entre quadrilhas, especialmente quando alguns de seus componentes eram alunos e os confrontos, por vezes à mão armada, ocorriam na escola.

4. A experiência participativa

O ponto de partida da análise desenvolvida pela ótica do planejamento em nível central foi marcado pela ênfase dada às ações de descentralização e ao fortalecimento dos CE. Entretanto, a questão que surgiu é a de como modificar substantivamente a lógica de gestão quando existem entraves tais como a legislação de gerenciamento da escola, que trabalha em separado do funcionamento normal da administração.

A política de descentralização implica, não só o reconhecimento, mas a incorporação das deliberações da comunidade escolar e educacional no processo decisório da política educacional.

O grande desafio era a forma de incorporar, objetivamente, a este processo - que define a política educacional - as unidades escolares, consideradas como comunidades educacionais, por envolverem CE e a representação dos movimentos organizados.

A alternativa adotada foi unificar a dimensão do planejamento e a sua articulação com a organização de um sistema de deliberação por colegiados. O repto em questão era romper com as relações de poder existentes, valorizar e resgatar a noção de escola como equipamento social, acomodar a demanda e estimular mecanismos de co-responsabilização da população na dinâmica da gestão.

A definição das quatro prioridades representava uma opção do Executivo pela incorporação dos usuários na definição dos objetivos a partir de alguns momentos significativos do calendário anual. As propostas das escolas eram encaminhadas aos NAE e orçadas pelo Planejamento. Posteriormente, as propostas voltavam às escolas reunidas em microrregiões que escolhiam temas prioritários. Toda esta dinâmica está inscrita na lógica de incorporar ao plano anual da SME as informações e propostas advindas de todas as unidades orçamentárias para serem consolidadas.

Na composição do Orçamento-Programa, o resultado do trabalho desenvolvido nas escolas pelos CE, que apresentavam propostas a partir da situação local, era incorporado às outras instâncias. No início do segundo semestre de cada ano, devolvia-se às escolas o custo das propostas, o que possibilitava a definição de nova etapa, consubstanciada na escolha de prioridades pelo CE e criava condições para maior interferência dos pais na gestão escolar. Isso permitia que a população questionasse as condições da escola, conforme tinha acesso a informações relativas, por exemplo, ao custo aluno/escola, o que lhes permitia avaliar mais profundamente a relação qualidade/quantidade. Entrava em pauta a percepção, pelos membros da comunidade, da importância do conhecimento sobre as condições nas quais se desenvolviam as atitudes escolares. No caso da demanda - que diz respeito à alocação dos alunos por classe, organização dos turnos e períodos das dependências existentes -, a relação qualidade/quantidade evidenciava-se com maior ênfase.

Quanto à expansão do atendimento à demanda, ocorreu uma dinâmica de organização da comunidade que não dispunha de escolas para selecionar e priorizar as áreas. Isto gerou situações em que se desenvolveram, entre as regiões, critérios de solidariedade na escolha das áreas prioritárias.

As principais barreiras surgiram dentro da comunidade dos educadores, notadamente no que se refere às dificuldades em aceitar a novidade proposta pela gestão em termos do relacionamento escola-comunidade. Se bem que muitas comunidades demonstrassem pouca disposição em participar da vida das escolas, muitas destas, por sua vez, mostraram pouca disponibilidade de facilitar ou incentivar tal participação. Em virtude do crescimento da violência, as escolas sempre se tornam alvo de depredação. Entretanto, houve alguma redução do nível de depredação, dado o crescimento da fiscalização pela população, o que representava, sem dúvida, um resultado positivo da política implantada.

Com relação ao envolvimento do NAE com a comunidade educacional, os resultados foram bastante diferenciados. Em muitos NAE observou-se ainda uma prática mais verticalizada no processo decisório.

A concepção em vigor era a de que planejamento é um instrumento que lida com a mobilização popular, no qual se incorporam vários princípios, como a descentralização, a participação e a possibilidade de interferir no processo em curso. Nessa noção, o planejamento não aparece como fenômeno externo mais interno, em que a escola, dentro da globalidade do sistema, resgata o conjunto das funções sociais que deve cumprir.

A função dos NAE estava em constante referência, na medida em que, como unidades de apoio técnico-pedagógico às escolas, numa perspectiva inovadora, ficavam permanentemente sujeitos a indagações e críticas que permitiam o aprimoramento de sua função no acompanhamento, no controle e na avaliação do desenvolvimento das atividades do cotidiano escolar. Tentou-se estruturar os NAE como unidades orçamentárias, mas, na falta de estrutura adequada, o processo foi prejudicado. Havia premente necessidade de recursos - como contadores e técnicos em contabilidade, entre outros - que possibilitariam aos NAE assumir a licitação de reformas, construções e aquisição de materiais, o que lhes garantiria a consolidação de sua autonomia como unidades orçamentárias, tomando seus projetos mais ágeis e com mais condições de promover o funcionamento adequado das escolas.

Outras ações da gestão de Paulo Freire (1989-1991), e depois de Mário Sérgio Cortella, que o substituiu (1991-1992) à frente da Secretaria Municipal de Educação, voltaram-se para a valorização das condições de trabalho dos educadores, tanto no que diz respeito à política salarial, como à melhoria das condições de trabalho e ao estímulo ao desenvolvimento de atividades em locais de difícil acesso, mediante pagamento adicional. Em relação ao período 1986-1988, a elevação dos recursos destinados ao custo de pessoal foi da ordem de 40%.

A maioria dos educadores reconheceu a importância do CE como órgão gerenciador da escola, ressaltando sua competência na definição de objetivos e ações relacionadas com as escolhas de livre provimento nas escolas. As equipes que coordenavam o NAE, em nível local, tinham relacionamento direto com os CE, os CRECE, os grêmios livres, acompanhando reuniões, organizando atividades e trabalhos junto aos pais, para estimular sua participação.

Deve-se ressaltar, entretanto, que as condições de funcionamento entre as três regiões eram bastante diferenciadas, entretanto, em todas se reconhecia as dificuldades com relação aos CRECE, que não possuíam um funcionamento autônomo, encontrando-se ainda num estado incipiente, sendo a sua repercussão bastante restrita.

5. Avaliação da experiência e principais dificuldades

Observou-se uma mudança qualitativa da gestão, em particular quanto à participação e ao processo decisório, mais democrático. Era permanente a referência negativa e crítica ao perfil da gestão anterior, que não estimulou nenhum tipo de vivência de participação, além de não existirem os CE. Em diversos NAE, uma parcela significativa dos diretores reagiu à instalação dos CE, o mesmo ocorrendo com parte dos professores que não concordavam com o caráter deliberativo do Conselho.

Com relação às principais dificuldades, enfatize-se o fato da rede ser conservadora e hierarquizada. Segundo um dirigente da Secretaria lidava-se com a resistência dos diretores e professores em assumir que a escola não é propriedade sua e sim da comunidade. Para alguns, a resistência estava na visão conservadora dos diretores que entendiam que as decisões deviam ser tomadas apenas por eles. Alguns

diretores chegaram a manipular os conselhos de Escola para que aprovassem suas propostas. Neste caso, o NAE interferia convocando a comunidade escolar para uma reunião na qual a pauta discutida era a postura não democrática.

Observa-se que, independentemente da região da Cidade, as resistências, embora matizadas, eram decorrentes do "*ethos*" autoritário que ainda permeia a sociedade e, em especial, aqueles setores que de forma mais direta se relacionam com os usuários. Entretanto, não se deve desconsiderar também que existe ainda uma despreocupação ou, mais precisamente, uma crença muito restrita nas instâncias que possibilitam um acréscimo do nível de representatividade por parte da comunidade. Assim sendo, a instância NAE, órgão técnico-político, mostrava-se como agente estimulador e indutor de nova atitude e novo compromisso do Executivo, enquanto propulsor de uma proposta de democratização na ação educacional junto à população, em especial dos setores mais carentes.

Apesar das dificuldades advindas da inexperiência de organização e participação, a relação foi se estreitando e a instância CRECE foi sendo cada vez mais legitimada. Os avanços superaram em muito as dificuldades. Os NAE, que atendiam à população mais desmobilizada e desmotivada para a participação e integração ao projeto da SME, expunham, em geral, a falta de autonomia e dinamismo dos CRECE. Já nos NAE mais mobilizados, a experiência do CRECE representava uma mudança, não só em termos quantitativos como qualitativos, e um processo em que se observava o potencial amadurecimento político da comunidade que participava, apesar das dificuldades de transporte, horários e distância.

As principais dificuldades situam-se no nível organizacional. Com frequência, não havia tempo para o representante do CRECE reunir-se com seus pares; assim, acabava expressando, nas reuniões, sua opinião pessoal. Outra dificuldade explicitada estava relacionada com a implantação de uma visão regional, que era o objetivo da constituição dos CRECE. Notava-se que as pessoas ainda davam prioridade às questões específicas de cada escola e lhes custava perceber os problemas em termos regionalizados e inter-relacionados.

Nos NAE onde existia base social mobilizada e organizada, os movimentos populares participavam da discussão, da construção de escolas por mutirão e do debate em torno do projeto pedagógico.

A presença do movimento popular dava-se junto ao conselho de Escola ou à instância aglutinadora em âmbito regional - o CRECE. Os movimentos participa-

vam de discussões problemáticas nos conselhos de Escola, como era o caso da sua utilização nos fins de semana. No caso de impasse, o NAE buscava resolvê-los, principalmente quando a legislação não era cumprida. Nessas ocasiões, os representantes do NAE iam até o movimento popular para discutir propostas em defesa dos grupos populares, visando garantir a co-responsabilidade das decisões.

Quando os NAE estavam situados em região com importante experiência reivindicativa, existia um ativismo relevante do movimento popular, que encaminhava propostas ao Conselho de Escola. O movimento popular tinha voz, mas não votava e participava da discussão de caráter administrativo, pedagógico e técnico ao nível da unidade escolar. O principal tipo de demanda era por vagas, em particular na faixa de 4 a 6 anos de idade. Existiam reclamações a respeito de funcionários, busca de informações sobre retenção de alunos e sobre localização de escolas e sugestões sobre suas condições físicas. Tais demandas, entretanto, eram feitas geralmente por iniciativa individual. Em termos coletivos, as demandas eram por construção de escolas, concessão de prédio escolar, reformas, abertura de turno, implantação de determinados projetos e reclamação da qualidade do ensino.

Onde a população era mais organizada - com Conselho de Escola, movimentos de mulheres, sociedade de amigos de bairro, comissão de moradores -, o NAE solicitava aos participantes que elessem um grupo de pessoas para, conjuntamente, encaminharem e defenderem a proposta junto a outras instâncias decisórias.

Existia unanimidade em afirmar que o padrão de ensino da escola municipal tinha melhorado, principalmente porque o projeto pedagógico era coletivo. Ocorria maior envolvimento da escola como um todo, maior participação no plano, o que se refletia na qualidade do ensino.

Observou-se um investimento maior na capacitação do professor, através dos grupos de formação, oficinas e cursos que tinham como princípios a dinâmica ação-reflexão-ação, que levava à construção coletiva do conhecimento e a uma postura mais crítica.

Além disso, verificou-se que o trabalho dos diferentes profissionais realizou-se em outro patamar, já que os profissionais tinham que se preparar melhor e receber orientação e formação para se aprimorar na função em que exerciam expediente, nos recursos humanos, no banco de dados, nos recursos financeiros, na supervisão, na equipe pedagógica, etc. Assim, por exemplo, o pessoal que lidava com

recursos financeiros discutia com as escolas as prioridades para o mês, não se limitando a distribuir as verbas. Essas prioridades são discutidas no Conselho de Escola.

O Conselho de Escola estava instituído no Regimento desde a gestão Mário Covas, mas a gestão Jânio Quadros não garantiu sua instalação. Quando se iniciou a gestão Luiza Erundina, com o professor Paulo Freire à frente da Secretaria de Educação do Município, tendo como seu primeiro Chefe de Gabinete o professor Moacir Gadotti, resgatou-se o Regimento da gestão Covas. Em 1989, foram implantados os conselhos em todas as escolas, através de uma campanha que estimulava a participação e o debate com todos os setores da comunidade escolar. A implantação foi muito diferenciada, principalmente naquelas onde não existia população mobilizada, naquelas onde existia ocorreu debate bastante intenso e pressão pela mudança da dinâmica de gestão existente e implantação de uma gestão democrática com a efetiva interveniência do Conselho.

As equipes responsáveis pelos NAE esforçaram-se por estimular uma prática mais abrangente dos conselhos, tentando ampliar o nível de motivação e a possibilidade de os pais colocarem suas idéias autonomamente. Apenas os grupos mais organizados, que eram poucos, participaram mais ativamente; as possibilidades de manipulação por outros segmentos eram grandes.

Houve diferenças importantes entre os NAE. As regiões com mais experiência mobilizatória obtiveram melhores resultados de participação e integração da comunidade na proposta participativa.

6. Resultados da implantação dos conselhos

O grande problema era o da representatividade e os resultados quanto à participação eram bastantes diferenciados. A comunidade participava mais nos debates sobre plano escolar e calendário da escola. Houve maior motivação no debate do Orçamento-Programa. A participação estava muito vinculada à noção de utilidade/objetividade daquilo que era discutido e proposto. Mas, também, a participação era fator que diferenciava a gestão de Luiza Erundina, na medida em que era a participação popular que garantia as outras metas da Secretaria Municipal de Educação.

Um dos aspectos talvez mais estimulantes da prática dos conselhos era a possibilidade aberta em que o estímulo ou desestímulo dos diretores desempenhava papel fundamental para o melhor conhecimento, por parte da comunidade, dos limites na definição das propostas e necessidades encaminhadas para serem incorporadas ao conjunto de demandas da região. Criou-se uma dinâmica de interações onde as escolas traçavam o Orçamento-Programa junto com o CE, após um trabalho de orientação feito pelos especialistas das escolas. Depois do mapeamento, feito pelo NAE, das propostas enviadas pelas escolas, este material era devolvido às escolas para rediscussão com o CE. Nesta instância, eram verificadas as incoerências e a inviabilidade do que era proposto. A proposta era refeita e enviada à SME, que a encaminhava à escola para reavaliação. Neste processo de interação e realimentação, a comunidade tornava-se ciente de que suas demandas não podiam ser atendidas com o orçamento de que se dispunha e que a solução era a definição de prioridades, tanto pelo movimento popular como pelo CE. As escolas definiam então suas prioridades, as quais, sistematizadas pela equipe do NAE, eram levadas à plenária regional - o CRECE. A conclusão do processo já demonstrava por si mesma o esforço empreendido pela comunidade.

Apesar de todas as dificuldades apontadas, em decorrência da existência dos CE, a qualidade do ensino e do projeto pedagógico era questionada e quando eram observadas irregularidades, estas eram levadas ao conhecimento do NAE. O que era considerado como avanço era a possibilidade de estabelecer diálogo entre todos os segmentos da escola, mesmo explicitando divergências e conflitos de interesses.

As resistências eram principalmente centradas no preconceito e questionamento, não só do diretor, mas, freqüentemente, de membros da equipe técnica e dos professores sobre o caráter deliberativo do Conselho e sobre a descentralização do poder. Existia resistência em dividir o poder e criavam-se os mais diversos tipos de entraves para que os pais e alunos tivessem acesso às informações sobre reuniões. Na maioria dos CE, o diretor ainda exercia forte influência, o que diminuía a possibilidade de o Conselho ser uma instância com autonomia, conforme a proposta da SME.

Por outro lado, os especialistas da rede escolar não possuíam uma cultura de participação e temiam a participação popular. O NAE, como instância técnico-política, tinha caráter indutivo que não raro entrava em conflito com a dinâmica organizacional da rede.

A proposta da SME era vista pelo professor como uma invasão de espaço e, certamente, os pais avançaram mais do que os professores, apesar das dificuldades, na assimilação da proposta.

7. Algumas conclusões

As propostas de gestão da educação pela administração Luiza Erundina tinham como referência sua democratização através da descentralização administrativa. A estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação foi modificada a partir de uma proposta de democratização do acesso e da gestão.

Desde o início, existiu a preocupação de incorporar setores sociais organizados nas diversas instâncias em que se desdobrava a estrutura participativa. O que estava em jogo era o protagonismo, principalmente o dos setores populares. Não se tratava, porém, de um processo simples.

Se bem que se implante no âmbito local uma estrutura participativa, existem grandes dificuldades em institucionalizar a proposta. Isso transparece no fato de que apesar da orientação e do suporte do nível central para a implantação e consolidação dos colegiados nos diversos níveis, os NAE mostraram resultados bastante diferenciados quanto ao grau de participação. Outro aspecto que pode depreender-se desta análise é que, freqüentemente, o baixo nível de institucionalização estava vinculado às resistências corporativas à implementação de práticas participativas, quando vêm à tona questões como o controle, a fiscalização e a deliberação por parte da comunidade.

A iniciativa de abrir canais de participação cria espaço para a problematização relevante da relação Estado/sociedade. Em primeiro lugar, faz emergir a necessidade de a comunidade, através de suas formas organizativas e representativas, enfrentar sua relação com as propostas de participação implantadas pela Prefeitura dentro do conceito de democratizar e de inovar a gestão da coisa pública. Em segundo lugar, não se devem desconsiderar as contradições que podem surgir no processo, seja quanto à formação de duplo poder, seja quanto a interferências da administração, seja ainda quanto ao controle de instâncias decisórias pelos grupos mais ativos e consolidados.

Os resultados heterogêneos no conjunto da Cidade refletem as dificuldades de se modificar uma cultura burocrática e centralizadora que coloca entraves à democratização dos serviços e aos mecanismos de fiscalização e controle social da administração pública.

A dinamização das instâncias colegiadas, como os conselhos de Escola e os CRECE, representa a possibilidade de estimular formas de cooperação com setores organizados e não-organizados da cidadania em que não se percam de vista alguns temas essenciais à democratização da gestão. Estes temas centram-se na possibilidade de reforçar: a capacidade de crítica e de intervenção dos setores populares através de um processo pedagógico e informativo de base **relacionai**; e a capacidade de multiplicação e aproveitamento de potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa.

BIBLIOGRAFIA

CORTELLA, Mário Sérgio. "A reconstrução da escola: a educação municipal em São Paulo de 1989 a 1991". Brasília, INEP, **Em Aberto**, ano 11, n. 53, jan./mar. 1992, pp. 54-63.

FREIRE, Paulo. **A Educação na Cidade**. São Paulo, Cortez, 1991.

GADOTTI, Moacir. "*Estado e educação popular: políticas de educação de jovens e adultos*". Porto Alegre, **Paixão de Aprender**, publicação trimestral da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre. Porto Alegre, outubro de 1993, pp. 54-65.

JACOBI, Pedro R. "*Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate*". Revista **Lua Nova**. São Paulo, n. 20, CEDEC/Marco Zero, 1990.

"*Políticas públicas e alternativas de inovação da gestão municipal: o complexo caso da cidade de São Paulo*". Revista **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação SEADE, 5(2), abril/junho 1991.

"Descentralização e participação: alcances e limites da inovação no município de São Paulo". Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, ano XIV, abril de 1993, pp. 22-38.

PONTUSCHKA, Nídia Nacib (Org.) **Ousadia no Diálogo: interdisciplinaridade na escola pública.** São Paulo, Loyola, 1993.

SAMPAIO, Maria das Mercês F., Zita Porto QUADRADO, Alice Davanço, PIMENTEL. Zita Porto **Interdisciplinaridade no Município de São Paulo.** Brasília, INEP, 1994.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal da Educação. **Construindo a Educação Pública e Popular.** São Paulo, SME, vols. 1990/1991/1992.

Aos que fazem a educação conosco em São Paulo. São Paulo, SME, 1989.

SAUL, Ana Maria. *"Formação permanente de educadores na cidade de São Paulo"*. São Paulo, **Revista da ANDE**, v. 12, n° 19, 1993.

TORRES, Carlos Alberto. **Paulo Freire as Secretary of Education in the Municipality of São Paulo.** Los Angeles, ULCA, 1993.

"Toda organização e administração, na medida em que cresce, tende a usar, inevitavelmente, processos de mecanização e uniformização. Como isto é, por assim dizer, incompatível com o processo educativo, quanto menor a unidade de serviços a administrar, tanto melhor será a administração, e tanto mais se evitarão os males irremediáveis do processo de mecanização das macroorganizações. Logo, a administração municipal das escolas, enquanto não pudermos estabelecer a **distrital**, constituirá a melhor unidade administrativa do sistema escolar brasileiro.

Também socialmente recomenda-se a responsabilidade local. A escola, hoje, está sendo concebida como uma comunidade integrada dentro da comunidade maior da cidade, da vila ou do povoado. A administração local concorrerá para tornar possível essa integração, passando a escola a ser a instituição fundamental da comunidade, servindo-a e dela se servindo para a vitalidade e riqueza dos seus processos educativos. O professor, de nomeação local e lealdade local, deixará de ser o **estranho**, a autoridade **consular** e passageira, um quase hóspede da comunidade, para se sentir responsável e integrante dessa comunidade".

ANÍSIO TEIXERIA, Congresso Nacional de Municipalidades, abril 1957.

MEC PLANO DECENAL
DE EDUCAÇÃO
PARA TODOS

Ministério da Educação e do Desporto



Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)