

# NOVAS RELAÇÕES ESTADO/MUNICÍPIOS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO GOVERNO ARRAES\*

Maria das Graças Corrêa de Oliveira  
da SUDENE

---

## RESUMO

No âmbito do presente debate nacional sobre a municipalização do ensino básico, este artigo identifica uma inflexão, nas análises recentes, no sentido de se adotarem padrões democráticos de articulação inter-institucional visando a efetiva universalização do ensino fundamental. Tomando por referência a política educacional do Governo Miguel Arraes em Pernambuco (1987-1990), delineia-se o conjunto de procedimentos empregados para a articulação entre o estado e os municípios. Num contexto de drástica redução do apoio financeiro federal ao estado, essa articulação permitiu melhorar o aproveitamento do parque escolar público, ampliar a cobertura escolar, eliminar a duplicação de esforços e de estruturas nos órgãos de educação, aplicando medidas de caráter técnico-pedagógico que apontam para a superação das práticas político-clientelistas do setor educacional.

## ABSTRACT

DECENTRALIZING THE SCHOOL SYSTEM: THE EXPERIENCE OF ARRAES ADMINISTRATION (1987-1990) IN THE STATE OF PERNAMBUCO. Within current national debate on decentralizing the school system, the paper identifies in recent analyses a trend towards adopting democratic patterns of articulation between the State and municipalities, aiming at an effective universalization of basic school. It describes concrete efforts on this direction made within the educational policy of Arraes Administration in the State of Pernambuco (NE of Brazil) between 1987 and 1990. In a context of decline in federal funds for the State, the new joint-action pattern allowed better use of public school premises, larger school coverage, the elimination of duplicated work in education boards; and the newly adopted technical and pedagogical measures point out to the overcoming of long-lasting political-clientelistic practices in the educational sector.

---

\* Esse texto integrará coletânea sobre a Administração Miguel Arraes (PE; 1987-1990), a ser publicada em breve pela editora Cortez.

Muito embora o processo de municipalização do ensino de 1.º grau estivesse sendo encaminhado no país pelo Ministério de Educação desde o início dos anos 70, conforme anotam Barretto e Arelaro (1988), Oliveira (1988), Scheibel e Carneiro (1988), entre outros, foi somente em meados da década de 80 que o tema se impôs como objeto de debate mais sistemático entre os educadores, sob o influxo da elaboração da nova Carta Constitucional e, também, da perspectiva de aporte de recursos adicionais para o setor educação previsto pela reforma tributária e pela revisão do percentual da Emenda João Calmon, como corolário das discussões em torno da Carta (Barretto e Arelaro, 1988).

Ora assumindo o conteúdo de descentralização numa perspectiva administrativa, ora apontando para a democratização da gestão pública numa vertente de cunho político mais amplo, o debate começou a ganhar contornos mais definidos a partir das análises recentes de Paiva e Paiva (1986) e Barretto e Arelaro (1986). Ao fazerem uma análise histórica da competência legal dos municípios quanto à educação básica e da situação precária do ensino municipal, esses autores apontam para os limites de a municipalização enquanto "fórmula democratizante e descentralizante" ser encaminhada na perspectiva de uma simples modernização administrativa das municipalidades, explicitando o receio de que tal encaminhamento possa resultar no aumento das diferenças regionais já existentes. Mello (1986), por sua vez, além de afirmar que a municipalização não pode ser tomada como um valor em si — e que, por isso mesmo, deve ser tratada no contexto de uma política educacional global — substantiva a questão ao lançar o repto: "é preciso dar conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização".

De fato, no presente momento, o eixo das discussões parece ter se deslocado, em definitivo, para a busca de formas e de meios capazes de operacionalizar a universalização da educação básica no país. Ou seja, a massa crítica disponível sobre o tema, gerada no interior de debates nacionais, regionais, estaduais e locais, ao longo, sobretudo, da década de 80, possibilitou a emergência de propostas de cunho pragmático as quais, se não deixam de considerar questões da municipalização, pelo menos a tratam como desdobramento possível de processos a serem desencadeados por políticas públicas conseqüentes, comprometidas com a efetiva universalização do ensino básico com qualidade<sup>1</sup>.

Essas propostas se respaldam nas condições objetivas atuais da sociedade brasileira, cujo nível de organização vem alcançando complexidade crescente e cujas demandas possuem canais legítimos de expressão, constitucionalmente assegurados. De outra parte, o nível de crescimento econômico já atingido pelo país o faz tributário da grande dívida social que é a generalização das oportunidades de acesso à educação básica ainda no presente milênio.

É nessa perspectiva que Oliveira (1990) propõe a articulação das redes públicas a partir de políticas pactuadas entre as diversas esferas jurídico-administrativas, nas quais sejam explicitadas as respectivas responsabilidades com garantia, entretanto, da unidade do processo pedagógico.

Barretto (1990), por sua vez, alerta para a necessidade de que essa divisão de competências venha a ser

feita em proveito de "um melhor atendimento ao conjunto da população", significando isso que a articulação daquelas esferas públicas deve torná-las "menos concorrentes" e mais "colaboradoras e interdependentes". Sugere, assim, a formação de "redes públicas associadas" a partir de amplos processos de negociação.

Na opinião de Melo (1990), a melhoria do ensino básico e sua universalização, e mesmo o fortalecimento do sistema federativo, só será possível quando as diversas instâncias governamentais "apresentarem um alto grau de integração, solidariedade e identidade de propósitos quanto às necessidades educacionais".

Descentralização negociada, articulação, colaboração, integração ou parceria<sup>2</sup>, todas essas propostas se mostram convergentes não só em seu conteúdo básico mas também na preocupação de que sejam operacionalizadas a partir de processos que salvaguardem a unidade da educação, em âmbito nacional, e a autonomia dos estados e municípios, tendo como cimento necessário as propostas negociadas pelas esferas públicas entre si e entre estas e a sociedade civil organizada.

Consubstanciadas em Planos Estaduais de Educação e no Plano Nacional de Educação, tais propostas assim pactuadas deveriam explicitar não só o conteúdo das políticas como também das formas de sua operacionalização, as divisões de responsabilidade em sua implementação, as fontes e o volume de recursos e os canais disponíveis para o acompanhamento público sistemático dos Planos.

A grande inflexão do debate nacional, com referência às práticas adotadas até o momento, é, assim, a adoção de padrões democráticos não só de definição das políticas públicas como também de seu encaminhamento, acompanhamento e avaliação.

## A DESARTICULAÇÃO ARTICULADA DOS SISTEMAS DE ENSINO

Quando se alude à necessidade de que o setor público enfrente a questão do atendimento à educação básica no país, a partir de uma "concepção federativa", que conduza à "co-responsabilidade coordenada" de ações, fundada numa "vontade política conjunta" que se expressaria na participação diferenciada, mas cooperativa, de cada esfera político-administrativa governamental de acordo com as condições objetivas de cada uma (Haguette, 1989), é necessário que se introduza, no processo, a participação também de um outro ator: a sociedade civil organizada. Se esta por si não garante a constituição dessa vontade política, com certeza poderá desempenhar um papel fundamental não só na introdução de novos conteúdos sobre os quais venha a se estruturar um novo "regime de colaboração federativa", como também na di-

1 É animador registrar, por exemplo, a inflexão positiva da nova postura assumida pela UNDIME — União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação ao se posicionar, recentemente, contra a "municipalização selvagem" e a favor da "descentralização negociada", no Editorial da Revista *Educação Municipal* (1990).

2 Termo empregado por Palma Filho (1990) ao analisar a questão da municipalização do ensino na nova Constituição Federal.

reção política dos processos a serem utilizados na implementação das propostas.

Estes dois aspectos merecem especial atenção por aportarem elementos capazes de qualificar melhor a diferença entre o que está sendo proposto como mudança necessária e inadiável e as práticas históricas utilizadas na âmbito da denominada "cooperação técnico-financeira" pelos governos da União, dos estados e dos municípios, responsáveis, em última instância, pela situação caótica em que se encontra o sistema educacional brasileiro na atualidade.

O discurso da cooperação entre as esferas públicas não é novo. A Lei 5692/71, inclusive, tratou de atualizá-lo, na perspectiva de promover a municipalização da educação básica. É importante, assim, que se retracem sua trajetória e seus desdobramentos concretos ao longo das últimas décadas. É importante, sobretudo, pontuar os sinais efetivos de mudanças nessa trajetória.

Recorrendo, para exemplificar, ao caso de Pernambuco, deve-se dizer que já em 1958 essa questão foi posta pela Secretaria de Educação (SE-PE) que criou, então, uma estrutura de Assistência Educacional às Prefeituras, na perspectiva de assessorar tecnicamente as administrações municipais "na implantação do serviço de educação, na realização de concursos para admissão de pessoal e na promoção de treinamento para o pessoal envolvido com a educação municipal" (Decreto Estadual n.º 408/58).

Posteriormente, em 1965, conforme historiam Pompílio e Machado (1987), a Lei Estadual 5695, que instituiu o Sistema Estadual de Educação, preconizava a criação de órgãos e conselhos municipais de educação, cuja implementação ficaria sob a responsabilidade do Departamento de Educação Primária, tarefa transferida, em 1966, para os antigos Núcleos de Supervisão Pedagógica, posteriormente transformados em Departamentos Regionais de Educação (DEREs).

A Lei Estadual 6104/67, orientando as "normas básicas de planejamento da educação no Estado" e apontando para a "necessidade de participação do ensino municipal na política estadual de educação, assim como o Decreto n.º 1430/67 que criou os Centros de Aperfeiçoamento do Magistério, depois Centros de Desenvolvimento de Pessoal (CEDEPE), com a finalidade de elevar o nível técnico e cultural dos professores tanto da rede estadual como da municipal, constituíram passos formais significativos para a ampliação da cooperação técnica entre a Secretaria de Educação e a rede municipal.

A necessidade de os municípios virem a organizar "seus serviços de ensino de acordo com suas capacidades financeiras e a necessidade de seus habitantes", em "harmonia com o planejamento do Estado" é, ainda, reiterada pela Constituição Estadual de 1970, e, um ano depois, referendada pela Lei Federal 5692/71, como sinalização para o processo de descentralização/municipalização do sistema de ensino do país, que os Planos Nacionais de Educação e a ação direta do MEC passariam a encaminhar.

Para Pompílio e Machado (1987), apesar de a Secretaria de Educação passar a desenvolver, então, atividades para "assegurar aos municípios condições de, gradativamente, assumirem os encargos do ensino do 1.º grau", ela própria reconheceu, posteriormente, que tais

atividades eram "restritas e assistencialistas", razão pela qual criou, em 1975, o Programa de Assistência Técnica e Financeira aos municípios (PROAM), financiado pelo MEC através do PROMUNICÍPIO, projeto que viabilizava a política do II Plano Setorial de Educação e Cultura centrada, no que se refere ao ensino básico, no fortalecimento da cooperação técnica do MEC às unidades federadas e destas aos municípios (Neves e Oliveira, 1987).

Dentre os objetivos desse programa constavam a estruturação/reestruturação dos Órgãos Municipais de Educação (OME); a integração de atividades da Secretaria com estes órgãos; a prestação de assistência técnica e financeira às prefeituras e a celebração de convênios estabelecendo os termos básicos de cooperação recíproca e as respectivas responsabilidades.

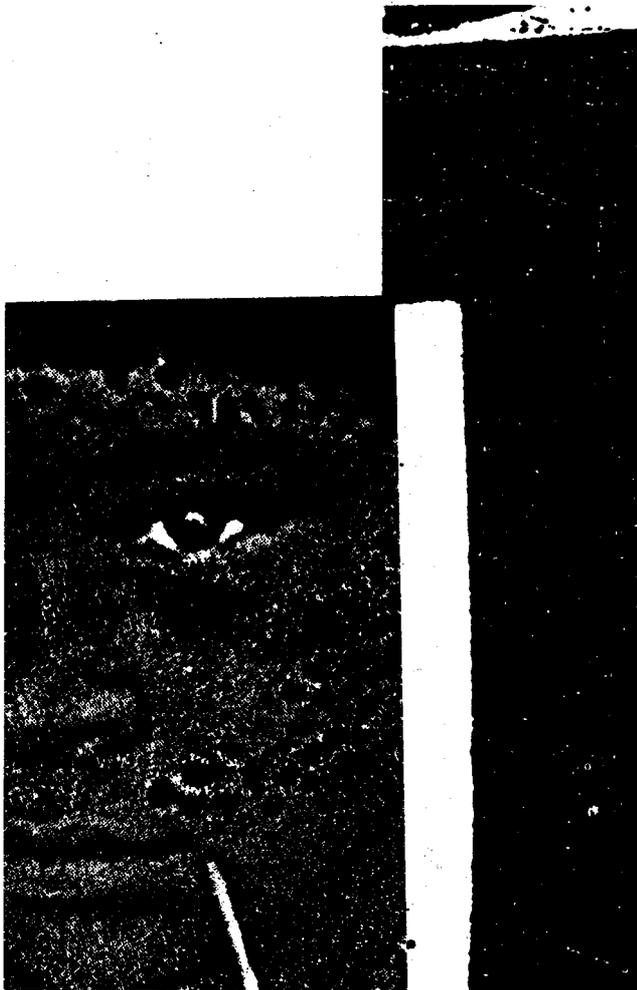
O conteúdo dessa cooperação dispunha-se bastante amplo, incluindo desde o treinamento de recursos humanos e a cessão de docentes ou especialistas da rede estadual para a direção dos OME, até a implantação de metodologia de planejamento e a adequação de instalações físicas dos Órgãos Municipais de Educação, passando pela promoção de meios que deveriam visar "a melhoria da produtividade da rede de ensino, compatibilizando os serviços municipais com as diretrizes e normas técnicas aplicadas ao Sistema Estadual de Educação" (Portaria SE-PE n.º 1689, de 11/11/1975).

O considerável volume de recursos financeiros da esfera federal progressivamente colocados à disposição dessa proposta, através dos chamados Projetos Especiais<sup>3</sup> — cada um deles com diretrizes e mecanismos operacionais distintos — levou a Secretaria de Educação a criar estruturas específicas para garantir o gerenciamento desses recursos e a coordenação de suas ações com as dos municípios, obviamente utilizando tais estruturas como espaços de mediação político-partidária.

É preciso ressaltar, de outra parte, que o paralelismo de estruturas é reforçado também pela proposta pedagógica explicitada pelo MEC no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto — 1980-1985/III PSECD (Brasil, 1982). De fato, fundamentado na ideologia da "superação" das desigualdades regionais e da pobreza urbana e rural, o III PSECD propunha, tanto para as áreas marginalizadas das regiões metropolitanas como para as áreas rurais, a revisão curricular centrada na adequação da oferta dos serviços educacionais às "necessidades e possibilidades sócio-econômico-culturais" locais, na perspectiva de que esses serviços se tornassem "mais convenientes às estratégias de sobrevivência das famílias pobres".

Como decorrência, a Secretaria de Educação empenhou-se em implementar políticas de ensino diferenciadas para aquelas áreas, sobretudo para a zona rural, on-

3 Projetos Especiais: Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste — POLONORDESTE; Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural — EDURURAL; Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal — PROMUNICÍPIO; Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste — PROCANOR; Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural — PRONASEC e, para o Meio Urbano, PRODASEC; Programa de Apoio Técnico e Financeiro aos Municípios — PROAM; Programa de Desenvolvimento da Educação Rural — PRODERU.



de o sistema de ensino é, historicamente, de responsabilidade das instâncias municipais: o dualismo pedagógico engendrado pelo III PSECD respaldava, assim, o dualismo das estruturas técnico-burocráticas.

Alimentada pelo jogo político das relações entre o governo estadual e as estruturas locais de poder, a diferenciação técnico-pedagógica promovida pela Secretaria de Educação, no âmbito da cooperação com os órgãos municipais, ensejou a adoção de práticas segmentadoras, paternalistas e clientelistas do seu corpo técnico com referência a esses órgãos<sup>4</sup>. Assim, longe de buscarem a criação e o desenvolvimento de competência das esferas municipais, os processos de cooperação findavam por aprisionar estas esferas, progressivamente, no jogo político-partidário, no qual a troca de favores (leia-se, a cooperação técnico-financeira) se fazia em proveito da manutenção ou da ampliação do poder, com visíveis repercussões na manutenção do *status quo*. As estatísticas disponíveis sobre a situação educacional são eloquentes quanto aos resultados produzidos por esses processos.

O papel que desempenharam os Projetos Especiais no fortalecimento das alianças entre as três esferas de governo, enquanto principal instrumento de sustentação que foram da cooperação técnico-financeira entre as mesmas, já foi amplamente demonstrado por Neves e Oliveira (1987) que, inclusive, imputam ao jogo político-

partidário o limitado impacto dos investimentos feitos por tais projetos na melhoria da educação pública do estado. De outra parte, Neves et al. (1984) também analisaram o surgimento das estruturas técnico-burocráticas paralelas no interior das secretarias de educação e sua funcionalidade orgânica para com os Projetos Especiais. No entanto, é importante que se apreenda, ainda, a tessitura do processo de cooperação técnica com os municípios, realizada no interior dessas estruturas paralelas.

## O PODER DAS ESTRUTURAS PARALELAS

O corte tecnocrático do processo de gestão, inaugurado em 1964 e ampliado a partir da década de 70 com os Projetos Especiais, além de haver provocado a fragmentação das estruturas técnico-burocráticas no interior das secretarias estaduais de educação, propiciou, também, a criação de ilhas de intermediação e de poder.

No caso da Secretaria de Educação de Pernambuco, em particular, vale sublinhar a grande concentração de poder atribuído à Diretoria de Apoio Técnico-Administrativo (DATA), estrutura responsável, até março de 1987, pelo conjunto de programas e de recursos financeiros destinados à cooperação com a rede municipal. Ou seja, a Diretoria abrigava desde o apoio técnico-pedagógico (capacitação e habilitação de professores municipais) até a aquisição e distribuição de livros didáticos e material escolar, de merenda escolar, incluindo também a concessão de bolsas de estudo e compra de vaga à rede particular de ensino, a cessão de professores à rede municipal, as escolas cenicistas ou outras particulares, estando sob sua responsabilidade a aplicação de vultosos recursos da Fundação de Assistência ao Estudante — FAE e dos Programas Especiais, dentre outros.

A amplitude das ações que desenvolvia e a autonomia de que gozava transformaram a DATA, na prática, em uma verdadeira secretaria paralela, uma secretaria estadual de educação municipal, braço de sustentação política de grande alcance no contexto da dinâmica das articulações político-partidárias prevalentes à época. Em seu interior, o Departamento de Apoio à Educação Municipal (DAEM), criado em 1984 com a finalidade de "coordenar os programas de apoio municipal bem como garantir a integração de Secretaria de Educação e dos municípios", define com grande desenvoltura e autonomia propostas pedagógicas específicas para a zona rural (ou seja, para as escolas municipais), inclusive para a área de educação de adultos<sup>5</sup>.

Não escapava sequer do controle do DAEM a coleta e o tratamento dos dados estatísticos da rede municipal, não obstante a Secretaria dispor de estrutura específica para tal (no caso, o Departamento de Informações Educacionais, ligado ao setor de planejamento).

4 Neves e Oliveira (1987), ao analisarem o Programa de Apoio Técnico-Financeiro aos Municípios — PROAM, afirmam que "a fragilidade ainda hoje existente na interligação das redes estadual e municipal de ensino, apesar de todas as tentativas técnicas empreendidas a partir de 1958, está condicionada à intermediação política subjacente à implementação dessas práticas".

5 Conforme termos do Decreto nº 9588/84 que disciplinava o funcionamento do Departamento.

Reduzida a uma questão eminentemente político-partidária, a integração com a rede municipal, da forma como era protagonizada pela Secretaria de Educação, ensejou não apenas a desintegração/desarticulação técnico-administrativa interna desta instituição, pelo surgimento de estruturas concorrentes nas mesmas áreas (equipe de ensino no DAEM e na Diretoria de Ensino, por exemplo), como também promoveu a desintegração/desarticulação pedagógica entre as duas redes públicas, na medida em que as mesmas eram orientadas por políticas de ensino diferenciadas em termos de concepção e de conteúdos. A natureza política dessa integração pode ser apreendida sobretudo nos mecanismos institucionais então utilizados para operacionalizar a "cooperação técnica". Dentre esses, merecem destaque os convênios de bolsas de estudo e outros acima mencionados e, sobretudo, aqueles alusivos a construções escolares.

A falta de critérios explícitos para celebração dos acordos<sup>6</sup>, o aligeiramento dos conteúdos dos mesmos quanto a cláusulas de contrapartida, de localização de ações e de condições de desembolso, a sua feitura fora da órbita do setor jurídico competente refletiam a funcionalidade desses instrumentos para a intermediação clientelista dos programas.

Obviamente as estruturas paralelas responsáveis pela operacionalização desses programas transformaram-se, elas próprias, também, em focos de poder (o poder dos novos coronéis tecnoburocráticos) fazendo, em consequência, que os dividendos político-partidários dos mesmos passassem a se sobrepor a seu desempenho técnico-pedagógico: corpo técnico e esferas decisórias superiores findavam por se tornar cúmplices, integrando-se organicamente a projetos de trabalho ditados por conveniências políticas do momento<sup>7</sup>.

Não tendo a melhoria da educação pública como compromisso último, era freqüente a manutenção de programas cujas distorções passavam a negar, na prática, os próprios objetivos em função dos quais foram os mesmos engendrados. Tal é o caso, dentre muitos outros, do Programa de Desenvolvimento Rural — PRODERU: criado em 1976 na perspectiva de que se tornasse um instrumento para promover a expansão e a melhoria do ensino da zona rural, uma década depois encontrava-se restringido à complementação salarial de professores municipais habilitados pelo LOGOS II<sup>8</sup>, terminando por se configurar, na prática, como um mecanismo de incentivo à contratação de professores sem habilitação: a cadeia contratação de professores leigos / habilitação via LOGOS II / suplementação salarial do PRODERU era assegurada por interesses clientelistas.

Até 1987, a Secretaria de Educação mantinha o convênio PRODERU com 132 municípios, através do qual eram suplementados salários de 7.028 professores municipais da zona rural; como era de se esperar, a análise do registro dos dados desses convênios apontava para uma relação positiva entre o número de professores "contemplados" nos mesmos e a geografia eleitoral do estado.

## NOVO CONTEÚDO PARA A COOPERAÇÃO TÉCNICA

Inscrita em um Governo comprometido com o atendimento das demandas fundamentais da maioria da população, a gestão da Secretaria de Educação de Pernam-

buco (SEPE) inaugurada em março de 1987 tomou como parâmetro para suas ações a perspectiva da educação escolar como um direito social que deve ser assegurado pelo Estado.

Desse ponto de vista, na qualidade de órgão coordenador e articulador da política educacional em Pernambuco, a Secretaria tratou, de imediato, da integração das instâncias públicas municipais ao esforço que deveria ser feito para generalizar a educação fundamental, com qualidade, no período 1988-1991.

Como passo inicial, foram convocadas as municipalidades para participarem do processo de definição da política educacional a ser adotada naquele período, o que deveria se dar através de Fóruns Itinerantes regionais, abertos também à participação da sociedade civil.

Respeitando a autonomia dos municípios, a Secretaria sinalizava para a co-responsabilidade dos mesmos com relação à tarefa de ampliar e melhorar a oferta de educação pública e de enviar todos os esforços possíveis, ao nível interno do sistema educacional, para garantir a permanência do aluno na escola.

A explicitação dos termos dessa co-responsabilidade, com base no compromisso de serem evitadas ações fragmentadas, aleatórias e omissões inconseqüentes, não excluía a possibilidade de uma ação mais efetiva da instância estadual, todas as vezes que se mostrasse importante garantir o cumprimento das diretrizes referentes à universalização do acesso da população à educação básica.

A esse respeito, a SE-PE propunha uma divisão de trabalho na qual ela se encarregaria, prioritariamente, da oferta de ensino de 5.<sup>a</sup> a 8.<sup>a</sup> série do 1.<sup>o</sup> Grau e de 2.<sup>o</sup> Grau e as municipalidades, da educação pré-escolar e das séries iniciais (1.<sup>a</sup> à 4.<sup>a</sup>) do 1.<sup>o</sup> Grau. A unidade pedagógica e a organicidade de ações teriam que ser construídas conjuntamente pelas duas esferas, no âmbito de uma cooperação técnica fundada na troca de experiências e na ajuda mútua, tendo como fulcro o desenvolvimento de políticas pactuadas no Plano Estadual de Educação. A serviço da construção dessa unidade, vários canais institucionais foram criados, tanto ao nível das instâncias decisórias como ao nível técnico. Dentre os mesmos, destaque deve ser dado aos que se seguem:

a) Fóruns Itinerantes, periódicos, de âmbito regional, destinados a acompanhamento e avaliação da execução do Plano Estadual, bem como ao debate de questões locais, regionais e nacionais, valendo registrar a ampla adesão dos municípios para a discussão sobre o capítulo da educação na Constituição Federal, sobre as propostas para formulação da Nova Lei de Diretrizes e Bases da

6 Para Neves e Oliveira (1987), os critérios adotados para alocação de recursos do PROAM "não se encontram registrados em nenhum dos documentos elaborados por este Programa ao longo de sua existência".

7 Neves e Oliveira (1987) chamam atenção para o fato de que, na administração 1983-1986, os "grupos de técnicos outrora hegemônicos durante a fase de implantação do PROAM recuperam seu prestígio político junto ao Secretário e passam a assessorá-lo na tarefa de negociação política junto às lideranças locais".

8 LOGOS II é um programa de âmbito nacional destinado à habilitação de professores leigos municipais (Brasil, 1975, 1981).

Educação Nacional e sobre educação e a Constituição Estadual.

b) Fóruns Itinerantes Temáticos, de âmbito também regional, de conteúdo eminentemente pedagógico. Dirigidos ao corpo docente estadual e municipal, tais Fóruns significaram um espaço democrático para a discussão de questões específicas como as políticas de ensino — alfabetização, 1º Grau, 2º Grau, Ensino Agrícola, Educação Física, Educação Artística, Educação Especial, qualidade do livro didático, proposta de reforço aos cursos de formação para o magistério e sua articulação com o Programa LOGOS II, operacionalização da política de capacitação docente em serviço, avaliação dos Laboratórios de Apoio Didático e sua reestruturação, Educação Sexual na escola, entre outras.

c) Reuniões anuais do colegiado de direção da Secretaria com o conjunto dos titulares dos órgãos de educação dos municípios, independentemente de inscrições político-partidárias, para troca de informações e debate sobre temas de interesse comum, como critérios para renovação ou extinção de convênios, formas de operacionalização da política de planejamento do uso e da expansão da rede escolar pública, entre outros assuntos relevantes para a articulação das duas esferas administrativas.

Ainda que não se tenham consolidado como procedimento sistemático, vale registrar as Reuniões-Forum efetuadas pelo colegiado de direção de SE-PE com os dirigentes da educação de um grupo de municípios em cujas administrações vinham sendo desenvolvidos projetos educacionais qualitativamente diferenciados na área de ensino, em especial, de alfabetização de crianças e de adultos<sup>9</sup>.

Durante todo um semestre, essas reuniões mensais constituíram um espaço de aprofundamento de questões político-educacionais mais amplas que respaldavam as novas relações então estabelecidas pela Secretaria da Educação com as municipalidades. No interior das mesmas, o debate, por exemplo, sobre *autonomia municipal* conduziu à sua compreensão para além da conformação jurídico-administrativa que necessariamente a envolve, situando-a enquanto "processo que passa pela articulação das forças políticas e pelo avanço das forças populares"<sup>10</sup>.

É sob essa ótica que se situa a ação supletiva da Secretaria no que se refere à oferta de educação básica no estado; ou seja, a ação supletiva do órgão estadual de educação deveria se materializar como ação indutora, substituindo, assim, a simples divisão de competências pelo "ênfase da aptidão dos municípios com relação ao encaminhamento da política educacional definida para o estado". Nessas circunstâncias, caberia à Secretaria "aplicar critérios e mecanismos indutores e até coercitivos, para os casos específicos nos quais esteja em jogo a garantia da consecução das diretrizes de política".

A integração estado/municípios, conforme encarada por essas Reuniões-Fóruns, se afirmava como necessária para assegurar que "as políticas setoriais, em quaisquer níveis e modalidades, fossem definidas ao nível das unidades federadas, sob a coordenação do estado e não diretamente pelo MEC/municípios".

Subjacente a tal postura estava o fortalecimento do sistema federativo, em contraposição ao extremo centralismo utilizado pela instância federal no encaminhamento

da política de educação no país, e também uma reação ao clientelismo do MEC em suas articulações com as municipalidades.

Foi sob esse balizamento que a Secretaria apoiou a incorporação da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação — UNDIME nas negociações com o MEC e o Banco Mundial em torno da proposta do estado para o Projeto Nordeste; também, mais adiante, dividiu com a União dos Dirigentes Municipais de Educação de Pernambuco — UDIMEPE a elaboração de critérios para utilização de recursos (irrisórios, é verdade) do MEC para os municípios: eram recursos a serem gastos a curtíssimo prazo, em função do quê sua transferência, por vez primeira e última, se faria através da secretaria nessa gestão<sup>11</sup>.

Ainda que explicitado de forma bastante sucinta, foi através do conjunto desses procedimentos que a Secretaria procurou dar um novo conteúdo às suas relações com os órgãos de educação municipais. Os limites político-financeiros e as pré-condições técnico-administrativas a esse padrão de atuação serão tratados em seguida.

## CRIANDO CONDIÇÕES PARA A UNIDADE DE AÇÃO

Conforme explicita o Plano Estadual de Educação 1988-1991 (Pernambuco, 1988b), a articulação das redes em torno do resgate da qualidade da educação pública e da universalização da educação básica contava com "condições institucionais e conjunturais favoráveis", pelo menos ao nível de Pernambuco, uma vez que havia determinação política de seu governo para conjugar competências, potencialidades e recursos humanos, materiais e financeiros com as demais esferas de poder.

Paralelamente à criação de canais de negociação política com as municipalidades, a Secretaria de Educação colocava também como imprescindíveis, para o projeto educacional, a unidade da proposta pedagógica no estado "em torno do domínio dos instrumentos básicos indispensáveis para o acesso ao conhecimento sistematizado — leitura, escrita e cálculo —, da reflexão crítica sobre a prática pedagógica em curso, do estímulo a uma postura ativa de professores e alunos frente ao conhecimento e à realidade", dimensões que deveriam "permear as decisões" quanto aos demais aspectos, sobretudo aqueles alusivos à organização da rede pública escolar, à questão docente e à cooperação quanto aos serviços básicos de manutenção e recuperação de prédios e equipamentos escolares (Pernambuco, 1988b, p.37).

9 Integravam o Grupo os titulares dos Municípios de Recife, Olinda, Moreno, Cabo, Igarassu, Itapissuma, Paudalho, Itambé, Catende, Caruaru e Água Preta.

10 Esta e as citações dos dois parágrafos seguintes foram retiradas da ata da reunião do dia 04/07/89, subscrita pelos dirigentes municipais de educação de Recife, Olinda, Moreno, Claro, Igarassu, Itapissuma, Paudalho, Itambé, Catende, Caruaru e Água Preta e pela Secretaria de Educação do Estado e Colegiado da Secretaria; a ata consta dos arquivos da Diretoria de Planejamento da SE-PE.

11 Diante do esgotamento do prazo do exercício financeiro, a transferência de recursos do MEC destinados aos municípios via Secretaria de Educação do Estado mostrou-se, tecnicamente, o caminho mais rápido.

Do ponto de vista técnico e administrativo, essa proposta impôs, de imediato, reorganizações ao nível interno da Secretaria, para eliminar estruturas paralelas como o DAEM (que foi extinto em setembro de 1987), ou para dar organicidade ao funcionamento de unidades, transferindo-as para o âmbito de outras estruturas: isso ocorreu com os Departamentos de Capacitação e de Recursos Tecnológicos, que passaram a integrar a Diretoria de Serviços Educacionais hoje Diretoria de Educação Escolar (DEE), a qual absorveu, inclusive, as funções de ensino voltadas para a rede municipal, anteriormente de responsabilidade de DAEM; e com os Centros de Desenvolvimento de Pessoal, que foram incorporados aos DEREs, deixando assim de funcionar como braços de uma política autônoma de capacitação de pessoal, inclusive para a rede municipal.

Com tais medidas, a Secretaria buscava imprimir unidade a sua própria ação, condição indispensável, por sua vez, para negociar com os órgãos de educação municipal um novo padrão de cooperação técnico-pedagógica fundada numa perspectiva de ação unitária.

De outra parte e em decorrência disso, colocava-se como inadiável a criação de competências ao nível dos DEREs, aos quais caberia exercer muitas das atribuições antes desenvolvidas pelo DAEM junto à rede municipal. Dessa forma e na perspectiva de superar a ação dualista histórica da Secretaria, equipes de ensino foram constituídas nos DEREs, mediante seleção interna de docentes da rede estadual, para apoiar a proposta pedagógica das duas redes públicas.

A descentralização das ações e a desconcentração de poder estimuladas pela nova gestão da Secretaria redefiniram as atribuições dos DEREs, ampliando-lhes as competências e dando-lhes maior autonomia. Essa autonomia abarcava, além da responsabilidade pela execução das propostas pedagógicas e administrativas da Secretaria, a coordenação do sistema estadual de educação no âmbito de suas jurisdições, incluindo, obviamente, a função de se articularem, prestarem assessoramento e manterem intercâmbio com os municípios<sup>12</sup>.

Apoiada num sistema de gestão colegiada, do qual os DEREs tomam parte ativa, a Secretaria passou a contar com informações qualitativas e com avaliações regulares acerca do trabalho exercido com os municípios, inclusive sobre o desempenho destes em relação aos acordos firmados, a partir do que foi possível redefinir critérios para celebrar ou extinguir convênios.

Convém destacar que, através desses instrumentos, a Secretaria procurou exercer uma ação reguladora junto às administrações municipais, no sentido de induzi-las a um padrão de gestão mais comprometido com o resgate da qualidade da educação pública. A transição, a seguir, de alguns dos critérios adotados a partir de 1988 para renovar o convênio do PRODERU, dá uma idéia do esforço realizado pela Secretaria para incitar as municipalidades a cumprirem as determinações legais no que diz respeito aos gastos em educação, a participarem da definição das políticas da área, a melhor remunerarem seus quadros docentes e a ampliarem o atendimento da população escolar:

“ — Os municípios que poderão ter convênio do PRODERU renovado são aqueles que tenham comprovado o cumprimento das obrigações legais referentes aos gastos



com Educação, em 1986 (aplicação de 20% do FPM e de 25% do RTM), que tenham enviado subsídios à elaboração do Plano Estadual de Educação 1988-1991 e que estejam com suas prestações de contas em dia, com referência a valores financeiros repassados por esta Secretaria;

— além disso, somente terão renovados os convênios aqueles municípios que se comprometam a oferecer remuneração para os professores, no âmbito do PRODERU, correspondente ao Salário de Referência...;

— o número de professores a ser beneficiado com o convênio será idêntico ao do exercício passado, recomendando-se aos municípios, para efeito de inclusão no convênio, a observância do efetivo exercício do magistério na zona rural, a habilitação para o magistério através do LOGOS II e a regência de classes não inferiores a 20 (vinte) alunos” (Ofício circular SE-PE nº 05, encaminhado aos prefeitos em 20/04/1988).

Analogamente ao que ocorreu com o PRODERU, os convênios de Cedência e de Salário-Aula<sup>13</sup> tiveram seus

12 Sobre as atribuições dos Departamentos Regionais de Educação — DEREs, consultar Pernambuco (1989b).

13 Através do Convênio de Cedência a Secretaria colocava professores à disposição das prefeituras para exercerem cargo de chefia. O Convênio Salário-Aula cedia professores para exercerem regência de classes na rede municipal.

critérios também revistos na perspectiva de expurgar procedimentos viciados que não colocavam limites à cessão de docentes da rede estadual às municipalidades, muitas vezes em detrimento do funcionamento regular das escolas do estado, movidos que eram tais convênios por questões particularistas.

Com os novos critérios<sup>14</sup>, a Secretaria recuperou ambos os convênios como instrumentos efetivos de cooperação mútua, destacando nos mesmos as funções de suplicência e de suprimento que teriam para a ampliação e melhoria do atendimento escolar das duas redes, pelo que a assinatura desses convênios implicava, necessariamente, em contrapartidas.

A regulamentação desses dois instrumentos e a sua observância possibilitou a diminuição de 52% das horas-aula cedidas e, simultaneamente, a ampliação da oferta de vagas na rede estadual, no curto período de 1987-1989.

Em alguns casos, a fixação de novos critérios para celebração de acordos não se mostrou suficiente enquanto instrumento capaz de reverter procedimentos paternalistas-clientelistas. Na verdade, estes se inscreviam na própria natureza dos programas desenvolvidos, tal como sucedia ao PRODERU, por exemplo, cujo objetivo de complementação salarial de professores municipais da zona rural, habilitados pelo LOGOS II, funcionava como poderoso mecanismo de "fabricação" de novos professores leigos e, por conseqüência, de manutenção do Programa LOGOS II, ambos propícios às acomodações políticas locais.

A extinção do PRODERU ao final do exercício de 1988, após ter sido avaliado pelos DEREs e por representação dos dirigentes municipais de educação, significou um passo importante para que prefeituras e docentes começassem a colocar na mesa de discussão a questão salarial<sup>15</sup> e, em alguns casos, também as formas de recrutamento e a situação funcional da categoria.

Ainda na perspectiva de criar condições para uma ação articulada e unitária das duas esferas de governo, cumpre assinalar, finalmente, o papel exercido pela Secretaria de Educação para o debate, junto aos órgãos municipais da área, acerca do uso social dos espaços públicos, conceito sobre o qual findou sendo erigida a política de expansão e melhoria da rede escolar conforme registrado no Plano Estadual: "A política de expansão e melhoria do atendimento escolar não se reduzirá [...] nem à mera construção de escolas, nem a uma organização burocrático-administrativa-institucional das redes, mas pelo contrário, se alicerçará na compreensão do uso social do espaço público, entendido como a integração articulada de prédios, equipamentos e espaços educativo-cultural-governamentais, configurando um padrão de atuação de atuação efetivamente comprometido com a democratização de ensino fundamental" (Pernambuco, 1988b, p.23).

Ainda que um forte componente utópico possa ser identificado no conteúdo dessa proposta, no sentido de que as determinações político-partidárias costumam se sobrepor às ações de corte político mais amplo, comprometidas com a efetivação de condições para o exercício da cidadania, a adesão das municipalidades (pelo menos de seus setores educacionais) à mesma manifestou-se, na prática, de formas variadas. A principal, cer-

tamente, foi no processo da Chamada da População Escolar, um levantamento da demanda escolar inicialmente restringido às zonas urbanas até 1989 e, no ano seguinte, com o apoio quase unânime das municipalidades, estendido às zonas rurais, incluindo dessa vez a demanda por alfabetização de adultos.

A articulação obtida com a grande maioria dos municípios credenciou o processo da Chamada Escolar como instrumento privilegiado para o aproveitamento adequado do parque escolar público, bem como para o planejamento orgânico de sua expansão, embora seja precoce falar em seu êxito completo, tanto pelos problemas técnicos identificados como pelas resistências políticas locais, acirradas por confrontos partidários entre prefeituras e direções de DEREs aos quais estava confiada a coordenação em nível regional.

De fato, aquele processo desencadeou, como desdobramento esperado, uma série de medidas em ambas as redes que conduziram à diminuição da capacidade ociosa em alguns locais, e da superutilização (turno intermediário) em outros, bem como a substituição de espaços inadequados, sendo que na sede de alguns municípios (Itapissuma, por exemplo) foi possível eliminar o déficit de atendimento.

A cessão mútua de salas e até de prédios escolares, o uso comum de alguns serviços (material didático audiovisual, Núcleo de Ensino de Línguas, entre outros), a divisão de responsabilidades com relação aos níveis de ensino propiciaram condições para ampliar a jornada escolar em 256 estabelecimentos, e também para elevar escolas de 1.<sup>a</sup> a 4.<sup>a</sup> até a 8.<sup>a</sup>, favorecendo a permanência no sistema de ensino de parcela significativa da população egressa da 4.<sup>a</sup> série do ensino fundamental (Tabela 1).

De um modo geral, o conjunto de procedimentos e mecanismos de que se valeu a Secretaria de Educação para balizar sua articulação com as municipalidades apontaram para a *pedagogização das relações políticas* entre as duas instâncias, postura aliás conseqüente com o discurso que utilizou desde o I Fórum Itinerante de Educação, realizado em 1987, no qual a política (a ser desenvolvida) junto aos municípios foi qualificada "como uma tentativa de se imprimir aos problemas educacionais de Pernambuco um tratamento acima de questões político-partidárias, devendo-se entender essa postura como um esforço para fortalecer a vida democrática do país,

14 Através do Convênio de Cedência, a Secretaria passou a ceder um professor para a direção do Órgão Municipal de Educação e um professor para a direção de uma escola municipal de 5.<sup>a</sup> a 8.<sup>a</sup> série da zona urbana. Em contrapartida, a prefeitura cedia serventes, merendeiras e vigias para as escolas estaduais.

O Convênio Salário-Aula tornou possível à Secretaria ceder professores com carga-horária de 200 horas para a regência de classes de 5.<sup>a</sup> a 8.<sup>a</sup> série da rede municipal, em locais onde não havia condições de instalação de escola estadual. Em contrapartida, o município passou a garantir o atendimento de um mínimo de 40 alunos por professor estadual de 200 horas cedido.

15 Segundo o Relatório das atividades desenvolvidas no ano de 1988, a Secretaria complementava o salário de 5.912 professores rurais de 125 municípios. Consta no Relatório que o efetivo foi reduzido, com relação ao ano anterior, pelas "dificuldades de obter adesão das prefeituras para o pagamento de salários de referência" aos professores (Pernambuco, 1989).

TABELA 1

**Distribuição do número de estabelecimentos e turmas da rede estadual funcionando em turno intermediário, segundo as regiões determinadas pela divisão administrativa da SE-PE Pernambuco, 1987-1990**

DIVISÃO ADMINISTRATIVA (DERE)	1987		1990	
	Nº DE ESCOLAS	Nº DE TURMAS	Nº DE ESCOLAS	Nº DE TURMAS
Total	543	3.871	287	2.008
Recife*	162	1.227	53	447
Grande Recife**	158	1.231	73	437
Mata Norte	10	51	18	121
Mata Centro	8	64	6	55
Mata Sul	13	81	10	64
Litoral Sul	12	55	12	56
Vale do Capibaribe	17	85	7	59
Agreste Centro Norte	26	212	19	158
Agreste Meridional	7	36	4	20
Sertão do Moxotó-Ipanema	29	190	1	8
Sertão do Pajeú	13	74	6	53
Sertão do Submédio S. Francisco	9	73	6	44
Sertão do Médio S. Francisco	36	242	34	256
Sertão Central	29	168	20	114
Sertão do Araripe	14	82	18	106

Fontes: Pernambuco, 1987, 1990.

\* Englobadas as escolas dos DEREs Recife Norte e Recife Sul.

\*\* Englobadas as escolas dos DEREs Metropolitano Norte e Metropolitano Sul.

como um esforço para superar as práticas clientelistas, responsáveis, em grande parte, pela situação deplorável em que se encontra[va] a educação no Estado".

Concluindo esse discurso, a Secretaria se colocava a favor de "uma municipalização gradual e diferenciada" da educação básica, mas alertava, em seguida, para que "no ímpeto de ser tomada como bandeira de desconcentração do poder", a municipalização não viesse a servir de pretexto para reaglutinar forças conservadoras superadas e ampliar as desigualdades existentes<sup>16</sup>.

## INCONCLUSÕES

As dificuldades que se apresentam à avaliação imediata das políticas governamentais residem, em grande parte, no fato de que seus desdobramentos nem sempre podem ser apreendidos a curto prazo. Isso é sobretudo válido para as áreas sociais onde, afora a possibilidade de serem obtidos dados objetivos, capazes de darem conta de algum nível do comportamento do real, as ações desencadeadas pelo poder público possuem dimensões políticas e ideológicas dificilmente flagradas de imediato.

Desse ponto de vista, as análises do tipo causa/efeito resultam quase sempre reducionistas e inócuas, inca-

pazes que são de abarcar a complexidade dos processos políticos-sociais desencadeados pela ação governamental, no contexto da dinâmica de suas relações com o conjunto da sociedade política e da sociedade civil.

Desde que demarquem seus limites, as análises parciais e necessariamente incompletas cumprem, no entanto, uma função importante que é a de ensejar o debate social, com o que se abrem caminhos para novas leituras da realidade.

Em que pese tratar-se de uma questão sobretudo de natureza política, como são as relações Secretaria de Educação/municípios, uma avaliação das propostas implementadas no período considerado — março de 1987 a março de 1990 — pode ser realizada tanto através de indicadores de qualidade, inscritos, por exemplo, em novas práticas políticas adotadas, como também através de parâmetros tradicionais, referidos ao atendimento escolar. Em ambos os casos, contudo, o conhecimento das condições objetivas existentes à época, sobretudo aquelas de caráter financeiro, coloca-se como um ponto fundamental, dado o poder limitador que as mesmas terminam por exercer com relação às ações programadas.

16 Discurso retirado diretamente da gravação do Fórum pela autora.

A este respeito, vale lembrar que a cooperação com a rede municipal de ensino amparou-se historicamente, até 1986, em recursos federais, não apenas aqueles carreados através dos Projetos Especiais aludidos (PROMUNICÍPIO, POLONORDESTE, EDURURAL, PROCANOR, PRODASEC, PRONASEC etc.), como de outros acordos internacionais — Convênio MEC/BIRD, de recursos orçamentários do próprio MEC, de recursos provenientes de superávit da arrecadação e da quota federal do salário-educação.

O exame da trajetória de tais recursos indica que seu repasse se dava, prioritariamente, através da esfera estadual que, dessa forma, se via fortalecida em suas articulações com os municípios, ao mesmo tempo em que ampliava as bases de sustentação do executivo federal, detentor não apenas dos recursos financeiros, em última instância, mas também delineador das políticas adotadas nas unidades federadas.

Nesse jogo político de sustentação recíproca esfera federal/esfera estadual, o uso dos recursos financeiros destinados à educação municipal fazia-se em proveito dos ganhos político-partidários, cimentando relações paternalistas de dependência que contrastavam com o discurso de modernização adotado tanto nos Projetos Especiais como nos próprios Planos Nacionais de Educação.

É ocioso dizer que, malgrado os vultosos recursos dispendidos no âmbito da cooperação técnica entre as três esferas de poder, o panorama da educação municipal no estado, em 1986, permanecia estruturalmente inalterado com relação ao início da década de 70, como de resto sucedeu à quase totalidade dos estados da federação, o que vem a denunciar, por si, o fracasso das formas como estavam sendo encaminhadas as políticas de educação no país.

A partir da nova correlação de forças políticas gerada com os resultados das eleições de 1986, identifica-se uma reorientação da política federal de educação voltada para os municípios: programas e projetos do MEC e de outras esferas federais passam a ser geridos diretamente junto aos municípios, através de estruturas regionalizadas, comandadas inclusive pelas forças políticas batidas naquelas eleições, na tentativa de criar um poder supra-estadual capaz de reaglutiná-las. Esse foi o caso, entre outros, da educação de adultos, via Fundação Educar; da educação pré-escolar, via programas de ação comunitária, através da Secretaria Especial de Ação Comunitária da Presidência da República e do Fundo de Desenvolvimento Comunitário do Banco do Brasil, além dos denominados Projetos Municipais e Intermunicipais, financiados com a quota federal do salário-educação, administrados diretamente pelo MEC através de suas delegacias regionais.

O governo federal agia, dessa forma, contrariamente à nova história que ia se escrevendo na maioria das unidades federadas, nas quais as políticas de educação passavam a ser pactuadas com as municipalidades, na tentativa de reverter a fragmentação de esforços e de criar uma unidade de ação em torno do resgate da escola pública.

No caso de Pernambuco, o acirramento das forças políticas nas eleições de 1986 não impediu que a quase totalidade dos municípios participasse da elaboração do Plano Estadual, num rico processo de debate que, com

certeza, gerou muitas expectativas, algumas delas até de continuidade do padrão paternalista de atendimento às reivindicações municipais, dado o tom conciliatório adotado pelo próprio governador<sup>17</sup>.

A falta de apoio da instância federal, entretanto, deixaria o financiamento do Plano Estadual às expensas quase unicamente da quota estadual do salário-educação e dos recursos do Tesouro do estado, conforme demonstrou Antunes (1990)<sup>18</sup>, com o agravante da articulação MEC/municípios favorecer o repasse de recursos direto aos últimos, sem qualquer conhecimento da administração estadual, inviabilizando o acompanhamento das ações educacionais desenvolvidas no conjunto do estado.

De outra parte, a precária situação em que se encontrava a maioria das escolas estaduais (cerca de 80% das existentes à época) e o número exagerado de unidades com turno intermediário de funcionamento (543 escolas) obrigou a Secretaria de Educação a dar prioridade à racionalização do uso de rede, à recuperação e reequipamento do parque escolar e à ampliação das escolas existentes em detrimento da criação de novos espaços, quer estaduais, quer municipais. Com isso acentuou-se o contraste com as políticas desenvolvidas pelas administrações anteriores, as quais, só com recursos de dois Projetos Especiais — POLONORDESTE e EDURURAL — puderam construir, com as municipalidades, mais de 280 escolas (cerca de 506 salas de aula), em apenas cinco anos (Tabela 2).

Esse constitui, aliás, um dado particularmente significativo para as análises que vierem a tomar como referência de desempenho da ação governamental o comportamento histórico das matrículas. De todo modo, e ainda que não haja interesse, neste momento, em enveredar por esse caminho, é oportuno passar em revista as estatísticas mais recentes para sacar, das mesmas, as tendências configuradas, a fim de imprimir um pouco mais de objetividade a estas inconclusões.

Tomando o comportamento da matrícula da rede pública como parâmetro inicial de comparação entre a ação educacional desenvolvida nos dois últimos governos, ou seja, entre o Governo Roberto Magalhães (1982-1986) e o Governo Arraes (1987-1990) tem-se que, no primeiro, houve um incremento de quase 260 mil matrículas em quatro anos, enquanto no segundo, o incremento foi da ordem de quase 200 mil matrículas. Calculando-se a média do aumento de matrículas, vemos que o primeiro abriu 64.967 matrículas a mais, por ano, enquanto o segundo, 65.993. Significa, em outras palavras, que o Governo Arraes, sem contar com apoio federal e, por isso mesmo, com dificuldades financeiras para operar a ex-

17 Em seu discurso de posse, Miguel Arraes afirmara que, apesar de ter sido eleito por um conjunto de partidos, seria governador de todos os pernambucanos.

18 A autora mostra que, em 1986, os recursos do MEC financiaram 58% das ações da Secretaria, enquanto o Tesouro do estado apenas 8%. Até 1989, a situação havia se invertido: os recursos do Tesouro estadual financiaram 43% das ações enquanto os do MEC representaram apenas 22%. Quanto ao salário-educação, a segunda maior fonte depois do Tesouro do estado, a autora lembra que "as legislações e normas federais que lhe vinham sendo aplicadas, a partir de sua criação, redundaram na diminuição das quotas destinadas ao ensino público em benefício do ensino privado".

TABELA 2

**Distribuição do número de escolas e de salas de aula construídas segundo os programas financiadores, por tipo de escola Pernambuco 1982-1986.**

TIPO DE ESCOLA	ESCOLAS			SALAS DE AULA		
	TOTAL	PROGRAMAS		TOTAL	PROGRAMAS	
		EDURURAL	POLONORDESTE		EDURURAL	POLONORDESTE
De 1 Sala	151	138	13	151	138	13
De 2 Salas	83	19	64	166	38	128
De 4 Salas	41	12	29	164	48	116
De 5 Salas	5	5	—	25	25	—
Total	280	174	106	506	249	257

Fontes: Brasil, 1988a.  
Pernambuco, 1986.

pansão da rede pública escolar, foi capaz de implementar, em apenas três anos de governo, uma quantidade nova de matrículas correspondentes a 76% do total logrado pela administração anterior, com um aumento médio ligeiramente superior (Tabelas 3 e 4).

Visto do ângulo da dependência administrativa das redes, constata-se que foi a esfera municipal a principal responsável pela ampliação da matrícula no triênio 1987-1989, com a oferta de mais de 124 mil vagas, o que representa uma média mais de três vezes superior à do governo anterior, justamente a época dos grandes investimentos realizados pelos Projetos Especiais (Tabela 3)

mas cujos resultados, aliás, foram postos em questão tanto por Oliveira (1987) quanto pelo próprio MEC (Brasil, 1988b), que detectaram níveis de ocupação inferiores à 52% nas escolas construídas por esses Projetos.

A leitura da reversão do comportamento histórico da rede municipal (só a partir de 1988 seus incrementos anuais de matrícula passaram a ser superiores aos da rede estadual, conforme se pode observar na Tabela 3), remete para a integração progressiva da maioria das administrações municipais a uma política educacional de cuja definição foram partícipes e, em conseqüência, pela qual se sentem co-responsáveis.

TABELA 3

**Distribuição e incremento anual do número de matrículas de pré-escola a 2º grau na rede pública de Pernambuco, por dependência administrativa 1982 a 1989**

ANO	MATRÍCULAS			INCREMENTO ANUAL		
	TOTAL	DEP. ADMINISTRATIVA		TOTAL	DEP. ADMINISTRATIVA	
		N	ESTADUAL		MUNICIPAL	ESTADUAL
1982	1.158.865	51	49			
1983	1.310.832	54	46	151.967	119.351	32.616
1984	1.352.287	55	45	41.455	32.172	9.283
1985	1.399.576	56	44	47.289	37.161	10.128
1986	1.418.734	57	43	19.158	20.441	-1.283
1987	1.468.568	57	43	49.834	38.850	10.984
1988	1.586.540	55	45	117.972	33.174	84.798
1989*	1.616.714	54	46	30.174	1.126	29.048

Fontes: Pernambuco, 1988a, 1989a  
Brasil, 1986.

\* Dados preliminares

TABELA 4

**Incremento do número de matrículas na rede pública de Pernambuco  
nos períodos 1982-1986 e 1987-1989, por dependência administrativa**

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	1982-1986		1987-1989*	
	TOTAL	MÉDIO ANUAL	TOTAL	MÉDIO ANUAL
Total	259.869	64.967	197.980	65.993
Rede Estadual	209.125	52.281	73.150	24.383
Rede Municipal	50.744	12.686	124.830	41.610

Fontes: Pernambuco, 1988a 1989a  
Brasil, 1986.

\*1989: dados preliminares

De fato, um maior comprometimento das municipalidades com a educação pública pode ser sentido nas mudanças que foram se operando no conteúdo de suas demandas, expressas nos marcos da cooperação técnica com a Secretaria de Educação. Nesse sentido, foi animador verificar que, ao lado da adesão manifesta dos órgãos municipais de educação às formas como estavam sendo implementadas, pela esfera estadual a partir de 1988, as políticas de pré-escolar e de alfabetização, al-

gumas medidas de caráter técnico-pedagógico, acionadas internamente pela Secretaria, também foram sendo incorporadas pelas administrações municipais, como é o caso, entre outras, da instituição da "educação de apoio", atividade que vem resgatando a dimensão pedagógica da supervisão escolar, da adoção de processos sistemáticos de capacitação docente em serviço ou da estruturação de equipes de ensino mediante seleção interna dos quadros.

TABELA 5

**Distribuição do número de matrículas da rede pública de Pernambuco,  
por grau de ensino, segundo a dependência administrativa  
1982 a 1989**

ANO	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA							
	ESTADUAL				MUNICIPAL			
	TOTAL N	PRÉ-ESC. %	1º GRAU %	2º GRAU %	TOTAL N	PRÉ-ESC. %	1º GRAU %	2º GRAU %
1982	594.803	6	87	7	564.062	4	92	3
1983	714.154	5	85	10	596.678	4	92	3
1984	746.326	4	86	9	605.961	5	92	3
1985	783.487	5	84	10	616.089	5	91	3
1986	803.928	6	83	11	614.806	9	88	3
1987	842.778	6	84	11	625.790	10	87	3
1988	875.952	5	84	11	710.588	11	86	3
1989*	877.078	4	85	11	739.636	12	85	3

Fontes: Pernambuco, 1988a 1989a  
Brasil, 1986

\*Dados preliminares

De outra parte, crescentes solicitações passaram a ser feitas à Secretaria para organização de concursos públicos objetivando o ingresso de docentes nas redes municipais, caminho esse que, por certo, contribuirá para o desatrelamento político-clientelista do setor educacional no estado e no país.

Ainda que tímidas e restritas a um pequeno número de municípios, essas medidas significam avanços históricos, se considerado o contexto sócio-cultural e político no qual foram encaminhadas. De todo modo, fica a certeza de que é possível tratar a educação pública com seriedade e de que algo de positivo vem sendo realizado nesse sentido.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ANTUNES, A.M.C. *O financiamento da educação pública estadual na gestão Arraes*. Recife, Secretaria de Educação de Pernambuco, 1990. mimeo.
- BARRETTO, E.S.S. A universalização do ensino fundamental e o papel dos municípios: contribuição à sua definição. *Revista da ANDE*. São Paulo, 9(16):20-4, 1990.
- BARRETTO, E.S.S. & ARELARO, L.R.G. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controversa. *Em Aberto*. Brasília, INEP/MEC 5(29):1-13, jan./mar. 1986.
- BRASIL. Ministério da Educação. CEDATE. Coordenação do Programa EDURURAL. *Espelho do cadastro das unidades escolares*. Brasília, 1988a.
- BRASIL. Ministério da Educação. Departamento de Ensino Supletivo. *Projeto Logos II*. Brasília, 1975.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Básico. *Relatório final do EDURURAL/NE*. Brasília, 1988b.
- BRASIL. Ministério da Educação. SEEC. *Relatório de saída 1983-1986*. Brasília, 1986.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Geral. *III Plano setorial de educação, cultura e esporte — 1980/1985*. Brasília, 1982.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de 1º e 2º Graus. *O Projeto Logos II*. Brasília, 1981.
- EDITORIAL. *Revista Educação Municipal*. São Paulo, 3(6) jun. 1990.
- HAGUETTE, A. Da municipalização à ação federativa coordenada. *Em Aberto*. Brasília, INEP/MEC, 8(44):23-30, out./dez. 1989.
- MELLO, G.N. A municipalização e a questão do papel do Estado na sociedade brasileira. *Revista da ANDE*. São Paulo, 9(16):5-9, 1990.
- \_\_\_\_\_. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino. *Em Aberto*. Brasília, INEP/MEC, 5(29) jan./mar. 1986.
- NEVES, L.M.W. & OLIVEIRA, M.G.C. *Planejamento educacional e clientelismo político no Nordeste: relatório de pesquisa*. Recife, INEP/MEC; UFPE, 1987.
- NEVES, L.M.W. et al. Estado e planejamento educacional no Brasil: a formação do planejador. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas (51):55-63, nov. 1984.
- OLIVEIRA, M.G.C. Condições para a municipalização de educação básica. *Revista da ANDE*. São Paulo, 9(16):37-9, 1990.
- \_\_\_\_\_. Universalização do ensino básico com qualidade: um direito social. *Em Aberto*. Brasília, INEP/MEC, 7(39):17-23, jul./set. 1988.
- PAIVA, V. & PAIVA, C. A questão da municipalização do ensino. *Em Aberto*. Brasília, INEP/MEC, 5(29):15-29, jan./mar. 1986.
- PALMA FILHO, J.C. A questão da municipalização do ensino na Constituição Federal de 1988. *Revista da ANDE*. São Paulo, 9(16):32-6, 1990.
- PERNAMBUCO. Secretaria de Educação. Departamento de Informações Educacionais. *Projeto das estatísticas contínuas*. Recife, 1988a.
- \_\_\_\_\_. *Projeto de processamento emergencial de informações educacionais*. Recife, 1989a.
- PERNAMBUCO. Secretaria de Educação. Diretoria de Coordenação Escolar. *Informativo gerencial*. Recife, 1990.
- PERNAMBUCO. Secretaria de Educação. Diretoria Executiva. *Informativo gerencial*. Recife, 1987.
- PERNAMBUCO. Secretaria de Educação. *Plano Estadual de Educação: 1988/1991*. Recife, 1988b.
- \_\_\_\_\_. *Regulamento da Secretaria de Educação*. Recife, 1989b.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de atividades desenvolvidas no ano de 1988*. Recife, 1989c.
- PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento. *PRO-RURAL: relatório de finalização do componente educação do PDRI Agreste Setentrional*. Recife, 1986.
- POMPÍLIO, A.D. & MACHADO, M. *Trajatória do processo de cooperação técnica e financeira entre estado e município no período de 1958-1987*. Recife, Secretaria de Educação de Pernambuco, 1987. mimeo.
- SCHEIBEL, M.F. & CARNEVALE, R.M.S. Municipalização: por que tantas divergências? *Revista Educação Municipal*. São Paulo, 1(2):116-21, set. 1988.



re ra re ri ru  
de da de di do du