

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Jacqueline Nunes Araújo

O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO
FUNDAMENTAL EM ITAPETINGA-BA

Campinas

2008

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

O Processo de Municipalização do Ensino Fundamental em Itapetinga-BA

Autor: Jacqueline Nunes Araújo Brito
Orientador: Prof. Dr. Pedro Ganzeli

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Jacqueline Nunes Araújo Brito e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 26/02/2008

Assinatura: _____



Orientador

COMISSÃO JULGADORA:



**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

Brito, Jacqueline Nunes Araújo.
B777p O processo de municipalização do ensino fundamental em Itapetinga-BA /
Jacqueline Nunes Araújo Brito. -- Campinas, SP: [s.n.], 2008.

Orientador : Pedro Ganzelli.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade
de Educação.

1. Municipalização – Ensino de primeiro grau. 2. Ensino Fundamental. 3.
Descentralização. 4. Municípios - Bahia – Educação. I. Ganzelli, Pedro. II.
Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

07-645/BFE

Título em inglês: Municipalization process of elementary teaching in Itapetinga - BA

Keywords: Municipalization of elementary teaching ; Primary education ; Decentralization ; Municipalities - Bahia-
Education

Área de concentração: Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

Titulação: Mestre em Educação

Banca examinadora: Prof. Dr. Pedro Ganzelli (Orientador)
Prof. Dr. Cleiton de Oliveira
Prof. Dr. Zacarias Pereira Borges
Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar

Data da defesa: 26/02/2008

Programa de pós-graduação : Educação

e-mail : jacquenunes@yahoo.com.br

Ao meu pai e minha mãe, pelo exemplo de luta e dedicação. Presença marcante na minha existência. Para Pedro Gabriel – pedaço de mim – motivo maior da minha luta.

AGRADECIMENTOS

À luz e inspiração de Deus.

Ao professor Pedro Ganzeli, meu orientador e primeiro leitor, por sua compreensão, paciência e pelo exercício do “diálogo às vezes silencioso” que foram decisivos para superar as dificuldades do processo de construção do conhecimento conduzindo ao compartilhamento das idéias aqui propostas para elaboração desse trabalho.

Aos colegas do LAGE pela acolhida amável e contribuição com as discussões sobre Gestão e Política.

Aos funcionários e professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNICAMP em especial prof. Zacarias, Luís Aguilar, Eloísa Hofling, pelo compromisso e competência no exercício da profissão e pela oportunidade de aprofundar as reflexões na nossa área de atuação.

Aos profissionais de ensino do município pesquisado em especial a Secretaria Municipal de Educação, Geraldo e Ildete, pelo acolhimento e pela concessão solícita das entrevistas e dos documentos.

À UESB, pela minha liberação o que tornou possível a realização desse mestrado e aos colegas em especial Carol, Isabel, Kergi, Naly e Salete pelo apoio nos momentos precisos.

À Prof. Ms. Daisy Laraine, colega-amiga solidária com quem tenho alegria de compartilhar a vida acadêmica, obrigado pela amizade.

Aos amigos de terras distante em especial Geruza, Lavínia, Selene e Paulinho obrigado pelas longas conversas, pelo convívio que sempre me fez tão bem.

À Karine, Katinha, Érica, Eris, Severino e Adalberto pela presença e incentivo; por fazerem, à sua maneira, parte da minha história.

À Cristiane, Jean e Pró Maria pela presteza às informações solicitadas.

Aos professores da Banca de Qualificação, e defesa respectivamente pela valiosa contribuição com suas críticas construtivas.

Ao Guto, companheiro sempre presente.

À escola pública, tão importante para as pessoas oriundas das classes populares, principalmente aquelas que estão no interior desse imenso país, sem recursos para custear sua educação. Sou fruto da escola pública – da educação fundamental ao mestrado- lutarei por ela partilhando o conhecimento que ela mesma me proporcionou. Na esperança de um país com menos desigualdade e mais justiça.

RESUMO

Este trabalho analisa o processo de municipalização do Ensino Fundamental em Itapetinga-BA, no período de 1997 a 2004. Buscou-se compreender este processo como uma estratégia de descentralização presente no Estado da Bahia e que fez parte de uma política delineada pelo Programa de Reforma do Aparelho do Estado nas políticas para a educação nos anos noventa. Esta pesquisa buscou a partir dos antecedentes históricos e da concepção posta nos documentos oficiais, entender a discussão sobre as políticas públicas educacionais, visto que o caráter da descentralização/municipalização implementada no Brasil no período (1990) levou à transferência de responsabilidades aos estados e municípios, destacadamente com a Emenda Constitucional 14, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 e a lei 9.424/96, que instituiu o FUNDEF, alterando as relações federativas, redistribuindo atribuições e recursos entre os entes federados. Na análise dos dados observou-se a articulação entre Estado e o Município na gestão da educação, presente no processo de municipalização e as suas implicações institucionais nas unidades escolares municipalizadas. A partir das orientações da Secretaria Estadual de Educação e Cultura do Estado da Bahia, constatamos a materialização das principais mudanças ocorridas na organização do ensino a partir do processo de municipalização. Após as análises, verificamos que, apesar de alguns avanços descentralizadores enquanto caminhos que assegure poderes e recursos aos órgãos mais próximo da população, em especial aos municípios, ainda pudemos observar a existência de aspectos centralizadores na política e administração municipal.

Palavras-chave: Municipalização do Ensino Fundamental – Descentralização – Educação Municipal.

ABSTRACT

This work analyzes the municipalization process of the Fundamental Teaching in Itapetinga - BA, in the period from 1997 to 2004. It tried to understand this process as a decentralization strategy present in the State of Bahia and which made part of some politics delineated by the State Device Reform Program in the politics for education in the nineties. This research sought, from the historical antecedents and the conception put in the official documents, understand the discussion about public education politics, seen that the decentralization/municipalization character implemented in Brazil, at the time (1990) led to the transfer of responsibilities to the state and municipal districts, noticeably with the 14th Constitutional Amendment, the Law of Guidelines and Bases of National Education #9.394/96 and the FUNDEF Law #9424/96 changing the federated relations, redistributing attributions and resources among the federated entities. Altogether, these measures adopted a financial and administrative decentralization perspective, stimulating the consolidation of a municipalizing tendency. In the data analysis, articulation was observed between the State and the Municipal district in the educational administration, present in the municipalization process and its institutional implications in the municipalized school units. Starting from SEC-BA's orientations, we verify the materialization of the main changes that occurred in the teaching organization after the municipalization process. After the analyses, it was verified that, despite some decentralizing advances as a way to assure power and resources to the nearest organs of the population, especially the municipal districts, it could still be observed the existence of centralizing aspects in politics and in the municipal administration.

Key words: Municipalization of the Fundamental Teaching - Decentralization - Municipal Education.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL:	América Latina.
APLB:	Associação de Professores Licenciados da Bahia.
BID:	Banco Interamericano de Desenvolvimento.
BIRD:	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM:	Banco Mundial.
CEE:	Conselho Estadual de Educação.
CF:	Constituição Federal.
CACS do FUNDEF	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.
CME:	Conselho Municipal de Educação.
CNE:	Conselho Nacional de Educação.
CNTE:	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.
DIREC:	Diretoria Regional de Educação.
EC:	Emenda Constitucional.
FMI:	Fundo Monetário Internacional.
FNDE:	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF:	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IDH:	Índice de Desenvolvimento Humano.
LDB:	Lei de Diretrizes e Bases.
LOM:	Lei Orgânica do Município.
LRF:	Lei de Responsabilidade Fiscal.
MARE:	Ministério da Administração e Reforma do Estado.
MDE:	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.
MEC:	Ministério de Educação.

ONGs:	Organizações Não-Governamentais.
ONU:	Organização das Nações Unidas.
OS:	Organizações Sociais.
PCNs:	Parâmetros Curriculares Nacionais.
PCRM:	Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.
PDE:	Plano de Desenvolvimento Escolar.
PDDE:	Programa Dinheiro Direto da Escola.
PFL:	Partido da Frente Liberal.
PIB:	Produto Interno Bruto.
PMDB:	Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PMDE:	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.
PME:	Plano Municipal de Educação.
PND:	Plano Nacional de Desenvolvimento.
PNE:	Plano Nacional de Educação.
PNLD:	Programa Nacional do Livro Didático.
PNUD:	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano.
PRN:	Partido da Reconstrução Nacional.
PSB-SP:	Partido Social Democrático – São Paulo.
PSDB:	Partido da Social Democracia Brasileira.
RMS:	Região Metropolitana de Salvador.
SAEB:	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.
SEC/BA:	Secretaria de Educação e Cultura do Estado da Bahia.
SEE/BA:	Sistema Estadual de Ensino da Bahia.
SEFAZ:	Secretaria da Fazenda
SEI:	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.
SME:	Sistema Municipal de Ensino.
SUPAM:	Superintendência de Articulação Estado-Município.

SUPAV: Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional.

TCM: Tribunal de Contas do Município

UNDIME: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da Matrícula Inicial do Ensino Fundamental por Dependência Administrativa, Bahia 1997/2004.....	95
Gráfico 2 – Docentes Cedidos ao Município.....	117
Gráfico 3 – Taxa de Evolução das Aplicações na MDE, Ensino Fundamental e remuneração de Professores 1997/2004.....	128
Gráfico 4 – Evolução da Participação do FUNDEF nas Transferências do Município de Itapetinga-BA.....	129
Gráfico 5 – Participação das Receitas Próprias e de Transferências na Receita orçamentária do Município de Itapetinga-BA 1997/2004.....	129
Gráfico 6 – Repasse de Recursos do Governo Federal às Escolas Municipalizadas, em Itapetinga-Ba. No período de 1997 – 2004 (R\$).....	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Matrícula Inicial no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa, Bahia – 1997/2004.....	94
Tabela 02 – População, Área, Densidade Demográfica de Urbanização dos Municípios de Itapetinga, Sudoeste da Bahia e do Estado da Bahia – 2000.....	97
Tabela 03 – Taxa de Escolarização, Itapetinga Bahia – 1997/2000	98
Tabela 04 – Número de Escolas que Ofertam o Ensino Fundamental de 1ª à 4ª série por Dependência Administrativa e Localização, Itapetinga 1997/2004.....	105
Tabela 05 – Matrícula Inicial no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa, Itapetinga -Ba 1997/2004.....	106
Tabela 06 – Demonstrativo adesão à Municipalização – 2004	116
Tabela 07 – Movimentação da Cessão dos Docentes na Municipalização do Ensino Fundamental em Itapetinga-Ba	118
Tabela 08 – Docentes em Exercício no Ensino Fundamental por Grau de Formação, nas Escolas Municipalizadas, Itapetinga – BA 2004	122
Tabela 09 – Percentual das Despesas por Função do Município de Itapetinga-BA 1997/2004	124
Tabela 10 – Despesas com MDE, Ensino Fundamental e Remuneração dos professores, Itapetinga-BA 1997/2004.....	127
Tabela 11 – Recursos e Matrículas para Financiamento da Educação – Rede Municipal de Itapetinga-BA 1997/2004.....	130
Tabela 12 – Repasse de Recursos do Governo Federal às Escolas Municipalizadas de Itapetinga-BA, no Período de 1997/2004.....	132
Tabela 13 – Número de Matrícula da Escola Clodoaldo Costa 1997/2004.....	137
Tabela 14 – Número de Matrícula da Escola Dona Lúcia 1997/2004.....	140
Tabela 15 – Número de Matrícula da Escola Dona Maria 1997/2004	142
Tabela 16 – Número de Matrícula da Escola Rui Barbosa 1997/2004.....	145
Tabela 17 – Evolução das Matrículas do Ensino Fundamental nas Escolas Municipalizadas no Município de Itapetinga-1997/2007	146

LISTA DE IMAGENS

Fotografia 01 – Escola Dr. Clodoaldo de Oliveira Costa	136
Fotografia 02 – Escola Municipal Dona Lúcia.....	139
Fotografia 04 – Escola Municipal Dona Maria	141
Fotografia 05 – Escola Municipal Rui Barbosa.....	144

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAMINHO METODOLÓGICO E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA	09
 CAPÍTULO I	
1 - Neoliberalismo e a Reforma do Estado	17
1.1 - A Ideologia Neoliberal e a Educação.....	18
1.2 - O Neoliberalismo, o Estado Mínimo e seus impactos na educação via descentralização.....	22
1.3 - Princípios norteadores da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro nos anos de 1990	38
1.3.1 - Situando a Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro	42
 CAPÍTULO II	
2. Descentralização da Educação no Brasil.....	57
2.1 - Histórico da Descentralização: a Educação Brasileira.....	57
2.1.1 - Antecedentes Históricos da Descentralização via Municipalização da Educação no Brasil	58
2.2 - A Concepção de Descentralização nos Documentos Oficiais da Educação Nacional.....	73
2.3 - As Transformações na relação Estado e Município.....	83
 CAPÍTULO III	
3 - Aspectos Legais, Políticos e Institucionais da Municipalização do Ensino Fundamental em Itapetinga-Bahia	87
3.1 - A política de municipalização do ensino no Estado da Bahia	87
3.2 - Aspectos gerais do município de Itapetinga	96
3.3 - História recente da educação municipal em Itapetinga.....	102
3.4 - Aspectos da municipalização do ensino fundamental no atendimento educacional em Itapetinga	105
3.5 - A municipalização do ensino: aspectos legais, políticos e institucionais	107

3.6 - Municipalização: capacidade/autonomia nos aspectos políticos e institucionais	111
3.7 - Municipalização: transferência, adesão e cessão dos docentes	115
3.8 - Aspectos da gestão financeira do município de Itapetinga: financiamento da educação municipal	123
3.9 - Histórico das escolas municipalizadas.....	135
3.9.1 - Escola Municipal Dr. Clodoaldo de Oliveira Costa.....	136
3.9.2 - Escola Municipal D. Lúcia Andrade	139
3.9.3 - Escola Municipal D. Maria Sales Pizzane	141
3.9.4 - Escola Municipal Rui Barbosa.....	143
Considerações Finais	149
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	153
APÊNDICE	165

INTRODUÇÃO

Existe em muita gente, penso eu, um desejo semelhante de não ter de começar, um desejo de se encontrar, logo de entrada, do outro lado do discurso, sem ter de considerar do exterior o que ela poderia ter de singular, de terrível, talvez de maléfico. A essa aspiração tão comum, a instituição responde de modo irônico; pois que torna os começos solenes, cerca-os de um círculo de atenção e de silêncio e lhes impõe forma ritualizada, como para sinalizá-las à distância. (FOUCAULT, 1999, p.6-7).

Começar, no sentido proposto por Foucault, é uma iniciativa de fato complicada. O início de uma pesquisa, assim como a sua sistematização, traz, ao longo do caminho, algumas dificuldades. Nesta reflexão evoco Bourdieu (1989), que nos diz: nada é mais universal e universalizável do que as dificuldades. Partindo do olhar dessas dificuldades, é que procuramos analisar as políticas no âmbito educacional em especial a implementação da municipalização como via de descentralização.

Desde a época imperial, vem se fazendo presente nas discussões políticas e nos textos legislativos relacionados à municipalização e descentralização do ensino, como parte da evolução do sistema educacional brasileiro. A lei imperial de 1827 regulava a criação de escolas. No seu art. 1º, consta que, em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haveria as escolas de primeiras letras que fossem necessárias. Segundo Oliveira (2005), a Lei de 1º de outubro de 1828, que criou as Câmaras Municipais em cada cidade e vila do Império, foi considerada como o primeiro instrumento da descentralização. *A Lei de 1828 tratou dos mais diversos assuntos como descentralização do ensino, remuneração dos professores e mestras, ensino mútuo, currículo mínimo, admissão de professores e escolas das meninas* (MARTINS, 2001, p. 68).

Apesar de sabermos que a problemática da educação municipal no Brasil não é um tema novo, a nossa pesquisa procurou focar os anos de 1990, especialmente o período pós-emenda 14/96, por entendermos que nesse período ocorreram mudanças no panorama da área de financiamento e gestão da educação em âmbito nacional.

A temática da municipalização está presente nos novos parâmetros políticos-institucionais e legais, que configuram as políticas e as reformas educacionais brasileiras, a partir de 1995, pois envolvem propostas de mudanças nas formas de gestão e financiamento da educação, já preconizados no novo paradigma de gestão pública e de Reforma do Estado. Tais

mudanças, em decorrência da crise do capital, vêm procurando recompor suas bases de acumulação, pois a lógica do capitalismo é produzir para acumular, concentrar, e centralizar capital. À medida que o capital almeja recompor as suas bases de acumulação, ingressa num processo de reestruturação capitalista, que funciona não só como um modo de produzir, mas de organizar a sociedade, nos lembra Oliveira (2002).

No plano estrutural, sob a égide do Estado Neoliberal, o capitalismo recompõe-se e intensifica o seu domínio mundial, pois tem a seu favor os avanços da ciência e da tecnologia que possibilitam a acumulação a um ritmo mais acelerado. Conjuntamente a essa expansão global e reestruturação capitalista com o advento das inovações tecnológicas, assiste-se ao agravamento das desigualdades sociais, paralelo a uma maior concentração de riquezas. Configura-se um dismantelamento das políticas sociais, dado o crescente número de pessoas, grupos, e nações excluídos da riqueza socialmente produzida, pois, no modelo de Estado Neoliberal, o que a globalização produz é:

No plano econômico, a globalização do mercado produz uma concentração de capital e de riqueza sem precedentes e ao mesmo tempo, desertos econômicos dentro de certas regiões e nações do mundo. O resultado concreto é a desventura para milhões de seres humanos que já não contam como força de trabalho e nem como consumidores. O mercado globalizado se locupleta com um terço de trabalhadores e de consumidores. Os outros dois terços ficam jogados à sorte ou ao desespero. Sem uma esfera pública que garanta os elementares direitos, não há futuro para as maiorias. (FRIGOTTO, 1996, p.86).

Não se pode negar que esse ajuste na estrutura gerada pelo novo modelo de produção se faz sentir em todos os setores da vida de um país, principalmente daqueles denominados periféricos, ou em desenvolvimento, conforme preferem alguns, como no caso de Brasil. A crise fiscal que vem servindo de justificativa ao neoliberalismo para os cortes orçamentários nas rubricas sociais do Estado, tem afetado os sistemas educacionais, por ser a educação uma política social, inserida nas políticas públicas do Estado.

A globalização da economia movida pelo ideário neoliberalista, apontou no cenário brasileiro, a partir do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992)¹ filiado ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN) e apresentou sua expressão máxima de materialização no governo

¹ O tempo do governo Collor foi abreviado pelo seu *impeachment*, apesar de divulgadas propostas de Reforma do Estado e descentralização com a finalidade de modernização da gestão pública pouca coisa aconteceu. Conforme nos disse Vieira (2000, apud OLIVEIRA, 2005, p.60) “um governo em termos de Educação, caracterizado por muito discurso e pouca ação”.

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira,(PSDB) implicou no aprofundamento do sofrimento e da exclusão social.

Estamos no meio de uma época em que vemos aumentar à nossa volta o perímetro e o espaço de destruição, da exclusão e da privatização, de exploração do outro e da terra, em que as possibilidades do gozo, de desfrute, de fruição de prazeres e alegrias da vida e do mundo se vêem intensamente ampliadas para uma parcela da humanidade, ao mesmo tempo em que se fecham definitivamente para os outros. (SILVA, 1996 *apud* FERREIRA, 2001 p.133):

Depreende-se assim que convivemos com as imposições de políticas de reestruturação neoliberal, no âmbito educacional, tais como: abertura e privatização da economia, eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, equilíbrio orçamentário, sobretudo, mediante a redução dos gastos públicos com a intenção de adequá-las aos novos requisitos do mundo globalizado.

Diante desse novo modelo, toma vulto a defesa do livre mercado, da privatização, da desregulamentação, da flexibilização, da eficiência na gestão de gastos públicos. Como já dito anteriormente, só para reafirmar, a posição do Estado é: de redefinição do seu papel, minimizando seu campo de atuação nas áreas de saúde, de educação, de cultura e na área trabalhista, transferindo-as para o âmbito não-estatal. A descentralização da educação é apresentada pelos discursos oficiais - nacional e internacional, como uma tendência de modernização dos sistemas educativos mundiais nas suas estruturas e nos elementos de controle, escamoteando-se a tentativa subjacente a essa proposta: a minimização da presença do aparato estatal com as questões de ordem pública.

Tal observação vem confirmar, a existência de uma pressão para a área educacional, pois, foi convocada a reorganizar-se. Isso porque a política educacional, a despeito de não se constituir como mera determinação das mudanças que vêm ocorrendo na redefinição do papel do Estado foi parte integrante desse processo.

Com essa compreensão teórico-contextual, o presente trabalho trata da modalidade descentralização/municipalização² do ensino entre os níveis de governo numa perspectiva que,

² Para Casassus (1990, p. 14-15), a descentralização pode ser efetivada por três modalidades: *nucleação*, *regionalização* e *municipalização*. A *nucleação* emergiu da necessidade de agrupar as escolas isoladas em torno de um centro coordenador de troca de experiências; a *regionalização* implica na transferência de funções de alguns órgãos centrais e unidades administrativas regionais; e a *municipalização*, consiste na transferência das responsabilidades para com a oferta do ensino básico para os municípios. Essa é a modalidade que nos interessa neste estudo tendo em vista a legislação educacional de 1996.

além do nível estadual de educação que procurou transferir atribuições e incumbências para o município, assumiu uma política para gestão da educação que privilegiou a racionalidade administrativa como estratégia de contenção do gasto público.

Observamos que no Brasil, como em muitos países do mundo, em particular da América Latina, os governos nacionais por adotar uma pauta de reforma do Estado, enfatizam a necessidade de contenção dos gastos públicos, através da privatização da descentralização e da focalização. Estes são os princípios estruturantes da agenda de reformas de programas sociais recomendados pelos neoliberais aos países latino-americanos em processo de ajuste econômico. Reafirmando esta idéia Draibe (1993) nos diz que:

A descentralização é concebida como um modo de argumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão. Argumenta-se ainda que, com a descentralização, aumentam as possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos e dos não governamentais, para o financiamento das atividades sociais. Enfim, amplia-se a utilização de formas alternativas de produção e operação dos serviços, mais facilmente organizadas nas esferas municipais (apud ISSUANI, 1994, p. 7-8).

As políticas de descentralização/municipalização presentes nas discussões que permeiam a lógica neoliberal fazem parte de uma ampla reorganização política, econômica, social e ideológica da Reforma do Estado, o qual assume um caráter centralista, enxuto e gerencial (SGUISSARDI e SILVA Jr., 2003). Essa reorganização está baseada nos pressupostos do neoliberalismo, assumindo propostas para redefinir as políticas públicas, nas quais a educação está inserida. No contexto dos anos de 1990, a municipalização do ensino ganha ênfase e concretiza-se como proposta de descentralização/racionalização dos gastos públicos, seguindo o novo paradigma de gestão pública e de Reforma de Estado.

As mudanças na política educacional brasileira, sobretudo a partir dos anos de 1990, têm imprimido um papel significativo às instâncias municipais, quando princípios como os de descentralização/municipalização, da democratização, e autonomia têm justificado novos arranjos no reordenamento das estruturas e funcionamento dos sistemas de ensino e conseqüentemente, na gestão da educação. Estudar as políticas educacionais a partir deste período significa entender os processos de redistribuição das responsabilidades das esferas de poder no que concerne à oferta dos serviços educacionais; analisar o processo de municipalização, ou seja, o processo de transferência de uma esfera de poder para outra, neste caso da estadual para a municipal, significa, também, atentar para os mecanismos de descentralização presente nesse processo.

Ao refletirmos sobre o processo da municipalização do ensino fundamental ocorrido na gestão do prefeito José Otávio (1997 a 2004) no município de Itapetinga-Ba, não podemos perder de vista, algumas mudanças ocorridas nesse período, como: a discussão para a implementação do Sistema Municipal de Educação, implantação de um Conselho Municipal de Educação, e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, participação no regime de colaboração, em que se adotou uma forma de ajuda mútua do Município junto aos Estados e a União; elaboração do Plano Municipal de Educação; nas escolas municipalizadas a movimentação no quadro de funcionários, as orientações advindas da Secretaria Municipal de Educação, entre outros. Diante disso, não devemos prescindir das interações que a municipalização das escolas possui com essas novas designações e também com a instância de poder, em especial aquelas que elaboram e definem a política educacional.

Neste sentido, uma municipalização que se pretenda adotar mecanismos descentralizadores pressupõe decisões compartilhada entre os membros participantes desse processo, com possibilidades à construção do exercício democrático e a autonomia para os profissionais da educação, uma vez que trabalhar na execução de algumas políticas construídas de antemão é um desafio administrativo, pedagógico e sobretudo, político, entendendo política segundo Majone (1996), não só como uma decisão é antes de tudo um conjunto de ações.

Para analisarmos os efeitos das políticas denominadas descentralizadoras, mais especificamente, a implementação da municipalização do ensino fundamental como via de descentralização (objeto do nosso estudo), necessitamos primeiramente entender o processo da municipalização, que conforme Oliveira (2005) consiste na administração da educação pelo poder público municipal em regime de colaboração com o Estado e a União, com vistas à universalização do acesso, permanência e conclusão a uma educação básica de qualidade. E posteriormente ter uma melhor compreensão em quais aspectos a municipalização pode ser considerada uma política descentralizadora.

No capítulo da Constituição Federal que trata da Educação, fica claro uma proposta de compartilhamento do poder e da autonomia relativa entre os entes federados, que expressa em seu ordenamento jurídico, e que define a forma federativa (26 Estados, 01 Distrito Federal e mais de 5.500 Municípios) com o recorte de uma concepção tipicamente cooperativa (CURY, 2000).

Para efeito dessa pesquisa, faz-se necessário explicar qual a concepção de autonomia utilizada nesse trabalho, uma vez que entendemos como a capacidade de planejar e implementar um projeto educacional próprio, que pressupõe a partilha das decisões entre todos os envolvidos, levando em conta o aspecto relacional, bem como, a noção de um sistema educacional.

Referindo-se ao ensino fundamental, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu dentre outros princípios, ser este nível obrigatório e gratuito (Art.208, inciso I), a organização do regime de colaboração entre os entes federados para um bom funcionamento dos sistemas de ensino (Art.211, §1º, §2º), e prioritário para efeito de distribuição de recursos (Art.212, § 3º). No (Art. 30, inciso VI) destaca que compete aos municípios manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental.

Não se pode esquecer que a Constituição Federal de 1988 possibilitou aos municípios criarem seus próprios sistemas de ensino, atribuindo aos mesmos, autonomia relativa na formulação de políticas educacionais para alguns níveis de ensino como: Educação Infantil e Ensino Fundamental, uma vez que, até então, a esfera municipal detinha, apenas, sistema administrativo.

Como visto, pelo menos, no âmbito das leis, tanto a Constituição Federal de uma forma mais geral, quanto a LDB nº. 9.394/96, com definições mais específicas no âmbito de competências para a instituição de seus próprios sistemas de ensino, apontam caminhos que são facultados aos municípios o direito de emitir normas e de estabelecer políticas, sinalizando com isto a implantação do Regime de Colaboração entre os entes federados (União, Estados e Municípios).

De modo geral, a descentralização promovida a partir dos anos de 1990, configurou-se na forma de municipalização do ensino, favorecida pela Constituição Federal, pela Emenda Constitucional 14/96, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério-FUNDEF, além da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394/96 e da Lei nº. 9.424/96 que regulamentou o FUNDEF.

As mudanças na legislação educacional brasileira referente ao financiamento do ensino representam um forte estímulo à municipalização do ensino fundamental. Neste sentido, o Estado da Bahia, em 1998, por meio do Inter-Redes, instituiu o Programa Ação de Parceria Estado e Município, com o Decreto nº 7.245/98. Segundo dados da Secretaria Estadual de Educação, na

primeira fase³ de municipalização do programa, foram firmados convênios com 350 municípios, transferindo 300.252 alunos do ensino fundamental da rede estadual de ensino para as respectivas redes municipais. Já na segunda fase, foram firmados convênios com 111 municípios, transferindo 126.566 alunos do mesmo nível de ensino para essas redes (SEE-BA, 2004).

De maneira geral, as políticas de descentralização/municipalização têm fundamentando novos arranjos fiscais, financeiros e gerenciais que proporcionam a redistribuição das funções de prover a educação básica, entre as diferentes esferas de governo, nem sempre respeitando um financiamento favorável à garantia do direito educacional, mediante o regime de colaboração como prescrito na legislação para a educação brasileira.

Para Draibe (1997), a municipalização poderá não garantir uma maior descentralização e muito menos que o poder tenha se afastado do centro. Nessa questão, a autora chama atenção para a importância dos acertos políticos no processo de municipalização entre os entes participantes, dizendo que:

[...] além de a descentralização depender da vontade política presente, as políticas e os programas descentralizados para a esfera municipal se concentram nas mãos e nas rédeas da autoridade local, principalmente nos municípios pequenos [...]. Mas também nos grandes e nos médios é decisiva a disposição da prefeitura em acelerar ou recusar a assunção de novas responsabilidades e funções, a depender tanto do cálculo político que faz das vantagens e desvantagens da descentralização quanto dos acertos e negociações políticas que estabelecem com os governos do Estado e da União. (*apud* COSTA, 1999, p.13)

Analisar o processo de municipalização implica refletir sobre as políticas de descentralização para a educação. Isto porque é também na gestão da educação que se tem a tentativa de transformar planos educacionais em ação que dão concretude às direções traçadas pelas políticas de descentralização/municipalização. O entendimento de tais problemas coloca em questão a implementação da municipalização do ensino como uma política de caráter descentralizadora de um lado e de outro as mudanças na organização do ensino fundamental. Tal polarização parece ser o ponto central da temática apresentada.

³ Conforme o site da SEC/BA a denominação dos dois momentos que ocorreram a municipalização do ensino fundamental no Estado da Bahia convencionou-se a chamar de fase. A primeira fase implementada no ano de 1999, na gestão de César Borges (1999 -2002), e a segunda com o objetivo de continuar o referido processo no governo de Paulo Souto (gestão 2003-2006). Nesse trabalho, utilizaremos também o termo fase. Assunto discutido no capítulo III.

O interesse em pesquisar a implementação da municipalização do ensino fundamental se deu em função de observações e discussões cotidianas em sala de aula como docente e em algumas escolas de educação básica do ensino fundamental, com professores e diretores das unidades escolares no município de Itapetinga⁴, sobre o processo de transferência de algumas escolas da rede estadual para a esfera municipal, materializando-se na municipalização do ensino, num contexto que acabou por impor mudanças na gestão da educação municipal.

O período pesquisado compreende os anos de 1997 a 2004, dois mandatos de um mesmo gestor municipal, filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL). A escolha por este recorte temporal não significa uma quebra da análise do todo; ao contrário, justifica-se como o resultado da percepção de que é justamente nesse período que ocorrem as mudanças no cenário educacional. Isso se evidencia em ações como: promulgação da Emenda Constitucional nº 14/96, sua regulamentação pela Lei nº 9.424/96 (a lei de regulamentação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96; enfim, legislações que propuseram alterações quanto à manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis e transferência de responsabilidades entre os entes federados. Levando-nos a questionar: A implementação da municipalização do ensino gerou descentralização? Entendendo por descentralização nesse trabalho como uma política que assegure poderes e recursos aos órgãos mais próximos da população, especialmente os Municípios e Estados (MONTORO, 1982 apud BORGES, 2002, p.48).

A partir deste questionamento, configurou-se como objeto da nossa pesquisa o processo de municipalização do ensino no município de Itapetinga-BA, no período de 1997 a 2004. Diante das atribuições decorrentes da municipalização do ensino fundamental, a condução desse estudo toma como referência algumas questões: assim cabe questionar se os mecanismos institucionais de gestão implementados a partir da Emenda 14/96, ampliaram a descentralização na gestão da educação?

⁴ O município de Itapetinga tem uma área de 1.615 km² de extensão, localiza-se na região Sudoeste da Bahia a 150 km do porto de Ilhéus. Conforme dados do IBGE/ 2002, a sua população é de 58.988 habitantes, a sua economia voltada para a pecuária de corte e de leite, de constituindo num pólo calçadista. O município possui quatorze escolas municipais, oito estaduais e a UESB (Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia).

A pesquisa tem por objetivo a análise do processo de municipalização como via de descentralização no período de 1997 a 2004 no município de Itapetinga na Região Sudoeste da Bahia, tomando como base a Reforma do Estado.

De acordo com o objetivo geral acima explicitado foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- Identificar as políticas descentralização/ municipalização do ensino fundamental no Brasil nos anos 1990, no contexto da Reforma do Estado, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso;
- Descrever como ocorreu o processo de municipalização do ensino fundamental em Itapetinga-BA, implicações institucionais;
- Analisar as principais mudanças ocorridas na organização do ensino fundamental no município de Itapetinga.

CAMINHO METODOLÓGICO E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Se realmente entendemos o problema a resposta virá dele, porque a resposta não está separada do problema. (KRISHNAMURTI)

Exposto na introdução os fundamentos teóricos norteadores da investigação, apresentamos o percurso metodológico realizado, no qual optamos pela pesquisa de cunho qualitativo, compreendendo esta como a que [...] *envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada, enfatiza mais o processo do que o produto e se preocupa em retratar a perspectiva dos participantes.* (BOGDAN; BIKLEN, 1982 apud LUDKE; ANDRÉ, 1986, p.13). O autor considera os aspectos qualitativos dessa opção metodológica e acrescenta que uma de suas características:

[...] se fundamenta no pressuposto de que o conhecimento não é algo acabado uma vez por todas, haverá sempre um acabamento precário, provisório, portanto; o conhecimento é visto como algo que se constrói, e se faz constante (MACEDO, 2004, p. 149).

A partir da análise da política educacional, tendo como foco central a descentralização, processo que se materializa na municipalização. Buscamos nesta parte metodológica, descrever

em que contexto se dá a investigação, os sujeitos sociais participantes e o movimento enquanto pesquisadora de apreensão do real no intuito de encontrar respostas às nossas inquietações.

No cenário local, alvo da nossa pesquisa, tendo como lócus de investigação o ensino fundamental do nível municipal de Itapetinga, localizado na região do Sudoeste da Bahia⁵, deu-se início a uma nova configuração no campo educacional a partir do processo de transferência de algumas escolas que pertenciam à rede estadual e foram para a rede municipal, gerando, dessa forma, uma municipalização gradativa no ensino fundamental. Na época, tanto a Constituição Federal de 1988, como na Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96, previa a criação do Conselho Municipal de Educação, regulamentado pela Lei Municipal nº 740/97, de 12 de novembro 1997.

A partir da municipalização em algumas escolas, muda a orientação quanto à gestão das mesmas nos seus aspectos: administrativos, financeiros, pedagógicos e políticos, pois passaram a não ter mais uma assessoria e acompanhamento da Diretoria Regional da Educação – DIREC (órgão vinculado a Secretaria de Educação do Estado), e começaram a receber orientações da Secretaria Municipal de Educação – SME, instância mais próxima, com a incumbência de realizar um acompanhamento técnico, institucional e gerencial no trabalho dos profissionais no âmbito das escolas. O objeto da pesquisa é analisar o processo da municipalização como via de descentralização.

É importante salientar que, no período de 1997 a 2004, o município selecionado para pesquisa, localizado na zona da pecuária da região Sudoeste da Bahia, contou com a administração de um gestor municipal pertencente à mesma filiação partidária do “grupo político” do governador do Estado da Bahia, na época Paulo Souto 1995-1998, filiado ao partido PFL e César Borges 1999-2002 também do PFL, retornando Paulo Souto 2003-2006. Apesar de pertencerem à mesma filiação partidária o governador do Estado da Bahia e o prefeito do município de Itapetinga, só foram municipalizadas 05 unidades escolares e não todas, como era a intenção do grupo político que estava no poder do governo no Estado da Bahia.

No município de Itapetinga, a rede municipal era composta de 18 escolas na zona urbana e 13 escolas na zona rural perfazendo um total de 31 escolas. Em 1998, a Secretaria Estadual de Educação do Estado da Bahia (SEE-BA), através do seu Programa de Ação de Parceria, tinha o

⁵ A Bahia tem 417 municípios, e administrativamente está dividida em 15 regiões: Metropolitana de Salvador (com 10 municípios), Litoral Norte (20), Recôncavo Sul (33), Litoral Sul (53), Extremo-Sul (21), Nordeste (46), Paraguaçu (42), Sudoeste (41), Baixo Médio São Francisco (8), Piemonte da Diamantina (24), Irecê (19), Chapada Diamantina (33), Serra Geral (29), Médio São Francisco (16) e Oeste (22). (OLIVEIRA, 2005, p.20)

intento de repassar todas as escolas de 1ª a 4ª série do ensino fundamental pertencente à rede estadual para a rede municipal. Por entender que o ensino fundamental deveria ser de responsabilidade do município. Como na Bahia a municipalização ocorreu em duas fases: na primeira (em Itapetinga) municipalizaram 05 escolas, no ano de 1999. Já na segunda fase a intenção seria repassar mais 07 escolas, perfazendo um total de 12 escolas transferidas para o município. A justificativa no Estado da Bahia para que o processo de municipalização acontecesse em duas fases se deu em função da SEC –BA, perseguir a meta da municipalização de todas as escolas do ensino fundamental de 1ª a 4ª série no Estado da Bahia. Todavia, a partir ano de 2001, assume um novo secretário de Educação e sobre esta transferência assim se posicionou o entrevistado:

O município tinha de assinar, de forma compulsória, um convênio com o governo do estado, o qual transferiria as unidades escolares para a gestão municipal e repassaria também, mensalmente, os recursos do FUNDEF das escolas, de acordo com o número de alunos matriculados.

Em contrapartida, o município assumiria os encargos dos professores estaduais lotados nas escolas municipalizadas, além de dotá-las de todo pessoal administrativo, de apoio e pedagógico, manutenção geral e, de lambuja, ainda tinha que autorizar o Banco do Brasil a retirar mensalmente da conta do FUNDEF do município, o valor integral dos vencimentos dos professores municipalizados e repassar para o Estado.

Ou seja, o município “receberia” no pacote uma leva de professores insatisfeitos por terem mudado de esfera administrativa, pois não era dada opção aos mesmos de continuarem na esfera Estadual. Como não existia legalidade na transferência definitiva de servidores entre os entes federativos essa transferência era apenas de gestão, desde quando os mesmos continuariam como servidores estaduais, recebendo salário pelo Estado e sujeitos à legislação estadual, em todos os aspectos incluindo-se aí o plano de carreira.(Secretário da Educação do Município, entrevista 06/12/2006).

Ainda, consideramos relevante ressaltar que, até o momento da transferência destas escolas para o município, elas estavam vinculadas e subordinadas ao Conselho Estadual de Educação. A municipalização ocorrida a partir do ano de 1999 foi realizada inicialmente em 05 escolas que pertenciam à rede estadual com uma singularidade no processo da municipalização que foi a aglutinação de quatro prédios escolares transformando-se em dois. Conforme já explicado anteriormente, nem todas as escolas do Ensino Fundamental de 1ª à 4ª séries foram municipalizadas, pois o gestor da educação do município que assumiu o mandato posterior no período de 2001 a 2004, procurou resistir não cedendo às pressões do governo do Estado, dizendo que *a administração municipal tinha que ter muito “jogo de cintura” e argumento para recusar*

a municipalização nos moldes que estava sendo proposta, pois era aliada política do governo estadual (Secretário da Educação do Município – entrevista em 08/12/2006).

Esta pesquisa adotou o estudo de caso como estratégia metodológica, pois, na pesquisa, buscamos uma apreensão mais completa do objeto, levando em conta o contexto em que ele se situa. Conforme Ludke e André (1986), para compreender melhor a manifestação geral de um problema, as ações, percepções, comportamentos e as interações das pessoas devem ser relacionadas à situação específica onde ocorrem ou a problemática determinada a que estão ligadas. Para isto é necessário uma análise apurada do contexto em que ocorreu a municipalização do ensino fundamental, seus marcos legais, as forças políticas presentes e as mudanças ocorridas no atendimento nesse nível de ensino da educação básica.

O levantamento e a análise bibliográfica incluíram o exame de conteúdos estritamente ligados ao objeto deste estudo. Uma revisão da literatura, conforme Boaventura (2004), não é um amontoado do que se leu, e tampouco uma coleção de resumos. Revisão da literatura é discussão do que foi encontrado e relacionado com o problema. Temas como: descentralização, municipalização do ensino fundamental, e educação municipal constituirão base exploratória de estudos desse trabalho, tendo por objetivo a análise de produções no âmbito regional, nacional e internacional, a partir das políticas de descentralização, do processo de municipalização implantado com a Emenda Constitucional 14/96 que instituiu o FUNDEF.

Além disso, fez-se necessário um estudo nos documentos que versam sobre as políticas públicas em educação, nos instrumentos legais, tais como, a Constituição Federal de 1988, a LDB 9394/96, lei de regulamentação do FUNDEF 9424/96, e documentos oficiais sobre as políticas e as reformas educacionais voltadas para a descentralização/ municipalização do ensino, entre outros: decretos, estatutos, regimentos, portarias, livros de ata, acordos/ convênio e a autorização do gestor municipal para funcionamento das escolas municipalizadas. Enfim, as suas implicações na política da municipalização e os seus efeitos na organização do ensino nas unidades escolares participantes desse processo.

Após ter escolhido o município, o trabalho de pesquisa constituiu-se inicialmente num diagnóstico preliminar para o levantamento dos dados sobre como ocorreu o processo de municipalização, de posse desses dados que auxiliaram na consecução da pesquisa.

A essas fontes acrescentamos a utilização da entrevista como instrumento de investigação que se tornou imprescindível para que pudéssemos resgatar, através da fala dos

participantes, aspectos importantes da sua vida profissional. E fazer uma reflexão sobre a atuação dos trabalhadores em educação diretamente envolvidos nesse processo no período de transferência das escolas da rede estadual para a municipal, sobre os fatores que interferiram, e as mudanças ocorridas a partir da municipalização. Enfim buscar pessoas que participaram desse processo, uma vez que, esse tipo de seleção dos entrevistados é uma das características da pesquisa qualitativa, porque

[...] procura uma espécie de representatividade do grupo maior dos sujeitos que participarão no estudo. Porém, não é, em geral, a preocupação dela a quantificação da amostragem. E ao invés da aleatoriedade, decide intencionalmente, considerando uma série de condições (sujeitos que sejam essenciais, segundo o ponto de vista do investigador, para o esclarecimento do assunto em foco; facilidade para se encontrar com as pessoas; tempo e disponibilidade dos indivíduos para as entrevistas etc.) (TRIVIÑOS, 1993, p. 132).

As entrevistas foram individuais, conduzidas de forma semi-estruturadas, com os quatro diretores, dois secretários de educação municipal, pois durante os anos de 1997 a 2004, o município de Itapetinga contou com dois secretários de educação, trinta professores, a gerente da Diretoria Regional de Educação - DIREC-14, ainda foram entrevistados membros do Conselho Municipal de Educação, do Conselho de Acompanhamento e Controle do FUNDEF.

Elaboramos inicialmente um questionário estruturado em quatro temas: dados pessoais, escolaridade, experiência profissional e sobre o processo de municipalização, com o objetivo de levantarmos dados gerais sobre os colaboradores da pesquisa. O questionário é um instrumento utilizado como meio de adquirir informações importantes sobre os envolvidos na investigação, ele torna-se peça importante para a descoberta dos dados.

Por meio da aplicação do questionário tivemos oportunidade de colher alguns dados que nos serviram de base para a estruturação da entrevista a ser realizada. Inicialmente, conversamos com todos os professores sobre o nosso desejo de torná-los colaboradores da nossa pesquisa. Todos demonstraram-se dispostos a ajudar.

As entrevistas foram amparadas por um roteiro prévio, registradas em áudio e transcritas na íntegra, utilizamos gravação no intuito de resguardar o máximo de fidelidade as informações. Convergimos com a afirmação de May, quando diz que,

[...] esse tipo de instrumento de coleta de dados possibilita ao entrevistador ficar mais livre para ir além das respostas que podem parecer prejudiciais as metas de estudo, buscando tanto o esclarecimento quanto a elaboração das respostas

dadas, registrando assim informações qualitativas sobre o tópico em questão. (MAY, 2004, p. 21)

As entrevistas tiveram uma duração variável em torno de uma a duas horas, visto o tempo não ter sido determinado previamente, mesmo porque escolhemos por deixar os entrevistados bem à vontade, usando a liberdade para responderem às perguntas, respeitando as peculiaridades de cada entrevistado. Uma vez que, conforme Ludke e André (1986), a grande vantagem da entrevista sobre outras técnicas é que ela permite a captação imediata e corrente da informação, correções, esclarecimentos e adaptações que a tornam sobremaneira eficaz na obtenção das informações desejadas.

Nessa pesquisa, buscamos ouvir por meio de uma escuta atenta o que os diretores, os secretários de educação municipal, os professores, a gerente da DIREC pensaram e sentiram sobre a implementação da municipalização como via de descentralização. Dessa forma, a realização da entrevista como instrumento de coleta de dados foi importante também para promover maior aproximação entre nós e os participantes, possibilitando um diálogo mais aberto e franco e trazendo à tona aspectos bastante relevantes o que permitiram, além de obter dados para um maior aprofundamento da temática pesquisada, preencher algumas lacunas na interpretação dos documentos consultados. Foram também analisados os dados da municipalização da Secretaria Estadual de Educação e os convênios de Ação de Parceria Estado/Município, com intuito de acompanhar as intenções e realizações.

Apresentaremos a seguir, os dados e indicadores que foram coletados no município estudado e no Estado para compor o quadro de informações acima referendadas. Tais dados e indicadores foram divididos em dois aspectos: políticos, e educacionais.

1. Aspectos políticos: caracterização; números de habitantes; ampliação ou não do atendimento; níveis de atuação; matrícula por esfera da administração pública; definição de regime de colaboração através de convênios, acordos, Leis, Decretos; conselhos e organismos coletivos de gestão, e plano de carreira.
2. Aspectos educacionais: taxa de atendimento escolar, números de docentes das escolas municipalizadas, disponibilidade de pessoal entre os entes governamentais; nível de formação; tempo de experiência; indicadores do SAEB; razão aluno/professor, equipamentos, estrutura e área escolar; relações institucionais e pedagógicas entre unidades escolares municipais e estaduais

para situar o avanço do processo de municipalização do ensino entre 1997 e 2004, na Bahia, e, posteriormente, em Itapetinga.

Considerando a teia de relações profissionais e pessoais que envolvem o trabalho numa gestão da educação bem como as políticas formuladas e as normas legais que lhes dão suporte, vimos a necessidade de uma proximidade maior com a realidade no desenrolar da pesquisa, pois,

[...] a evolução das matrizes epistemológicas que presidem a pesquisa em educação e as preocupações com os determinantes sociais do fenômeno produziram uma alteração sensível no padrão de pesquisa nos últimos anos. Ocorreu uma imersão mais profunda do pesquisador na situação natural aumentando em muito, a relevância dos conhecimentos produzidos. Ao mesmo tempo aumentou o compromisso do pesquisador com a transformação da realidade pesquisada seja pela intervenção direta, seja pela explicação das implicações sociais do conhecimento produzido (LUNA, 1998, p.22).

Vale refletir que a pesquisa acerca das implicações institucionais para a educação municipal aponta para a compreensão das mudanças ocorridas na organização do ensino fundamental a partir de políticas adotadas como descentralização e municipalização não pode ser uma reflexão superficial, mas sim uma análise em função da ação na tentativa de transformar.

Esse texto foi organizado em três capítulos conforme descreveremos no que se segue:

Capítulo I; intitulado: *Neoliberalismo e a Reforma do Estado*, dividindo-se em três seções. A primeira é dedicada a considerações sobre as transformações, enfocando os fenômenos gerados pelo avanço da globalização e do neoliberalismo que dão sustentação econômica e política- ideológica, fortalecendo o capitalismo em respostas às suas sucessivas crises. Na segunda seção, tratamos do Neoliberalismo e seus impactos na educação pela via da descentralização. Essa seção desenvolve-se a partir do suposto da minimização do Estado no âmbito educacional e a sua articulação com características mercadológicas. Na terceira seção, abordamos a Reforma do Estado traçando diretrizes para um novo modelo de Estado (pela qual passam as reformas educacionais), no qual se enfatizou uma administração pública de cunho gerencial, que prega a racionalização dos gastos públicos, incluindo a descentralização no âmbito dos níveis federativos.

Capítulo II; tendo como título *As políticas de Descentralização/Municipalização da Educação no Brasil*.. Inicialmente, historicizamos o processo de municipalização, ressaltando a importância de Anísio Teixeira como pioneiro na organização para a implementação legal da municipalização no Brasil. Em seguida, trabalhamos sobre a política de descentralização nas

diretrizes dos documentos oficiais para a educação. No momento seguinte, abordamos as políticas de descentralização /municipalização no Brasil de caráter racionalizadora e democrática. E, por último, abordamos as implicações da nova lógica de ação do Estado apontada para a educação municipal, dando enfoque à municipalização do ensino fundamental. Outras considerações teóricas que orientam este estudo são abordadas no desenvolvimento do trabalho, como um todo, e na relação que se estabelece entre as várias partes que constam no texto.

Capítulo III: *Aspectos legais, políticos e institucionais da municipalização em Itapetinga-Ba.* Abordamos os dados gerais do município de Itapetinga, sua história da “capital da pecuária a um pólo calçadista”, localização, definição do regime de colaboração como um fator importante para o desenvolvimento efetivo da educação municipal e para a compreensão da sua organização, pois são inúmeras as dificuldades encontradas pelos entes federados para instituírem um regime de colaboração efetivo. Analisamos a municipalização do ensino na Bahia sob a luz dos aspectos legais, políticos e institucionais. Em seguida, analisamos como a implementação do processo de municipalização se materializou na realidade em Itapetinga-Ba. Procedemos a análise do documento do convênio firmado entre os entes federativos, Estado e Município no momento da transferência das escolas da rede estadual para a rede municipal. Entendemos também a importância do atendimento municipal na etapa do ensino fundamental e recorremos aos dados estatísticos e de matrícula.

À guisa das considerações finais, retomamos algumas questões do processo da municipalização que faz parte de um contexto mais amplo nas políticas de descentralização.

Enfim, procede retomar ao início do discurso *Foucaultiano* quando ele afirma:

É preciso continuar, é preciso pronunciar palavras enquanto as há é preciso dizê-las até que elas me encontrem, até que elas me digam – estranho castigo, estranha falta, é preciso continuar, talvez já tenha acontecido talvez já me tenham dito me tenham levado ao limiar de minha história, diante da porta que se abre sobre minha história, eu me surpreenderia se ela se abrisse. (FOUCAULT, 1996, p.79).

O trabalho que se apresenta aqui compreende um momento de pausa, reflexão e síntese de um período determinado de estudos e de observações.

CAPÍTULO I

1 - NEOLIBERALISMO E A REFORMA DO ESTADO.

Só aos poucos o escuro torna-se claro (Guimarães Rosa).

O debate acerca das políticas educacionais implementadas a partir dos anos de 1990, no Brasil, evoca dois pontos que se entrecruzam. Primeiro faz-se mister caracterizar e entender o processo de descentralização no contexto mais amplo situando-o numa perspectiva redistribuição de atribuições e responsabilidades. Segundo, há a necessidade de conhecer o processo de municipalização como via de descentralização e o que gerou na organização do ensino fundamental.

Nesse capítulo, procuramos tecer algumas análises sobre as reformas empreendidas no país, a partir dos anos de 1990, inspiradas no novo paradigma neoliberal, com a redução do papel do Estado em relação às políticas sociais, em sintonia com a fase atual do capitalismo. A primeira é dedicada a considerações sobre as transformações, enfocando os fenômenos gerados pelo avanço da globalização e do neoliberalismo que dão sustentação econômica e político-ideológica fortalecendo o capitalismo em respostas às suas sucessivas crises. Posteriormente, tratamos do neoliberalismo e seus impactos na educação pela via da descentralização. Essa seção desenvolve-se a partir do suposto da minimização do Estado no âmbito educacional e a sua articulação com características mercadológicas. E, finalizando, abordamos a Reforma do Estado traçando diretrizes para um novo modelo de Estado (pela qual passam as reformas educacionais), no qual se enfatizou uma administração pública de cunho gerencial, que prega a racionalização dos gastos públicos, incluindo a descentralização no âmbito dos níveis federativos.

Ao analisar a municipalização do ensino fundamental como via de descentralização, não podemos perder de vista o contexto social que interferiu de forma indelével e as ações que determinaram objetivamente as políticas do âmbito mundial ao governo local.

1.1 - A Ideologia Neoliberal e a Educação.

Com a crise do Estado de Bem-Estar Social, provocada por razões políticas e econômicas, o modelo de Estado que se delineia a partir da década de 1970, e que, no Brasil, se consolida na década de 1990, é propalado como instrumento capaz de reconstruir e reafirmar os interesses do modo de produção capitalista.

Esse modelo de Estado foi produzido num dado contexto de internacionalização da economia: a globalização.

No intuito de entender a organização e funcionamento do Estado, precisamos voltar o nosso olhar no tempo, pois o modelo de desenvolvimento taylorista/fordista começa dar sinais de esgotamento no fim dos anos de 1960 e início dos anos de 1970, quando os países que tinham um capitalismo avançado começaram entrar em crise combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, expressando assim o esgotamento das possibilidades de acumulação do capital.

O neoliberalismo⁶ tinha como prioridade imediata o controle da inflação dos anos de 1970, nisso ele logrou êxito. Em contrapartida, produziu um retrocesso social bastante pronunciado, com o agravamento das desigualdades em todos os lugares em que foi implementado. (SADER, 1995, p.146).

O mundo capitalista passou a enfrentar, a partir de 1971, uma desaceleração da economia que a princípio foi atribuída à elevação do preço do petróleo no mercado internacional, só que esta crise se estendeu pelas décadas seguintes retratando a própria dinâmica do modo de acumulação capitalista. O sistema capitalista se defrontou com seus próprios limites, o que Mézáros (2002) denominou como sendo uma crise estrutural⁷ do sistema orgânico completo do capital, sem precedentes na história da humanidade.

⁶A esse respeito. (ANDERSON, 1995, p.9) nos diz que: “o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar (...) Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo estado de bem-estar, destruiu a liberdade dos cidadãos, a vaidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si – pois disso precisavam as sociedades ocidentais”.

⁷Expansionista, destrutivo e no limite incontrolável, o capital assume cada vez mais a forma de uma crise endêmica, crônica e permanente com a irresolubilidade de sua crise estrutural fazendo emergir, na sua linha de tendência já visível o espectro da destruição global da humanidade sendo que a única forma de evitá-la é colocar em pauta a atualidade histórica da alternativa societal socialista. (ANTUNES, 1995, apud MÉSZÁROS, 2002)

As mudanças no sistema capitalista provocadas pela crise estrutural atingiu em uma escala global todas as formas de capital, provocando a deteriorização do controle dos Estados Nacionais e uma derrocada irreversível do Estado de Bem-Estar Social.

Os problemas porque passa o capitalismo diferenciam das crises anteriores conhecidas como crises cíclicas. Confere essa situação de crise ao Imperialismo extremamente endividado comandado pelos Estados Unidos da América – EUA, o qual batizou de Imperialismo cartão de Crédito. O capitalismo que ora se presencia é ditado por um Complexo Militar Industrial, financiado diretamente pelo Estado Americano na produção científica e tecnológica, inviabilizando a concorrência da economia civil e produzindo mais dependência e subordinação dos demais países aos EUA. Além do que, impõe regras a toda sociedade denominada globalizada sob a coordenação dos organismos internacionais, tais como: FMI, Banco Mundial, BIRD e outros. (MÉSZÁROS, 2002, p.169)

Estas mudanças no sistema capitalista mundial foram acompanhadas pelo progressivo declínio da estrutura e das concepções do Estado Keynesiano que havia dominado as políticas macroeconômicas desde o pós-guerra. Nos anos de 1970, a política econômica passou a se inspirar nos paradigmas das teorias monetaristas neoliberais com o surgimento de uma nova ordem mundial, pois o novo ordenamento em questão segundo o autor:

[...] seria uma agregação sócio- política cada vez maior em torno do poder econômico, que estaria tomando uma forma de um governo mundial de fato, formado pelo FMI, pelo Banco Mundial, o Grupo dos sete países mais industrializados, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) [hoje Organização Mundial do Comércio (OMC)] e outras instituições criadas para servirem aos interesses das transnacionais, dos bancos e das empresas de investimentos (CHOMSKY, 1993, apud OLIVEIRA, 2005, p. 29).

Em decorrência da crise do Estado Keynesiano, o capital vem procurando recompor suas bases de acumulação, pois a lógica do capitalismo é produzir para acumular, concentrar e centralizar capital. À medida que o capital almeja recompor as suas bases de acumulação, ingressa num processo de reestruturação capitalista, que funciona não só como um modo de produzir, mas de organizar a sociedade (OLIVEIRA, 2002).

Tal conjuntura acaba por nos fazer questionar em que arcabouço teórico o neoliberalismo está fundamentado? Afinal o neoliberalismo

[...] não se constitui efetivamente num corpo teórico próprio, original e coerente. É uma ideologia que se constitui fundamentalmente de propostas práticas e, no plano conceitual, opera misturas heterogêneas onde se incluem um liberalismo reinventado uma alta cota de conservadorismo político e uma sorte de darwinismo social (DRAIBE, 1997, p. 6).

O neoliberalismo assimila elementos originários de outros ideários como renda mínima, descentralização, privatização, e focalização em programas sociais. Só que ressignifica esses elementos à luz de um referencial economicista. Essa incorporação gera uma “despolitização” de suas idéias e valores, conseqüentemente não corrige as iniquidades sociais e reforça um caráter excludente.

No plano estrutural, sob a égide do Estado Neoliberal, o capitalismo recompõe-se e intensifica o seu domínio mundial, e tem a seu favor os avanços da ciência e da tecnologia o que possibilita a acumulação a um ritmo mais acelerado. Conjuntamente a essa expansão global e reestruturação capitalista com o advento das inovações tecnológicas, assiste-se ao agravamento das desigualdades sociais, paralelo a uma concentração de riquezas.

Na realidade, busca-se uma regularidade para o sistema capitalista e as idéias neoliberais só ganham força e centralidade a partir da crise do modelo de desenvolvimento taylorista/fordista (SOUZA, 1998).

Dentro dessa perspectiva, Gentili (1996) ressalta como a desigualdade e o incentivo à competição constituem premissas fundamentais para o desenvolvimento do capitalismo. Assim, a corrente neoliberal contrapõe-se ao Estado de Bem-Estar Social e secundariza o papel de Estado-Nação, tornando-o coordenador do processo que termina por priorizar propostas guiadas por uma vertente econômica.

É importante salientar que toda nessa conjuntura, na qual muitas vítimas são sacrificadas, se constitui uma crise do capitalismo, adotando um rearranjo estrutural, em que novas roupagens e novas bases de sustentação são adotadas.

O cenário aponta para reformas, instituindo novos paradigmas de administração da educação, assumindo um caráter de cunho gerencial baseado na redução ou racionalidade da utilização dos recursos. Isso como conseqüência da globalização da economia capitalista e da crise do Estado de Bem-Estar Social. Tal conjuntura mundial que se iniciou na década de 1970, iria se acentuar nos anos 1990, com seus reflexos no Brasil em várias esferas de atividades no campo da economia política na estrutura e funções do Estado, como também nas instituições nele ancorada, em especial a escola.

A educação e o processo de reprodução capitalista estão intimamente ligados, qualquer alteração no modo de produção dominante na sociedade, afetará a esfera educacional. Conseqüentemente, a implementação de políticas públicas, entendida como o “Estado em ação”

(JOUBERT e MULLER,1987 *apud* OLIVEIRA e GANZELI 2001 p.100), voltadas para o campo da educação, é inconcebível sem a correspondente transformação na organização das suas instituições, e todo aparato do Estado, no qual as políticas educacionais são pensadas e concebidas sob um manto da manutenção de um consenso, previamente estabelecido, nega a sua importante função historicamente construída que é a promoção de mudança (FREIRE, 1979). O processo de reestruturação capitalista não se limita só a um modo de produzir, mas de organizar a sociedade estando muito mais atento ao lucro do capital que a uma preocupação maior, a educação.

Como nos alerta Mézáros (2002), parece haver uma impossibilidade para o alcance de uma efetiva mudança, visto que essas aparecem com o objetivo de corrigir algum detalhe defeituoso da ordem estabelecida, de forma a manter-se intactas as determinações estruturais fundamentais da sociedade, em conformidade com as exigências inalteráveis de um sistema reprodutivo na sua totalidade lógica.

Nesse jogo, o capital é autorizado a ajustar as formas através de um consenso, no qual uma multiplicidade de interesses particulares conflitantes se devem conformar com a regra geral pré-estabelecida (da reprodução de um modelo de Estado e sociedade), mas nunca se pode alterar a própria regra geral. O Estado entra nesse jogo disseminando uma falsa idéia da integração sustentável entre as economias capitalistas, tendo em vista que as contradições que refletem as desigualdades emanam da própria lógica da integração do monopólio do capital.

[...] o fato de reformas da sociedade e reformas educacionais fracassarem reside no fato de as determinações fundamentais do sistema capitalista serem irreformáveis e prossegue dizendo, o capital é irreformável porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistemática é totalmente incorrigível. E precisamente porque o antagonismo é estrutural, o sistema do capital é irreformável e incontrolável (MÉSZÁROS 2002, *apud* MENDES SEGUNDO, 2005, p. 88).

Na globalização, o que se evidencia é a sua relação com a exclusão e a dominação e não com uma inclusão homogeneizadora. Vemos uma distância entre o chamado primeiro e terceiro mundos e “todas as desigualdades sociais, econômicas e culturais dos estados-nações são reconfigurados e de alguma forma, intensificadas” (TAYLOR, *etti all.*, 1997) .

Essas poderosas instituições econômicas e políticas traçam para países pobres (ou em desenvolvimento), de uma forma impositiva os objetivos e diretrizes das reformas seguindo uma ideologia do receituário neoliberal.

Não se pretende aqui aprofundar o estudo dessa temática, contudo é preciso frisar dois pontos essenciais: primeiro, é em meio às suas contradições propiciadora de desigualdades que o capital, através da ideologia neoliberal, vem se reorganizando permanentemente, contribuindo, assim, para a sua própria evolução; segundo, quando não se consegue atenuar os fundamentos causais dos antagonismos que fazem parte da própria dinâmica do capitalismo, cria condições na formulação e, conseqüentemente, execução das políticas públicas para a educação, o que resulta em reformas parciais.

Referindo-se às escolas, Gentili (1996) aponta que para os liberais só existe um espaço que fornece os sinais necessários para medir o que fazem as escolas [...], que é o mercado. Nessa conjuntura, a população majoritária vê-se destituída de seus direitos, vivendo sob a égide de interesses economicistas em vigor em nossa sociedade. A corrente neoliberal possui como tripé as seguintes tendências, conforme nos explica o autor “o questionamento à esfera dos *direitos sociais*; a desintegração social, o crescimento da pobreza e da exclusão social; o aumento a graus incríveis, das relações de corrupção que penetram a sociedade (Gentili, 1996, p.6).

Necessário se faz entender de forma mais aprofundada o que significou a minimização da presença do Estado na assunção dos direitos históricos e constitucionalmente garantidos ao cidadão, em especial, para o setor educacional. E sobre isso, trataremos a seguir.

1.2 - O Neoliberalismo, o Estado Mínimo e seus impactos na educação pela via da descentralização.

No contexto de uma economia globalizada, a fragilização dos direitos historicamente assegurados cria uma situação de desqualificação, sobretudo, dos direitos políticos e sociais, pois

Se os direitos políticos significam participação no governo, uma diminuição no poder de governo reduz também a relevância do direito de participar. Por outro lado, a ampliação da competição internacional coloca pressão sobre o custo e sobre as finanças estatais, o que acaba afetando o emprego e os gastos do governo, do qual dependem os direitos sociais. (CARVALHO, 2003, p.12)

Além disso, o sentimento de pertencimento a um Estado-nação é fortalecido na luta pelos direitos, afinal

A luta pelos direitos, todos eles sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Era uma luta política nacional e o cidadão que dela surgia era também nacional. Isto quer dizer que a construção da cidadania tem a

ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado. Da cidadania como a conhecemos fazem parte então a lealdade a um Estado e a identificação com uma nação. As duas coisas também sempre aparecem juntas. A identificação à nação pode ser mais forte do que a lealdade ao Estado, e vice-versa. Em geral à identidade nacional se deve a fatores como religião, língua e sobretudo, lutas e guerras contra inimigos comuns. A lealdade ao Estado depende do grau de participação na vida política. (CARVALHO, 2003, p. 12)

Cabe aqui uma reflexão, um questionamento. Chegamos de fato a experienciar no Brasil um Estado de Bem-Estar Social com os direitos que compõem a cidadania plenamente efetivados?

Pois, uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos é uma idéia talvez inatingível. Seguindo este raciocínio, ser cidadão consiste em:

[...] cidadão pleno seria aquele titular dos três direitos: Direitos civis são direitos fundamentais à vida, à liberdade, à igualdade, perante a lei; Direito político garante o direito à participação do cidadão no governo da sociedade, direito de votar e ser votado; e os Direitos sociais que garantem a participação na riqueza coletiva. Inclui direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentadoria. (CARVALHO, 2003, p. 9)

Orientando-nos para o campo educacional, observamos, através de estudos, que a educação ao longo do tempo está muito mais articulada aos interesses da elite, do que ao que é preconizado para as políticas em um Estado do Bem- Estar Social.

Mais atentamente voltaremos o nosso olhar, a partir do final da década de 1980 quando se evidenciou mudanças nos paradigmas de organização do Estado.

As últimas décadas do século XX foram marcadas por transformações substanciais cujos impactos podemos perceber, a partir de uma análise minuciosa. De acordo com Fiori (1997), as principais transformações foram: 1) a reestruturação da hegemonia norte-americana, com o fim da Guerra Fria e a atual reafirmação do Atlântico Norte como epicentro político militar e econômico; 2) a crise da governabilidade democrática e a reestruturação liberal-conservadora, fortalecidas com as vitórias de Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan, nos Estados Unidos; 3) a expansão e consolidação da globalização econômica; 4) a revolução tecnológica, que provocou alterações produtivas e gerenciais, aumentando a produtividade e lucratividade, sobretudo depois de 1990; 5) as políticas deflacionistas e as mudanças tecnológicas que provocam uma desaceleração dos investimentos e uma reestruturação produtiva, atingindo o

mundo do trabalho; 6) as mudanças de estratégia no espaço da periferia capitalista, deixando os países de economia periférica relativamente homogênea do ponto de vista econômico, bem como na sua forma desregulada e subordinada ao financiamento do capital privado internacional; 7) consenso da perda da soberania dos Estados-Nacionais.

Essas transformações, apontadas por Fiori (1997), são o eixo das análises diante da nova ordem mundial, fazendo com que os Estados legitimem-nas cujas políticas se firmam nos princípios neoliberais, dos quais chamamos a atenção especial para a noção de Estado Mínimo, o que não significa afirmar Estado fraco.

Diante da crise do regime de acumulação, as teorias neoliberais de desmonte do modelo Keynesiano apontam para um novo modo de regulação, em que o Estado estaria reduzido ao seu papel básico de reproduzir a ordem capitalista, diminuindo sua ação na área social, reduzindo sua interferência no mercado.

A intensificação das políticas neoliberais nos países de capitalismo central se fazem sentir mais concretamente a partir dos governos de Margaret Thacher na Inglaterra, em 1979, e Ronald Reagan, nos EUA, nos anos de 1980 (SOUZA, 1998).

No decorrer do processo político, após o governo do presidente José Sarney, foi eleito em 1989, o presidente Fernando Collor de Melo, com o discurso de promover reformas para incluir o país na era da modernidade. Entretanto o governo do presidente Collor não prossegue, e vale lembrar que foi o primeiro presidente que passou pelo *impeachment*. O vice presidente Itamar Franco assume e, no âmbito econômico, anuncia mudanças que prometem uma estabilização monetária. Mas o que havia naquele momento nos bastidores do poder segundo Neves (1996, p.93), “era uma luta por hegemonia entre frações de classe do bloco político dominante, polarizados entre os setores ligados ao PFL e os ligados ao PSDB”. No entanto, é no governo de FHC- eleito em 1994 – que o projeto neoliberal se consolida e avança (NEVES, 1996).

No bojo das políticas neoliberais para o setor educacional está implícita a redefinição do papel do Estado, procurando minimizar a sua intervenção na dinâmica social, através das instituições do Estado de Bem-Estar Social, respaldado no discurso do Estado Mínimo.

A partir da política de redefinição de papel do Estado e das exigências do setor produtivo para a garantia da competitividade, inaugura-se uma agenda do neoliberalismo no

governo do presidente Collor e o governo FHC dá continuidade à proposta neoliberal que amplia um discurso de gestão participativa anunciando um novo rumo na questão da descentralização, na qual requeriam a contribuição dos setores organizados da sociedade e do setor empresarial. Neste tempo, fora atribuído um novo valor à educação, assim como a todas as políticas sociais. Segundo (SOUZA, 1998, p.19), “partindo da notória crise da escola pública e da decomposição do sistema educativo, o bloco no poder procura consolidar a sua ofensiva à educação pública e dar respostas à crise de acumulação no âmbito educacional”.

Depreende-se daí, que convivemos com as imposições de políticas de reestruturação neoliberal para o campo educacional tais como: abertura e privatização da economia, eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos com a intenção de adequá-los aos novos requisitos do mundo globalizado.

Desta forma, está posto um novo ordenamento das relações de poder internacionais e da reconversão do modelo de Estado, das políticas sociais e da educação. Disseminou-se, então, a idéia, ou porque não dizer, uma informação interessada (SOUZA, 2001), de que o Estado brasileiro era incapaz de responder às necessidades da área social, e, nesse contexto, de reconversão de seu papel, a descentralização passou a ser exigida como um componente vital. Interessante atentar que ao mesmo tempo, a instância municipal passa ser alvo de atenção para a assunção de novas responsabilidades e atribuições que lhes foram designadas.

Na retórica dessa reconversão sustenta-se que o mercado deve substituir a política, e com isso o monetarismo deve tomar o lugar do Keynesianismo; enfim, o *Estado Mínimo* deve suceder o *Estado de Bem-Estar Social*. Nessa argumentação se propõe devolver ao indivíduo o protagonismo das decisões econômicas e sociais que lhe concernem garantir eficácia das instituições públicas, erodidas pelo esbanjamento do *Estado Benfeitor* (FINKEL, 1990, P. 3-4).

Diante desse novo modelo, toma vulto a defesa do livre mercado, da privatização, da desregulamentação, da flexibilização, da eficiência na gestão de gastos públicos.

Houve uma mudança, a partir dos anos de 1990, nos paradigmas das políticas sociais, no período do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, uma administração que alterou em grande escala as competências entre os entes federados nas áreas das políticas sociais como: habitação, saneamento, educação e saúde. Na agenda de reformas, o principal era descentralizar a alocação dos recursos federais e introduzir princípios de mercado para a provisão de serviços. A

política visou abrir espaço à participação do setor privado na provisão de serviços. *Enfim, a descentralização dessas políticas ocorreu quando o governo Federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferências de atribuições para os governos locais* (ARRETCHE, 2002, p.46).

Tal observação vem complementar que existiu uma pressão para a área educacional, pois foi convocada a reorganizar-se. Isso porque a política educacional, a despeito de não se constituir como mera determinação das mudanças que vêm ocorrendo na redefinição do papel do Estado, foi parte integrante desse processo.

Nesse contexto, nos valem dos pressupostos da Teoria do Capital Humano, mais especificamente do pensamento de um dos seus defensores, Milton Friedman (1970) em que há um modelo redesenhado para as políticas educacionais, teoria que censura a intervenção do Estado na economia e atribui às forças de mercado a capacidade de resolver os desequilíbrios econômicos. Para Friedman (1993), a educação possui uma função reprodutivista de abastecer o mercado de trabalho, funcionando como capital humano a ser financiado pelo Estado no suprimento das necessidades da economia. A educação teria a função de provocar o crescimento econômico e o incremento da renda das pessoas, pois esta seria um dos principais determinantes da competitividade entre os países.

Com estas propostas, Friedman (1993) advoga uma escola não mais pública nem gratuita, pois acredita que o papel do governo no financiamento e administração da escolarização provocou um enorme desperdício de recursos financeiros dos contribuintes e também um sistema educacional muito mais frágil e desorganizado.

Acreditamos que o papel crescente do governo no financiamento e administração da escolarização levou não só a enorme desperdício do dinheiro dos contribuintes, mas também a um sistema educacional muito mais medíocre do que teria havido, se a cooperação voluntária tivesse continuado a nele desempenhar um papel de maior vulto.

Poucas instituições em nossa sociedade encontram-se em estado mais satisfatório do que as escolas. Poucas geram mais descontentamento ou podem fazer mais para nos solapar a liberdade. O sistema educacional está armado até os dentes na defesa de seus poderes e privilégios. É apoiado por numerosos cidadãos, dotados de espírito público, que compartilham de pontos de vista coletivos. Mas está também sob ataque (FRIEDMAN, 1993, p.187).

O autor é enfático ao defender a cooperação voluntária como um importante papel na ajuda para racionalização dos gastos e assunção de responsabilidades, não ficando somente a

cargo do Estado. Com esse pensamento, Friedman reafirma a ideologia do *Estado Mínimo* no campo educacional.

Vale assinalar que no Brasil a educação será balizada pela teoria do capital humano, principalmente a partir da segunda metade da década de 1960. Nesse período se verifica a sua sistemática e ideologia política, confirmando que as formas que assumem as relações intercapitalistas demandam e produzem esse tipo de formulação.

Frigotto (1996), em seus estudos, analisa o tratamento dado à educação na teoria do capital humano, chama a atenção para a ideologia que esse ideário sustenta, pois ao responsabilizar o indivíduo pelo seu desenvolvimento e depositar toda fé na resolução dos problemas da sociedade pela via da educação, escamoteia a desigualdade estrutural do modo de produção capitalista. Segundo o autor, a divulgação da teoria do capital humano centrada em uma perspectiva instrumental racional e funcional da educação, fundada nos pressupostos da ideologia burguesa do papel econômico da educação,

[...] sai do interior do próprio aparelho estatal, guardião e gestor maior desse processo. Neste sentido que é comum encontrar, nos planos de governo, no âmbito do econômico ou nas justificativas ministeriais deste âmbito, após a segunda metade da década de 60 defesas enfáticas da democratização educacional como forma de distribuição de renda (FRIGOTTO, 1999, p.129).

Como se pode perceber, existe uma visão de que pela via da educação resolver-se-á os problemas de concentração de renda. Depreende-se daí uma visão entusiasta da educação como a redentora dos problemas de ordem nacional.

Sabemos que determinados modelos ou teorias não apresentam soluções para problemas historicamente postos que recai no âmbito educacional. Alguns modelos, sobretudo os que buscam uma analogia entre escola/empresa, não dão conta de explicar os problemas educacionais, pois planejam sem uma visão do interesse coletivo e as reais possibilidades de implementação, mas com base na racionalização dos investimentos de capital privado, um mecanismo de salvaguardar os interesses do capital no seu conjunto (FRIGOTTO, 1999).

Interessante notar, a partir dos anos de 1970, quando a administração educacional se vê colocada frente a novos paradigmas de gestão que requerem maior produtividade, essas idéias do capital humano ganham contemporaneidade. Às políticas que norteiam as questões de descentralização entre as diferentes instâncias de governo apresentadas sobre a forma de

municipalização, são guiadas por uma racionalidade econômica de caráter regulador e que termina por secundarizar, as questões propriamente educativas.

Na educação, a minimização do Estado reflete nas políticas de descentralização, calcado nos princípios de excelência, eficácia e eficiência e, orientadas pelas agências internacionais, postulam as reformas de ensino afinadas com as intencionalidades dessas mesmas agências, sendo a maioria delas, articuladas em prol do mercado. Essa idéia é reforçada por Zanardini (2006).

As transformações advindas do mundo capitalista levaram os Estados a se organizarem conforme a nova ordem econômica. Para Afonso (2001), as reformas de Estado, induzidas pelas instâncias de regulação supranacional (MERCOSUL, Organização Mundial do Comércio – OMC, Banco Mundial, FMI) versam pelas medidas modernizadoras, levando o Estado a assumir a função de regulador, de adequação das políticas às prioridades externas de promoção das agendas propostas pela transnacionalização do capitalismo e da globalização.

Assim, afinadas com as reformas de Estado, iniciou-se um processo de reformas educacionais, sobretudo na América Latina, e, conforme assinala Krawczyk (2002), os eixos dessas reformas vão se situar na organização e na Gestão dos Estados. E, portanto, foi assim inaugurada uma agenda internacional para a educação mundial, em que os países subdesenvolvidos e os emergentes dispensaram esforços em cumpri-la.

Neste propósito, as agências internacionais financiadoras (Banco Mundial, BID, BIRD, FMI, OMC, PNUD e outras), aliadas aos demais organismos internacionais (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF) e apoiados por vários países e por outras agências internacionais, resolveram promover a Conferência Mundial de Educação para Todos, marcada pela elaboração de um documento que definiu um conjunto de diretrizes políticas voltado para a recuperação da educação básica nos países em desenvolvimento.

A Conferência Mundial de Educação para Todos aconteceu em Jomtien, em 1990, na Tailândia, financiada pela UNESCO, UNICEF, Banco Mundial e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD. Desta, participaram governos, agências internacionais, organismos não-governamentais, associações profissionais. Essa conferência se constitui em um marco referencial na formulação de políticas educacionais para a educação na década de 1990, propondo maior equidade social nos países mais pobres e populosos do mundo. *O Brasil, sendo*

signatário dessa Conferência, procurou implementar reformas nos seus sistemas públicos de educação básica em consonância com os princípios da mesma (OLIVEIRA, 2002, p.125).

Em 1992, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe-CEPAL publica um documento intitulado *Educación y conocimiento: “Eje de la transformacion Productiva com Equidad”*, juntamente à UNESCO que esboçou as diretrizes para ação no âmbito das políticas e instituições. A estratégia da CEPAL se articulava em torno de objetivos em desenvolver políticas baseadas na equidade e eficiência no campo da educação e diretrizes de reforma institucional com vistas à integração nacional e descentralização. O documento enfatizou:

A necessidade de reformas administrativas que operassem uma transmutação do Estado administrador e provedor para um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas. Para tanto, recomendava que se conjugassem esforços de descentralização e de integração, o que pode ser traduzido em desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas. O Estado administrador, provedor, benevolente de recursos deve ser substituído pelo Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas de médio e longo prazo (CEPAL/ UNESCO, 1995, p.12).

Analisando o documento produzido pela CEPAL/UNESCO, podemos afirmar que ele repõe o centro dos diagnósticos e das proposições na esfera econômica. Apresenta uma proposta estratégica visando a uma articulação entre o sistema educativo, a capacitação de recursos humanos, a investigação e o desenvolvimento tecnológico favorecendo desta forma uma crescente abertura à economia internacional.

Ainda o documento publicado pela CEPAL *Educación y conocimiento: “Eje de la transformacion Productiva com Equidad”*, reflete e prescreve a centralidade da educação e da produção de conhecimento no processo de desenvolvimento. Porém, coloca como condição para atingir alvos estratégicos a redefinição do papel do Estado, e:

[...] a estratégia da CEPAL se articulava em torno de objetivos (cidadania e competitividade), critérios inspiradores de políticas (equidade e eficiência) e diretrizes de reforma institucional (integração nacional e descentralização) (SHIROMA, 2000, p.63).

Na redefinição do papel do Estado, está implícito um modelo pautado nos mecanismos de descentralização, autonomia e avaliação dos resultados, só que o caminho proposto centra-se na preocupação com a qualidade fundamentada nos pressupostos da racionalização e produtividade, com o intuito de tornar o sistema educacional eficiente.

Em 1993, as agências reguladoras supranacionais que promoveram a Conferência Mundial de Educação para Todos, preocupadas com os impactos da Conferência, reorientaram as suas ações e definiram a sua prioridade com os países mais populosos e que apresentavam as maiores taxas de analfabetismo no mundo. Foram selecionados: China, Brasil, Bangladesh, Paquistão, México, Índia, Egito, Nigéria e Indonésia, com a finalidade de promover ações para a consolidação dos princípios acordados na declaração de Jomtiem.

Dessa conferência, resultaram posições de consenso, expressas na Declaração Mundial de Educação para Todos, que deveriam constituir as bases dos planos decenais de educação, dos países signatários desse documento. No Brasil, os compromissos assumidos pelos governantes de garantir educação para todos, foram expressos no Plano Decenal de Educação para Todos - aprovado para vigorar no período de 1993-2003.

Em seu conjunto, o Plano Decenal marca a aceitação formal, pelo governo federal brasileiro das teses e estratégias que estavam sendo formuladas nos foros internacionais que pregam em seus discursos a melhoria da educação básica, além do reordenamento da gestão e conferem à escola uma importância estratégica enquanto agente de prestação de serviços educacionais de boa qualidade (BRASIL, 1993, p.38). Dessa forma, as linhas de ação deste plano para a política educacional são constituídas com base na defesa da racionalização de recursos, no fortalecimento da gestão e a ampliação da autonomia da escola, propiciada através da descentralização administrativa. A ideologia neoliberal argumenta que os problemas administrativos não exigem um aumento de recursos, mas um gerenciamento mais eficaz dos mesmos.

Os governos neoliberais esforçam-se em enfatizar que a questão central não está em aumentar o orçamento educacional, mas em gastar melhor; que não faltam mais trabalhadores na educação, mas docentes mais bem formados e capacitados; que não falta construir mais escolas, mas fazer um uso mais racional do espaço; que não faltam mais alunos, mas alunos responsáveis e comprometidos com o estudo (GENTILI, 1994, p.18-19).

As políticas são adotadas com a pretensão de adequar a organização do sistema de ensino à lógica do capitalismo contemporâneo, baseada no lucro e na redução de desperdícios.

O documento prega que o nosso sistema educacional é improdutivo, de baixa qualidade, desigual, com uma administração ineficiente (incluindo aí a alocação e gestão de recursos), problemas vistos conforme Oliveira (2002, p.147) como uma questão político-administrativa, sob a qual novos procedimentos metodológicos deverão incidir.

Com esse plano, o Brasil traçava as metas locais a partir do acordo firmado em Jomtien, na Tailândia, e acenava aos organismos financiadores internacionais que o projeto educacional por eles prescrito seria aqui implantado.

Desse modo, na ótica desses documentos, a educação pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais próspero e ambientalmente mais puro e ao mesmo tempo, favorecer o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional, recomendou o empenho de todos os países participantes em investir na educação básica, denotando assim que:

O caráter central que ocupa a educação básica no conjunto de medidas tomadas para o enfrentamento/ solução dos problemas mundiais e portanto, reafirmando a hegemonia do capital, incentiva-se na Declaração a promoção de políticas de apoio no âmbito econômico, social e cultural, a mobilização de recursos financeiros – sejam eles públicos privados ou voluntários – enquanto investimento promissor na população, e conseqüentemente no futuro dos países, e o fortalecimento da solidariedade internacional, convocando os organismos de financiamento a investirem de modo mais efetivo nos países cujas dificuldades para universalizar a educação básica sejam maiores (ZANARDINI, 2006, p. 90).

A intenção da Conferência Mundial de Educação para Todos se justificava a partir dos interesses das agências internacionais parceiras. Segundo Gadotti (1999), a UNESCO propunha a expansão do acesso à educação, uma vez que o número de analfabetos no mundo era muito grande.

Para a UNICEF, o objetivo da Conferência era, por um lado, a transformação da educação e por outro, o desenvolvimento sustentável, isto porque, para esta agência, é através da educação que será possível o desenvolvimento humano e, conseqüentemente, o econômico, baseado nos pressupostos da ideologia da Teoria do Capital Humano, investir com vistas a um retorno. O Banco Mundial, enquanto agência patrocinadora e financiadora, ainda que não exclusivamente, justificava seu interesse pela educação fundamental por ver nesta o aumento de oportunidades econômicas.

Algumas estratégias acordadas nesta Conferência (1993) foram expressa em um documento denominado, Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, com o intuito de universalizar a educação básica. Conforme o art.7 da declaração, denota-se um chamamento ao consenso reconhecendo a obrigação do Estado e a necessidade de envolver a sociedade.

As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis: entre todos os sub setores e formas de educação, reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação; entre os órgãos educacionais e demais órgãos de governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações, e outros setores sociais; entre as organizações governamentais e não-governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias. É particularmente importante reconhecer o papel vital dos educadores e das famílias (UNESCO, 1990, p.7).

A declaração sinaliza claramente que, ao lado do Estado, outras organizações são convocadas a realizar tarefa da educação, implicando assim a redução da sua presença com o objetivo do aumento de investimento na educação como potencializador do mercado.

De acordo com Krawczyk (2002), os eixos neoliberais da agenda mundial para a educação foram: 1) ampliação da obrigatoriedade; 2) renovação curricular; 3) formação docente contínua; 4) as formas de gestão e 5) avaliação permanente da qualidade da educação.

Considerando esses eixos, a maioria dos países elaborou o seu Plano Decenal para a Educação, contendo as metas, recursos, estratégias de ação e as formas de avaliação para controle e acompanhamento das políticas educacionais consoantes com as políticas mundiais.

Ao longo do tempo, vimos que [...] *a educação, direito de todos e dever do estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho* (Constituição Federal, Art. 205). Essa concepção da responsabilidade é ampliada após a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, no sentido de que a educação é de responsabilidade do Estado e de toda a sociedade (TORRES,1996). Transferindo a responsabilidade também para a sociedade civil, no intuito de minimizar os entes federados a assumir um direito constitucionalmente garantido, um direito público subjetivo, a educação.

A partir desse momento, as políticas do Banco Mundial, de forma focalizadora e gerencialista, voltam-se ostensivamente, priorizando somente a etapa do ensino obrigatório:

[...] priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade (PINTO, 2002, p.110).

Na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em 1990, o Banco Mundial foi uma das agências patrocinadoras e organizadoras e responsabiliza tanto o Estado quanto a sociedade civil na obrigação com a educação. No compromisso firmado através das declarações o tema da descentralização é recorrente, uma vez que propõe instituições escolares autônomas, responsabilizando-as por seus resultados. Entretanto, existiu uma contradição, porque junto com um esforço para a descentralização o próprio banco aconselhou os governos a manter centralizadas algumas funções no sentido de melhorar a qualidade da educação, tais como: fixar padrões, facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar, adotar estratégias flexíveis para aquisição e uso de tais insumos e monitorar o desempenho escolar (TORRES, 1996). Para conseguir a autonomia das instituições escolares, recomendou-se medidas financeiras e administrativas.

No plano administrativo, o documento recomenda uma maior autonomia tanto para as direções escolares, propondo que estas gozem de autoridade para definir certos assuntos, tais como: alocar recursos, contratar ou dispensar pessoal e determinar algumas questões: calendário, horário escolar e língua de instrução a fim de conseguir uma maior adaptação às condições locais.

Desse modo torna-se evidente o grau de intervenção dos organismos internacionais nas políticas de educação não só para o Brasil, mas para toda América Latina. Conforme Souza (2004) nos documentos elaborados pelo Banco Mundial, transparece uma defesa com relação à descentralização para desburocratizar o Estado; abrir novas formas de gestão na esfera pública; dar autonomia gerencial para as unidades escolares e ainda buscar incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração economicista e neoliberal, em que pese, também, as diferentes formas que a descentralização da educação veio a assumir na América Latina.

No pacote das determinações internacionais que fomentam as reformas do ensino ao longo dos anos de 1990, interessante observar as recomendações que resultam em mudanças, desde o modelo de gestão da educação, até a definição de competências e responsabilidades das instâncias de governo em relação à gestão e financiamento da educação Básica.

Os documentos da UNESCO (Declaração Mundial sobre Educação para Todos - Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem) e da CEPAL, - (Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade), inauguraram uma nova agenda para as políticas educacionais no Brasil e se centraram em algumas metas como a reforma do

Estado e suas instituições. E também algumas medidas foram propostas como a descentralização dos sistemas e centralização com o governo federal, dos mecanismos de controle por avaliações.

Nesse processo, o principal indutor de descentralização foi o próprio governo federal e os organismos multilaterais, como tem sido em muitos países periféricos, transformando os governos locais nos principais provedores de serviços (SOARES, 1996).

As propostas recentes do Banco Mundial para a educação trazem diferentes sentidos de leitura para as diretrizes das políticas sociais.

As políticas sociais – sejam por razões de equidade ou de cálculo político – estão direcionadas para compensar conjuntamente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracteriza a globalização. Elas são o complemento necessário para garantir a continuidade da política de ajuste estrutural, delineada para liberar as forças do mercado e acabar com a cultura de direitos universais *entitlements* a bens e serviços garantidos pelo Estado. Quando as tendências regressivas do mercado não se reverterem, estas políticas, concebidas como intervenções conjunturais eficientes, convertem-se em políticas estruturais ineficientes, modificando a relação entre a política a economia e a sociedade, e fomentando o clientelismo político. Inicialmente planejadas para atender aos grupos sociais afetados pela transição, são agora focalizadas nos mais pobres. De fato, a regulação política dos serviços básicos subsiste, mas a luta democrática pela cidadania esmorece diante da mercantilização da política. As políticas sociais são elaboradas para instrumentalizar a política econômica, mais do que para continuá-la ou compensá-la. São o “Cavalo de Tróia” do mercado e do ajuste econômico no mundo da política e da solidariedade social. Seu principal objetivo é a reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que o reduz, deixando nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal (CORAGGIO, 1996, p.78).

Essa subordinação torna-se mais explícita, pois as políticas sociais, em especial as educativas, têm refletido mais os interesses econômicos associados à lógica do modelo hegemônico que é a acumulação do capitalismo, adicionando as orientações dos organismos financeiros internacionais. Esses organismos internacionais planejam e definem as diretrizes para a educação (para os países que captam empréstimos) e através de recomendações, para organizarmos e implantarmos a política nos nossos sistemas de ensino.

Em 1949, o Brasil recebeu seu primeiro empréstimo do Banco Mundial (SOARES, 1996). A partir dos anos de 1980, intensificou-se a implementação de empréstimos⁸ para a educação, no conjunto de programas de estabilização de ajuste da economia brasileira a partir das

⁸ A evolução da participação da educação nos empréstimos do Banco Mundial no Brasil nos anos de 1987-1990 foi de 2%, já durante os anos de 1991-1994 registrou 29%, durante este período o que se configura um aumento de 27% nos empréstimos. A esse respeito ver Livia de Tommasi, Miriam Warde e Sérgio Haddad (1996).

políticas traçadas pelo Fundo Monetário Internacional para a América Latina e pelos organismos internacionais de financiamento que passam a condicionar seus empréstimos à redefinição da estrutura social dos países atendidos.

A finalidade do BM é proporcionar o fomento necessário à manutenção de uma certa taxa de crescimento dos chamados países em desenvolvimento, que resultasse no cumprimento das metas de sustentabilidade econômica e na garantia de que esses países tomadores de empréstimos efetuem o pagamento de suas dívidas externas.

Chama a nossa atenção que nessa transação de empréstimo, os recursos provenientes do Banco Mundial para a educação brasileira fazem parte da nossa dívida externa, acarretando todos os custos financeiros, administrativos e políticos próprios de qualquer acordo financeiro (FONSECA, 2000).

Construindo desse modo, todo arcabouço ideológico da condução das políticas globais e fundamentando a atuação das políticas do BM, no pacto pela *Educação para Todos*, vem orientando políticas educacionais nos países considerados pobres com vistas a atender às solicitações do mercado.

Tais mecanismos de ajuste estrutural visaram a modificar a estrutura social e as políticas de bem-estar social dos países em desenvolvimento a partir de uma série de pressupostos, quais sejam: políticas monetaristas para controlar a inflação, diminuição do Estado, privatização dos serviços, redução do gasto público e diminuição do emprego público (VOLPE, 2004).

Conforme Warde (1992), a partir dos anos de 1980, a intervenção do Banco Mundial nos sistemas de ensino de alguns países da América Latina já é visível, pelo financiamento de projetos localizados e, sobretudo, pela proposição e financiamento de programas de reestruturação desses sistemas. Um exemplo ilustrativo sobre a *modernização da educação*, citado pela autora, é o Chile apresentado como modelo de eficiência e eficácia, uma vez que, mudou a gestão das políticas na área de educação e no mecanismo de financiamento.

Essa modernização fundada num modelo econômico de livre mercado, fomentando a participação do setor privado, o Estado Chileno foi um articulador da descentralização, ao delegar aos municípios e empresários privados a administração da totalidade dos recursos fiscais destinados às escolas (MARTINS, 2001, p. 40).

Ante o exposto, cabe-nos ressaltar que a ortodoxia neoliberal foi imposta na América Latina com muito mais virulência do que nos países de economia avançada (WARDE, 1992).

O processo de crise do capitalismo tem seus efeitos refletidos na atuação do Estado que, sob a inspiração nos princípios neoliberais, adquire uma nova institucionalidade, pois começa a empreender a lógica do mercado (livre) contra a lógica do Estado, reafirmando mais uma vez a minimização da sua presença na garantia das políticas públicas, em especial, a educação como veremos a seguir.

Entendia-se que a educação era de responsabilidade do Estado e essa concepção da responsabilidade, após a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, se desloca no sentido de que a mesma, segundo Torres (1996) é de responsabilidade do Estado e de toda a sociedade e exige, portanto, construção de consensos e coordenação de ações”.

Na concepção da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, foi proposta a descentralização e a consolidação de instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados. A esse respeito, notamos que existe uma contradição e podemos entender nos valendo do estudo de Gramsci (1978) sobre o Estado, pois a classe dirigente mantém, não só um domínio, mas consegue obter o consentimento dos governados. Neste caso, o Banco Mundial apresenta-se como agência propagadora da ideologia neoliberal, obtendo o consentimento dos países devedores, para a introdução das reformas necessárias com o intuito de perpetuação da manutenção da ordem capitalista.

Tal observação vem complementar que junto com um esforço para a descentralização o próprio banco aconselha os governos a manter centralizadas algumas funções para melhorar a qualidade de educação.

Na esteira da análise das recomendações proposta na reforma para os países em desenvolvimento, estão também as medidas financeiras, com a finalidade de conseguir autonomia das instituições escolares com seus reflexos no trabalho da gestão educacional, entre elas podemos destacar: utilizar os impostos do governo central e dos governos locais; compartilhar os custos com as comunidades locais; efetuar doações às comunidades e às escolas sem estabelecer requisitos para o uso de tais doações (TORRES, 1996).

Baseado nessas medidas, o Banco Mundial vem propondo, ao mesmo tempo, a descentralização de gestão pela via da municipalização, articulando um sistema educacional com configurações pré-estabelecidas, na troca de financiar alguns projetos educacionais, pois, ao estabelecer o convênio, os países, neste caso os devedores, irão estabelecer uma escuta quanto às suas assessorias e, sobretudo, às concepções adotadas pelo Banco. A municipalização do ensino

sob um pretexto de descentralização dos recursos está afinada com a posição adotada pelo governo de garantir o controle através de um ajuste sócioeconômico, porque se configurou numa submissão dessas políticas às recomendações de organismos internacionais de educação, em especial, daquelas formuladas pela UNESCO e Banco Mundial.

Não se pode esquecer que o traço marcante que consta nos documentos emitidos diretamente pelo Banco Mundial está intimamente ligado a um caráter economicista como base e alvo de todas as propostas e enfatizam a escola básica e a sua requalificação.

Examinando os documentos produzidos pelo Banco Mundial, destaca os paradoxos das ênfases pedagógicas conferidas à requalificação da educação básica e os critérios econômicos empregados para avaliar os seus problemas, centrou mais sua atenção no professor e nos meios educativos, em detrimento, reduz a importância do aluno e da visão do contexto. O Banco Mundial maneja postulados liberais, numa ordem pós-liberal: todo poder ao mercado e minimização do Estado, aos quais acrescenta um princípio que só o liberalismo social do século XX, admitiu por desconfiança na racionalidade do mercado e por medo das erupções sociais – universalização e qualificação da educação escolar (básica)- de modo a torná-la capaz de formar os recursos humanos necessários ao mercado, ao mesmo tempo em que compete para funcionalizar as diferenças sociais (CORAGGIO apud WARDE, 1992, p.13-14).

O teor destes documentos influi decisivamente para alinhar as políticas educacionais do país com aquelas priorizadas pelas agências multilaterais, políticas que, aliás, não são seguidas nos países mais ricos do mundo.

Dessa forma, também a reforma educativa proposta pelo BM representa o modelo clássico de reforma vertical de cima para baixo. Conforme Soares (1996), o que se delega e descentraliza são, na verdade, decisões já tomadas; o que resta para decidir nos âmbitos intermediários e locais são as possíveis adaptações e variações dessas decisões tomadas pelo poder central.

Diante disso, na análise dessas políticas de descentralização, vemos que a municipalização representa uma externalidade desse princípio descentralizador, apresentando alterações que não retiram das instâncias centrais o poder na definição dos rumos da educação, instituindo assim, uma nova cultura administrativa para a manutenção da ordem centralizadora das decisões e descentralizadoras das operações.

A reformulação das organizações encaminha-se para a criação de pequenas unidades descentralizadas, com autonomia local, conectadas por laços mais ou menos frouxos ao núcleo central da organização, que exerce o controle global através da definição dos canais de comunicação e informação e da distribuição

de recursos Esta é a forma geral de organização das estruturas de poder hoje, configurando sistemas que podem parecer muito difusos,mas que na realidade possuem os canais que possibilitam elevada concentração de poder em alguns poucos pólos (BRUNO, 1997, p.37).

Na perspectiva da consolidação de um Estado, tendo por base a participação, em 1993, houve, no Brasil, um Encontro Nacional de Educação para Todos, contando com a participação de diversas entidades, quando foi encaminhado um Acordo Nacional de Educação, contando com a participação e consenso das entidades representadas: Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, Conselhos de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, organizações não-governamentais, e outras.

Vemos, a partir de então, uma tentativa de definição de políticas para a educação nacional, entretanto, desde o governo Collor e na continuidade com a posse de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, no plano da educação, o grupo hegemônico⁹ construiu uma agenda inicialmente marcada por reformas, cujo eixo era a democratização do ensino público. *Na década de 1980, passou-se, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, para uma reformulação dessa agenda, privilegiando o eixo qualidade e modernização da gestão* (CABRAL NETO, 2000, p. 56). E, em termos específicos, para o financiamento da educação na década de 1990, o governo de Collor e FHC assumem uma perspectiva de política e gestão educacional que privilegia a racionalidade administrativa como estratégia de contenção do gasto público.

A municipalização do ensino como estratégia de descentralização, que está presente nas políticas para a educação no Brasil, não pode ser analisada deixando de lado um processo político mais amplo gestado nas décadas de 1980 e 1990 que foi a Reforma do Estado, criando um novo aparato legal e institucional. Conforme discutiremos a seguir.

1.3 - Princípios norteadores da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro nos anos 1990.

Até final da década de 1980, início de 1990, adotaram-se, no setor público brasileiro, reformas baseadas no modelo de administração burocrática (que remontam aos anos 1930, do século XX), caracterizadas pela prática centralizada do planejamento, a intervenção estatal na

⁹ Trabalhando o conceito de Hegemonia como o “controle não só através de coerção,mas através do consenso na medida em que a classe dirigente difunde a sua concepção de mundo a fim de que ela atravesse todo tecido social que em última instância constituir-se-á em senso comum (SANTOS,2000,p.22).

economia e em outras esferas da vida civil. Ocorreu, porém, que princípios do patrimonialismo e do clientelismo que sustentavam o estado oligárquico continuaram presentes, misturando-se aos princípios do mérito estruturador do estilo burocrático de gestão. No processo de desenvolvimento brasileiro, os reflexos de um modelo de modernização conservadora, em que interesses arcaicos foram conciliados com os modernizantes, são uma marca fundamental (AZEVEDO, 2002).

Podemos historicizar as formas de administração pública presentes no Brasil do patrimonialismo ao gerencialismo. São reconhecidas três formas de administração do Estado as quais teoricamente estão relacionadas com o contexto político, social, e econômico do seu tempo: administração patrimonialista, administração burocrática e administração gerencial. A forma ou modelo de administração patrimonialista é típica dos estados que antecederam o capitalismo industrial. É um modelo que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Ele ainda sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos e nas regiões pouco desenvolvidas, através do clientelismo e do nepotismo (PEREIRA, 2000)

A administração burocrática, foi introduzida inicialmente na Europa, no século XIX, e nos Estados Unidos, no início do século XX, inspirada nos princípios racional-burocráticos weberiano. Para Bresser Pereira (2000), esta reforma burocrática foi um marco porque rompeu com o patrimonialismo e estabeleceu as bases para uma administração profissional e para a racionalização. *Os princípios da administração burocrática são : a impessoalidade, o formalismo, a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional* (SARTOR, 1999, apud LORDÊLO 2003, p. 11). Suas características básicas são: os padrões hierárquicos rígidos e os controles dos processos e não dos resultados, o que lhe conferem lentidão e ineficiência. Pereira (2002) afirma que esse modelo burocrático foi introduzido no Brasil, nos anos 1930. Para ele, a reforma burocrática no Brasil já se dera fora de tempo, porque o desenvolvimento tecnológico era acelerado e o Estado assumia papéis crescentes na área econômica e social.

Já a forma de administração gerencial teve início a partir dos anos 1980, na Inglaterra, Austrália e países escandinavos. Nos anos de 1990, essa reforma gerencial se estendeu para os Estados Unidos e países da América Latina. O gerencialismo é baseado em conceitos como descentralização, eficiência e controle dos resultados em substituição ao controle dos meios, característico da administração burocrática. A administração de cunho gerencial é orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação do serviço público e

pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas. A eficiência consiste em reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como destinatário.

No Brasil, o tema da reforma do Estado está presente, desde o advento da Nova República, a partir de 1985, sobretudo nos anos de 1990. A reforma do Estado emerge da necessidade de enfrentamento da crise fiscal sob a forma da crise da dívida externa, no Estado nacional desenvolvimentista, a partir da segunda metade dos anos de 1980. Diagnosticada a crise foi preciso rever uma reforma que introduzisse mudanças no plano econômico, social e na própria forma de administrar o Estado, tentando desmistificar uma visão que foi cultivada, ao longo do tempo, em que se via o papel do Estado como demiurgo¹⁰ social e um outro motivo proclamado justificando a reforma foi a delimitação da área de atuação do Estado (PEREIRA, 1996).

O Estado se afirma como pré requisito indispensável para o funcionamento permanente do sistema do capital, em seu microcosmo e nas interações das unidades particulares de produção entre si, afetando intensamente tudo, desde os intercâmbios locais imediatos até os de nível mais mediato e abrangente (MÉSZAROS, 2002, p.109).

No contexto da crise estrutural do capitalismo, foi preciso reformá-lo.

A velha crítica liberal à política e ao Estado, como sendo os fatores perversos, que nunca permitiram aos mercados manifestarem as suas virtudes intrínsecas. (...) apesar de a crise e suas manifestações serem de natureza distinta, a terapia liberal-conservadora acabava sendo a mesma para países centrais ou periféricos: privatizar, desregular, abrir a economia, cortar o gasto público, etc. (FIORI, 1997, p. 148)

De acordo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado e implementado pelo Ministério da Administração do Estado – MARE, a partir de 1995, sob o comando do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1994, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, fez um discurso a respeito da crise:

A crise brasileira na última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e

¹⁰ Entendendo demiurgo, segundo a filosofia como nome dado pelos platônicos ao criador e organizador do Universo.

assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1995, p.09).

Diante da compreensão do que foi a crise do Estado, tem-se presente no discurso a necessidade de uma reforma para ampliar a sua eficiência e capacidade de desregulação. Nesse documento do MARE, temos a definição do que seria essa crise do Estado:

A crise do Estado define-se então como: 1- uma crise fiscal caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; 2- o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção de Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo, e o estatismo nos países comunistas; 3- a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995, apud, ZANARDINI, 2006, p. 71).

A Reforma teve por objetivo proclamado a superação de um modelo administrativo que estava voltado para o cenário de uma administração arcaica, favorecendo a implementação de um outro modelo de administração nas “novas” instituições, com o intuito de atender às demandas de uma sociedade competitiva e globalizada, conforme poderemos ver.

A administração pública foi adotada em substituição à administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas e na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção era a norma. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração não só da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surgiu então a administração burocrática moderna, racional-legal.

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto, o pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real. Na verdade a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, não decorre apenas de problema de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também da legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania (PEREIRA, 1996, p. 241).

De acordo com o ministro, para o Estado brasileiro alcançar a capacidade competitiva requerida também em âmbito internacional e enfrentar o problema da eficiência, se propõe como via a implementação de uma administração pública gerencial com um caráter descentralizador.

1.3.1 - Situando a Reforma do Estado Brasileiro.

No caso da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro o debate estrutural sucumbiu diante de questões meramente de ordem conjuntural; o essencial deixou de ser discutido em favor de programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos (DINIZ, 1997).

A Reforma do Estado entra na pauta da agenda dos governos, mas com múltiplos significados, assumindo, nos anos de 1990, parâmetros que diferem daqueles reclamados, nos anos de 1980, pelas forças organizadas da sociedade civil pró-democratização do País.

Examinando a Constituição Federal do ano de 1988, encontramos a aprovação do regime de colaboração entre os entes federados, disposto no do 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.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

As aspirações de maior participação nas decisões que acabaram por culminar nas disposições do art. 211, da Constituição Federal de 1988, acima citado, estatuinto um regime de colaboração, para uma atuação solidária dos sistemas de ensino da União, dos Estados e dos Municípios que não deve ser ignorada pelas autoridades educacionais (BEISIEGEL, 1997: 32), foram atropeladas por acordos com o intuito de desencadear uma reforma do Estado, definindo uma agenda, baseada na estabilização econômica, na inserção internacional do Brasil. Na prática, a reforma foi conduzida pela ênfase na estabilização econômica e na contenção da inflação em detrimento da agenda social, decorrendo de um enfoque racionalista desfavorável ao aumento do gasto social.

A fundamentação legal, dada ao tema da descentralização pelo texto constitucional de 1988, resultou de um processo de negociação que apontava, entre outras coisas para a efetivação do princípio descentralizador, que delineava novos patamares para a relação entre a Federação, os Estados e os Municípios. De acordo Felicíssimo (1989), na realidade, consagrava-se, na carta constitucional, alguns dos princípios políticos caros aos setores mais democráticos da sociedade

brasileira, consolidados paradoxalmente no bojo da transição político institucional, conservador na sua essência.

O reordenamento jurídico político do Estado Brasileiro, em 1988, com a promulgação da nova carta constitucional, possibilitou a emergência de temas defendidos por setores de oposição durante anos, dentre eles a necessidade de se equacionar a redistribuição do poder do Estado, conforme Martins (2001), através de mecanismos descentralizadores que promovessem a desejada autonomia às instâncias regionais, incorporadas pelo Congresso Nacional.

Com o regime de colaboração previsto na CF-88, no qual os municípios passaram a assumir novas atribuições, outrora da União ou Estado, apesar de momentos distintos, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-(FUNDEF) no ano de 1996, estabelecendo percentuais mínimos de vinculação para educação, segundo alguns autores (CALEGARI, 1997 cit. OLIVEIRA,1999), foi um instrumento indutor à municipalização, como vimos a proposta de vinculação e distribuição de recursos.

Não se pode esquecer, que a União descentralizou a execução, de alguns programas na área de educação, mas por outro lado nem sempre acompanhou de uma política de recursos condigna.

No entanto, para SOUZA (2004), tais recursos, para que o município assumisse novas responsabilidades, são distribuídos de forma muito desigual dada às heterogeneidades socioeconômicas e demográficas do país.

Ao que parece, a discussão sobre a Reforma do Estado brasileiro tornou-se reducionista, talvez devido ao fato de que o que se pretendia era tão somente uma reforma administrativa visando à privatização de estatais com grande potencial econômico-financeiro. De acordo Dain e Soares (1998), a Reforma do Estado revelou-se profundamente descompromissada e omissa no que concerne à política pública de proteção social, assim como a questão dos direitos civis, políticos e sociais para a construção de uma efetiva cidadania, uma vez que os fundamentos da reforma assentam-se numa conotação meramente administrativa não se constituindo em uma Reforma de Estado democrática.

No processo de globalização, a economia tornou-se muito mais integrada e competitiva, mas, por outro lado reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais. Associada ao uso das novas tecnologias no setor produtivo, está a exigir modificações nas

relações de trabalho, bem como nas instâncias e entes federados que regem estas relações, pois, como nos diz Mészáros (2002 apud SILVA Jr., 2002), com a universalização do capitalismo, particularmente por meio do capital produtivo macro gerido pelo financeiro, impôs profundas mudanças no metabolismo social do mundo todo. E, para que o capital continue se sustentando e com a capacidade de superar os períodos das crises cíclicas é preciso que o movimento de rearticulação, globalize ao máximo não só o capital, mas o conjunto das relações sociais se fazendo um movimento totalizador. De acordo MÉSZÁROS o capital é :

[...] é o presente, de longe a mais poderosa – “estrutura totalizadora” de controle à qual tudo o mais inclusive seres humanos deve se ajustar e assim provar sua viabilidade produtiva ou perecer, caso não consiga se adaptar. Não se pode imaginar um sistema de controle mais inexoravelmente absorvente – e, neste importante sentido “totalitário” – do que o sistema do capital globalmente dominante, que sujeita cegamente aos mesmos imperativos a questão da saúde e a do comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira, que implacavelmente sobrepõe a tudo seus próprios critérios de viabilidade, desde as menores unidades de seu microcosmo até as mais gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de tomadas de decisão dos vastos monopólios industriais, sempre a favor dos fortes e contra os fracos (MÉSZÁROS, 2002, p. 96 apud ZANARDINI, 2006, p.43).

Depreende-se que, a partir dessas mudanças no metabolismo social, implicou alterações na estrutura social, pondo em movimento o reordenamento do capitalismo mundial, pois, é preciso, no contexto da crise estrutural do capital, reformá-lo, assim como a todas as práticas e instituições relacionadas a ele, incluindo suas formas de organização (MÉSZÁROS, 2002).

Como visto, este movimento desencadeia reformas institucionais em várias áreas de atividade humana, inclusive na organização da esfera educacional, pois, de acordo alguns autores: Fiori (1997); Oliveira (2000); Sader (2000) que se aprofundaram sobre a reforma do Estado, os anos de 1990 ficaram marcados para os países latinos americanos, em especial para o Brasil, pois um novo perfil do papel do Estado que de interventor passa a modernizador, enfim, um Estado Gestor, como já anunciava o presidente da época, Fernando Henrique Cardoso.

Falou-se em Estado competidor, supervisor, Estado gestor, Estado avaliador como uma nova característica de atuação do Estado.

As novas condições pressupõem um Estado com maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, de transferir responsabilidades, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle. O Estado assume uma dinâmica que para além da flexibilidade coordena ações instituindo mecanismos de

controle desde o mercado à sociedade civil (DINIZ; AZEVEDO,1997 apud OLIVEIRA ,2003 p.48).

Com a proposta de Reforma do Estado do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a finalidade precípua foi encontrar uma solução para a crise fiscal, tributária e administrativa, propondo uma reforma administrativa com o caráter de uma reforma gerencial. Cremos ser oportuno aqui elencar as principais características da administração pública gerencial que também vem sendo denominada de “nova administração pública”:

- A)- Orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- B)- Ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- C)- Separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- D)- Distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido.
- E)- Transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos competitivos. Cabe-nos aqui referirmos as ONG's, e as Organizações Sociais (MARE, 1995, p.42).

Toda sociedade para se coordenar, adota um conjunto de mecanismos de controle e coordenação que podem ser organizados e classificados de muitas maneiras. A Reforma do Aparelho do Estado, a partir de uma perspectiva institucional, com a finalidade de redimensionar as responsabilidades e funções, afirma a existência de três mecanismos de controle, vistos como fundamentais na sociedade, são eles: o Estado, com o seu sistema legal ou jurídico, o mercado, por sua vez é o sistema econômico em que o controle se efetiva através da competição e a sociedade civil que é estruturada a partir do peso dos diversos grupos sociais (PEREIRA, 1996).

Com a Reforma do Estado e conforme o documento que traça as diretrizes, denominado de Plano Diretor do Aparelho da Reforma do Estado, (BRASIL/ MARE, 1995), foi criado mecanismos na sua estrutura organizacional, tais como, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos para que a administração pública agregue a maior participação do setor privado e as organizações da sociedade civil.

Ainda, conforme o documento, o Estado tem as funções de coordenação e de regulação na esfera federal, devendo *descentralizar-se* (grifo nosso) progressivamente, passando para a esfera estadual e municipal as funções de execução no que se refira a serviços sociais e de infra-

estrutura (BRASIL, 1995). Interessante notar a recomendação para a esfera estadual e municipal, a limitar-se na execução de funções.

Cabe-nos aqui um questionamento: por que não a elaboração e gestão destas atividades/funções?

Não se pode esquecer que a descentralização foi um mecanismo presente na reforma gerencial que preconiza pela modernização da gestão pública. Podemos ver que uma das principais novidades foi a descentralização na prestação de serviços e que, com a reforma, passaram a se constituir em áreas não exclusivas¹¹ de atuação do Estado, como saúde, educação e saneamento, levando a efetivação de municipalizações e da proliferação de organizações do terceiro setor.

O processo de Reforma do Estado brasileiro no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso teve como principal ideólogo Bresser Pereira, o qual apresentou a sua proposta reafirmando a minimização do Estado no controle da economia, demarcou a sua posição na defesa de que era mais prudente deixá-la sob a direção do mercado, e chamou de reforma de um Estado social- liberal, conforme explicou:

Social, porque continuará a proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tomará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (Bresser Pereira, 1998 p.59-60).

Mas, traçando os elementos desta reforma do Estado com o intuito de efetivamente atingir este Estado social-liberal, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL/MARE, 1995) aponta caminhos que visam redefinir a sua lógica de funcionamento e indica mecanismos que podem torná-lo gerencialmente mais eficiente, apresentando as estratégias que, segundo Bresser Pereira, estão divididas em quatro pontos, conforme veremos a seguir:

¹¹ Entendemos por atividades não exclusivas do Estado ou Concorrentes: aquelas que são exercidas pelo poder público sem caráter de exclusividade, são também, por previsão constitucional, exercidas por pessoas físicas ou jurídicas, de natureza privada. Exemplos: educação, saúde, cultura, habitação, saneamento, e agricultura, entre outras. Já as atividades exclusivas do Estado são aquelas que só podem ser exercidas diretamente pelo Poder Público. Exemplos: segurança, defensoria pública, fiscalização tributária, ambiental, sanitária, e dos serviços que forem delegados ao particular. (CORRÊA, 2000, p.4)

- A) a delimitação das funções do Estado, reduzindo o seu tamanho e seus gastos tornando-o mais enxuto, principalmente, no funcionalismo público, através de programa de privatização, publicização, e terceirização; a privatização é um processo de transformar uma organização ou empresa estatal em privada; a publicização é transformar organizações públicas em organizações de direito privado, mas pública não-estatal, incluem-se aí as denominadas Organizações Sociais. O ministro argumenta que essas organizações são mais eficientes, pois são mais flexíveis e competitivas e assim prestarão um melhor serviço no âmbito dos direitos sociais; e finalmente, a terceirização é o processo de se transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio;
- B) redução do grau de interferência do Estado através de programas de desregulação, com a finalidade de aumentar os recursos aos mecanismos de controle via mercado, em que a posição do Estado passa de protetor da economia nacional contra a competição internacional para promotor da capacidade de competição do país em nível internacional;
- C) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa pública gerencial (substituindo a administração burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas do Estado e entre a formulação de políticas públicas e a sua execução;
- D) o aumento da governabilidade, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

Em 1995, temos à frente do MARE, o ministro Bresser Pereira que oferece um quadro mais detalhado de sua concepção de Estado, dando um importante enfoque na descentralização como eixo norteador na reforma administrativa no âmbito do Estado, como podemos ver, que a descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para os Estados e Municípios, de outro, do aparelho do Estado propriamente dito para o setor público não-estatal. Esta última reforma se dará através de concessão de autonomia financeira e administrativa as entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, como as universidades, as escolas técnicas,

os hospitais, os museus os centros de pesquisa e o próprio sistema de previdência. Para isso, a idéia é de criar a possibilidade dessas entidades serem transformadas em *organizações sociais*.

Organizações sociais são organizações públicas não estatais- mais especificamente, fundações públicas de direito privado que têm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder Executivo, e assim, poder, através do órgão do Executivo correspondente, fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal (PEREIRA, 1996, apud SILVA JÚNIOR, 2002). É um modelo de entidade criado no seio do programa de Reforma do Estado com o objetivo de prestar serviços não exclusivos do Estado e captar recursos do próprio Estado.

Tomando por base, a lógica gerencial atribuída por Bresser Pereira, para a administração estatal, as atividades da área social e científica deixaram de ser uma competência exclusiva do Estado, com a justificativa de serem atividades competitivas, na qual a educação foi atingida, pois se desloca do núcleo de atividades exclusivas do Estado e passa a fazer parte do núcleo de atuação do Estado, intitulada como serviços não exclusivos que podem ser controlados pelo mercado.

Precisamente, no núcleo de serviços não exclusivos, que a educação se insere e o governo estabelece as premissas da Reforma do Estado na sua relação com a sociedade e o mercado, com o intuito de fortalecer a parceria entre Estado e sociedade através do contrato de gestão, como forma de controle da administração empreendida pelos gestores públicos. O Estado, gradativamente, vai retirando a sua responsabilidade de assumir a educação e convocando a presença do setor privado.

Através das leituras e pesquisas em alguns trabalhos de autores (CORRÊA, 2000; (OLIVEIRA, 2005; SIMIONATTO, 1997; PERONI, 2003) sobre a Reforma do Estado, concordamos que há uma retração, ou melhor, uma retirada estratégica passando para o controle do mercado as políticas sociais.

O mercado é o melhor mecanismo de controle, já que através da concorrência obtêm-se em princípio os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente. Por isso a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado seja escolhido como mecanismo de controle (PEREIRA, 1996, p. 75-76).

Ao estudar a problemática da Reforma do Estado e as relações desta com as políticas públicas no Brasil, Dain e Soares (1998) localizam os anos de 1980, o início desse processo reformista. As autoras mostram que, embora a Constituição Federal do ano de 1988 tenha se

preocupado em “universalizar a proteção social e ao mesmo tempo promover a descentralização das políticas públicas”, tais metas pouco se efetivaram na prática, pois, a partir dos anos de 1990 começaram a ser executadas ações, por parte do governo federal, no intuito de “desmontar” o modelo de Estado preconizado naquele texto constitucional.

Conforme Gramsci (1978), o Estado é como o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados. Podemos estabelecer uma relação com a Reforma do Estado, anunciada por Bresser Pereira aprovada em consonância com o executivo, legislativo e judiciário, mas não ampliou uma discussão e participação da sociedade civil organizada.

No documento do Plano Diretor da Reforma do Estado que norteia a reforma e todas as instituições que dela derivam, o conceito de Estado aparece como uma entidade monopolista por definição e continua usando um conceito de Max Weber como uma organização que detém o monopólio legítimo da violência (PEREIRA, 1996).

Pois as atividades exclusivas do Estado são assim, atividades monopolistas, em que o poder de Estado é exercido: poder de definir as leis do país, poder de impor a justiça, poder de manter a ordem, de defender o país de representá-lo no exterior, de policiar, de arrecadar impostos, de regulamentar as atividades econômicas, fiscalizar o cumprimento das leis. São monopolistas porque não permitem a concorrência (PEREIRA, 1996, p. 13).

Fica claro qual o tipo de relação pretendida entre Estado e sociedade, existe uma retração das associações representativas, uma vez que o diálogo acontece entre as instâncias de poder do Estado, que com a Reforma é disseminada a idéia de torná-lo mais "competente, eficaz, capaz de dar rumo à sociedade", e flexibilidade na prestação de serviços. Enfim na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, no período de 1995 a 2002, o perfil que o Estado havia assumido foi:

Um estado no qual hipotrofiam-se os poderes legislativo e Judiciário e em movimento contrário, hipertrofia-se o poder do Executivo, de modo que as relações entre Estado e sociedade civil não passam por mediações das associações e entidades políticas representativas dessa última. O diálogo faz-se diretamente entre as duas instâncias de poder e hegemonia, diante de uma sociedade fragmentada e desorganizada em razão da degradação social e econômica dos anos de 1980 (SILVA JUNIOR, 2002 p.44).

Tal observação vem complementar que na realidade brasileira, notadamente na década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio de uma política que estimulou a

criação do denominado terceiro setor, esvaziou os canais da participação com as organizações da sociedade civil vinculadas aos interesses populares.

Na elaboração de políticas públicas, o governo Fernando Henrique Cardoso, (FHC), ancorado no apoio difuso da população, restringiu, ao mínimo, a sua articulação direta com os grupos de interesses ou agrupamentos não-partidários de opinião. No exercício do poder, sua estratégia foi insular-se sistematicamente dos movimentos da sociedade organizada, concentrando seus esforços nas arenas institucional (parlamento e governo) e de influência (meios de comunicação) (SALLUM JR.2000, p.44 apud, CABRAL NETO 2004, p.19).

Interessante notar que no plano discursivo, FHC¹² reforça sua visão de Estado no âmbito da reforma administrativa e também a função daquele em relação à área social, dizendo que o papel do Estado era iluminar os caminhos nacionais e, de certa maneira apontar metas que fossem compatíveis com os desejos da sociedade. Entretanto, a reforma na área social estava baseada numa racionalidade economicista, obedecendo à lógica neoliberal quando se tornou imperioso enxugar o Estado. A delimitação do tamanho do Estado foi legitimada pelo Plano Diretor aprovado no âmbito do MARE, que expressava claramente a idéia de privatização, publicização e terceirização, componentes essenciais no intuito de tornar o Estado “mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente” (BRESSER PEREIRA,1997). Claramente transferindo-se responsabilidades públicas para a sociedade civil.

Em concordância com a ideologia neoliberal de Estado mínimo, foi o projeto da reforma do Estado proposta por Bresser Pereira, pois, implementou mudanças significativas na esfera pública.

Para a periferia do sistema, tornava imperioso enxugar o Estado, transferindo responsabilidades públicas para a sociedade civil, daí o elogio às organizações não-governamentais, o que foi chamada de democrática descentralização. No entanto, ainda que enxuto, o Estado teria de ser forte, ou seja, produzir

¹² Ao proferir o seu discurso de posse no dia 1º de janeiro de 1995, FHC prometeu acabar com a miséria, assumindo como principal meta de seu governo a justiça social. Paradoxalmente, o seu mandato iniciou com a edição de Medidas Provisórias e Decretos que extinguiram os Ministérios do Bem-Estar Social e da Integração Regional, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), o Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Criação e Expressão e as Secretarias de Polícia Federal e de Trânsito. Para empreender o conjunto de reformas administrativas idealizadas pela nova presidência, “o apoio do Congresso, dos Estados e de todas as forças vivas da Nação” tornou-se essencial nesse processo de mudança. Nesse sentido, as “prioridades” assentavam-se em cinco pilares centrais: emprego, saúde, segurança, educação, produção de alimentos. Para alcançar tais propósitos, dever-se-ia em primeiro lugar cumprir a “missão” de desencadear “uma ampla reorganização da máquina do governo”, dando um basta no “clientelismo, o corporativismo e a corrupção”. O sentimento de “solidariedade” representava a “mola de um grande mutirão nacional, unindo o governo e a comunidade, para varrer do mapa do Brasil a fome e a miséria” (FHC exorta o povo a mudar o País, 1995, p. 5).

centralizadamente as políticas em todos os setores de ação do Estado, daí tal instituição maior em um estágio societal ter de estabelecer rumos e metas para a sociedade. Forte também diante da transferência de responsabilidades na área social para a sociedade civil segundo políticas pré - estabelecidas. Tudo isso exigia, além de radicais mudanças em instituições, também transformações de instituições em organizações, bem como, a valorização das ONG's (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 47).

Um Estado enxuto e forte passou a se delinear, por um conjunto de reformas lideradas pelo próprio Poder Executivo, que acabou por “deixar camadas expressivas da população à margem da área das instituições encarregadas de resolver seus problemas primários de saneamento, saúde, segurança, transporte e educação” (DINIZ, 1996). No âmbito da política econômica, os objetivos que visavam ao desenvolvimento social foram submetidos a tratamento de segunda classe (FAGNANI, 2003).

A reforma do MARE, implementada por Bresser Pereira orientou as mudanças no âmbito do Estado, privilegiando a mudança de paradigma da administração pública, dando enfoque em uma administração de cunho gerencial, que teve a finalidade e a necessidade de reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços na superação das formas tradicionais, configuradas como um modelo de administração, baseado em pressupostos burocráticos. Essa perspectiva de administração de cunho gerencial foi apresentada como a solução para a crise do Estado, no que diz respeito ao seu modo de intervenção em substituição o modelo racional-legal ou burocrático que vinha orientando a administração pública.

Assim, o discurso governamental reafirmou a necessidade de uma administração gerencial e justificou, afirmando que a sociedade brasileira tinha atingido um nível cultural e político no qual nem as práticas patrimonialistas, nem o burocratismo que emperrava a prestação eficiente dos serviços públicos, poderia mais ser aceitos.

Essa sociedade, em pleno século XX, caracterizada pela diversidade, não poderia ser atendida por estratégias da administração pública burocrática, que seria, em linhas gerais; marcada pela racionalidade formal, centralização, rigidez de normas e procedimentos, controle dos processos, formalidade e pela impessoalidade (ZANARDINI, 2006). Entretanto, apesar da crítica à administração pública burocrática, há entre os social-liberais a compreensão de que a sua introdução foi importante para o combate ao nepotismo e à corrupção presentes na administração patrimonialista. O documento do MARE “propôs que as estruturas fossem descentralizadas e

redesenhadadas, com o objetivo de se desenvolverem modelos gerenciais capazes de gerar resultados” (BRASIL, 1995, p.38).

O ministro, ideólogo da reforma, assim resume as principais características do modelo gerencial:

A descentralização política, através da transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; a descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos que se transformam em gerentes progressivamente autônomos; organizações flexíveis em substituição às unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito estão presentes; definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho, geralmente quantitativos; controle dos resultados, a posteriori; administração voltada para o atendimento do cidadão ao invés de auto-referida (BRESSER PEREIRA, 1996 apud AZEVEDO, 2002,p. 58).

A reforma do aparelho do Estado passaria a ser orientada, portanto, pelos valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995).

O Estado sempre interviu no mercado. Ao longo dos anos, essa interferência garantiu ao capitalismo, com a sua lógica de produzir para acumular, concentrar e centralizar capital (FRIGOTTO, 1996), enquanto modo de produção, plena legitimidade de atuação. Não é com a retração da presença do Estado e o mercado assumindo um papel de regulador que os problemas econômicos, sociais, atuais serão resolvidos a contento; ao contrário, ainda cabe ao Estado a função de organizar o debate quanto à sua própria reforma.

E, neste cenário de Reforma do Aparelho do Estado, com o intuito de responder à crise fiscal e de legitimidade que já estava instaurada, em que se vê claramente que as forças do mercado assumiram um papel preponderante na redução do papel social do Estado, reforçando a privatização dos direitos sociais.

A proposta do MARE, para a reforma do Aparelho do Estado que pretendeu acabar com a crise fiscal, financeira e administrativa, através de alguns mecanismos, é o que nos interessa na nossa análise; é a forma como a descentralização toma corpo nesta reforma, pois, longe de tornar-se um dispositivo de autonomia que propicie a participação da população na gestão pública e o controle social pelo cidadão nas instituições e organizações governamentais, a descentralização proposta pela Reforma, funciona, muito mais, como uma forma de minimizar a presença do poder público, seja ele no nível federal, estadual ou municipal o qual tem intuito de repassar tarefas para a sociedade.

As estratégias neoliberais no âmbito educacional se configuram como uma clara resposta descentralizadora diante dos supostos perigos do planejamento estatal e dos efeitos improdutivos das burocracias governamentais e sindicais. Transferem-se as instituições escolares da jurisdição federal para a estadual e desta para a municipal: municipaliza-se o sistema de ensino.

Propõe-se repassar o fundo público para níveis cada vez mais micro (inclusive a própria escola), evitando-se assim, a interferência perniciosa do centralismo governamental; desarticulam-se os mecanismos unificados de negociação com as organizações dos trabalhadores da educação (dinâmica que tende a questionar a própria necessidade das entidades sindicais); flexibilizam-se as formas de contratação e as retribuições salariais dos docentes etc.

Mas, por outro lado, e ao mesmo tempo, os governos neoliberais centralizam certas funções, as quais não são transferidas aos municípios, aos governos estaduais nem, muito menos aos próprios professores ou à comunidade:

- a - a necessidade de desenvolver sistemas nacionais de avaliação dos sistemas educacionais (basicamente provas de rendimento aplicadas à população estudantil);
- b - a necessidade de desenhar e desenvolver reformas curriculares a partir das quais estabelecem os parâmetros e conteúdos básicos de um currículo Nacional;
- c - associada à questão anterior, a necessidade de desenvolver estratégias de formação de professores centralizadas nacionalmente e que permitam a atualização dos docentes segundo o plano curricular estabelecido na citada reforma (GENTILI, 1996, apud OLIVEIRA, 2005,p.42)

Conforme o estudo da Reforma do Aparelho do Estado, o modelo de administração pública proposta foi gerencial com a finalidade de sepultar o modelo de administração burocrática. Essas mudanças tiveram por objetivo central promover uma profunda reforma, deixando o aparelho estatal mais “moderno” em todas as atividades desempenhadas pelo setor público. Conforme Santos (2001), o bom gerente seria aquele capaz de garantir uma capacidade de governar, através da adoção de técnicas modernas de administrar este novo Estado que surgia, com a função de ser eficiente, e mais transparente. As atividades de cunho gerencial são desenvolvidas com base em gestão de recursos, minimização dos gastos públicos, sustentada na ampliação de dois pontos: eficiência e eficácia e no controle de resultados.

Nesse sentido, o processo de descentralização no plano discursivo se constituiu em um importante eixo no bojo dessa Reforma, uma vez que assistimos à propagação do discurso na indução da sociedade civil a acreditar que, através do processo de *descentralização* da gestão pública para o âmbito local, acabaria com várias mazelas e o país voltaria a crescer. Mas, o que se confirmou é uma retração do governo central para com um projeto mais amplo de nação.

Em certos casos, o governo federal procura livrar-se de encargos, mas sem planejamento determinado a pura e simples extinção de projetos e programas de intervenção e dos respectivos aparatos organizacionais de implementação. Em

outros, procura incentivar programas de descentralização nos quais, assume uma postura de tutor do processo, para poder manter o controle político ou operacional do manejo e do repasse dos recursos, colocando empecilhos para viabilizar qualquer ação que signifique diminuir seu poder setorial de influência (SILVA apud, VOLPE, 2004 p.117).

Na educação, a reforma do Estado se traduziu no entendimento de que é necessário ajustar a gestão dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial, de modo a garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

De acordo Peroni (2003, p.67), “a descentralização restrita ao aparelho de Estado pode-se dar de uma esfera de governo para outra (da União para Estados ou de Estados para Municípios), ou no interior de uma esfera de governo”. Prevista pela CF-88, o regime de colaboração entre os entes federados, tem na descentralização/municipalização a sua materialização. Com a municipalização do ensino, alguns municípios passaram a gozar de mais autonomia administrativa e financeira, contraditoriamente em outros a execução de atividades e programas ainda se encontram atreladas ao governo federal e estadual.

Apesar da Reforma no Aparelho do Estado, a descentralização aparece muito mais como mecanismo de desobrigar o nível estadual das suas funções sociais convocando o setor privado do que evocando a participação da população nas decisões da gestão do governo.

A descentralização foi concebida como um instrumento de modernização gerencial da gestão pública pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços (MELLO, 1995). Dessa forma, é difundida como um milagroso mecanismo de correção das desigualdades educacionais através da *otimização* dos gastos públicos, num contexto onde a Reforma do Estado foi inevitável e necessária.

A descentralização em que o poder do Estado é repartido, passado a autarquias, prefeituras municipais, fundações, instituições com estruturas próprias, compromissos assumidos localmente, graus de autonomia definidos em leis e regulamentos, pode caminhar até para processos de privatização, o que se inicia muitas das vezes mediante terceirização de serviços, contratação de assessorias, contratos de parcerias, etc. (BORGES, 2002, p. 47).

Como visto, torna-se clara as várias facetas da efetivação de um projeto descentralizante, principalmente com referência ao âmbito da educação em que, na sua maioria, se volta para uma prestação de serviço. Pois, tanto no modelo de administração burocrática já consolidado, quanto no gerencial com ênfase nos resultados norteadas por princípios de eficácia e eficiência estão presentes tentativas de vincular a educação aos parâmetros de desenvolvimento econômico.

Não se trata do regresso do princípio do mercado, mas de uma nova articulação, mais direta e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado. A força do Estado, que no período do reformismo, consistiu na sua capacidade em promover interdependências não-mercantis, [através da promoção de políticas públicas de corte social], passou a consistir na sua capacidade de submeter todas as interdependências à lógica mercantil (SANTOS, 1999, p.11).

Segundo Souza (1999), a década de 90 traz uma reformulação profunda da estratégia das reformas educacionais. A idéia é realizar mudanças mais amplas, de natureza sistêmica, operacionalmente viável, com custos de baixo impacto nos orçamentos e que alterem o *modus operandi* das escolas. As reformas podem ser agrupadas em cinco vertentes: descentralização educacional, autonomia das escolas, avaliação do ensino fundamental, redistribuição dos recursos financeiros, reformas curriculares e na política do livro didático.

As políticas neoliberais de ajuste econômico e fiscal têm na descentralização um instrumento de modernização gerencial da gestão pública das políticas sociais, para resolver os problemas da crise do Estado nacional. Falando sobre a implementação de política de cunho descentralizadora e as impossibilidades da efetivação deste projeto, devemos levar em consideração o caráter sócio-histórico de um país no qual o jugo colonial deixou como herança um grupo elitista, controlador da situação da população em geral.

Historicamente no Brasil ocorreu apenas a descentralização de encargos e serviços federais para instâncias locais e regionais. As transições políticas pelas quais passou o Estado brasileiro desde que foi instituído foram transições conservadoras graças ao pacto oligárquico, horizontal, marca específica da sua constituição (MARTINS, 2001 p.149).

O discurso oficial que Fernando Henrique Cardoso teceu sobre as diretrizes da política nacional de educação foi recorrente na apologia à descentralização, compreendida na perspectiva economicista liberal. De acordo com Santos (1996), embora as instâncias sub nacionais tenham ampliado significativamente os seus gastos, inclusive na área social, estavam muito longe de cobrir as imensas necessidades, especialmente as áreas mais pobres como o Nordeste, onde a grande maioria dos municípios se encontra em condições de alto grau de dependência financeira, administrativa e indigência social.

Uma reforma do Estado que se preze não pode deixar de levar em consideração o papel das instituições como mecanismos “que permitam à sociedade realizar seus objetivos coletivos, dentro de limites constitucionais, por conferirem ao governo a capacidade de intervir na economia e por submetê-lo ao controle popular” (PRZEWORSKI, 1996, p. 34).

Enfim, empreender estudos sobre a descentralização, nesse contexto de Reforma do Aparelho do Estado, requer do pesquisador outro olhar, para além das aparências do que está posto no discurso governamental, e uma compreensão mais apurada da matriz neoliberal que sustenta esta reforma.

O modelo de Estado arquitetado por Bresser Pereira opera uma brutal destruição da noção de Estado enquanto síntese de múltiplas relações sociais, como o concebera Antônio Gramsci, para submetê-lo a uma função exclusivamente gerencial, burocrática e destinada a formular políticas adaptadas às demandas do mercado. Por outro lado, a sociedade civil perde seu poder contestador, transformando-se em espaço cuja prioridade reside em fiscalizar, executar, implementar e gerenciar as ações e projetos regulamentados no âmbito do aparelho jurídico-político do Estado (CORRÊA, 2000, p.48).

A questão premente que se coloca é a formulação de uma crítica às formas de manifestação do neoliberalismo que assume um caráter de serviço ao capital, até para compreender os mecanismos presentes na construção de uma Reforma de Estado.

Apesar de instituída a Reforma do Estado sustentada em pressupostos teórico-metodológico neoliberais de cunho gerencial, mas nas nossas secretárias de educação e escolas estão presentes orientação dos vários modelos de administração pública.

Podemos perceber as características da administração pública burocrática estão presentes no campo da educação.

O estabelecimento de um funcionalismo moderno, com competências oficiais fixas, ordenadas mediante regras; a fixação de uma hierarquia de cargos, como um sistema regulamentado de mando e subordinação; administração baseada em documentos e em quadros de funcionários, separando o ambiente doméstico do trabalho; a especialização do funcionário na atividade oficial; a administração funcional a partir de ordenamentos fixos e abrangentes que podem ser apreendidos (MENDONÇA, 2000, p. 95).

O autor observa ainda a persistência de traços da administração pública patrimonialista, que se constituem em fontes de resistência para a ampliação da democracia do ensino básico brasileiro. A presença dos valores patrimonialistas se caracterizam pelo caráter doméstico presente nas relações sociais que se travam no âmbito da gestão da educação.

A seguir veremos como está posta a questão da descentralização/municipalização do ensino nas diretrizes dos documentos que norteiam a educação, pois não basta municipalizar os serviços ou se ter um amparo legal sem uma correspondência efetiva de uma reestruturação do poder mais local que é o município.

CAPÍTULO II

2 - A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.

Este capítulo discute e historiciza o processo de descentralização/municipalização, ressaltando a importância de Anísio Teixeira como pioneiro na organização para a implementação legal da municipalização no Brasil. Em seguida, tratamos sobre a política de descentralização nas diretrizes dos documentos oficiais para a educação e os meios pelos quais se procede a transferência de responsabilidades no âmbito estadual para o municipal do ensino fundamental nos anos de 1990. Abordamos as políticas de descentralização /municipalização no Brasil de caráter racionalizadora e democrática. E por último, abordamos as implicações da nova lógica de ação do Estado apontada para a educação municipal, dando enfoque na municipalização do ensino fundamental. Outras considerações teóricas que orientam este estudo são abordadas no desenvolvimento do trabalho como um todo e na relação que se estabelece entre as várias partes que constam no texto.

2.1 - Histórico da Descentralização - a Educação Brasileira.

A nossa história da educação foi marcada, ao longo dos tempos, por momentos de alternância entre períodos de centralização-descentralização político administrativa. Apesar desses movimentos que oscilam entre essas duas vertentes, o que mais predominou na história da política brasileira foi uma tendência centralizadora.

As mudanças na política educacional brasileira, sobretudo a partir dos anos de 1990, imprimiu um papel significativo às instâncias municipais, quando princípios como os de descentralização/municipalização, da democratização, autonomia têm justificado novos arranjos no reordenamento das estruturas e funcionamento dos sistemas de ensino. Analisar as políticas educacionais a partir deste período significa investigar os processos de redistribuição das responsabilidades das esferas de poder no que concerne à oferta dos serviços educacionais; significa analisar o processo de municipalização, ou seja, o processo de transferência de uma esfera de poder para outra, neste caso da estadual para a municipal; significa, ainda, atentar para as mudanças ocorridas na organização do ensino fundamental no município.

Ao refletirmos sobre a municipalização do ensino fundamental e as atribuições decorrentes desse processo, como: criação de um Sistema Municipal de Educação, implantação do Conselho Municipal de Educação, transferência no quadro de funcionários e todas as implicações para a gestão da educação municipal não devemos prescindir das interações que este mecanismo de transferência repercute desde a Secretaria Municipal de Educação, até as escolas municipalizadas, com essas novas designações advindas de outra instância de poder.

Neste sentido, a municipalização do ensino constitui um desafio, pois trabalhar na execução de algumas políticas construídas *a priori* seja nas dimensões: administrativa, pedagógica e, sobretudo política, entendendo por política segundo Majone (1996, p.196) ‘‘não só como uma decisão, mas sim antes de tudo um conjunto de ações’’, certamente não é uma tarefa fácil.

Para analisarmos os efeitos das políticas de ação descentralizantes mais especificamente *o processo de implementação da municipalização*, necessitamos primeiramente, entender o histórico da municipalização no Brasil.

2.1.1 - Antecedentes históricos da Descentralização via Municipalização da educação no Brasil.

No Brasil, o município surgiu por decisão do governo do Estado português. Para Faoro (2000), os reis portugueses fundavam os municípios com uma autonomia tolerada e medida, estimulada para cumprir os desígnios do soberano, visava a um prolongamento passivo das suas instituições, armada de poderes para criar, do alto, por obra da moldura jurídica a vida política.

Em se tratando de etimologia, município origina-se da palavra grega *municipium*, que é derivada de ‘‘múnus’’ (equivalente a *munera*), significando cargos e/ou funções. Municípes são aqueles que tomam parte nos cargos da vila e município pode ser traduzido na reunião de municípios como ‘‘*civitas*’’ que se traduz na reunião de *civis*.

O Ato Adicional de 1834, editado no segundo Império, registrou a transferência de responsabilidades para as províncias e solicita ajuda das câmaras municipais nas atribuições no campo educacional .

Percebe-se, a partir deste Ato Adicional, de 1834, que foi estabelecido um processo descentralizador encarregando as províncias do ensino primário e secundário, ao mesmo tempo em que excluía o poder central dessa responsabilidade.

[...] o Ato Adicional de 1834, definindo competências do governo central e das províncias. Esta premida por dificuldades passaram a solicitar a ajuda dos municípios a fim de garantir a oferta do ensino público. Esta tradição reforçada pelas Constituições que previram a alocação de recursos públicos, nas diferentes esferas de poder, levou à coexistência das três redes públicas de ensino (OLIVEIRA, 1999, p. 69-70).

O governo central delegou às assembléias provinciais o poder de legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la. Inaugurou-se, assim, um novo capítulo na educação, o dualismo dos sistemas de ensino em cada província: o geral e o local. E a definição de poderes e competências para o governo. Enfim, com o Ato Adicional de 1834, a descentralização desloca essa responsabilidade do governo central para as províncias, que por sua vez passou a solicitar ajuda às vilas através das câmaras municipais.

A Constituição Republicana, de 1891, defendeu o princípio de um ensino público laico, consagrou o federalismo, favorável à autonomia aos Estados-membros, e manteve em relação ao ensino a dualidade de sistemas. Deixou a cargo da União o direito de criar instituições de ensino superior e secundário, aos Estados-membros coube a instrução primária e a educação profissional.

O debate constitucional girou em torno dos princípios do federalismo, garantindo autonomia aos Estados-membros, como uma forma de descentralização das ações do Estado.

Nesse sentido, conforme Oliveira (2005), deslocam-se para os Estados-membros as responsabilidades pela educação supondo-se ser a descentralização (estadualização) a melhor forma de garantir a educação como direito.

Em 1924, o jovem Anísio Teixeira bacharel pela Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, foi nomeado Inspetor Geral do Ensino no Estado da Bahia na defesa de um ensino público, laico e gratuito, aliás, princípios já preconizados pela Constituição Republicana, de 1891. Nos anos de 1950 propôs um trabalho conjunto entre as esferas de governo com base no custo-aluno, das quotas federal, estadual e municipal para a educação, além de preocupar-se com o controle social sobre esses gastos. Defensor do “localismo educacional”, uma expressão usada por Abreu (1960) que hoje corresponde ao que chamamos de municipalização do ensino.

No âmbito da sua gestão, foi aprovada a Lei n.1.846, de 14 de agosto de 1925, que reformulou a Instrução Pública do Estado da Bahia. Foi uma primeira proposta de descentralização administrativa do ensino estadual que poderia ser traduzido hoje em municipalização do ensino. Posteriormente, veio um decreto 4.312/25 estadual para aprovar o Regulamento do Ensino Primário e Normal.

Com a aprovação desta lei, foi proposta a criação daquilo que seriam os primeiros Conselhos Municipais de Educação no país, com a finalidade, segundo Santos (2000), estimular o desenvolvimento do ensino primário, fiscalizar o serviço escolar do município e propor medidas convenientes à melhor adaptação do ensino as condições locais.

Na mesma lei de 1925 foi definida uma política educacional de governo, no Estado da Bahia, em relação à administração do ensino primário, que previa uma forma descentralizada de parceria entre estado e município. A sua tese é apontada como uma primeira iniciativa a despertar as administrações federal e estaduais para a potencialidade do município em gerir o ensino básico a ser oferecido a toda população brasileira:

Artigo 70. O ensino primário, a cargo dos municípios, constituirá com o do estado, um só e mesmo serviço, sob a direção geral, superintendência e fiscalização do Governo do Estado.

Artigo 71. É reconhecida aos municípios a competência para criar, manter, transferir e suprimir escolas de instrução primária, dentro de sua circunscrição territorial, subentendido, porém, o exercício dessa competência nos limites da presente lei e de acordo com as suas normas e preceitos (ABREU, 1960, apud SANTOS, 2000 p.19).

Tratou também do financiamento da educação:

Artigo 72. [...] a quota da receita municipal atribuída a instrução primária não poderá ser inferior à sexta parte da renda ou receita geral do município [...].

Artigo 73. [...] a instrução primária municipal relativa aos vencimentos do professorado e locação escolar passará a ser paga no Tesouro do Estado, mediante atestados do exercício do magistério... (Idem, ibidem).

O desejo de Anísio Teixeira, conforme Tavares (1952), era elevar a educação à categoria do maior problema político brasileiro, dar-lhe base técnica e científica, fazê-la encarnar os ideais da república e democracia. A idéia de transferir para os municípios todos os encargos do ensino primário não foi uma idéia nova, Anísio Teixeira, desde os anos de 1920, defendia as idéias municipalistas em termos da administração do ensino, sob o título de descentralização, ferrenho defensor desta posição no Brasil.

Para a escola ter, portanto, as condições adequadas de eficiência faz-se necessário que se crie um estado de continuidade entre a experiência da criança fora da escola e a sua nova experiência no meio escolar. Por isto mesmo, a escola, sobretudo a primária deve inserir-se no meio local, desenvolvendo a criança por intermédio deste seu meio a fim de que as experiências de ensino tenham raízes e o indispensável caráter integrativo que as deve marcar. É, pois de toda conveniência que a escola primária seja uma instituição local, administrada localmente e em profunda participação com o meio (TEIXEIRA, 1957, apud RIBEIRO 2004, p.41).

Ainda sobre esta temática se fez presente, de forma contundente, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que em 1932, já apontava diretrizes para que se pensasse na época as incumbência e atribuições destinadas aos entes federados:

À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas as suas relações espirituais (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932).

Os renovadores que redigiram o Manifesto dos Pioneiros (1932) defendiam era o controle dos sistemas de ensino pelos Conselhos Nacional e Estadual para se fazer cumprir as diretrizes que foram emanadas pela União, reforçando o caráter de escola única, laica, obrigatória e pública. Para tanto, propunham autonomia financeira dos sistemas de ensino garantida por um orçamento fixo e fundo para a educação. A autonomia política seria garantida pelos Conselhos Estaduais de Educação, que contariam com membros da sociedade civil e profissionais especializados em educação.

A descentralização da educação é uma reivindicação antiga, postulada por educadores e representantes municipais. Com a criação do Ministério da Educação no ano de 1930, e com a definição de que caberia à União o oferecimento do ensino médio e superior, e aos Estados a oferta de ensino fundamental (primário), iniciou-se, no Brasil, o processo de descentralização da educação, melhor compreendido como o processo de divisão entre as esferas governamentais da obrigatoriedade com a educação.

Compete aqui ressaltar que, nessa ocasião, o Brasil possuía uma rede de escolas públicas dirigidas ao ensino primário. Esse grau de educação era ofertado às classes altas em instituições de ensino particulares, via de regras religiosas, ou por preceptores. Tamanha era a força das organizações religiosas católicas no país que foi criada, em 1933, a Confederação Católica de Educação, cuja representação se fez presente na Constituinte de 1934 (MIRANDA, 1998).

No período republicano, a Constituição de 1934 incorporou um discurso a favor da descentralização, o Manifesto lançado em 1932, apesar de não vir acompanhado de medidas legais que garantissem um maior aporte de recursos para os novos responsáveis pelos serviços, argumentava que:

A organização da educação brasileira [...] não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade [...] Não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora que teremos o meio de levar a cabo, em toda a República [...] uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas (RBEP, 1957, apud OLIVEIRA, 2005, p.54).

No período republicano, a Constituição de 1934 já fazia proposições de descentralização baseadas na adequação dos interesses regionais e de divisão da competência educacional entre os entes federativos. Desse modo, influenciou o pensamento de Anísio Teixeira nos anos de 1950, quando propôs a municipalização do ensino como estratégia para a expansão do ensino fundamental.

Muito do ideal deste educador foi incorporado nos discursos que defendiam uma forma de municipalização no sentido do fortalecimento de todos os níveis de poder, desde o municipal até o federal. E não simplesmente em uma reforma de caráter administrativo limitando-se a uma descentralização apenas de encargos e serviços num processo de redistribuição do poder que não tivesse como finalidade uma descentralização sustentada em pressupostos democráticos.

Com a Constituição Federal de 1946, deu-se início o ciclo de debates das Leis de Diretrizes e Bases e se reiniciou o processo de redemocratização do país interrompido nos anos do Estado Novo. A discussão sobre que esfera do poder público devia caber os diferentes níveis de educação é assunto de destaque nessa referida constituição. A municipalização era defendida por alguns, era partilhado o entendimento de que o ensino primário e médio deviam ser oferecidos pelo Estado, e outros ainda defendiam que a competência para legislar sobre educação

devia ser da União. Nessa época já se discutia se a esfera municipal devia ter seu próprio sistema educacional. Existe uma idéia defendida por alguns estudiosos, que a educação primária seja oferecida prioritariamente pelos municípios. Os Estados e a União só supletivamente deveriam ofertá-la. Ataliba Nogueira (PSD-SP) defendendo esta posição assim se coloca:

Se a obra tem sido dos Estados, é porque os Municípios não possuem renda suficiente para fundar escolas e o Estado rico, pode fazê-lo. Entretanto se na discriminação de rendas, dermos aos municípios os recursos necessários para que cumpram o que for estatuído por nós como atribuição sua, não vejo o inconveniente.

O princípio até certo ponto, poderá trazer dificuldades de ordem político-administrativa. Mas devemos tender para isto porque os sistemas políticos estaduais trarão como conseqüência imediata, a criação de larga burocracia, para verificar se os sistemas são executados nos Municípios, o que seria a morte das escolas municipais ou de sua fraca disseminação (1948 apud MIRANDA, 1998, p.45).

Desse modo, persiste a possibilidade, tanto da União quanto dos Estados, de se incumbirem da educação primária restando aos municípios o direito de executá-la, porém não lhes foi facultada nenhuma autonomia normativa.

A descentralização administrativa, no entanto, vai receber impulso com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 4.024, de 1961, que embora organize os sistemas de ensino a nível estadual, mas já amplia a autonomia dos municípios como mantenedores de rede de escolas, ainda que vinculados ao Sistema de Ensino dos Estados. *A instância municipal é estimulada a atuar principalmente no ensino primário da zona rural, mas sem a necessária delegação de competências e sem os recursos compatíveis* (SARI, 2001, p. 62).

Quando se considera a aplicação de medidas de política, a municipalização do ensino começa a ser concretizada efetivamente na década de 1970, a partir dos dispositivos firmados na Lei 5692/71 (Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus) “que inclui formalmente o Município no rol dos responsáveis pela administração do ensino de 1º grau” (BOTH, 1997). *A educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que entrosarão recursos e esforços para promovê-la e incentivá-la* (SCHUCH, 1986, p.35).

A lei 5692, de 1971 reformulou a Lei 4024/61 de diretrizes e bases da educação nacional no que se refere ao ensino de 1º e 2º graus.

Naquela Lei foi definida a vinculação à educação, dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, além de ter sido aplicado um reforço às estruturas

técnicas e administrativas municipais para atuar na educação. Configurou-se, desse modo, uma política educacional traçada no âmbito de projetos federais, implantados, sobretudo nos estados do Nordeste, estimulando a municipalização do ensino, através da transferência de responsabilidades para o município, sem o correspondente investimento financeiro neste nível do sistema (PEIXOTO, 2003, p.102).

A descentralização do ensino, processo que tem na municipalização uma das principais formas de manifestação, consiste em transferir das instâncias centrais (Estado) as atribuições e responsabilidades da gestão dos serviços do ensino fundamental para as instâncias regionais e locais (estados federados e município). Esse tema tem despertado interesse de uma parcela significativa de educadores no Brasil. Uma revisão da literatura sobre o tema vai mostrar que, em determinados períodos da história brasileira, a temática tem sido mais discutida que em outros, sendo importante salientar que a oscilação na frequência dos debates e na produção do conhecimento nesta área tem razões históricas, econômicas, políticas e sociais (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2001).

A idéia de descentralização do ensino via municipalização ganha mais fôlego em períodos de maior abertura política, como vimos com o fim do Estado Novo na década de 1940. Nos anos 1970 o tema da municipalização ressurge, porém é ressignificado, passando a atender mais aos princípios econômicos e políticos do governo da ditadura civil e militar, pois nesse período os governos conforme Oliveira (2005) adotam como princípio a centralização das decisões e a descentralização da execução como forma de atingir maior racionalização e eficiência da máquina administrativa.

A idéia mais recorrente é que a descentralização do ensino sempre foi propagadora de um conjunto de vantagens, como: propiciadora de uma ação política menos burocratizada; maior flexibilidade nos currículos; possibilitando uma gestão mais democrática nas escolas; permitindo maior proximidade da população em relação ao poder público municipal em comparação com o estadual e federal. Não se pode esquecer que, se esta proximidade, por um lado pode significar uma gestão mais democrática, por outro pode se configurar em uma gestão subordinada às oligarquias locais (PEIXOTO, 1999).

No Brasil, a política educacional do período de 1964 a 1985 não assumiu uma orientação municipalista pela obsessão centralizadora do estamento militar que ocupava os altos postos do Estado. Mesmo assim, a lei 5692/71 mais conhecida como a lei da reforma do ensino de 1º e 2º graus determinou a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e

serviços de educação, especialmente 1º grau, que pela sua natureza possam ser mais satisfatoriamente realizados pelas administrações locais. No entanto, segundo Cunha (1995), essa orientação permaneceu letra morta, devido à política de centralização tributária que vigorava na época ao mesmo tempo em que foi aprovada a lei 5692/71. A partir daí, vimos que essa lei introduziu a idéia de transferência de responsabilidades educacionais para os municípios e no seu artigo 71, instituiu a possibilidade de delegação de competências pelos Conselhos Estaduais de Educação para os Conselhos organizados nos municípios, conforme podemos ver:

Art. 71- os conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto.

Ainda, nesta mesma lei, foi definida para a educação, vinculação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios.

Art.58 - A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados a educação.

Parágrafo Único- As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza, possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais.

Configurou-se, a partir daí, na política educacional brasileira, a necessidade de um reforço às estruturas técnica e administrativa municipais para atuar na educação. Esta política vai implementar projetos federais a partir dessa época, desenvolvidos, sobretudo, nos estados da região Nordeste, estimulando a municipalização do ensino incentivado pelo governo Federal por meio principalmente de programas como o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica no Ensino Municipal (Promunicípio), iniciado em 1974, tendo como objetivo central aperfeiçoar o ensino fundamental através de ações articuladas entre as administrações estaduais e municipais.

Na década de 1990, o Projeto Nordeste¹³, com o objetivo, conforme Machado (2001) de aumentar a aprendizagem estudantil, reduzir a repetência e a evasão e aumentar o índice de conclusão nos Estados por meio da “melhoria da qualidade do ensino nas redes estaduais e

¹³ O Projeto Nordeste, constitui-se em Acordos de financiamento firmados para a área de educação, entre o Banco Mundial (BIRD) e o governo brasileiro, no início da década de 90. Mediante aos acordos o governo Brasileiro desenvolveu diversas ações no setor de educação no Nordeste do país entre os anos de 1993 1999. A esse respeito ver Machado (2001).

municipais, bem como a eficiência do gerenciamento”, apontava a descentralização como um dos caminhos para amenizar a gravidade dos problemas educacionais.

Na década de 1970, mantém-se a descentralização, assumindo uma característica de centralização das decisões e a descentralização da execução, tendo como princípio uma descentralização centralizada ou desconcentração¹⁴ (ROSAR, 1995).

[...] 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 5.692/71 os penalizou. A municipalização acabou servindo mais para concentrar o poder e aumentar a dependência dos municípios em relação ao Estado e à União (GADOTTI, 1994, apud, OLIVEIRA, 2005, p.56).

Ainda considerando a questão da desconcentração (CASASSUS, 1990), essa reflete um movimento cujo sentido incide na posição de cima para baixo, ao tempo que a descentralização reflete um movimento de baixo para cima.

A importância relativa dos governos municipais no Brasil vem sendo paulatinamente alcançada a cada Constituição Federal com destaque para a CF-1988. Nesse período, elevou-se consideravelmente o volume de recursos próprios dos municípios e, em consequência, importantes tarefas antes assumidas pela esfera federal ou estadual, passaram a ser de responsabilidade da esfera municipal. Para (SANTOS, 2004), tais recursos, no entanto, são distribuídos de forma muito desigual dada às heterogeneidades socioeconômicas e demográficas do país.

Assim, é somente quando da promulgação da Constituição Federal de 1988 que a tese da descentralização da educação se torna efetivamente lei como consta no art. 211: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino”. A Constituição federal, de 1988, criou a condicionalidade legal ao determinar que os entes federados organizem os seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

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 também previstos

¹⁴ Por desconcentração se entende a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central (ARRETCHE, 1998).

nas Constituições Estaduais e nas Leis orgânicas de inúmeros municípios. [...] posição já defendida há mais de 30 anos, por Anísio Teixeira. O regime de colaboração será mais facilmente implantado na medida em que as municipalidades dispuserem de estruturas consolidadas em sistemas municipais de educação (GADOTTI, 2002, p. 128).

Com efeito, essa Constituição, no seu artigo 1º, identifica o Brasil como uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, tendo como base o princípio da cooperação.

Assim, a CF de 1988 reconhece, pela primeira vez no Brasil, os sistemas municipais de ensino, com isto atribuindo-lhes competências específicas na manutenção dos serviços educacionais em determinados níveis e modalidades (BRASIL, 1988).

De um lado, significou a possibilidade de ampliação da participação direta do cidadão na administração dos serviços públicos, por outro, significou a ampliação das dificuldades na tentativa de estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação dos serviços públicos à população, tendo em vista a heterogeneidade de demandas e de capacidade orçamentária dos 27 estados e dos 5.507 municípios brasileiros (ARAÚJO, 2007, p.1).

No caso da educação, mesmo que tenha determinado a distribuição de competências entre os entes federados em algumas matérias, a Constituição apresenta-se imprecisa quanto ao regime de colaboração, vez que situa o Poder Público como responsável por assegurar o direito à educação, com uma organização extremamente descentralizada, sem definir, de forma clara, as competências dos entes federados na prestação desses serviços (CUNHA, 2005).

Ancorada sob o princípio da descentralização, a legislação brasileira para a educação vai introduzir alterações significativas no quadro das distribuições de poderes, atribuições e recursos entre as esferas de governo, delimitou para cada uma delas, os níveis de ensino sob sua responsabilidade e o percentual de recursos provenientes de impostos que devem ser aplicados à educação conforme (Artigos 211 e 212) que destacam os municípios em todas essas determinações.

Esses mecanismos legais procuraram estabelecer a distribuição de responsabilidades entre as esferas administrativas: à União, cabe organizar o sistema federal, coordenar as políticas nacionais de educação, prestar assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios; ao Estado, cabe assegurar o ensino fundamental e oferecer o ensino médio; ao Município, cabe a responsabilidade no atendimento à educação infantil e prioridade ao ensino fundamental. Além

disso, essa legislação dispõe que, na organização de seus sistemas de ensino, Estados e Municípios deverão definir formas de colaboração entre si.

O inciso VI, do artigo 30, da Constituição Federal, de 1988, destaca que compete aos municípios manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental.

A luta pela descentralização tributária nos anos 1980 trouxe consigo a defesa da municipalização dos serviços de saúde, como também, do ensino de 1º grau¹⁵. A argumentação usada conforme Cunha, (1995) era que município não pôde cumprir com as determinações legais de ampliar sua participação na oferta da escola, por causa da concentração tributária em favor do governo federal.

A partir de 1988 com a promulgação da Constituição Federal, e em 1996 de uma forma mais direcionada, com a vinculação de alguns impostos, tivemos a aprovação do FUNDEF, que caminhou na direção de não só ampliar a participação municipal no ensino fundamental, mas na busca de alcançar a completa municipalização de toda esta etapa do ensino da educação básica no intuito de transferir as escolas da rede estadual para a rede municipal

Em 1996, tivemos a aprovação da Emenda Constitucional 14 que vai redirecionar os recursos para o ensino através da criação Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF reordenando a alocação de recursos para o ensino fundamental entre Estados e Municípios (BRASIL, 1996). Ao estabelecer o FUNDEF, disciplinaram-se a figura do custo-aluno, definindo o percentual para o pagamento dos professores, bem como fixaram os níveis de atuação para cada esfera do governo que, além de provocar uma municipalização do ensino, criou uma nova dinâmica e funcionalidade à educação municipal.

A LDB lei 9.394/96 normatizou os princípios orientadores da gestão do ensino municipal, pois, através do seu artigo 11 os municípios imcumbir-se-ão de:

- I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III- baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

¹⁵ Nomenclatura usada antes da promulgação da lei 9.394/96, que o ensino de 1º grau passou a chamar-se de ensino fundamental. (CUNHA, 1995)

(...)

V- oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento de ensino;

Parágrafo único. Os municípios poderão optar ainda por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

O referido artigo resgata esta preocupação ao definir áreas de competência de educação para os municípios. Ainda na LDB 9394/96, no seu artigo 18, a lei vai estabelecer a composição dos sistemas municipais de ensino. Conforme veremos a seguir, os sistemas municipais de educação compreendem:

I - as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos municipais de educação.

Os sistemas municipais de ensino compreendem as escolas da rede pública municipal, as instituições dedicadas à educação infantil e o conjunto de órgãos municipais que respaldam o funcionamento das escolas. A idéia de sistema municipal se de fato bem estruturado e acompanhado pelo conselho municipal de educação poderá fazer avançar para uma descentralização baseada em pressupostos democráticos.

Analisando os princípios legais orientadores da gestão do ensino municipal na LDB art.87, parágrafo 3º, no Título das Disposições Transitórias, determina ações aos municípios:

§ 3º - Cada município e supletivamente, o Estado e a União, deverá:

I- matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e facultativamente, a partir de seis no ensino fundamental;

I I- prover cursos presenciais ou à distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

I I I- realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também para isto, os recursos de educação à distância

I V- integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

Após as mudanças ocorridas na legislação que regulamentaram a educação no Brasil, o processo de municipalização do ensino assumiu uma nova configuração. Estas medidas aprovadas em lei foram reforçadas, ainda, pela nova LDB lei 9.394/96 que, em seus artigos 70 e 71 estabelecem pela primeira vez, as despesas que poderão ser consideradas como de manutenção

e desenvolvimento do ensino assim como aquelas que não podem ser consideradas como tal, atenuando interpretações equivocadas que propiciam um campo muito aberto para uso da criatividade de administradores públicos e no caso dos municípios, os prefeitos.

Com a aprovação do FUNDEF, um forte indutor à municipalização, propiciando uma nova configuração no âmbito do financiamento e gestão educacional, é necessário atentar para algumas preocupações não favoráveis à implementação da municipalização do ensino fundamental, ligada tão-somente a transferência de responsabilidades como também relacionada à conjuntura de um poder concentrador, ficando a cargo de ingerência local, pois, com a municipalização nos moldes como vem sendo implementado por algumas administrações municipais.

(a) “Esfacelará o Sistema Educacional Brasileiro”; (b) “Impedirá a articulação da categoria docente em bases regionais, na medida em que os professores estarão divididos entre vários padrões municipais”; (c) “Facilitará o clientelismo, o nepotismo e a corrupção, uma vez que a administração do ensino estará sujeita a um tipo de administrador mais tendente ao coronelismo, ao compadrio e ao desvio de recursos”; (d) “Provocará uma irracionalidade na distribuição e alocação de recursos, por causa de sua dispersão capilar, acentuando as desigualdades regionais e locais”; (e) “Desencadeará, enfim, uma queda da qualidade de ensino, pois, além das razões anteriores, é na maioria dos municípios que se constata uma grande fragilidade quantitativa e qualitativa de recursos humanos” (ROMÃO, 2003, *apud* OLIVEIRA, 2005 p. 57).

Durante algum tempo a questão da municipalização foi colocada de baixo para cima, era transferido obrigações e recursos e não o poder revestido em autonomia para administrar, pois, nas políticas para a municipalização entendemos que: 1. prevalece uma centralização das decisões com descentralização apenas da execução de atividades; 2. preocupação financeira com a redução de gastos nas transferências das atribuições do nível estadual para o municipal. E ainda nos referindo ao pensamento de Draibe (1997) apontamos o 3. o acordo/convênio e a disposição tanto do poder público estadual quanto do municipal em assumir responsabilidades a depender da filiação partidária.

A cultura política latino-americana molda os processos de descentralização que não expressam decisões técnicas de governo, mas constituem intrincados processos de negociação político – partidária em que diferentes interesses se chocam entre bolsões corporativos que agem no interior do próprio Estado, a sociedade civil com suas próprias demandas sociais e instâncias locais que negociam esferas de influência (MARTINS, 2001, p. 40).

Levando-se em consideração que exista um maior grau de socialização política intencionalmente exercida pelo Estado para se firmar um projeto hegemônico do neoliberalismo na sociedade, muitas das suas ações legitimam a implementação de reformas educacionais utilizam intencionalmente uma determinada forma de descentralização, constitui assim, num meio eficiente para a consecução e difusão do ideário neoliberal pela via da municipalização que operou um papel político central nesse processo de transferência de responsabilidades e encargos, sejam eles: administrativos, pedagógicos, políticos e financeiros entre os entes federados.

A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central etc.). Descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia - intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema (ARRETCHE, 1998, p. 6).

O discurso da necessidade da descentralização no campo da educação brasileira torna-se acentuado a partir dos anos de 1990, sustentado pela necessidade de eficácia eficiência e competitividade, típicos do modelo de racionalidade econômica de cunho gerencialista (CARNOY E CASTRO 1996 apud MARTINS, 2001). Teria indicado a necessidade de se rever a ação do Estado, conduzindo a transferência de parte dos mecanismos de atuação para instâncias regionais, locais ou a sociedade civil, por via de parcerias consoantes com relações de mercado.

Assim, quando da promulgação da Constituição Federal, de 1988, que a tese da descentralização da educação ganha um reforço, como consta no art. 211:

a União os Estados o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino.

Art.18: a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos [...].

Observamos, que no Brasil, como em muitos países do mundo, em particular da América Latina, os governos nacionais, por adotar uma pauta de reforma do Estado, enfatizam a necessidade de contenção dos gastos públicos, através da privatização da descentralização e da focalização. Para Draibe (1993), estes são os princípios estruturantes da agenda de reformas de

programas sociais recomendados pelos neoliberais aos países latino-americanos em processo de ajuste econômico.

A descentralização é concebida como um modo de argumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão. Argumenta-se ainda que, com a descentralização, aumentam as possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos e dos não governamentais, para o financiamento das atividades sociais. Enfim, amplia-se a utilização de formas alternativas de produção e operação dos serviços, mais facilmente organizadas nas esferas municipais.

A focalização, por sua vez, significa o direcionamento do gasto social a programas de socorro a pobreza absoluta e a público-alvo específicos, *seletivamente* escolhidos pela sua maior necessidade e urgência. Dois tipos de justificativas apóiam esta tese: aquela de Friedman, de que o Estado deve entrar apenas residualmente e tão-somente no campo da assistência social, e a que argumenta, com o fato de que em geral os mais necessitados não são, em princípio, os que efetivamente beneficiam-se do gasto social; conseqüentemente, deve-se redirecionar este gasto concentrando-o em programas dirigidos aos setores mais pobres da população.

Finalmente, a privatização, entendida como deslocar a produção de bens e serviços públicos para o setor privado, lucrativo, foi apresentada como uma resposta que alivia a crise fiscal, evita irracionalidade no uso de recursos induzida pela gratuidade de certos serviços públicos e aumenta a progressividade do gasto público ao evitar que os setores de maior poder se apropriem de benefícios não proporcionais (maiores) à contribuição que realizam para financiá-los. (DRAIBE, 1993, apud, ISSUANI, 1994, p. 7-8).

Nesse movimento, faz-se mister saber que o Estado assume uma nova institucionalidade e funcionalidade, através da reestruturação do capitalismo, causando impacto na sua atuação. Um Estado que atende muito mais a lógica mercantilista do mercado. Por essas e outras questões, apostamos que o processo de municipalização, sem uma correspondente reestruturação no âmbito local dotado de efetivo poder, não possibilita um avanço democrático na gestão do seu sistema e formas mais efetivas e autônomas sobre as ações entre as esferas de governo estadual para a municipal.

Considera-se a necessidade de se criar e aperfeiçoar os mecanismos de distribuição de responsabilidade entre estado e município nas políticas de transferência, cuja natureza e forma de funcionamento sejam de fato compatíveis com os princípios democráticos que irão nortear uma educação comprometida na melhoria da qualidade do ensino público e a sua conseqüente universalização.

É necessário enfatizar a importância da autonomia dos governos locais para o desenvolvimento de processos democráticos de atendimento às necessidades da sociedade. Neste

sentido, destaca-se a importância do incentivo à capacidade política, técnico-administrativa e institucional dos governos locais, em promover programas e ações sintonizadas com as aspirações da comunidade local.

A municipalização do ensino como uma materialidade do princípio de descentralização não pode ser vista fora de um contexto legal em que vários projetos em disputa assumem posições e significados contraditórios. Analisar a estratégia de descentralização via municipalização do ensino em alguns documentos legais é o que pretendemos a seguir.

2.2 - A concepção de descentralização nos documentos oficiais da educação nacional.

As leis não bastam. Os lírios não nascem das leis (Carlos Drummond de Andrade)

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, organizou-se em termos legais, o regime de colaboração entre os entes federados. Conforme seu art.18, “a organização política e administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta constituição” ampliando o poder dos Municípios quando assumem o *status* de ente federado e legalizando alguns mecanismos para reafirmar a sua autonomia como: arrecadação e aplicação de tributos, e adquiriu, pelo menos, no aspecto legal mais autoridade tributária sobre a arrecadação de impostos próprios.

A questão da descentralização está presente no Plano Decenal de Educação (1993), que se limita ao âmbito da educação básica, pressupõe o reordenamento da gestão educacional e confere à escola uma importância estratégica enquanto agente de prestação de serviços educacionais de boa qualidade (BRASIL, 1993, p. 38). Nesse sentido, a racionalização dos recursos, o fortalecimento da gestão e a ampliação da autonomia da escola, propiciada através da descentralização administrativa, constituem as linhas de ação prioritárias da política educacional proposta. *O Plano possui como objetivo mais amplo assegurar até o ano de 2000, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam às necessidades elementares da vida contemporânea* (ibid, p. 12-13).

O documento postula uma crença de que nosso sistema educacional é improdutivo, de baixa qualidade, desigual, com uma administração ineficiente (incluindo aí a alocação e gestão de

recursos). *Esses problemas são entendidos como uma questão político-administrativa* (OLIVEIRA, 2000, p.147). É importante reportar aqui a Gentili (1998), em que o autor ressalta que, de acordo com o governo de então, o que importa não é aumentar o orçamento educacional, mas *gastar melhor*.

Como Objetivos Gerais de Desenvolvimento da Educação, são propostos:

- 1) satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos (...);
- 2) universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento (...);
- 3) ampliar os meios de alcance da educação básica (...);
- 4) fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromissos (...);
- 5) favorecer um ambiente adequado à aprendizagem (...)
- 6) incrementar os recursos financeiros para a manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica (...);
- 7) estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional cultural (...) (BRASIL, 1993, p. 31-34).

Analisando esses objetivos, percebe-se que, após uma década da Conferência Nacional de Educação Para Todos, as mudanças são lentas. A maioria das intenções não foram alcançadas. O Pronunciamento Latino Americano¹⁶ denuncia que esse descumprimento das metas possui relacionamento com a forma como os governos e agências internacionais vêm tratando o tema da educação e das reformas (MACHADO, 2003). O tratamento para com a educação enquanto uma política social é baseado na racionalização de recursos.

Durante a década de Educação Para Todos, foi sancionada a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB n. 9.394/96. O projeto de lei sobre as diretrizes nacionais de educação passou nove anos tramitando no Congresso Nacional (1988 a 1996). Em 1988, o deputado Otávio Elísio apresentou um projeto de LDB à Câmara dos Deputados, o qual expressava os primeiros anseios da comunidade educacional representada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública¹⁷, que abriu espaços para setores organizados da sociedade no

¹⁶ O Pronunciamento Latino Americano é um documento que expressa reflexões e preocupações de educadores e intelectuais latino-americanos sobre a Educação na AL. Uma década após a Conferência de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, tais educadores, reunidos no Fórum Mundial de Educação (Dakar, Senegal, 24-28 de abril de 2000), manifestam sua opinião através desse documento, apontando os avanços e retrocessos da educação na última década. (MACHADO, 2003, p.58)

¹⁷ Em 1989 o Fórum reuniu aproximadamente 30 entidades como afirma Saviani (1998, p.57) ANDE-SN, ANPAE, ANPEd, CBCE, CEDES, CGT, CNTE, CNTEEC, CONAM, CONARCFE (depois ANFOPE), CONSED, CONTAG, CRUB, CUT, FASUBRA, FBAPEF, FENAJ, FENASE, FENOE (as duas últimas, depois se integraram à CNTE), OAB, SBF, SBPC, UBES, UNDIME e UNE, além das seguintes entidades convidadas: CNBB, INEP e AEC.

âmbito educacional e com a participação de vários deputados do chamado Bloco Democrático: PMDB, PDT, PT, PCdo B, PPS e PSB.

Diferentemente da tradição brasileira em que as reformas educacionais resultam de projetos invariavelmente de iniciativa do Poder Executivo, neste caso a iniciativa de deu no âmbito do legislativo e através de um projeto gestado no interior da comunidade educacional (SAVIANI, 1997, p.57).

A proposta, outrora apresentada pelo deputado Octávio Elísio (PMDB-MG), foi incorporada ao substitutivo do Senador Cid Sabóia (n. 250). Até a aprovação da LDB em 1996, um longo e conflituoso processo foi travado com ampla participação da sociedade civil, marcado por difíceis negociações, resultando na disputa de dois projetos que representavam concepções de educação distintas, que tramitaram no Congresso Nacional: o projeto do Senador Cid Sabóia, representando as forças progressistas e as proposições do Fórum e a de Darcy Ribeiro (PDT-RJ) representando o poder do Executivo na figura do MEC. Em 1995, no Senado através de uma manobra regimental, foi aprovado o projeto de lei de Darcy Ribeiro, que resultou na lei 9.394/96, conforme Saviani (1997, p.199) “um texto inócuo e genérico, uma LDB minimalista”, sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Foi uma lei aprovada em fina sintonia com a proposta apresentada pelo MEC, favorável às orientações privatistas e coerentes com os avanços dos ideais neoliberais atuantes no cenário político e econômico.

É importante salientarmos a Emenda Constitucional n.14 – EC-14, pois o art.3º dá nova redação ao art. 211 da CF-1988 e foram inseridos mais três parágrafos:

§ 1º - a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

(...)

§ 4º- Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Para a efetividade desse regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme prescrevem a Constituição Federal e a LDB (art.8º), é avançar para além da cultura da municipalização de encargos e obrigações, arraigadas em práticas clientelistas, na

busca por uma autêntica relação federativa que garanta o compartilhamento das responsabilidades.

Os princípios orientadores da Educação Nacional estabelecidos na Constituição (CF, art.206, Inc. I a VII) são retomados e ampliados pela LDB (Art.3º, Inc. I a XI). É importante mencioná-los, uma vez que definem as bases de sustentação do sistema educacional:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (BRASIL, 1996, p. 9).

A LDB define as incumbências da União, Distrito Federal, dos Estados e Municípios nos (arts. 9, 10,11, e 12 e seus respectivos incisos), bem como a formação do sistema estadual e municipal (arts. 17 e 18) no que diz respeito à descentralização, com o enfoque nos Municípios e na unidade escolar, propõe um regime de colaboração entre a União Estados e Municípios, com vistas à universalização e qualidade do ensino fundamental obrigatório e gratuito estabelecido na Constituição Federal no seu art. 12 diz que:

- Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e a do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:
- I- elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II- administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros.

Reconhece as escolas como as legítimas unidades de mudança na gestão educacional. *Percebe-se, pois que a ênfase na descentralização e a relevância das unidades escolares, conseqüentemente, a valorização de sua gestão no campo das políticas públicas começa a se tornar visíveis, antes mesmo do governo de Fernando Henrique Cardoso (OLIVEIRA, 2001, p.135).*

Quanto à participação da comunidade na gestão da escola como uma forma de descentralizar, a LDB anuncia: No seu art. 13 a participação dos docentes é convocada à :

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

É preciso estar atento para o sentido que a participação adquire na atual conjuntura, pois poderá ser entendida como forma do poder público constituído se desresponsabilizar pela educação. Neste sentido entendemos a ressignificação que o conceito de descentralização assume neste contexto neoliberal.

A participação e a distribuição de poder que se vislumbra pela criação de pequenas estruturas descentralizadas e autônomas são a aparente democracia de um mecanismo concentrador de poder em alguns poucos pólos que detêm o controle efetivo das políticas, das informações, dos padrões a serem estabelecidos e dos recursos (MENDONÇA, 2000, p.71).

O que vem ocorrendo é a descentralização do ponto de vista operacional e não político. Isso significa que apenas as atividades de cunho executivo ficam a cargo da unidade escolar. Ocorre a centralização do controle pedagógico através dos currículos e da avaliação do sistema educativo¹⁸. Ainda, conforme o autor a descentralização está confinada em mecanismos centralizadores.

Na verdade, agem nos estritos limites das normas impostas pelos sistemas e das condições objetivas de vida que podem impedir um processo de participação em profundidade. Com isso, acabam legitimando decisões já tomadas em função de políticas que são adequações às tendências do capitalismo globalizado. De certa maneira, a *descentralização*, especialmente a administrativa e financeira, acompanhada de um grau de autonomia operacional, permite que a comunidade escolar acabe assumindo responsabilidades que deveriam ser do Estado, isentando-o de obrigações que lhe são próprias (MENDONÇA, 2000, p.88).

Conforme Pino (1998, p. 38), a descentralização na LDB se constitui num processo com um caráter mais de centralização e desconcentração do que realmente descentralização. Isso quer dizer que fica centralizado o poder de formulação de políticas na área da educação, e para os entes sub- nacionais, no caso o município, resta-lhe a execução.

Conforme a Constituição do Estado da Bahia promulgada em 1989 no capítulo- Da Educação, nos diz que:

Art. 245 - O Estado organizará, em regime de colaboração com a União e os Municípios, o sistema público estadual de ensino, abrangendo as redes estadual

¹⁸ A esse respeito, ver Gentili (1998, p.25)

e municipal que, além do que determina a Constituição Federal, obedecerá o seguinte:

(...)

III - descentralização e regionalização de ações de competência do Poder Público.

A Constituição Estadual afirma a necessidade de organizar o sistema do ensino sob a colaboração entre os entes federados já referidos pela Constituição Federal. E a descentralização encontra o amparo legal.

A Constituição Federal – (CF), determina, no seu art. 214, que 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. (BRASIL, 1988, p.141). Conforme o art. 9º, inciso I, da LDB, a união incumbir-se-á de: elaborar o Plano de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Ainda observando as determinações legais, a LDB, no seu art.87, é instituída a década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei.

§ 1º a União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta lei, encaminhará ao congresso nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996).

Numa direção bem similar à tramitação da LDB no Congresso, foi o encaminhamento dado ao processo de elaboração do Plano Nacional de Educação-(PNE). Em 1998, a sociedade civil, mais especificamente aqueles que trabalham com educação e com a contribuição de vários segmentos sociais (entidades, movimentos, fóruns, associações e sindicatos da área de educação) encaminhou à Câmara de Deputados um projeto de lei n. 4.155/98 do PNE, e dois dias depois, foi também enviado à Câmara de Deputados outro projeto de lei n.4.173/98 de PNE encaminhado pelo poder executivo, elaborado pelo órgão do Ministério da Educação, vindo somente ser aprovado em 09 de janeiro de 2001. O presidente da República Fernando Henrique Cardoso, sancionou com nove vetos a lei n.10.172/2001 que aprova o PNE, com a vigência de dez anos 2001-2010.

Observamos como a questão da gestão da educação foi tratada no PNE, através de algumas de suas metas concernentes à atuação do município:

Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre os entes federativos, compartilhando

responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE;

Estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino municipais através de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários;

Estimular a criação de conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino;

Definir em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade;

Editar pelos sistemas de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares;

Desenvolver padrão de gestão que tenha como elemento a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade;

Elaborar e executar planos estaduais e municipais de educação, em consonância com este PNE;

Estabelecer, em todos os Estados, com a colaboração dos Municípios e das universidades, programas de curta duração de formação de diretores de escolas, exigindo-se, em cinco anos, para o exercício da função, pelo menos essa formação mínima;

Assegurar que, em cinco anos 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização (BRASIL, PNE, 2001 p.81).

É relevante salientar que a despeito dos pontos elencados acima representarem apenas uma seleção das metas propostas, pode-se, através deles, perceber a permanência dos princípios norteadores para a gestão postos na LDB tais como: a autonomia, a gestão democrática e a descentralização.

O Plano Nacional de Educação entra na história brasileira com a vigência determinada entre os anos de 2001-2010, o fato de haver dois projetos de PNE: um elaborado por entidades da sociedade civil que trabalha com educação e o outro pelo órgão do governo federal responsável pela educação (MEC), têm a sua tramitação no congresso nacional, marcada por divergências de objetivos e caminhos. Delineia-se, assim, um cenário bem parecido com a tramitação para aprovação da LDB, já citada anteriormente, na qual a correlação de forças hegemônicas disputam poder que se materializa na corrida para aprovação dos seus projetos no âmbito do Estado.

Os projetos que apresentavam o PNE e concorriam no congresso nacional, traduziam a presença de forças políticas distintas no país, de um lado, tínhamos o projeto democrático e

popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política de capital financeiro internacional e a ideologia do governo. De acordo, Valente e Romano (2002), o PNE da sociedade brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal, a plena democratização da gestão educacional como eixo do esforço para se universalizar a educação básica. A proposta da sociedade retomava a discussão visando a organizar a gestão educacional, o embate histórico pelo efetivo Sistema Nacional de Educação, contraposto e antagônico ao expediente do Sistema Nacional de Avaliação, ainda conforme Valente e Romano (2002), um instrumento nuclear do excessivo centralismo na gestão da educação nacional.

O Projeto de PNE do governo expressava a política do capital financeiro internacional de uma política educacional somente comprometida com a classe dominante. Valente e Romano (2002, p.100) afirmam que a existência da política está sustentada por dois pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal da formulação e da gestão da política educacional, com o progressivo abandono pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino transferindo-as sempre que possível para a sociedade. Configurou-se uma desresponsabilização do Estado no provimento da educação, convocando a sociedade civil, numa atitude como nos diz Gentili (1996) de descentralização-centralizante.

Sobre o PNE, assim nos fala Didonet (2001, p.13) “os objetivos e metas deste plano poderão ser alcançados se ele for concebido e acolhido como Plano de Estado mais do que Plano de Governo e, por isso, assumido como um compromisso da sociedade para consigo mesma”.

Para Mendonça (2002), foi aprovado um Plano de Educação de um governo neoliberal e não um plano de Estado. Isso vem reafirmar, mais uma vez, a centralidade do executivo, seguida de uma política de ausência de obrigações e provisões no âmbito estatal.

O PNE aprovado convoca a sociedade para assumir a educação o que podemos perceber, no decorrer de todo o documento, que a União apresenta-se como ator coadjuvante no financiamento e na gestão da educação. Já os níveis federal, estadual e municipal, com os seus sistemas de ensino, apresentam-se agora como protagonistas desse cenário, com a assunção de novas responsabilidades. Contudo, isso não significa que não houve um controle por parte do MEC no que se refere à educação:

O PNE aprovado não viabiliza mecanismos de gestão democrática do ensino. Além de reduzir a democracia à “participação da comunidade escolar e da sociedade” na implementação prática de deliberações definidas na cúpula do Estado, esta é entendida como algo de economia exclusiva do ensino público (MENDONÇA, 2002, p. 105).

A democracia pregada no PNE aprovado pelo MEC, denota uma visão estreita do sentido democrático, portanto, é contrária ao postulado do PNE, elaborado pela Sociedade Brasileira, que reivindicou uma escola pública, gratuita, democrática e de exigente padrão qualitativo para todos, indistintamente, a serviço de um projeto de país voltado para o povo brasileiro.

Os vetos feitos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, na seção referente ao financiamento, foram diretamente ligados com a gestão escolar, pois descentralizar a gestão implica na descentralização de recursos. A proposta de elevação na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos deveriam ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano. Foi um dos vetos do presidente na seção do financiamento. A justificativa desse veto conforme esclarece Mendonça (2002, p. 38-41), “foi a não conformidade dessa questão com o Plano Plurianual e sim com a lei Orçamentária anual”. Mais uma vez a educação foi pensada e gerida sob uma racionalidade econômica. Vetos com a finalidade de impedir a ampliação de recursos para educação.

Submetido à aprovação do Congresso Nacional, portanto, o PNE tem força de lei. No entanto, não basta só ter força de lei para se fazer cumprir, torna-se urgente a legitimação de mecanismos que sejam comprometidos para de se fazer cumprir as metas estabelecidas para todos os níveis, modalidades de ensino, para o trabalho no magistério, e, por fim, para o financiamento e gestão da educação, uma vez que o perigo que corremos é a descontinuidade das ações com mudança de governo, adotando uma postura meramente de clientelismo, acrescida de uma ausência de preocupação em fazer uma avaliação não só de controle de resultados das ações propostas no bojo das políticas para a educação (DIDONET, 2001).

Foram profundas as repercussões desses mecanismos legais quais sejam: LDB - 1996, Lei do FUNDEF - 1996, e PNE - 2001, na organização e funcionamento da educação brasileira, nos seus diversos níveis de governo, gerando implicações e recebendo também determinações que repercutem em cada ente federado.

Esses mecanismos legais traziam a descentralização como pressuposto de autonomia e democracia no âmbito da educação nas décadas de 1980 e 1990. Fica claro que uma estratégia de descentralização só se concretiza efetivamente se tiver como base a colaboração entre os entes

federados que propiciem um arranjo equilibrado de partilha do poder entre os níveis de governo federal e estadual que estabelecem os programas e as políticas e o governo municipal que a executa.

Nesta relação entre os entes federados já preconizado nos textos legais que orientam a educação, o caráter assumido pelas políticas e programas de governo se traduz num falseamento de um consenso, pois o Estado no seu sentido ampliado, aqui entendido sob uma perspectiva do pensamento gramsciano conceituado como:

Todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados (GRAMSCI, 1978, p.87).

Neste sentido, vimos em Gramsci a ampliação da noção de Estado, quando incorporamos a sociedade civil na vida estatal, sendo a sua grande contribuição para entendermos o movimento e a configuração do Estado Moderno e uma sociedade que se firma, por processo de articulação e relações de poder e tem o seu papel reconfigurado no movimento que o Estado enquanto instituição assume na implementação de políticas.

Neste sentido as duas esferas [sociedade civil e sociedade política] servem para conservar ou transformar uma determinada formação econômico-social, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental no modo de produção capitalista. Mas a maneira de encaminhar essa conservação ou transformação varia nos dois casos. No âmbito da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja, buscam ganhar aliados para os seus projetos através da direção e do consenso. Por meio da sociedade política – que Gramsci também chama de modo mais preciso de “Estado em sentido estrito” ou de “Estado-coerção”- ao contrário exerce-se sempre uma ditadura ou mais precisamente uma dominação fundada na coerção (COUTINHO, 1994, p.54).

Com a difusão do neoliberalismo, se formou uma ideologia hegemônica na sociedade, e gerou dessa forma, o falseamento de um consenso na disseminação da idéia de que a descentralização aliada à autonomia seriam pressupostos eficientes de democratização da educação, pela via da municipalização que operou um papel político central nesse processo de transferência de responsabilidades e encargos, sejam eles: administrativos, pedagógicos, políticos e financeiros entre os entes federados.

Tal observação vem complementar que a descentralização presente nas políticas educacionais, de forma mais acentuada no governo de FHC, foi um repasse para a sociedade das obrigações até então das políticas sociais. Conforme Peroni (2003), o que aparentemente seria

uma proposta de Estado mínimo, configura-se como realidade de Estado mínimo para as políticas sociais e de Estado máximo para o capital.

Orientando-nos para o campo educacional, observamos, através de estudos que a educação, ao longo do tempo, esteve muito mais articulada aos interesses da elite, do que ao que a Constituição define. Pois não chegamos a ter de fato um Estado de Bem- Estar Social, as políticas educacionais ao longo do tempo não democratizaram a educação no Brasil, reafirmando uma postura elitista.

Neste sentido, o setor educação, atendendo uma agenda neoliberal teve um caráter de adaptar a educação às exigências do mercado, através de estratégias de conformação da escola e dos profissionais que nela trabalham a um modelo de acumulação específico do capital.

Foram feitos arranjos institucionais com um caráter reformista, mas permanecendo aprisionado dentro de um círculo vicioso institucionalmente articulado, pois a descentralização pela via da municipalização deveria propiciar uma redistribuição de poder.

2.3 - As Transformações na relação Estado e Município.

Existe a defesa da municipalização da educação por parte de alguns teóricos (GADOTTI, 1994; ROMÃO, 2000; TEIXEIRA, 1957). Ela poderá implicar num maior controle social sobre as políticas educacionais, dada a proximidade entre o usuário dos serviços educacionais e os gestores, conseqüentemente, poderá ampliar a participação da comunidade nas decisões. Entretanto, sabemos que existem várias concepções, forças políticas, enfim toda uma conjuntura que concorre para a implementação da municipalização.

O município não é apenas o centro de gravitação dos anseios mais legítimos de cada comunidade, mas também é o referencial de balizamento da autêntica democracia participativa. Nele, os diferentes grupos sociais não se perdem na contramão das escolhas e opções estranhas, porém ao contrário, encontram a inteira identificação das propostas políticas em curso com a especificidade de suas respectivas aspirações (CARNEIRO, 1998 apud CUNHA, 1995, p.414).

Mas o que vemos são ações de transferência de atribuições sem um correspondente fortalecimento e estruturação do poder municipal. Convivemos com uma distância, entre o proclamado e o real, como nos afirma Anísio Teixeira (1946 apud VIEIRA, 2002) a realidade, porém é que nós acostumamos a viver dois planos, o real com suas particularidades e

originalidades e o oficial com seus reconhecimentos convencionais de padrões inexistentes. Continuamos a ser com autonomia, a nação de dupla personalidade, a oficial e a real.

Tornam-se evidentes as dificuldades reinantes a partir das indefinições quanto à operacionalização do regime de colaboração entre os entes federados; são percebidas as lacunas deixadas pelo processo de descentralização das políticas públicas a partir do novo reordenamento jurídico estabelecido na legislação brasileira e nas últimas reformas do Estado brasileiro, por conta da falta de uma ação coordenadora que desenhe e faça executar uma política com a participação das esferas de poder e dirigido para os diversos setores da nação, em particular, o setor educacional; fica claro que o Estado empreende uma política de minimização de sua atuação na oferta dos serviços educacionais, propugnando uma descentralização assentada em um modelo de modernização gerencial que, na verdade, assume práticas desconcentradoras.

Entretanto, devemos estar atentos para fazer uma distinção na implementação dessas políticas descentralizadoras e não confundirmos a municipalização com prefeiturização que segundo Oliveira, (2005) significa apenas desconcentrar; é delegar poderes e recursos para os prefeitos que sejam, de preferência, aliados políticos partidários, pois, municipalizar é mais que simplesmente transferir redes de alunos, de professores de prédios escolares, incumbências e responsabilidades e sim é transferir poder de decisão enquanto um instrumento de democratização numa perspectiva já defendida por Anísio Teixeira .

Depreende-se daí que existe um descompasso na concepção de políticas para a municipalização e na sua implementação¹⁹ propriamente dita uma vez que para (CUNHA, 1995), os custos dos empreendimentos municipais são inferiores aos estaduais e que pela proximidade os problemas iriam se resolver melhor. Por estas razões, seria possível expressar os interesses populares em nível local, tanto quanto fiscalizar a execução e a administração dos empreendimentos municipais, tarefas que se diziam praticamente impossíveis em nível estadual.

O neoliberalismo defende o Estado Mínimo, isto significa reduzir a sua presença no campo econômico e até no social. Enquanto os teóricos acima defendem a maior participação do Estado na garantia do direito da educação.

Para os neoliberais, a descentralização do Estado, inclusive pela via da municipalização do ensino, facilita o processo da sua minimização (CUNHA, 1995). Isso significa racionalizar

¹⁹ Neste estudo entende-se como a etapa em que as diretrizes da política educacional ganham contorno por meio de medidas legais e programas de governo configurando um processo em andamento. (MARTINS, 2004, p.152)

gastos, minimizando os recursos transferidos aos municípios, pois a preocupação é muito mais financeira, convoca a sociedade para se formar parcerias na perspectivas de adequar-se aos ajustes neoliberais.

Tal observação vem complementar, uma reflexão sobre a visão do Banco Mundial para os benefícios da municipalização do ensino quanto ao gerenciamento dos recursos, que, em comparação com os Estados, os municípios gastam menos e melhor. Para esta instituição, as vantagens da municipalização estariam nos baixos salários dos professores municipais e no reduzido número de pessoal administrativo que, pela proximidade, tem mais contato com as escolas. De acordo o Relatório do Banco Mundial (2003, p. 7) “de maneira histórica, os municípios pagavam salários mais baixos aos professores em comparação com a maioria dos estados”. Pois, a alocação das despesas municipais com a educação e os conseqüentes resultados, apontam para os benefícios da descentralização no gerenciamento municipal de recursos.

A municipalização, pode não garantir uma maior descentralização na gestão da educação e muito menos que o poder tenha se afastado do centro.

Além de a descentralização depender da vontade política presente, as políticas e os programas descentralizados para a esfera municipal se concentram nas mãos e nas rédeas da autoridade local, principalmente nos municípios pequenos (...) Mas também nos grandes e nos médios é decisiva a disposição da prefeitura em acelerar ou recusar a assunção de novas responsabilidades e funções, a depender tanto do calculo político que faz das vantagens e desvantagens da descentralização quanto dos acertos e negociações políticas que estabelece com os governos do Estado e da União (DRAIBE *apud* COSTA, 1998, p.13)

Assim, a municipalização vem expressar uma nova forma de organização, governo e regulação²⁰. Concebida como um instrumento capaz de operar mudanças nas relações entre os entes federados, na medida em que se propaga pedagogicamente a idéia de que esta política de transferência de atribuições do nível estadual para o municipal incorrerá em descentralização das decisões e fortalecimento da gestão local.

Percebe-se que nos últimos anos a questão da descentralização do ensino via municipalização do ensino fundamental deixa de ser tratada apenas como retórica ligada à democratização e passa a ser vista como meio efetivo de racionalizar a utilização de recursos e também como forma de pressionar o município a arcar com os custos do ensino fundamental.

²⁰ O modelo de regulação na sociedade capitalista é a relação Estado / sociedade por meio da qual o próprio sistema mantém e controla os processos de diferenciação e exclusão dentro de certos limites. Por exemplo, o modelo social democrata supõe uma forte regulamentação do Estado ao capital enquanto o modelo neoliberal supõe a liberalização das forças do mercado e a sua auto regulação pela lógica da competitividade (KRAWCZYK, 2001)

Conforme Russo & Pereira (2003), de forma quase explícita a municipalização do ensino transforma-se numa questão financeira e a abordagem ganha a perspectiva neoliberal em consonância com a reforma do Estado. Comungando dessa concepção Arelaro nos diz:

O processo de municipalização de ensino no Brasil vem se constituindo, quase que exclusivamente, enquanto fruto de iniciativas do governo (Federal e Estadual), visando adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade, contribuindo, para o enxugamento do aparato estatal e não para o atendimento às reivindicações da sociedade civil (ARELARO, 1999, p. 65).

Utilizando o conceito de hegemonia numa perspectiva gramsciana em que a manutenção da dominação se dá não pelo simples exercício de força, mas basicamente através de práticas sociais e estruturas sociais de consenso (MC LAREN, 1977, p.206). Podemos inferir que apesar de um consentimento para a mudança entre os entes federados, a municipalização, umas vezes se caracteriza por ações descentralizadoras, em outras se mantêm como executor de ações pensadas no âmbito estadual ou federal.

Tomemos como referência a lei 9424/96 que regulamentou o FUNDEF, tornando-se, segundo alguns autores, um instrumento indutor à municipalização. Esse fundo ao ser aprovado para educação começou a vigorar em 1998, (exceto no estado do Pará adotou no ano de 1997), a lei incumbiu aos municípios a prioridade pelo ensino fundamental, mas não os obrigou a assumi-lo sozinho.

De maneira geral, as políticas de descentralização/municipalização têm fundamentando novos arranjos fiscais, financeiros e gerenciais que proporcionam a redistribuição das funções de prover a educação básica, entre as diferentes esferas de governo, nem sempre respeitando os acordos favoráveis à garantia do direito educacional, mediante o regime de colaboração como prescrito na legislação para a educação brasileira.

Dessa perspectiva, a municipalização como responsabilidade do poder público e com objetivo de garantia da universalização e qualidade do ensino se constituiu num grande desafio para os municípios. É, portanto, o desafio da construção do caráter público da educação e de sua gestão, a qual deverá pautar-se em princípios descentralizadores de poder e autonomia na resistência ao modelo de gestão neoliberal, revestido de princípios de mercado.

CAPÍTULO III

3 – ASPECTOS LEGAIS, POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DA MUNICIPALIZAÇÃO EM ITAPETINGA-BA.

Nesse capítulo analisaremos o processo de municipalização do ensino fundamental no município de Itapetinga-BA, no período de 1997 a 2004.

Inicialmente apresentaremos as características gerais da municipalização no Estado da Bahia. Em seguida analisaremos as estratégias utilizados tanto pela Secretaria Estadual de Educação, quanto à Secretaria Municipal de Educação de Itapetinga, na implementação da municipalização, destacando os aspectos legais, administrativos e financeiros, buscando compreender o significado desse processo para a descentralização da educação básica.

3.1 – A política de municipalização do ensino no Estado da Bahia.

Em decorrência das reformas administrativas dos anos 1990, o governo do Estado da Bahia buscou reestruturar o modelo de gestão e financiamento da educação, por meio de um processo de descentralização, tanto no âmbito das relações entre os níveis federativos (municipalização), bem como, Estado e a sociedade (privatização, terceirização, publicização e participação).

Consideramos importante pontuar algumas ações desenvolvidas pelo poder público estadual na implementação de uma política de modernização da gestão administrativa, em consonância com as diretrizes nacionais e internacionais que direcionaram as políticas educacionais do Estado.

- Criação da Fundação Luís Eduardo Magalhães no ano de 1998, com o objetivo de contribuir para a modernização da administração pública da Bahia, agindo em áreas estratégicas como educação, planejamento, infra-estrutura, cultura e turismo. Com um foco voltado para a gestão, incluiu uma parceria com a Secretaria de Educação para a Certificação Ocupacional de diretores e vice-diretores (gestores escolares) e outros projetos do Programa Educar para Vencer, no qual a municipalização do ensino era um dos objetivos.

- Reforma das estruturas administrativas do Estado - A Lei nº 7.435, de 30 de dezembro de 1998, estabeleceu uma nova reestruturação da Administração Estadual, que atingiu todas as Secretarias de Estado concentrando atribuições, simplificando o fluxo de informações, fazendo a extinção, fusão e incorporação de órgãos, entidades e empresas estaduais, contribuindo para *racionalizar a máquina administrativa*. A estrutura básica de cada Secretaria passou a ser integrada, além do Gabinete do Secretário, pelas Diretorias Gerais (que controlam as atribuições das áreas-meio), Superintendências e Diretorias (que concentram o planejamento, execução e controle das atividades finalísticas). Nesse sentido, a Secretaria de Educação teve seu novo Regimento aprovado pelo Decreto nº 7.581/99, o qual incluiu, entre as quatro Superintendências criadas, *uma Superintendência de Articulação Estado-Município*, o órgão responsável por realizar essa articulação para a municipalização do ensino fundamental.
- Expansão do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), desconcentrando serviços e órgãos, inclusive, com acesso a serviços e informações pela internet, objetivando melhorar o “desempenho do Estado na prestação dos serviços públicos”, entenda-se relação custos e resultados (OLIVEIRA, 2005).
- Criação (Lei nº. 7.027/97) em 20 de abril de 1997, do Programa Estadual de Incentivos às Organizações Sociais-(OS) que representam na concepção do governo, “um modelo de gestão que reduz as formalidades de acesso aos serviços públicos, racionaliza custos, proporciona maior autonomia de gestão, otimiza o padrão de qualidade dos serviços e integra os setores público, privado e a sociedade” (Relatório de Atividades 1997-1999, p.12). Dessa forma, percebemos que, mediante qualificação e contrato de gestão celebrado com o poder público, estas OS’s devem absorver a gestão e a execução de atividades e serviços de interesse público. Com este Programa, a Bahia incorpora aos poucos a modalidade de gestão gerencial, seguindo as recomendações apresentadas pelo MARE para a Reforma do Estado implementado (e/ou em implementação) no país.

- Em 2003 é aprovada uma nova Lei Estadual (Lei nº 8.647 de 29 de julho de 2003) que ampliou a lista do leque de serviços, incluindo no Programa Estadual de Organizações Sociais, “atividades e serviços públicos de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e institucional, proteção e preservação do meio ambiente, saúde, trabalho, ação social, agropecuária, cultura e desporto”, no qual já contam com algumas OS’s recentemente implantadas²¹.
- Lançamento de programas de privatizações, concessões de serviços públicos e terceirizações. Podemos citar: as privatizações da Companhia de Energia Elétrica da Bahia (COELBA), da Empresa Baiana de Saneamento e Abastecimento de Água (EMBASA), da BAHIAGÁS e a do controle acionário do Banco do Estado da Bahia (BANEB). O governo transferiu, ainda, à iniciativa privada, os serviços de exploração do transporte marítimo em torno da Baía de Todos os Santos (antes promovido pela Companhia Baiana de Navegação).

O modelo de gestão pública implementado no Estado da Bahia contemplou uma variedade de ações estratégicas, como a descentralização, a privatização e a terceirização, que determinou o novo papel do Estado, já preconizado na Reforma em âmbito nacional, no ano de 1985, precursora da política de gestão administrativa.

No setor da educação, entre as principais medidas adotadas no processo descentralizador, esteve a concretização de uma política de municipalização do ensino, caracterizada pela transferência das atribuições administrativas e financeiras da educação para a esfera municipal, que passou a responsabilizar-se pela manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Os desafios postos pela LDB 9.394/96 interferiram decisivamente para a defesa da municipalização pelos gestores municipais, isso porque, os recursos do FUNDEF foram atrelados a quantidade de matrículas efetuadas e alunos atendidos, que passaram a ser considerados um meio de captação de recursos e asseguraram à escola o aumento, ou não, das receitas. Esse fato

²¹ A Bahia já possui várias experiências consolidadas de instituições geridas por Organizações Sociais: o Instituto Biofábrica de Cacau, sede em Itabuna, peça-chave da recuperação da lavoura cacaueteira; o CETEB Jequitiaia (Centro de Educação Tecnológica do Estado da Bahia), o Balé Teatro Castro Alves, o Laboratório de Biotecnologia de Produção de Embriões, o Centro de Design da Bahia etc. (OLIVEIRA, 2005, p.81).

resultou num expressivo avanço do processo de municipalização do ensino fundamental na Bahia - entre 1997 e 2004. Nesse período houve uma expansão da participação das redes municipais na matrícula do ensino fundamental que aumentou de 46% para 63,74%, sendo que, em relação à matrícula de 1ª a 4ª séries, chegou a alcançar um índice de 75,42% (SEC/BA, 2004).

Objetivando “melhorar o desempenho da educação pública”, o governo planejou ações a serem desenvolvidas no período de 1997 a 1999, por meio do Plano Plurianual - PPA²² determinando uma política educacional que garantisse equidade, maior distribuição e aplicação dos recursos, de modo a assegurar o atendimento escolar para todos, a qualidade do ensino e a autonomia das instituições escolares.

Nesse contexto, definiu-se os seguintes objetivos a serem implementados pelo PPA do Estado da Bahia:

- A) ampliar a qualidade do ensino, com ênfase no ensino básico;
- B) garantir o acesso do cidadão à escola pública;
- C) buscar a diminuição do índice de repetência;
- D) qualificação da população estudantil para o trabalho como forma de contribuir para o desenvolvimento e a criação de competitividade sistêmica do Estado;
- E) ampliação das oportunidades econômicas e sociais da população baiana e da sua capacidade para inserção no processo de desenvolvimento da Bahia;
- F) assegurar a articulação do Estado com os municípios como forma de atingir um ensino de qualidade em nível estadual, através do controle de qualidade dos serviços educacionais prestados (PPA, 1999, p. 18).

Tais objetivos indicaram os fins da municipalização do ensino fundamental, considerado projeto prioritário da ação governamental a partir de 1997, configurando como uma política de educação do Estado da Bahia. Segundo Oliveira (2005, p.87), “se o eixo da reforma descentralizadora (pela via da municipalização) é o fortalecimento da gestão, o foco da gestão, por sua vez, passa a ser a qualidade da *escola fundamental municipal*”.

Nesse processo de municipalização a criação de programas que sustentassem à sua efetivação tornou-se premente, destaca-se, como principal projeto criado pela SEC-BA, ao longo do período analisado (1997-2004), o Programa de Integração das Redes do ensino estadual e municipal (Inter-Redes). O Inter-Redes, criado em setembro de 1997, caracterizou o início efetivo do processo de municipalização do ensino fundamental no Estado da Bahia. Segundo (SILVA; MEIRELES, 1999, apud OLIVEIRA, 2005, p.87), o Inter- Redes surgiu “com o

²² Documento cujas diretrizes nortearam o processo de reestruturação e reforma do Estado da Bahia.

propósito de estabelecer uma prática de parceria e de reverter ações das diversas esferas do poder público, que sempre tenderam a se caracterizar pela negação de um processo de colaboração mútua”.

No ano de 1998, ampliou-se o Programa pelos diversos municípios do Estado da Bahia, por meio de reuniões promovidas pela SEC com todas as Diretorias Regionais de Educação-DIREC, cujos gerentes deveriam tornar-se agentes mediadores das discussões com os coordenadores estaduais, e estes, por sua vez, com os secretários municipais de educação, principais envolvidos no processo, como afirma uma das participantes dessas discussões, no depoimento abaixo:

Após um diagnóstico minucioso realizado pela SEC-BA sobre a realidade nas escolas da rede pública no estado, em 1998, foram convocados os prefeitos que estavam assumindo mandato nos seus municípios para conversar sobre as escolas que iriam ser municipalizadas, eles (os prefeitos) e nós gerentes das DIREC's fomos à capital baiana (Salvador) e em conjunto participamos diretamente desse processo de discussão para a efetivação da municipalização, foi realizado uma cessão de uso, onde o município receberia o patrimônio tanto físico quanto material, para que durante 5 anos pudesse estar respondendo sobre esse patrimônio, e a escola foi colocada à disposição do município. A partir desse momento foi firmada uma parceria com o Estado, a DIREC, e a Secretaria Municipal de Educação para que as escolas tivessem um acompanhamento com a finalidade de que os índices de educação não tivessem nenhum prejuízo. Os convênios, na verdade eles aconteceram em função dos projetos²³ da SEC-BA, foi feita a cessão de uso. O secretário municipal de educação assinou um documento denominado Termo de Convênio que após 5 anos o Estado iria avaliar se houve progresso na escola, se houve um crescimento ou se aconteceu algo diferente daquilo que estava previsto. Então, a partir da municipalização, a responsabilidade por gerir as escolas ficou a cargo do município (Entrevista da Gerente da DIREC-14, em 19 de setembro de 2007).

As reuniões realizadas contribuíram para um diagnóstico preliminar e o conhecimento mais próximo acerca da situação real da rede municipal em razão dos dados que foram constatados (condições físicas da escola, convênios, cessões de salas, número de servidores de municípios na rede estadual etc.). O levantamento desses dados constituiu-se como elemento preponderante na redistribuição das unidades escolares entre as esferas envolvidas no processo

²³ Refere-se ao Programa Educar para Vencer, criado no ano de 1999, na gestão do governador César Borges (1999-2002), cujas metas prioritárias do referido Programa estão inclusas no Termo de Convênio, Podemos citar: implementar mecanismos que assegurem a efetiva autonomia das unidades escolares, e corrigir o fluxo escolar no município no prazo de quatro anos.

Ainda com relação ao Programa, dois grandes projetos foram implementados no Estado da Bahia: Capacitação Gerencial da Escola Eficaz e Capacitação Gerencial das Unidades Municipais de Educação.

municipalizador, deixando sob a responsabilidade do município àquelas que apresentaram matrículas de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental.

Na Bahia, objetivando ampliar o Inter-Redes, promulgou-se o Decreto 7.254 de 20 de março de 1998, que instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional entre Estado-Município para o atendimento ao ensino fundamental. O governador do Estado da Bahia, Paulo Souto (1995-1998), oficializou a municipalização enfocando três eixos: a - melhoria da qualidade do ensino público fundamental e do aperfeiçoamento dos mecanismos de distribuição de responsabilidades entre Estado e Municípios; b - as vantagens decorrentes do processo de descentralização da gestão educacional e c - o crescente esforço do Estado no sentido de propiciar a todas as crianças condições efetivas de acesso à escola.

De acordo com o referido Decreto, a finalidade do Programa de Ação de Parceria era assegurar a universalidade do ensino fundamental obrigatório e gratuito. No art.2º consta que para consecução dos objetivos previstos, o Estado celebraria convênios com os municípios interessados, observadas as peculiaridades locais e regionais, a capacidade técnica e administrativa-financeira do município, além da disponibilidade dos recursos financeiros envolvidos. O parágrafo único assegura que a atuação do Estado fazer-se-ia com a participação de todos os órgãos e entidades que integraria a administração pública direta e indireta do Poder executivo.

O Programa de Ação de Parceria instituiu o Termo de Convênio a ser celebrado entre os convenientes. Esse documento definiu as orientações para o processo de municipalização no Estado da Bahia. Consta no referido Termo que a implementação e viabilização desse Programa teria como objeto “articular as ações educacionais da Secretaria e do Município, visando a universalização e a oferta de educação básica de forma eficiente e com elevação constante do padrão de qualidade do ensino nas respectivas redes” (SEC/BA, Termo do Convênio,1999, p. 01 Termo do Convênio).

As principais cláusulas e condições estabelecidas entre o Estado e Município para celebrar o convenio foi o comprometimento com as seguintes ações:

- (I) Elaborar o Plano Municipal de Educação, com duração de quatro anos e revê-lo anualmente até o mês de agosto de cada ano, segundo as orientações gerais da SECRETARIA.
- (II) Assegurar o atendimento progressivo das matrículas do ensino pré-escolar e fundamental pelo município, desde que atendidos os pré-requisitos de qualidade estabelecidos pela SECRETARIA.

(III) Assegurar prioridade do atendimento ao ensino fundamental e, dentro deste, às crianças de 7 a 14 anos.

(IV) Corrigir o fluxo escolar no município num prazo de quatro anos;

(VI) Implementar mecanismos que assegurem a efetiva autonomia das unidades escolares das respectivas redes nas áreas administrativa, financeira, e pedagógica.

(VII) Assegurar, em articulação com os pais e com o ministério Público, a frequência diária dos alunos do ensino fundamental às escolas em todos os dias letivos do ano escolar, adotando imediatamente as medidas necessárias caso o aluno não compareça à escola;

(VIII) Publicar relatórios relativos aos gastos e desempenho do sistema educacional, na forma e periodicidade estabelecidas no Plano Municipal de Educação, e de acordo com as orientações da SECRETARIA (SEC-BA, Termo do Convênio, p.01, 1999).

Podemos observar no teor do Termo do Convênio para o Programa de Ação de Parceria entre Estado e Município, nos incisos (I, II e VIII), que o município assume o papel de executor, pois existe a exigência legal de elaborar o Plano Municipal de Educação seguindo as orientações gerais da Secretaria Estadual. Enfim, o município assume uma posição de obediência, aguardando as orientações estabelecidas pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia, evidenciando uma descentralização-centralizada.

Outras medidas tornaram-se necessárias com o processo de municipalização, dentre elas, uma nova estrutura organizacional da SEC-BA. Nesse novo organograma criou-se a Superintendência de Articulação Estado e Município (SUPAM), composta por três Coordenações de Articulação Municipal; uma para a Região Metropolitana de Salvador (CAM-RMS), outra para municípios de grande e médio porte (CAM-GMP), e uma terceira para municípios de pequeno porte (CAM-PEP). A SUPAM tinha como principal atribuição orientar as secretarias municipais de educação com relação a celebração dos convênios estabelecidos, auxiliando-os na integração das políticas e planos educacionais e na organização dos sistemas de ensino.

Visando ainda fortalecer o Programa de Ação de Parceria Educacional, foi criado o Portal da Articulação Municipal- Webpam, com a finalidade de estabelecer um canal de comunicação *online* entre Estado e Municípios, e disponibilizar serviços, indicadores educacionais e informações técnicas, por meios de versões eletrônicas de manuais, notícias e *links* educacionais para auxiliar as Secretarias Municipais de Educação na gestão da educação do município e facilitar o intercâmbio entre a SEC/BA e a SME (OLIVEIRA, 2005).

Tomando como base a implementação das ações expostas, observa-se que a política de municipalização do ensino na Bahia avança, quando representa um estímulo à criação de órgãos

da SEC-BA, reforçando o mecanismo de descentralização, mas, em movimento contrário, termina por centralizar ações que restringem os municípios em sua capacidade de entes autônomos²⁴.

Na tabela abaixo podemos observar que o processo de municipalização no ensino fundamental elevou de forma significativa o número de alunos matriculados na rede municipal de ensino.

TABELA 01: MATRÍCULA INICIAL NO ENSINO FUNDAMENTAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BAHIA - 1997-2004

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privado
1997	3.076.801	1.169	1.347.163	1.475.557	252.912
1998	3.553.446	564	1.283.338	2.054.020	215.524
1999	3.702.727	742	1.291.451	2.209.254	201.280
2000	3.712.673	694	1.264.337	2.259.825	187.817
2001	3.706.887	477	1.206.676	2.313.504	186.230
2002	3.629.276	466	1.124.330	2.313.273	191.207
2003	3.334.104	459	796.556	2.346.509	190.580
2004	3.079.584	477	625.917	2.257.487	195.703
Taxa de crescimento 97/04	0,09%	-59,20%	-53,54%	52,99%	-22,62%

Fonte: MEC/INEP

Os dados demonstram que já em 1997 o número de matrículas no ensino fundamental na esfera municipal é maior que a esfera estadual, evidenciando no período analisado (1997-2004) um aumento no número de matrículas do ensino fundamental nos municípios, que apresentou uma taxa de crescimento de 52,99%. Ao mesmo tempo, se observa que a participação das dependências administrativas federais e estaduais, apresentaram quedas, com taxas de - 59,20% e - 53,54% respectivamente. A partir de 1998, pode-se observar um crescimento de 39% em

²⁴ A autonomia é entendida como a capacidade de planejar e implementar um projeto educacional próprio, que pressupõe a partilha das decisões entre todos os envolvidos, levando em conta o aspecto relacional, bem como, a noção de um sistema educacional.

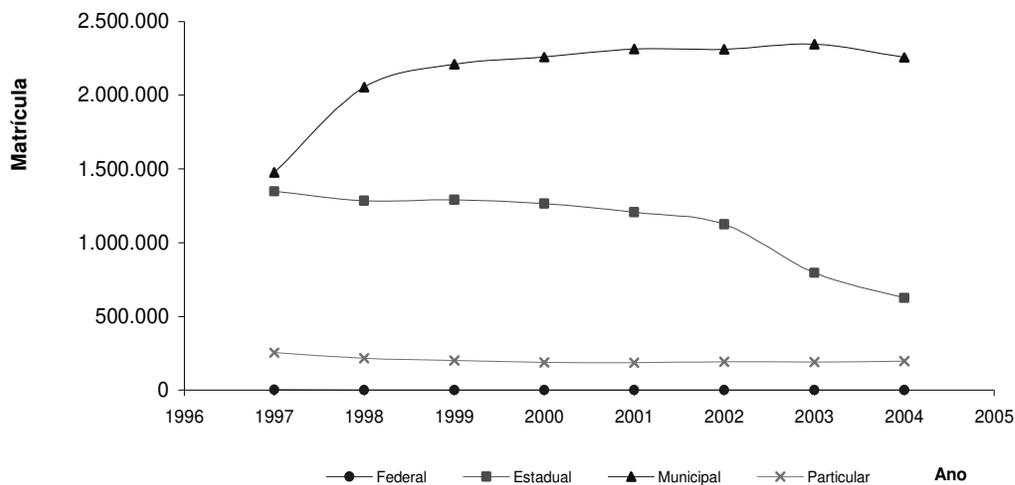
relação a 1997, no número de matrícula nas escolas municipais. Essa taxa nos anos subsequentes aumentou de forma significativa até o ano de 2004, com pequenas variações em torno de 3% ao ano, dentro do referido período.

Conforme demonstram os dados da Tabela 01, houve uma redução na taxa de crescimento da matrícula na esfera estadual, significando uma perda de recursos.

Sabe-se que com o FUNDEF o Estado da Bahia passou a perder recursos com as transferências para os municípios. Mesmo com indicações da SEFAZ sobre as perdas de recursos que o Estado teria com o FUNDEF, o governo estava convicto de que o mais oportuno administrativamente seria transferir as escolas de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental para os municípios, restando, dentro de uma articulação com os municípios, apenas dimensionar quantas e quais seriam as escolas transferidas (VERHINE, 2003, p. 35-36).

O Gráfico 01 mostra a evolução da matrícula inicial das diversas dependências administrativas existentes no Estado da Bahia.

GRÁFICO 01 – EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA INICIAL NO ENSINO FUNDAMENTAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BAHIA – 1997-2004



No ensino particular, os dados apontam que praticamente não houve alteração significativa no número de matrículas iniciais no período de 1997 a 2004. Na rede estadual, a configuração que se desenvolveu no mesmo período foi de queda, a qual se torna mais crescente a partir do ano de 2002. Diferentemente desse fato, no ensino fundamental da rede municipal, houve um aumento expressivo das matrículas especialmente no período de 1997 a 1998. Do ano de 2003 a 2004, nota-se uma pequena queda desse número, aproximadamente 3,8%, não sendo

essa tão marcante, quando comparada com a rede estadual do ensino fundamental, no mesmo período.

A seguir verificamos como o processo de municipalização do ensino fundamental foi se constituindo em Itapetinga-BA.

3.2 - Aspectos Gerais do Município de Itapetinga.

O município de Itapetinga, localizado na Região do Sudoeste da Bahia, possui dois distritos: Palmares e Bandeira do Colônia. Está situado a 580 km de distância da capital do Estado (Salvador) Sua área geográfica é de 1.615,40 km², fazendo fronteira com os municípios de Itororó, Itambé, Macarani, Itarantim, Pau Brasil e Itajú do Colônia. Está situada numa das últimas regiões do Estado da Bahia a ser explorada. O Município durante o período da sua existência viveu momentos de crise e euforia dentro das diversas etapas do processo de produção capitalista.

Pela classificação da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – (SEI) que não adota o sistema de microrregiões econômicas, esta cidade se insere, na 14^a Região Administrativa da Bahia – Região Administrativa de Itapetinga, constituída de 13 municípios.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entretanto, adota o critério de microrregiões econômicas e insere o Município na Microrregião Econômica de Itapetinga. Chamada, anteriormente, de Microrregião Agropastoril de Itapetinga, esta região, composta por nove municípios e polarizada pela cidade de Itapetinga, sofreu alteração no seu nome devido à crise da pecuária, sua principal atividade econômica até final da década 70.

O Censo de 2000, apresentou nos seus dados demográficos que o município de Itapetinga possuía cerca de 57.931 habitantes, sendo que 55.182 pertencia à zona urbana e 2.748, à zona rural. Isso equivale a 96,3% da população na cidade. Segundo o mesmo levantamento, 28.530 são do sexo masculino e 29.401 do sexo feminino. no ano 2004, o IBGE revelou uma estimativa de 60.217 habitantes no município.

Itapetinga foi o terceiro mais populoso da Microrregião Econômica do Sudoeste Bahia. A densidade demográfica de 35,86 hab/ Km², está acima dos índices apresentados para o Estado e para a Região Sudoeste que é de 26,69 e 23,16 respectivamente. A taxa de urbanização de 95,25% está acima da apresentada para a região Sudoeste (65,29%) e para o conjunto do Estado (67,05%), essa informações nos revelou existir uma grande concentração da população na área

urbana e não distribuída proporcionalmente no território do município de Itapetinga (SEI, 2000/ IBGE, 2003).

TABELA 02 - População, área, densidade demográfica e taxa de urbanização dos municípios de Itapetinga, Sudoeste da Bahia e do Estado da Bahia – 2000

MUNICÍPIO/ REGIÃO/ ESTADO	POPULAÇÃO			ÁREA (KM ²)	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (HAB/KM ²)	TAXA URBANI ZAÇÃO (%)
	TOTAL	URBANA	RURAL			
ITAPETINGA	57.931	55.182	2.749	1.615,40	35,86	95,25
SUDOESTE	1.135.362	741.291	394.071	42.542,90	26,69	65,29
BAHIA	13.066.910	8.761.604	4.305.306	564.273,00	23,16	67,05

FONTE: SEI, 2000; IBGE, 2000.

A Microrregião Econômica de Itapetinga é composta por nove municípios perfazendo uma área total de 11.401 km² e possui 18,52% da população da Região Sudoeste. O município de Itapetinga, o mais populoso da Microrregião detém 27,56% de sua população. Também em relação à região, Itapetinga possui a mais alta taxa de urbanização. Devido à predominância de pecuária extensiva a população é predominantemente urbana (OLIVEIRA, 2003).

Como a pecuária bovina extensiva foi durante muitas décadas a principal atividade, os dados demográficos estiveram historicamente relacionados com o desempenho econômico do setor. Devido ao rápido desenvolvimento dessa atividade no início de sua exploração, a população total recebeu um grande incremento e o município tornou-se conhecida como a capital da pecuária.

Ainda na condição de Vila, na década de 1940, chegou a sofrer um aumento de 77,18% no período de dez anos; na década de 1950, o incremento foi de 46,27%. Considerando a população urbana, o crescimento é ainda mais evidente; nas décadas de 1940 e 1950 a população sofreu aumentos que chegaram à ordem de 664% e 250% respectivamente.

Do ponto de vista do Produto Interno Bruto (PIB), em 2004, Itapetinga contava com o PIB municipal de R\$ 386.057,00 sendo que R\$ 23.146,00 proveniente da agropecuária (correspondendo a 8,9%); R\$ 219.967,00 do setor industrial (equivalente a 66,1%) e R\$ 219.967,00 do setor de serviços (correspondente a 25%) e um PIB *per capita* em torno de R\$ 6.411,00 (SEI 2004).

Segundo dados do IBGE (2000), no que se refere ao IDH-M, indicador da qualidade de vida e desenvolvimento humano dos municípios, Itapetinga situa-se entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8). Com o IDH-M de 0,7 ocupa o 24º lugar no ranking, com relação aos demais municípios do estado da Bahia. A renda *per capita* em Itapetinga, nesse período (2000) era de R\$ 160, 316. Entre as dimensões que compõem o IDH-M, a educação foi o item que mais contribuiu para o crescimento com 79,9%%, a expectativa de vida da população passou a ser 68 anos de idade (longevidade) e a renda de 62,0%.

Vale registrarmos que esse desempenho do crescimento da educação, faz jus ao reconhecimento da importância estratégica da educação básica, para a inserção do município em um mercado industrial e competitivo em fina sintonia com as reformas educacionais na última década e recomendações dos organismos internacionais (OLIVEIRA, 2005).

De acordo com o IDH-M, os dados quantificaram o acesso das pessoas a uma educação escolarizada.

A tabela 03 apresenta a taxa de escolarização²⁵ no município de Itapetinga-Ba nos anos de 1997 e 2000.

TABELA 03 – TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO, ITAPETINGA-BA, 1997-2000

Taxa de Escolarização (%)	Ensino Fundamental	
	1997	2000
Bruta	109,4	167,4
Líquida	71,5	95,1

Fonte: SEC, MEC/INEP, PNAD e Censo Demográfico/IBGE

O déficit educacional no município de Itapetinga revelou uma taxa de escolarização relativamente baixa no ano de 1997. Em 2000, essa taxa de escolarização aumentou para 95,1%, um superávit em relação ao ano de 1997 que foi de 33%. Contudo, apesar desse aumento, o

²⁵ Taxa de Escolarização Bruta: corresponde à relação entre o total das matrículas em determinado nível de ensino e a população na faixa etária correspondente (ensino fundamental - 7 a 14 anos e ensino médio 15 a 17 anos). Taxa de Escolarização Líquida: corresponde à relação entre as matrículas de estudantes na faixa etária adequada ao nível de ensino e o total da população na faixa etária correspondente àquele nível.

município apresentou, ainda, uma dívida social com a educação no Estado²⁶ de 1,15% no ano 2000, quando se compara a taxa do município com a do Estado. Conforme analisada no item 3.4.

A economia do município de Itapetinga, durante décadas esteve centrada na monocultura da pecuária, a partir dos anos de 1970, iniciou uma crise, fruto de sucessivas estiagens e desgaste do solo, devido ao uso inadequado que alterou as características físicas (de absorção e retenção de água) e químicas, (no fornecimento de nutrientes em quantidades necessárias para as plantas). A pecuária já não se apresentava como capaz de propiciar o suporte econômico para a região, o que gerou uma redução no incremento populacional, chegando quase à estagnação no período de cinco anos compreendidos entre o Censo de 1991 e a contagem do IBGE, em 1996. Dessa forma, apresentou-se um cenário com a ausência de perspectiva de crescimento e sustentabilidade econômica.

O desemprego crescia e a falta de perspectiva levava uma grande parte da população jovem a deixar a região em busca de alternativas de trabalho. Essa situação não se limitava às pessoas de baixa renda, muitos filhos de produtores, sofrendo as conseqüências do empobrecimento gerado pela crise e sem conseguir retirar o sustento da atividade da pecuária, deflagraram o processo de êxodo em direção a centros maiores.

A redução de investimento da esfera estadual foi um fator que contribuiu para a estagnação econômica vivida no município, devida à crise da pecuária, notou-se a ausência quase absoluta de investimentos das esferas federal e estadual. A retração da presença do governo do Estado, sobretudo nos anos noventa foi atribuída a questões de ordem política. Segundo Oliveira (2005, p.106), “o grupo vinculado a Antonio Carlos Magalhães (PFL), de caráter centralizador, que se tem conservado à frente da administração estadual, não fazia investimento no município devido às divergências políticas com a administração municipal”. Durante um longo período, Antonio Carlos Magalhães e seus afilhados políticos permaneceram no poder do Estado da Bahia.

No plano político-partidário baiano, os governos alinhados no bloco hegemônico, “retomam” o poder com a eleição de Antônio Carlos Magalhães (1991-1994), que dessa feita, exerce pela terceira vez o cargo de governador pela Bahia, sendo o primeiro mandato de 1971 a 1975 e o segundo de 1979 a 1983, com os quais ele alterna vários mandatos de deputado federal e/ou de senador da República (desde 1995), além de exercer também cargos federais, tais como o de Presidente da Eletrobrás e o de Ministro das Comunicações. No entanto, desde a década de 1970, sucedem-se no governo da Bahia, Antônio Carlos Magalhães e

²⁶A taxa de Escolarização no Estado da Bahia no ano de 2000 foi de 96,2%, conforme informação da SEC, MEC/INEP. PNAD e Censo demográfico/IBGE.

os seus afilhados políticos, (salvo apenas o mandato de Valdir Pires/Nilo Coelho do PMDB, 1988-1991): Paulo Souto/César Borges (1995-1998), César Borges (1999-2002) retorna, Paulo Souto (2003-2006), todos do PFL, [durante esses anos a Bahia viveu sob a égide da ditadura Carlista]. No quadro político-partidário, Antônio Carlos Magalhães transitou pela ARENA, que foi substituído pelo PDS, posteriormente PFL, de forma, que nunca perdeu o status de forte aliado dos governos federais, desde a ditadura militar até primeira gestão do governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (OLIVEIRA, 2005, p.76).

Com a economia dependente de uma monocultura que já não mais respondia às exigências para um crescimento, Itapetinga realizou o processo eleitoral no ano de 1996, em que o grupo político aliado ao governo do estado da Bahia investiu de forma expressiva nas eleições municipais, conseguindo eleger o candidato do mesmo partido (PFL) após um longo período de sucessivas gestões municipais contrárias a coligação partidária no poder, em nível estadual. Com a posse do novo prefeito municipal na prefeitura de Itapetinga, foi criado o Distrito Industrial, que veio acompanhado da implantação de fábricas, reflexo da coligação partidária entre o governador e o prefeito municipal.

A partir de 1996, com a da instalação do Distrito Industrial, o município até então conhecido como *capital da pecuária* se vê diante de uma nova fase, com a esperança que a chegada da indústria pudesse propiciar empregos e melhoria para o município sem perspectiva de oferta de trabalho para alavancar a economia regional. Cabe-nos ressaltar que a chegada de uma fábrica de grande porte altera a dinâmica de vários setores.

A primeira indústria a se instalar no parque industrial foi a Azaléia do Nordeste S.A., com a sua matriz no Estado do Rio Grande do Sul. Essa fábrica veio para o Estado da Bahia recebendo incentivos de caráter fiscal e creditício, foi aberta concessão pelo governo de atrativos adicionais, que envolveram o oferecimento de galpões industriais dotados de água, energia, comunicações até acessos viários. Conforme Teixeira e Guerra (2000, p. 18), “o governo ingressou com força na chamada guerra de incentivos como detonadores do movimento de realocação industrial”. Com isso, uma série de novos investimentos foram atraídos (volume total de 7,01 bilhões para todo o Estado) na expectativa de que eles tinham a capacidade de proporcionar um salto qualitativo na industrialização baiana (OLIVEIRA, 2003).

A Azaléia Nordeste S/A foi a maior fabricante de calçados de couro do Brasil, nos anos de 1999 a 2002, com um investimento estimado em 118 milhões, o maior do setor calçadista no Estado da Bahia, com a capacidade de produção de 11 milhões de pares de calçados por ano, configurando-se no principal investimento do Distrito Industrial de Itapetinga. Além da “fábri-

mãe” que empregou em torno de 4.000 operários, este empreendimento ofereceu mais de mil empregos em 18 galpões espalhados por doze municípios²⁷ da Região Administrativa de Itapetinga (OLIVEIRA, 2003).

Por certo, a implantação das indústrias calçadista na Bahia provocou um grande impacto em alguns dos municípios e em seu entorno, conforme chama a atenção a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC), destacando o caso da Azaléia-Nordeste S/A em Itapetinga, onde calcula que 8,5% da população economicamente ativa se encontra empregada na fábrica da Azaléia²⁸.

Com a chegada da referida fábrica delineou-se um novo cenário na economia do município, esta etapa no processo de produção possibilitou o surgimento de novos conflitos em Itapetinga. Podemos destacar a crescente perda do poder econômico e conseqüentemente político do pecuarista. E grande diferença existente entre os antigos detentores do capital e poder e os atuais, é que o capital fundiário, diretamente ligado a terra, fixava os seus detentores à cidade e despertavam certo sentimento de ligação e envolvimento com os problemas locais. Já os novos agentes que aqui se estabelecem são completamente exógenos à região e não desenvolvem com esta, nenhum tipo de diálogo além da necessidade de extrair daí o maior lucro possível (OLIVEIRA, 2003).

Outro conflito também presente à nova fase foi a relação do capital industrial e a classe trabalhadora, marcado pela forte resistência da indústria a qualquer tipo de organização sindical desta classe.

Certamente, não fazemos apologia ao atraso atrelado a uma economia centrada em uma monocultura que resultou num longo período de estagnação, como era o caso da economia do município de Itapetinga, nem tão pouco, acreditamos que se pode esperar as condições necessárias para a chegada do *progresso*, isso certamente é utópico. Mas, seria uma omissão não enxergar que a ausência dessas condições, delineou um cenário pouco promissor durante algumas décadas no município de Itapetinga.

²⁷ Os municípios que fazem parte da região administrativa de Itapetinga e tem galpões da fábrica da Azaléia são : Caatiba, Cassilândia, Firmino Alves, Itororó, Itarantin, Itambé, Itati, Macarani, Maiquinique, Potiraguá, Rio do Meio e Ribeirão do Largo.

²⁸ Mencionando como exemplo o caso da Azaléia, pode-se ainda constatar, [...] a dimensão do impacto da implantação desta empresa em um município que possuía, até então, uma produção basicamente agropastoril. A proxy do PIB municipal (tudo que o município gerou através das atividades agropecuária, industrial e de serviços) de Itapetinga em 1996 (última informação disponível) foi de 100.393 mil, e somente a Azaléia acrescentou à economia local 11.930 mil, o que representa 12% da renda total do município (BAHIA / SEPLANTEC, 2001) Maiores detalhes a esse respeito ver (Oliveira, 2003).

3.3 - História recente da educação municipal em Itapetinga.

No cenário local, alvo da nossa pesquisa, tendo como *locus* de investigação o processo da municipalização do ensino fundamental em Itapetinga, temos o início de uma nova configuração no campo educacional a partir da transferência de algumas escolas que pertenciam à rede estadual e foram para a rede municipal.

No ano de 1997 no município de Itapetinga, a rede municipal era composta de 18 escolas na zona urbana e 10 escolas na zona rural, perfazendo um total de 28 escolas. Em 1998, a Secretaria Estadual de Educação e Cultura do Estado da Bahia (SEC-BA), através do seu Programa de Ação de Parceria, tinha o intento de repassar todas as escolas de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental pertencente à rede estadual para a rede municipal por entender que o ensino fundamental deveria ser responsabilidade do município. Na Bahia a municipalização ocorreu em duas fases: em Itapetinga na primeira fase municipalizaram 05 escolas, no ano de 1999. Já na segunda fase, a intenção seria repassar mais 07 escolas, perfazendo um total de 12 escolas transferidas para o município. A justificativa no Estado da Bahia para que o processo de municipalização acontecesse em duas fases se deu em função da SEC-BA perseguir a meta da municipalização de todas as escolas do ensino fundamental de 1ª a 4ª séries no Estado da Bahia. O objetivo não foi atingido na primeira fase e necessitou da segunda fase com o intuito de municipalizar as demais escolas.

Na história recente da educação em Itapetinga, não podemos excluir o fato da implantação do distrito industrial, mais especificamente a Azaléia do Nordeste S/A, pois os efeitos também se fizeram sentir na educação. Apesar de a fábrica exigir que o trabalhador estivesse devidamente matriculado solicitando o atestado para a ocupação da vaga, a mesma não garantia a permanência e continuidade desse trabalhador nos seus estudos, pois adotava um sistema de rodízio nos horários, o que dificultava a permanência do trabalhador nos seus estudos. A Azaléia do Nordeste S/A enviou uma solicitação ao Centro Educacional para que este fizesse uma adequação no intuito de torná-los compatíveis com os da fábrica. Na época a escola que tinha o ensino médio nos turnos vespertino e noturno atendeu a solicitação colocando a segunda etapa do ensino fundamental e o ensino médio nos três turnos, incidindo assim, numa mudança na dinâmica e funcionamento da escola.

Depoimentos de professores²⁹ revelaram que mesmo atendendo à demanda dos alunos que trabalhavam na Azaléia, constataram que o rendimento da aprendizagem tinha reduzido. Desde a participação nas aulas até as avaliações, os alunos, quando questionados respondiam que devido a uma jornada exaustiva de oito horas de trabalho em pé sentiam-se cansados e desestimulados o que levou vários alunos abandonarem os estudos e aumentou a evasão.

Segundo o diretor do Centro Educacional em conversa com alunos trabalhadores da Azaléia do Nordeste S/A, quando questionados sobre a importância de frequentarem e continuarem os estudos para no futuro prestar um exame para o ensino superior, na sua maioria respondia que “*vestibular de pobre é a Azaléia*” (depoimento em 20/09/2007).

Ainda com referência à fábrica, e os seus possíveis efeitos, no setor educacional, sabemos que as creches e pré-escolas surgiram a partir das mudanças econômicas, políticas e sociais, com a incorporação da mulher à força do trabalho. Itapetinga, nesse contexto da industrialização, não foge à regra. Foi notório o contingente de mães que passaram a trabalhar na Azaléia e não tinham um lugar para deixar os seus filhos, pois a educação Infantil em Itapetinga funcionava de forma bastante precária - até o ano de 2004 contava apenas com o funcionamento de duas creches, ainda assim com salas super lotadas com 40 a 45 alunos por sala³⁰.

Consta nas atas do Conselho Municipal de Educação, referente à segunda e terceira reunião ordinária dias 20 de agosto e 03 de setembro do ano de 2002 respectivamente, uma solicitação por parte de alguns conselheiros (CME) quanto à importância de uma atenção especial à educação infantil no município de Itapetinga.

Outro agravante: as creches municipais em 1997 atendiam crianças de 2 a 4 anos. Para as crianças de zero a dois anos, ainda não havia oferta de vagas, dificultando a vida das mães que tinham que sair para o trabalho e às vezes deixar seus filhos menores com os irmãos ou contar com a ajuda dos vizinhos para tomarem conta dos seus filhos.

No ano de 1997, cerca de 30% da população infantil de 2 a 4 anos apenas, constituía os alunos da rede particular. Foram aproximadamente 70% de matrículas na rede pública municipal, constituindo assim uma expressiva demanda. Fez-se, portanto, a estimativa de criação dessa proporção de novas vagas para as crianças que ainda se encontravam fora da pré-escola.

²⁹ Depoimentos expressos em reuniões na escola. A pesquisadora lecionou nesse estabelecimento escolar (Centro Educacional Alfredo Dutra) no período de 1993 a 2000.

³⁰ Conforme dados do Censo Escolar do ano de 2004, da SME e observações *in loco* nas duas creches públicas municipais existentes no período de 1997 a 2004 em Itapetinga.

Nessa perspectiva, os dados da Secretaria Municipal de Educação³¹ (2004), apontam a carência de vagas em creches e pré-escolas públicas municipais, no período de 1997 a 2004 eram de doze salas de pré-escola e dezesseis creches. Defrontando com essa realidade, percebe-se a falta de estrutura em assumir uma demanda ampliada.

Fica claro que os órgãos centrais planejam sem uma visão do interesse coletivo e as reais possibilidades de implementação. Lembremos das palavras de Frigotto (1996, p.11) “planejam com base na racionalização dos investimentos”.

Interessante notar que essas indústrias quando deixavam os grandes centros, além de contar com todos os incentivos fiscais e creditícios, divulgavam esse êxodo sinalizando para uma “descentralização industrial”. Segundo Lencioni (1998, p.58), “a tendência das indústrias deixarem de se localizar nos lugares centrais, em si, não significa que se está diante de um quadro de descentralização industrial, mas sim com a dispersão no processo de produção”. Para a autora, a centralização é uma reorganização da distribuição da propriedade dos capitais no seu controle independentemente da proximidade física entre as várias unidades de produção. Esta centralização poderia se dar, mesmo nos casos das subcontratações, quando a empresa contratante tem o poder de controlar toda a produção da empresa contratada.

Trata-se de um processo de centralização do capital que consolida a hegemonia do grande capital e subordina os outros capitais à organização oligopolista e utiliza mecanismos de dispersão espacial como forma estruturante do espaço (LENCIONI, 1998, p.58).

Dessa forma, o que pode ser observado nestes casos, como é a situação da Calçados Azaléia S/A do Nordeste é que a decisão e controle do processo de valorização do capital continuam concentrados socialmente na sua matriz, apesar da dispersão espacial de suas instalações (OLIVEIRA, 2003).

Diante dessas razões, entendemos que o processo de implementação da municipalização como garantia de acesso, atendimento e qualidade da educação, fundada em princípios descentralizadores, ainda se constitui num grande desafio no município em estudo.

³¹ Diagnóstico feito pela Secretaria Municipal de Educação, para a elaboração do Plano Municipal de Educação em Itapetinga no ano de 2004.

3.4 - Aspectos da municipalização do ensino fundamental no atendimento educacional em Itapetinga.

Analisar a influência da municipalização é, dentre outros aspectos, compreender a repercussão desde as condições de prover atendimento educacional à sua população, particularmente na promoção da universalização e na qualidade do ensino fundamental, como princípios constitucionais básicos, até os efeitos desta no “chão das escolas” que passaram pelo processo da municipalização.

O município de Itapetinga atende as demandas educacionais da população desde a educação infantil até o ensino educação superior englobando as redes federal, estadual, municipal e particular de ensino.

A Tabela abaixo expressa em quantidade o número de escolas que no município de Itapetinga na esfera estadual, municipal e particular do ensino fundamental de 1ª a 4ª séries nos anos de 1997 a 2004.

TABELA 04 - NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS QUE OFERTAM O ENSINO FUNDAMENTAL DE 1ª A 4ª SÉRIES POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO, ITAPETINGA 1997-2004

Ano	Estadual	Municipal	Total	Privada	Total Geral
1997	14	28	42	11	53
1998	14	28	42	9	50
1999	9	33	42	9	51
2000	9	33	42	11	54
2001	9	33	42	12	52
2002	7	33	40	11	51
2003	7	33	40	11	40
2004	7	33	40	14	54

Fonte: SEC, MEC/INEP - Censos Escolares.

Em Itapetinga, no ano 1997, havia 42 (quarenta e duas) unidades escolares públicas do ensino fundamental, sendo 14 (catorze) estaduais, 28 (vinte e oito) municipais e 11 instituições de ensino da rede particular. No ano de 2004, ocorreu uma alteração significativa na quantidade de escolas na rede pública estadual que passou a administrar apenas 07 (sete) escolas, sendo que 33

(trinta e três) estavam sob a responsabilidade da gestão municipal, perfazendo um total de 40 (quarenta) escolas públicas nesse período.

No ano de 2002, na rede estadual, foram desativadas duas escolas com a justificativa de baixa de matrícula e espaço físico subutilizado. A SEC/BA, com o objetivo de continuar a municipalização do ensino fundamental, instituiu a segunda fase, desse processo, pois conforme a proposta que orientou, essa deveria ser de forma gradual de modo a ajustar o ritmo e rumo às necessidades decorrentes da meta de elevar a qualidade do ensino no Estado da Bahia. Entretanto, no município de Itapetinga houve uma resistência, por parte da SME para a não continuidade da municipalização. Assunto detalhado no item 3.5.

No ano de 1997, antes da municipalização, o nível municipal possuía 53% das escolas do ensino fundamental. Em 2004, esse número aumentou para 61%, devido à municipalização das escolas públicas estaduais, que ocorreu no ano de 1999.

De acordo com os dados apresentados, os municípios foram os que assumiram mais encargos e responsabilidades na área educacional em relação ao número de escolas, especialmente no ensino fundamental, resultantes de um aumento no número de matrículas, como podemos confirmar de acordo com a tabela 5.

TABELA 05: MATRÍCULA INICIAL NO ENSINO FUNDAMENTAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, ITAPETINGA (1997-2004)

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	16.778	-	6.942	8.650	1.186
1998	20.368	-	6.896	12.500	972
1999	20.804	-	7.128	12.714	962
2000	19.644	-	6.766	11.686	1.192
2001	17.374	-	5.356	10.776	1.242
2002	16.972	-	5.492	10.164	1.316
2003	16.048	-	4.638	9.730	1.680
2004	15.250	-	3.932	9.576	1.742
Percentual de crescimento 97/04	-9,11%	-	-43,36%	10,71%	46,88%

Fonte: SEC, MEC/INEP

O percentual de crescimento verificado no período de 1997 a 2004, das matrículas nas escolas municipais foi de 10,71%, contra uma queda nas escolas estaduais de 43,36%. De maneira geral, percebemos uma redução de 9,11% no crescimento das matrículas do ensino fundamental no município, nos anos de 1997 a 2004. No período de 1997 a 1998, com a aprovação do FUNDEF, o aumento no número de matrícula inicial na rede municipal foi de 44,51%, um percentual considerável com relação aos anos de 1999 a 2004. Cabe-nos registrar que o considerável aumento no número de alunos matriculados na rede municipal no ano 1998 não se deve apenas ao advento do FUNDEF, outros elementos interferiram para esse novo cenário educacional, não cabendo a análise destes, nessa pesquisa. Observamos também que esse aumento se manteve até o ano de 1999, pois a partir do ano 2000, o número de matrículas iniciais do ensino fundamental nas escolas municipais, tiveram uma sensível queda até o ano de 2004.

Em 1997, o número de matrículas iniciais na esfera municipal era de 51,56% do total das matrículas no município referente ao ensino fundamental, contra 41,38% da dependência estadual e 7,07% das particulares. No ano de 2004, o número de matrículas iniciais no nível municipal aumentou para 62,79% do total das matrículas no ensino fundamental, na esfera o número de matrículas decresceu para 25,78% e nas instituições de ensino particulares 11,42%.

A movimentação das matrículas durante os anos de 1997-2004 por dependência administrativa no município de Itapetinga demonstrou que, na rede estadual, houve redução no número de matrículas, em oposição à rede municipal onde ocorreu uma expansão desse número.

3.5 - A municipalização do ensino, aspectos legais, políticos e institucionais.

Vimos anteriormente que o tema da municipalização se faz presente desde a época imperial, nas discussões políticas e nos atos legais que vieram ao longo da história, culminando na criação dos sistemas públicos de ensino no Brasil, na esfera municipal, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta os instituiu como entes da Federação, portanto, como entes jurídicos com responsabilidades próprias e com liberdade para a criação dos sistemas municipais de ensino.

É importante ressaltar que o crescimento da importância dos municípios na oferta da educação no país verificou-se, segundo Sari (2001, p.63), “a partir do processo de significativa ampliação da taxa de escolarização da população brasileira entre 7 e 14 anos, que cresceu de

36%, em 1950, para 67%, em 1970, e atingiu 96%, em 1999”. Atribuiu-se a esse crescimento a industrialização, o processo de urbanização acelerado e da pressão dos setores populares por acesso aos serviços básicos, entre os quais a educação.

A legislação estabelece a autonomia do município para criar o seu sistema, e a LDB divide as atribuições dos entes federativos quanto à educação de forma inequívoca - os Municípios são responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental, os Estados pelo ensino fundamental e ensino médio e a União pela educação superior. Portanto, não havia, impedimento legal para que os Estados continuassem atuando no ensino fundamental, pois constitucionalmente ele é co-responsável.

A Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05 de outubro de 1989, dispõe no art.246 “É dever do Estado e dos Municípios a oferta de vagas para atender à demanda do ensino fundamental e sua manutenção”. Na lei reafirmou a necessidade do regime de colaboração entre os entes federados.

No decorrer dos anos de 1990, quando as políticas educacionais no Brasil assumiram novo enfoque, centrado na priorização do ensino fundamental e na indução da sua municipalização, em Itapetinga, ocorreu um movimento municipalizante local que foi impulsionado pelo FUNDEF, à medida que estabeleceu um sistema redistributivo dos recursos, financiando a instância municipal (ou estadual), conforme o número de alunos matriculados no ensino fundamental, atraindo a vontade dos gestores para a municipalização.

O processo de municipalização do ensino fundamental revelou-se dispendioso para a rede municipal, visto que ampliou o atendimento para mais 4(quatro) escolas, que atendiam um total de 265 (duzentos e sessenta e cinco alunos) da educação infantil, etapa essa não coberta pelos recursos do FUNDEF.

A proposta de implementação da municipalização no Estado da Bahia tinha como objetivo:

Articular a celebração dos convênios de Municipalização do Ensino Fundamental com as Prefeituras do Estado da Bahia seguindo os critérios e condições estabelecidas de forma progressiva e responsável, visando a elevação da qualidade do ensino (SEC/BA, Proposta de Municipalização, 2001, p.1).

Na referida Proposta de Municipalização foram elencados alguns princípios:

- A) Progressividade: atendendo à recomendação de especialistas, o processo se dará de forma progressiva, de modo a permitir que as diferentes esferas administrativas se adequem às novas circunstâncias.

- B) Gradualismo: o processo se dará de forma gradual de modo a ajustar ritmo e rumo às necessidades decorrentes da meta de elevar a qualidade do ensino;
- C) Voluntário: o processo terá caráter voluntário respeitando a autonomia municipal;
- D) Flexibilidade: a municipalização obedecerá a critérios técnicos norteadores, que serão aplicados de modo uniforme, de maneira a contemplar a capacidade total de gestão garantindo o principal objetivo que é a elevação da qualidade do ensino.
- E) Transparência: o processo dar-se-á de forma transparente, de modo que todos os interessados possam ter acesso às informações inerentes a situação atual e futura (projeção) pertinentes a cada município, através dos sistemas de informação da SEC e do atendimento dispensado pelo seu corpo técnico.

Entendemos que nem sempre os princípios elencados nos documentos foram respeitados. No Estado da Bahia aconteceu um processo de sensibilização para que os municípios aderissem à segunda fase da municipalização, uma vez que era exigência da SEC-BA. No período de 2001 a 2004, assumiu uma nova gestão municipal que resistiu a expansão do processo municipalizador da educação. Segundo depoimento do secretário municipal de educação:

Houve a imposição do governo estadual que exigia a municipalização total, ou seja, de uma só vez, todas as escolas estaduais do ensino fundamental. Neste convênio, a prefeitura receberia essas escolas, a maioria localizada em área central ou área de poder aquisitivo médio/alto, sem demanda de vagas para escolas públicas, que atenderiam com poucos alunos, pois o crescimento da cidade tornou a sua localização problemática sendo esse o principal motivo de uma baixa procura por matrículas. Ao município, não caberia optar pelas escolas que tivesse interesse em receber. Teria que receber em um só pacote, todas as escolas estaduais existentes e os professores nelas lotados. O município passaria a arcar com a manutenção total, receberia, de forma compulsória os seus professores e funcionários. Além de abrir mais espaços para barganhas políticas, afinal, vários novos cargos de confiança teriam que ser criados através da Secretaria Municipal de Educação. Chegamos a manifestar interesse em municipalizar duas escolas estaduais periféricas (Pompílio Espinheira e Clero Pedreira), mas recebemos a negativa do Estado. Ou eram todas as escolas ou nenhuma (Secretário Municipal de Educação – Entrevista em 20 de setembro de 2007).

Essas considerações permitem entender as contradições entre o legal e o real, pois houve uma imposição por parte da SEC-BA na tentativa de desqualificar o princípio do gradualismo. Observamos, a partir do relato, que as escolas que estavam sob a responsabilidade da esfera estadual não apresentavam atrativos para que o município viesse a assumí-las. Entendemos que o poder de decisão nesse processo de descentralização foi respeitado, sendo decisiva a disposição

da prefeitura através da SME em aceitar a assunção das demais escolas nos moldes como estava proposta.

Segundo o Termo do Convênio celebrado entre o Estado da Bahia, por intermédio da SEC e o Município, com a finalidade da implementação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado- Município, na cláusula primeira consta que deveria:

(VI)- implementar mecanismos que assegurem a efetiva autonomia das Secretarias de Educação e Unidades Escolares nas áreas administrativa, financeira e pedagógica (SEC/BA, Termo de Convênio, 1999, p.2).

O inciso acima preconizou autonomia para os municípios e as unidades escolares. Partindo dessa compreensão e por meio das entrevistas realizadas aos secretários municipais de educação existiu uma autonomia relativa entre a SME e a SEC-BA isso ficou evidenciado na segunda fase do processo de municipalização, quando o gestor municipal resistiu a transferência das demais escolas, 7 (sete), do nível estadual para o municipal. Segundo o secretário, no intuito de evitar divergências com o governo do estado (pertencente ao mesmo grupo partidário) precisou de muito “*jogo de cintura*” para resistir a expansão da municipalização.

Procuramos analisar, a partir da concepção de autonomia, em quais aspectos a municipalização propiciou uma descentralização, dessa forma observamos nas entrevistas com as diretoras das escolas municipalizadas, um aspecto relevante explicitado referente a essa temática, foi à questão da política partidária. As respostas dadas demonstraram controvérsias: quando pertencentes à situação, defendiam que com a municipalização as atividades administrativas ficaram mais descentralizadas, entretanto, quando pertencente ao grupo de oposição, reclamava de uma autonomia reduzida. Tal afirmativa evidencia-se no trecho da entrevista: “com a municipalização ficou mais centralizada lá na secretaria, a gente não tinha mais tanta autonomia quanto antes” (Diretora A - entrevistada em 19/09/2007).

Torna-se pertinente salientarmos que, quanto às ações de descentralização prevista no Termo de Convenio, constam àquelas relativas a aquisição e preparo da merenda escolar que ficou a cargo da esfera municipal. Os recursos passaram a ser descentralizados do governo federal para o estadual, e deste, para o município que assumiu o encargo de fornecer merenda escolar aos educando das instituições de ensino municipalizadas.

As entrevistas com os diretores revelaram que a compra da merenda, quando a escola pertencia à rede estadual, constituía-se numa prática descentralizada, uma vez que o recurso era

repassado diretamente para a unidade escolar. Após a municipalização a descentralização tornou-se limitada, pois os repasses ficaram centralizadas na SME, que assumiu a compra da merenda escolar e envio desta às escolas municipalizadas. A esse respeito posicionou-se a diretora B:

Apesar da compra da merenda escolar representar mais trabalho, no entanto quando o recurso era destinado direto para a escola, nós tínhamos mais autonomia na escolha do que queríamos comprar para os alunos. A partir do momento que ficou centralizada na SME, achei que perdemos um pouco o direito de escolher (diretora B, entrevistada em 19 de setembro de 2007).

Das quatro diretoras entrevistadas, apenas uma se manifestou contrária ao repasse do recurso direto para a gestão das escolas.

Com a SME efetuando a compra da merenda reduziu o nosso trabalho, e com isso podíamos aproveitar para fazer outras atividades referentes à administração da escola (Diretora C, entrevistada em 19 de setembro de 2007).

Diante do exposto, existiram posições divergentes quanto à questão do processo de repasse dos recursos direto às escolas para efetivar a compra da merenda. Entendemos que, se a municipalização trouxe no seu bojo políticas descentralizadoras, essas deveriam se materializar nas escolas, entretanto, esse processo evidenciou-se da SEC-BA para a SME, mas, não desta para as unidades escolares.

3.6 - Municipalização: capacidade/autonomia nos aspectos políticos e institucionais.

A autonomia no âmbito educacional não significa liberdade sem limites, pois estamos inseridos em uma sociedade na qual existe uma determinada concepção de sistema educação. Percebemos que a autonomia proposta pelo nível estadual para o municipal por meio dos documentos que orientaram o processo de municipalização não se configuraram plenamente e no poder de escolha e decisão das instâncias municipais.

Nunca se falou tanto em autonomia dos municípios, em fortalecer os municípios e a gestão municipal, no entanto, pelo contrário, no Estado da Bahia, o que ocorre é o fortalecimento da tutela do Estado, realizado pela Secretaria de Educação, que se coloca como gerenciadora da educação na Bahia, tendo a pretensão de estabelecer desde a quantidade até uma suposta qualidade da educação que os municípios devem oferecer. Além disso, pretende colocar-se na posição de “ensinar” e de “orientar os municípios”, elaborando manuais ou cartilhas de orientações básicas, e cursos de capacitação para os gestores das Secretarias Municipais de Educação, conforme desenvolvido no Projeto de

Capacitação Gerencial de Unidades Municipais da Educação, cujo material básico de instrução é o Manual de Gestão Municipal (OLIVEIRA, 2005, p.97).

Dessa forma, podemos perceber o contraste do conceito de autonomia quando, no campo educacional, encontramos a idéia de que a mesma está ligada a uma concepção educacional emancipatória. De acordo com Vieira (2002, p.24), “para ser autônoma a escola não pode depender exclusivamente dos órgãos centrais e intermediários que definem a política da qual ela não passa de executora”. Podemos inserir nesse contexto a questão da SME e consequentemente das escolas municipais que se colocam na dependência das políticas e decisões da SEC-BA.

Tal observação vem complementar que sem autonomia, o princípio constitucional de democracia na gestão educacional não encontra sustentáculo, nem tão pouco, um campo de atuação, pois para que haja de fato a descentralização na implementação da municipalização, faz-se necessário, além de estimular políticas que caminhem nessa direção, salvaguardar princípios autônomos e democráticos na formulação das políticas públicas para a educação.

É necessário enfatizar a importância da autonomia dos governos municipais para o desenvolvimento de processos democráticos de atendimento às necessidades da sociedade. Neste sentido, destaca-se a relevância do incentivo à capacidade política, técnico-administrativa e institucional dos gestores municipais para promover programas e ações fortalecendo o poder decisório da organização local.

No âmbito político-institucional e legal, os novos procedimentos na gestão e financiamento da educação municipal foram impulsionados pela LDB 9.394/96 e pelo FUNDEF, que possibilitaram aos municípios, entre outras inovações, a criação do seu próprio sistema de ensino, com as competências para organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (Art. 11, Lei 9.394/96).

Conforme a LDBEN 9.394/96 no § único art.11 “os municípios poderão ainda optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. Reportando-nos aos mecanismos jurídico-legal e institucional, cabe-nos registrar que no município de Itapetinga, até o ano de 2004, não existia o Sistema Municipal de Educação.

Para atender às exigências legais tanto da Constituição Federal, Constituição Estadual e LDB, que preconizou por uma forma de organização e desenvolvimento aliada aos princípios da democratização e descentralização da gestão pública, todo esse aparato legal estabeleceu a

criação de Conselhos Municipais de Educação (CME) como um instrumento político-administrativo adequado e necessário para o fortalecimento do processo descentralizador e decisório no âmbito local.

O CME de Itapetinga foi criado e regulamentado pela lei n. 740/97 de 12 de novembro de 1997, regulamentando e dando outras providências:

Art.1º Esta lei regulamenta o CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, órgão normativo, consultivo e deliberativo do Sistema Municipal de Educação, criado pela Lei Orgânica do Município de Itapetinga.

Até o momento da criação do CME, a educação municipal estava vinculada e subordinada ao Conselho Estadual de Educação. No art. 2º, das finalidades, a lei que regulamentou a criação do CME, apontou o estudo, o planejamento e a orientação das atividades relacionadas ao Sistema Municipal de Ensino. O art.3º dispõe sobre a quantidade dos membros efetivos e suplentes, participantes do Conselho.

O Art.4º tratou da composição do Conselho indicando que este deveria ser composto pelos os seguintes representantes, e respectivos suplentes: Um representante efetivo indicado pela SME; um representante efetivo da DIREC -14; um representante do poder legislativo; um representante do corpo docente municipal; um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); um profissional da educação esportiva; um representante da Igreja Católica; um profissional da educação infantil; um representante da Associação dos Professores Licenciados da Bahia (APLB); um representante da maçonaria; um representante da Igreja Batista; um representante das Unidades Executora (UEX) ou Associação de Pais; e um representante de entidades de alunos do nível médio e superior.

Em 20 de março de 2002, por meio da lei municipal 861/02, a composição do conselho foi alterada, retirando as seguintes representações e seus respectivos suplentes: representante do profissional da educação esportiva, representante da Maçonaria, representante da Igreja Católica, representante da Igreja Batista, representante e suplente de entidades de alunos de nível médio e superior.

Percebemos um contra senso, com relação a essa medida, pois o Conselho foi criado com a finalidade de estimular e institucionalizar a participação dos setores organizados da sociedade civil. Neste caso a partir dessa alteração na composição do CME houve uma redução uma redução do número de integrantes e conseqüentemente da representação da sociedade em espaços com caráter descentralizador.

Tomando como base a análise documental observamos que as atividades do CME, estiveram paralisadas durante um período de cinco anos. Em reunião realizada em 23 de julho do ano de 2002, foi reativado o Conselho Municipal de Educação de Itapetinga, conforme dados da Ata de reunião:

Aos vinte e tres do mês de julho de dois mil e dois, às dezessete horas, [...], realizou-se a primeira reunião do Conselho Municipal de Educação do Município. Aberta pelo Secretário Municipal de Educação que passou a discorrer sobre a reativação do CME, criado desde 1997, com suas atribuições normativas, deliberativas, consultivas e fiscalizadora do Sistema Municipal de Educação, ressaltando a autonomia do Conselho em parceria com a Secretaria Municipal de Educação (Livro de ata de reunião do Conselho Municipal de Educação, 2002, p.02).

A partir do ano de 2002, a SME com o intuito de reativar o CME, priorizou as ações nesta ordem:

1. Eleição do CME, a partir da indicação das chapas representadas.
2. Obtenção de local (imóvel) para o seu funcionamento.
3. Reforma e adequação do imóvel.
4. Aquisição de mobiliário e equipamentos para o Conselho.
5. Designação de servidor administrativo para ficar à disposição do Conselho
6. Encaminhamento à Câmara de vereadores o projeto de lei para criação do Sistema Municipal de Educação (SME).

A partir do início de 2002 essas ações começaram a ser implementadas. Em 2004 o CME, por meio Prefeitura encaminhou para a Câmara Municipal o Projeto de Lei que criaria o Sistema Municipal de Educação Entretanto, até o final de 2004, o projeto que regulamentava a criação do SME não tramitou na câmara.

A criação do CME na estrutura administrativa da educação municipal para a política de descentralização representou um importante avanço uma vez que, veio acompanhada pela criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACS do FUNDEF), dos Conselhos Escolares (também denominado Colegiado Escolar), do Conselho de Alimentação Escolar, além dos recomendados pelo MEC, com a finalidade de fiscalizar os recursos repassados pelo FNDE: Conselho da Caixa Escolar e Conselho da Merenda Escolar.

No âmbito da unidade escolar havia uma recomendação posta no Termo do Convênio que competia ao Município: Garantir o funcionamento e continuidade dos Colegiados Escolares

nas escolas municipalizadas, de forma a garantir as condições para implementação de políticas que assegurassem a autonomia das unidades escolares, bem como, instituir colegiados em escolas onde esses não estivessem funcionando, num prazo de 18 (dezoito) meses.

A implantação dos colegiados no interior das unidades escolares, a criação do CME pelas suas próprias atribuições normativas, fiscalizadoras e consultivas, na condução das políticas educacionais do município, sinaliza caminhos para a descentralização do poder. Entretanto, conforme observamos no funcionamento do CME havia uma tímida participação dos seus membros, em decorrência da pouca experiência no exercício da função de conselheiro.

Nesse contexto de descentralização/municipalização foram criadas algumas instâncias político-institucionais que apontaram possibilidades da efetivação de um processo de gestão municipal assentadas em bases democráticas, mediante a transparência e autonomia de políticas públicas educativas.

Entendemos que a construção de um aparato institucional e legal, por si só não traz melhorias nem tão pouco democratiza a educação, mas se não tivermos este referido aparato, aliado a políticas descentralizadoras, poderá haver sério comprometimento da capacidade de gestão no âmbito educacional.

3.7 - Municipalização – transferência, adesão dos municípios e cessão dos docentes.

Segundo dados do Censo Escolar de 1998, ano da implantação do FUNDEF, já confirmavam a tendência da assunção dos municípios na oferta dos serviços educacionais no Estado da Bahia - a expansão da participação das redes municipais no ensino fundamental no ano de 1996 era de 28% e em 1998 registrava uma ampliação de 58%, enquanto acontecia a redução da participação da rede estadual de 45%, em 1996, para 36%, em 1998.

No Estado da Bahia, a partir do ano de 1999, mediante a instituição do convênio do Programa de Ação de Parceria Educacional foram firmados os contratos entre Estado e Municípios com o objetivo de transferir para o município os encargos para o ensino fundamental, a SEC-BA efetivou, na primeira fase³² do Programa, a municipalização de 40% das unidades escolares estaduais.

³² A primeira fase da municipalização é o que interessa à nossa pesquisa. Pois, foi o período de municipalização das escolas em Itapetinga- BA.

O processo de municipalização no Estado da Bahia na sua segunda fase, no ano de 2002 previa o repasse da matrícula das escolas que ministravam exclusivamente o ensino de 1ª a 4ª séries, porém, devido à especificidade de alguns municípios, ocorreu também a municipalização de escolas de 1ª a 8ª séries (SEC-BA, 2004).

TABELA 06 - DEMONSTRATIVO DE ADESÃO À MUNICIPALIZAÇÃO- 2004

Fases de Municipalização	Nº de Municípios	Nº de alunos de 1ª a 4ª	Avanço %	Nº de alunos de 5ª a 8ª	Avanço %	Total
1ª	350	200.932	25	99.320	13	300.252
2ª	*111	118.046	37	8.520	1,6	126.566
TOTAL		318.978		107.840		426.818

*Na segunda fase da municipalização do ensino na Bahia , existem 92 municípios que também fizeram parte da primeira fase.

Fonte: Extraído da SEC/SUPAV³³ - 2004

Os dados apresentados na tabela 06 possibilitaram um panorama do avanço de aproximadamente 80% de adesão dos municípios baianos ao processo da municipalização do ensino fundamental no Estado, enquanto transferência e evolução de matrículas.

Para formalizar e legalizar esse processo, entre os anos de 1999 até 2002, a SEC-BA estabeleceu convênios com mais de 350 municípios, transferindo aproximadamente 1,6 mil escolas do ensino fundamental e colocando 4.000 mil servidores estaduais à disposição das unidades municipais. Como parte do acordo, o conjunto dos municípios passou a manter 10 mil servidores à disposição das escolas estaduais, consumando assim a relação de cessão mútua de pessoal que caracterizou a cooperação técnica entre Estado e Município.

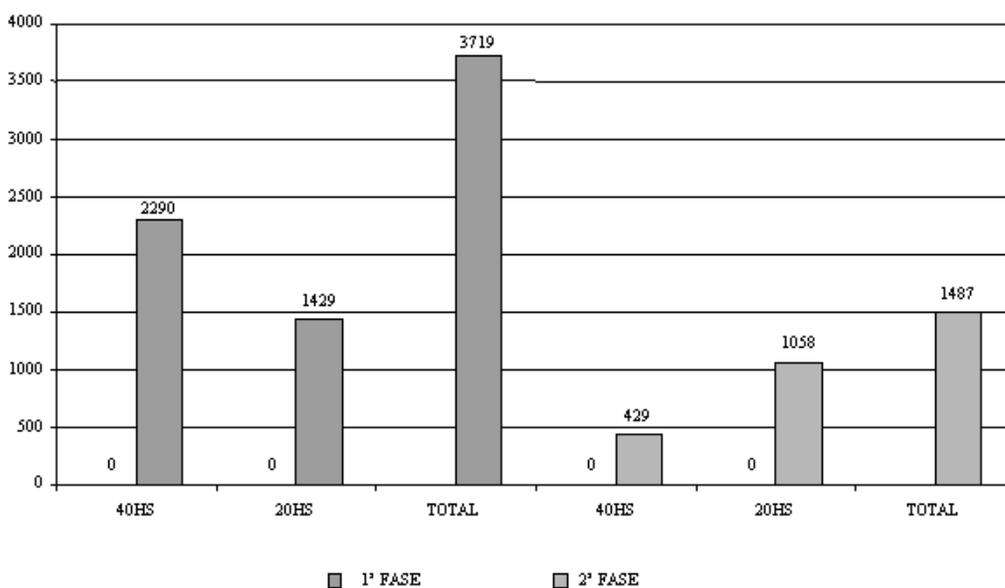
Os dados apresentados demonstraram uma presença expressiva da municipalização enquanto transferência de matrícula. Observando que no período de 1998-2002 (primeira fase da municipalização) foram transferidos para a rede municipal 200.932 alunos de 1ª a 4ª séries. Na segunda fase (2003-2004) em apenas dois anos transferiu 118.046 alunos de 1ª a 4ª séries. Um quantitativo bem superior se compararmos com o nível de 5ª a 8ª séries, que segundo tabela 07

³³ Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional- SUPAV integra essa Superintendência a Coordenação de Gestão Descentralizada e a Coordenação de Articulação Municipal, ambas pertencentes à Secretaria de Educação do Estado da Bahia.

apresenta uma quantidade de 8.520 alunos. Esse número reduzido na municipalização do ensino fundamental de 5ª a 8ª séries, justifica-se pela determinação da proposta que previa priorizar as escolas de 1ª a 4ª séries.

Após um expressivo número de municípios que tiveram escolas transferidas para a rede municipal e passaram pelo processo da municipalização, conforme Tabela 7, cabe-nos saber como se deu a cessão de docentes. Consta no Termo do Convênio como competência do município lotar os docentes cedidos nas unidades escolares transferidas, exercendo exclusivamente a função de docência.

GRÁFICO 2- DOCENTES CEDIDOS AOS MUNICÍPIOS -2004



Fonte: SEC/SUPAV- 2004.

Após a primeira fase da municipalização pudemos constatar de acordo com os dados, um percentual bem maior na cessão dos docentes perfazendo um total de 3.719 num percentual de 71,44%. Já na segunda fase o número reduz passando para 1.429 num percentual de 28,56%

De acordo com o Termo de Convênio, referente às competências do município, destacamos:

1. Responsabilizar-se, a partir da assinatura do convênio, pela gestão das unidades escolares transferidas, inclusive despesas de capital e consumo necessárias à sua adequada operação.

(...)

13. Absorver, a partir da assinatura do convênio, os docentes lotados nas unidades escolares transferidas, pagando ao Estado, em dinheiro, os custos despendidos com vencimentos ou salários e encargos correspondentes (SEC-BA, Termo do Convênio de Municipalização 1999, p.03).

Configurou-se a partir do referido convênio (cláusula 13), que a esfera estadual encontrou uma saída e transferiu para os municípios à assunção dos pagamentos dos salários dos docentes estaduais que passaram a atuar nas escolas municipalizadas. Assim competiu à SEC-BA:

Promover cessão temporária dos docentes das unidades escolares transferidas, assegurando aos profissionais estaduais cedidos todos os direitos, vantagens e concessões previstas no Estatuto do Magistério do Público do Estado da Bahia (SEC-BA, Termo do Convênio de Municipalização 1999, p. 02).

A Tabela 7 (sete) nos mostra a cessão dos docentes que lecionavam na rede estadual no período que ocorreu o processo da municipalização do ensino fundamental em Itapetinga-BA.

TABELA 07 - MOVIMENTAÇÃO DA CESSÃO DOS DOCENTES NA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM ITAPETINGA-BA

Quantidade professores	Permaneceram nas escolas municipalizadas no EF 1ª à 4ª série	Transferidos para outras escolas estaduais do EF (1ª a 4ª série)	Transferidos para escolas do EF (5ª à 8ª série)	Professores entrevistados
35	7	25	3	30

De acordo com a Tabela 7 (sete) quantificamos 7(sete) professores que continuaram lecionando nas escolas municipalizadas. Em entrevistas sobre essa permanência respondeu que estavam para aposentar e que sair da unidade escolar significaria um rompimento de um vínculo já consolidado. E expressaram também o bom relacionamento político que tinham com a SME. Podemos nos reportar as palavras de MARTINS:

O clientelismo político não desapareceu. [...] na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem. Portanto, as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas, e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho [...] (MARTINS, 1999, apud, SILVA, 2007, p.503)

Nesse processo de municipalização, em alguns momentos, ficaram caracterizadas relações marcadas por um modelo de administração patrimonialista presente na gestão que se pretendia gerencial.

Em entrevistas com docentes que permaneceram nas escolas durante o processo da municipalização, o trecho a seguir, (relato de uma professora) esclarece sobre a transferência das escolas para a rede municipal:

A partir da municipalização fiquei como excedente procurando uma escola para lecionar, pois a SME queria lotar as escolas com professores do município e não queria que continuássemos, não podia permanecer na escola, fiquei profundamente angustiada. A sensação era que estava sem teto (Professora A, entrevista em 30 de novembro de 2007).

Mostrou-se reveladora a resposta de outra professora quando indagada sobre o mesmo assunto:

Fiquei totalmente perdida, pois já era docente há mais de 15 anos, e com a municipalização foi um choque, pois tive que procurar novas escolas, foi um momento de muita insegurança. As decisões foram tomadas de cima para baixo, muito centralizada, não nos consultaram e faltou um diálogo prévio com os professores (Professora B, entrevista em 28 de novembro, 2007).

Constatamos, portanto, que a municipalização causou um embaraço para alguns professores e para a SME, com relação a essa movimentação (transferência das escolas), dos docentes e a situação funcional da categoria. Assim, na visão institucional representada abaixo no depoimento do secretário municipal, nos aponta que a cessão de docentes pela esfera estadual para a municipal caracterizou-se como um aspecto polêmico:

Algumas prefeituras firmaram esse tipo de convênio de olho nos recursos do FUNDEF que o Estado repassaria mensalmente de acordo com o número de alunos matriculados, mas, no caso de Itapetinga, a maioria das escolas está em área com pouca carência de vagas e, portanto poucos alunos. E o mais importante: os professores e funcionários transferidos para o município juntamente com as escolas continuariam sendo pagos pelo Estado e o município deveria autorizar o Banco do Brasil a descontar mensalmente da conta do FUNDEF o valor integral dos seus salários e vantagens e repassar para o Estado. Ou seja, receberíamos muitos servidores de escolas com poucos alunos, que continuaria vinculada legalmente a outra rede, com dissídio negociado com outra rede, mas os salários seriam pagos integralmente pela prefeitura em uma proposta que eu costumava chamar à época de “montaria” em uma paráfrase à parceria.

Fizemos no ano de 2004, uma proposta de municipalizar apenas as Escolas Clero Pedreira e Pompílio Espinheira, ambas na periferia, sem, contudo, recebermos nenhum servidor do Estado de “contra peso”. Como a proposta não

foi aceita, optamos por não municipalizar (Entrevista do Secretário de Educação do Município da gestão (2001-2004), em 12 de março 2007).

Especificando acerca da cessão de docentes a gerente da Diretoria Regional de Educação (DIREC) posiciona-se:

Na época, essas escolas que nós tínhamos carência de professores ou de funcionário de apoio administrativo, a gente transferia e eles alocavam esses profissionais, na inexistência os profissionais eram mantidos nas escolas, nas salas de aula, pra que não tivesse nenhuma perda salarial, nenhum prejuízo, e se percebeu também que diante da parceria contínua não tivemos problema com a cessão de docentes, pra que cada segmento assumisse o seu nível de ensino, porque o objetivo da municipalização é que o ensino fundamental seja administrado pela rede municipal, o ensino médio pelo Estado, e as instituições superiores a cargo do governo federal. Então, a gente percebeu que apesar da resistência dos profissionais de educação, os resultados têm dado certo, inclusive tem municípios que as escolas foram totalmente municipalizadas, e em Itapetinga ainda restam algumas escolas que não foram municipalizadas (Gerente da Diretoria Regional de Educação –(1991 a 2006), entrevista em 05 de julho de 2007).

O momento de lotar os docentes nas unidades escolares como decorrência do processo de municipalização, provocou insegurança aos professores. E sobre essa cessão de docentes, nos falou a representante da Associação dos Professores Licenciados da Bahia (APLB) no município de Itapetinga:

A SEC-BA na pessoa do secretário, dizia que o professor com a municipalização não poderia nem deveria perder vantagens já adquiridas que ele tinha na rede estadual, pois não iria descaracterizar o Plano Carreira ou o Estatuto do Magistério do professor da rede estadual. Enquanto Sindicato, sabemos que foi através de muita luta, muitas paralisações que nós conseguimos garantir direitos que já temos assegurado no Plano de Carreira e Estatuto do Magistério. Entendemos que a municipalização como estava ocorrendo sem um planejamento prévio, o professor ficava ocioso não tinha pra onde ir, não podia ficar na escola municipalizada e visto que estava correndo risco de sair de folha, de perder direitos, então foi uma luta travada da APLB-Sindicato, pra que a gente pudesse pelo menos garantir aqui esses direitos e foi uma situação muito complicada. Se a gente tivesse uma paralisação ou uma greve na rede estadual, como ficaria o professor que está na rede municipalizada se a clientela dele é da rede municipal? Então o que acontecia? Ela não participava das greves, ele não participava da paralisação porque a SME iria dizer que o vínculo funcional pertencia à esfera estadual (Diretora Regional da APLB - Sindicato dos Trabalhadores em Educação - Entrevista em 25 de setembro de 2007).

Com o depoimento da representante da APLB, entendemos que os docentes estariam lotados em uma rede que, apesar de ser provedora indireta dos seus salários, não tinha o poder de negociar os reajustes salariais, que continuariam sendo discutidos junto com os demais professores

da rede estadual. A partir desse momento, o direito constitucional de realizar greves reivindicatórias perderia força e sentido, tornando a categoria muito mais vulnerável, levando-nos a questionar sobre o poder de pressão para com o governo estadual com uma greve que estaria atingindo a esfera municipal.

Após relatos, constatamos semelhanças no posicionamento do sindicato e da SME por meio de depoimentos com o secretário de educação com relação à situação dos docentes no processo da municipalização. A partir das entrevistas foi demonstrado que a municipalização nos moldes como ficou amarrado no convênio, incidiria, para os professores lotados na rede estadual, uma instabilidade profissional.

A SEC-BA trabalhou no período de 2002 a 2004 no intuito dos municípios aprovarem o Projeto de Lei autorizando o Poder Executivo a ressarcir ao governo do Estado todas as remunerações, vantagens e benefícios pagos aos docentes que permanecerem atuando em escolas municipalizadas. Era grande a confusão nos municípios, pois na maioria dos casos, teriam de pagar salários diferenciados aos professores que exerciam as mesmas atividades, o que provocava uma situação de fragilidade profissional mais constrangedora para os docentes lotados na rede municipal de ensino. Isso significou um dos fatores da não continuidade da municipalização das demais escolas em Itapetinga.

Os mecanismos legais que subsidiaram o processo de municipalização geraram problemas com relação ao dissídio dos professores estaduais, cujo reajuste seria discutido não no município, mas na capital do Estado. A prefeitura, por sua vez, saberia do resultado quando verificasse o aumento no montante mensal do saque na conta do FUNDEF. No intuito de evitar esses desgastes, a SME resistiu à continuidade da municipalização das demais escolas.

A SEC/BA determinou por meio do Termo do Convênio uma obrigatoriedade da disposição de servidores docentes de nível I e II, (docentes que ministravam aulas de 1ª a 4ª série) lotados em escolas municipalizadas, que estivessem relacionada à habilitação destes profissionais, permitindo-lhes atuação em nível de ensino específico (1ª a 4ª séries), o que impossibilitava à sua transferência para as escolas estaduais de outros níveis.

Todavia, no município em estudo constatamos, através da pesquisa sobre a municipalização do ensino, que dos 30 (trinta) professores entrevistados, 3 (três) foram transferidos para ensinar de 5ª à 8ª série sem uma devida qualificação. Notamos a inadequação da

formação de professores, para tal nível de ensino, que não acompanhou o crescente desafio da responsabilidade municipal no atendimento educacional e na gestão da qualidade do ensino.

Os dados abaixo confirmam o nível de formação dos profissionais das escolas municipalizadas.

TABELA 08 – DOCENTES EM EXERCÍCIO NO ENSINO FUNDAMENTAL POR GRAU DE FORMAÇÃO, NAS ESCOLAS MUNICIPALIZADAS ITAPETINGA/BA- 2004

ESCOLAS	TOTAL DE DOCENTES	ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO		ENSINO SUPERIOR	
		COMPLETO	INCOMPLETO	MAGISTÉRIO	OUTROS	LICENCIATURA	OUTROS
CLODOALDO COSTA	14	0	0	14	0	0	0
DONA LÚCIA	08	0	0	08	0	0	0
DONA MARIA	09	0	0	09	0	0	0
RUI BARBOSA	04	0	0	03	0	01	0

Fonte: SEC/BA e DIREC-14

Como mostra a Tabela 08 (oito), em relação ao ensino fundamental no período estudado, existiam nessas escolas, 34 (trinta e quatro) professores com o nível médio e apenas 01 (um) professor com nível superior. Cabe-nos aqui o registro que os 4 (quatro) diretores escolares do período (1997 a 2004) não possuíam formação em nível superior.

Com isso, coloca-se o desafio que a municipalização do ensino enfrenta na melhoria da qualidade da educação, principalmente em relação à formação e à profissionalização docente, bem como a necessidade de regulamentação do exercício da docência pela sua relação direta com a qualidade. Esse quadro sugere que, apesar da expansão do processo de municipalização das matrículas nas escolas municipalizadas, esta não veio acompanhada do cumprimento da proposta de municipalização entre esfera estadual e municipal - na qual constava que só docentes com nível superior poderia assumir sala de aula de 5ª a 8ª série. Naquele período, essa recomendação não foi levada em consideração, nem foram observadas as devidas exigências (inclusive legais) articuladas na versão de um Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (PCRM).

No processo de municipalização, os 03 (três) dos professores que foram transferidos para lecionar de 5ª à 8ª série consideraram que tiveram desvantagem em termo salarial, pois perderam um adicional denominado Atividade Complementar (AC), recebido apenas pelo professor que trabalhava de 1ª à 4ª séries do ensino fundamental.

3.8 - Aspectos da gestão financeira do município de Itapetinga: financiamento na educação municipal.

Quando se trata de financiamento no âmbito da educação municipal, devemos inicialmente debruçar o nosso olhar sobre quem tem a responsabilidade constitucional e legal de expressar opinião sobre as contas municipais. E nesse caso, o órgão competente é o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), conforme os critérios estabelecidos na Constituição Federativa do Brasil, Constituição Estadual, Leis Federais n.4.320/64 e n.8.666/93, Lei Complementar Estadual n.06/91, e na lei Complementar Federal n.101/00- LRF. O TCM examina as contas, logo após emite o Parecer Prévio.

Nos anos de 1997 a 2004, o município de Itapetinga foi administrada pelo mesmo prefeito durante duas gestões, o Sr. José Otávio Curvelo. Durante esse período, ao analisar os gastos públicos municipais o TCM-BA opinou pela “aprovação das contas, porque regulares, porém com ressalvas”, relativas ao exercício financeiro de 1997 a 2004.

Segundo o TCM-BA algumas irregularidades foram constatadas. Com relação à aplicação dos recursos do FUNDEF, as ocorrências estavam descritas como não aplicação do mínimo exigido pela lei 9.424/96 no ano de 1998³⁴. De acordo com o Parecer Prévio n.237/00, n.302/02, n.994/03, n.175/04, relativo ao exercício financeiro dos anos de 1999, 2001, 2002, e 2003, respectivamente, constava como “desvio de finalidades”.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACS-FUNFEF), após receber as pastas de prestação de conta enviada pela SME, tinha a função de examinar os registros contábeis e emitir um parecer sobre os demonstrativos gerenciais mensais atualizados, concernentes aos recursos repassados ou retidos à conta do fundo. O trecho abaixo mostra o posicionamento de um membro quanto à participação no período de 2001 a 2002, no referido Conselho:

³⁴ Parecer Prévio n. 691/99 do TCM- O Município em pauta não observou o disposto no art.7º, da lei Federal n. 9424/96, que determina uma aplicação mínima de 60% (sessenta por cento) dos recursos originários do FUNDEF, na remuneração de profissionais do ensino fundamental público, assim entendido aqueles que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades e na habilitação de professores leigos, na forma prevista do art.9º, §1º, da mesma lei.

Por essa razão, adverte-se o Sr.Gestor sobre a imprescindibilidade de se aplicar o percentual mínimo estabelecido legalmente, sob pena de vir a comprometer o mérito de futuras contas, bem assim, a promoção de responsabilidade face ao descumprimento legal.

Era uma tarefa que demandava tempo e conhecimento, eu não tinha conhecimento contábil e o tempo que nós, professores, éramos liberados das nossas atividades para análise dessas pastas de prestação de conta, era extremamente reduzido; o que dificultava um trabalho de análise e mais criterioso de fato (membro do CACS do FUNDEF, entrevista em 12/12/2007).

Por meio desse depoimento, fica demonstrado a necessidade de uma melhor qualificação dos conselheiros. Além disso, podemos perceber que esse órgão apresentou um caráter mais formal do que propriamente de avaliação do mérito da aplicação dos recursos do fundo na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na valorização do magistério.

No município de Itapetinga, o redirecionamento das despesas manifestou-se nos gastos com a área social, gastos em programas voltados para a educação, saúde, saneamento, habitação e assistência social.

Os dados que constam na tabela 09 (nove) revelam que, no período desta análise, aumentaram os gastos municipais com as funções educação e cultura, com saúde e saneamento, enquanto diminuíram com as demais funções. Esse quadro evidencia as políticas de descentralização/municipalização das políticas sociais, principalmente as educacionais e as de saúde, colocadas em prática no município de Itapetinga a partir dos anos de 1990.

TABELA 09 - PERCENTUAL DAS DESPESAS POR FUNÇÃO NO MUNICÍPIO DE ITAPETINGA-BA, 1997-2003

Despesas por função	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Administração e Planejamento	12,11	10,84	2,25	8,51	18,72	19,93	15,16
Educação e Cultura	32,26	36,98	36,11	41,03	37,93	23,34	29,3
Habitação e Urbanismo	15,9	16,51	6,55	14,39	4,56	17,8	15,91
Indústria e Comércio	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Saúde e Saneamento	7,95	11,03	15,31	14,73	14,75	11,18	19,48
Assistência e Previdência	15,31	9,89	7,59	7,35	7,06	6,28	4,7
Agricultura	1,02	1,82	2,35	2,35	2,2	2,85	2,21
Transporte	5,79	5,23	5,12	4,84	4,6	7,47	6,92
Demais funções	9,66	7,7	24,72	6,8	10,18	11,15	6,32

(-) dados insuficientes

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia - TCM-BA.

Podemos observar no percentual de despesas por função, que no período de 1997 a 2004, houve aumento de forma significativa até o ano de 2000, sofrendo uma queda nos anos seguintes, mas o percentual médio no período foi de 33,8%, superior ao percentual médio nas demais funções. Entretanto, ao se avaliar a taxa evolutiva das despesas por função, percebemos que não houve aumento significativo na taxa evolutiva da educação e cultura, que foi de 9%, quando comparado com a saúde e saneamento, que foi de 145%.

Constatamos um aumento dos gastos municipais na educação e esse fato deve estar associado ao maior rigor no cumprimento de determinações legais, em relação ao art. 212 da Constituição Federal de 1988, que determinou aos municípios a aplicação de pelo menos 25% da receita de impostos, inclusive proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com relação à aplicação dos recursos do FUNDEF, como previsto na Lei a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no artigo 212 da Constituição Federal, pelo menos 25% dos demais impostos e transferências. E 60% sobre 25% da receita de impostos no ensino fundamental.

Uma observância maior quanto ao cumprimento para a remuneração dos profissionais do ensino fundamental a aplicação de 60% do retorno do FUNDEF conforme o art. 7 da lei 9.424/96.

Reportando-nos ao financiamento da educação no Estado da Bahia, Oliveira (2005) nos diz que:

Desde a implantação do FUNDEF/1998, o Estado da Bahia vem tendo prejuízo devido ao não cumprimento legal do artigo 6º da Lei n. 9424/96. Porém, não é só o Estado que se queixa desses prejuízos, mas os municípios baianos também. “Com base no estudo feito pelo CONSED, o ressarcimento a ser efetuado pela União ao Tesouro do Estado da Bahia, no período de 1998 à 2004, é de R\$ 1,696 bilhões de reais, sendo que aos municípios do Estado da Bahia são devidos R\$ 3,294 bilhões o que totaliza R\$ R\$ 4,991 bilhões de reais (SEC/SUPAV-2004 apud OLIVEIRA, 2005, p.126).

Nas últimas décadas, o papel dos municípios vem passando por mudanças significativas no âmbito das esferas federativas e das relações intergovernamentais, decorrentes de um processo amplo e crescente de descentralização política, administrativa e fiscal-financeira. Nessa perspectiva, a descentralização/municipalização do ensino fundamental é um processo que tende

a redimensionar o papel do poder público no financiamento da educação básica, mantendo a tônica do ajuste econômico e fiscal do Estado. O impacto desse redimensionamento, no âmbito das esferas federativas, faz-se sentir de modo mais intenso nos municípios sobre os quais recai a maior parte da responsabilidade de gestão e financiamento da educação básica, especialmente do ensino fundamental.

No caso do município de Itapetinga, a disposição para dar continuidade ao processo de implementação da municipalização esbarrava em alguns entraves, segundo o secretário de educação municipal na gestão de 2001 a 2004, realizando estudos de viabilidade econômica mostravam que:

Os recursos que seriam repassados pelo FUNDEF mensalmente pelo Estado às contas da prefeitura não cobriam nem os gastos com os salários dos professores, faltando ainda acrescentar décimo terceiro, férias, pessoal de apoio e administrativo, licenças, material de expediente, limpeza, equipamentos, além de fardamento, material didático básico e mochilas, que eram fornecidos aos alunos SME na nossa gestão (secretário de educação do município - Entrevista em 12 de março de 2007).

Inicialmente, os gestores municipais que apostavam que o recebimento do FUNDEF seria um mecanismo de maior captação de recursos para o município, só que apesar de municipalizar algumas escolas, os Estados não dotaram os municípios de uma adequada estruturação para a assunção dessa responsabilidade, principalmente na área de transferência de recursos:

Com a aprovação do FUNDEF, ficou muito amarrada a questão da distribuição de recursos, a sua aplicação é muito amarrada, claro que isso não impede os desvios, mas dificulta muito mais. Foi uma lei bastante benéfica para os municípios porque facilitou a atividade de quem está na ponta, agora, infelizmente, o FUNDEF nunca foi cumprido como deveria ser cumprido, aí iria ser muito bom, e a lei tem um artigo dizendo, não lembro bem o artigo que diz como é que deve ser tabulado o custo aluno/ ano a partir do ano de 99, daí em diante, e isso nunca foi feito nem pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, nem tão pouco, pelo governo Luís Inácio Lula da Silva, ou seja, se a lei do FUNDEF fosse cumprida na íntegra, seria uma maravilha seria muito melhor do que já foi, pois não cumpria a lei no momento de reajustar o valor aluno/ ano, então no último ano que eu fui secretário era quase 100% a diferença, sabem por que que fazem isso, com o custo/aluno calculado mais baixo. Pois muitos Estados precisariam da complementação do governo federal. A grande maioria dos Estados, com o seu próprio recurso bancava o FUNDEF, mais uma vez o governo empurrava com a barriga o problema para os estados e municípios. Então, calculando pra baixo apenas a Bahia, Piauí mais três ou quatro Estados, é que precisavam dessa complementação, se o custo valor aluno no ano fosse corrigido como a própria lei manda, eram mais de dez estados que teriam que

receber complementação e esses que já recebiam poderiam receber muito mais recursos, então é uma lei que foi muito benéfica, mas ela não foi aplicada em sua totalidade. Então, a princípio, a idéia foi muito boa, mas ela deixou de ser aplicada (Secretário Municipal de Educação – Entrevista em 12 de março de 2007)

Dessa forma, esse fundo é aprovado no intuito de promover uma revolução no ensino brasileiro, aplicando uma política de redistribuição dos recursos disponíveis em favor do ensino fundamental. Conforme a lei 9424/96, art.2º “os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério”.

Podemos visualizar, através da tabela 10, as despesas com educação no município de Itapetinga.

TABELA 10- DESPESAS COM MDE, ENSINO FUNDAMENTAL E REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES, ITAPETINGA-BA, (1997-2004)

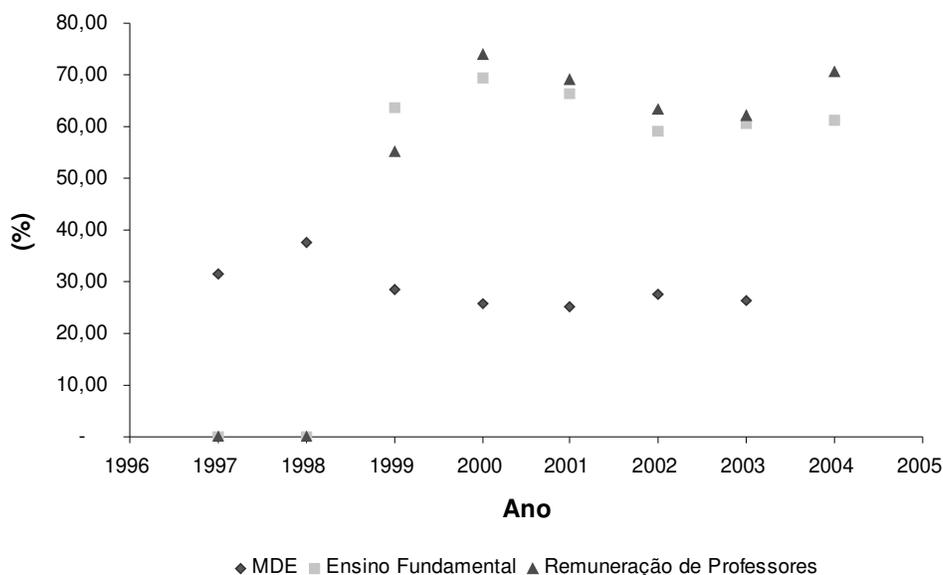
Determinações Constitucionais % aplicado	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
MDE (25%)	31,41	37,45	28,63	25,66	25,25	27,49	26,47	26,96
Ensino Fundamental (60% dos 25%)	(-)	(-)	63,59	69,41	66,37	59,10	60,67	61,32
Remuneração dos professores (60doFUNDEF)	(-)	(-)	55,11	73,9	68,94	63,41	61,99	70,61

(-) dados insuficientes

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia - TCM-BA

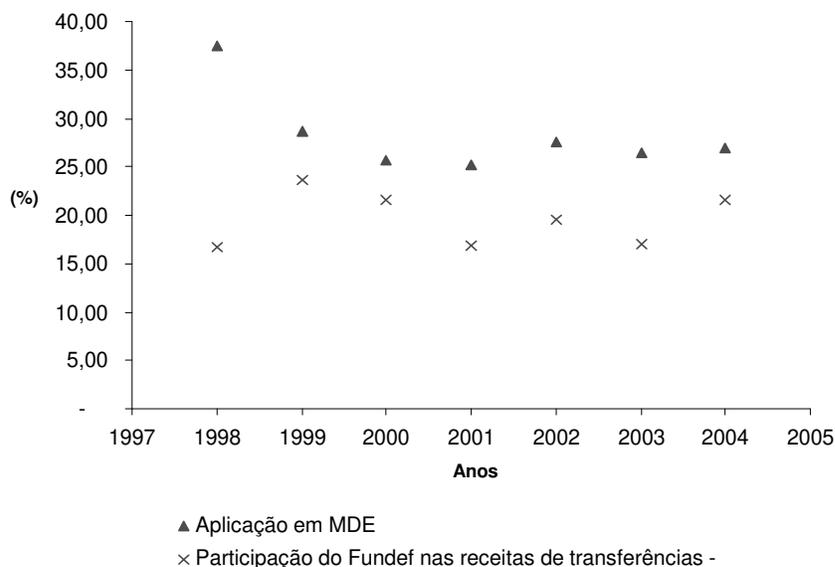
Na tabela 10, observamos que embora as despesas com manutenção do ensino fundamental (MDE) tenha ultrapassado o limite de 25% estabelecido pelo art. 212 da Constituição Federal de 1988, no município de Itapetinga no período de 1997 a 2004, as despesas com a manutenção apresentaram queda de 15%. Contudo, essa queda não foi refletida na remuneração de professores que no período de 1999 a 2004, apresentou um aumento de 28,12%.

GRÁFICO 3-TAXA DE EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES NA MDE, ENSINO FUNDAMENTAL E REMUNERAÇÃO DE PROFESSORES. (1996 - 2004)



A implantação do FUNDEF no município significou um maior investimento nos profissionais do magistério, como se pode observar no crescimento das taxas de 1999 a 2004 no Gráfico 3 (três), mas o grau de melhoria não alcançou todo o ensino fundamental. Nota-se que em 1997 o município investiu 31,41% no ensino fundamental e em 1998, o percentual de aplicação foi de 37,45%, representando um aumento de 19%, atribuído à implantação do FUNDEF. No entanto, houve uma queda de 23% em 1999, na aplicação da MDE. De 1999 a 2004, nota-se que a perda ocorrida de 1998 a 1999 não foi recuperada nos anos subsequentes até 2004, cujo aumento foi de apenas 6,7% em relação ao ano de 2001, ano em que aplicação sofreu a maior queda. Entretanto, o município conseguiu manter o seu percentual de aplicação acima do limite estabelecido na Lei.

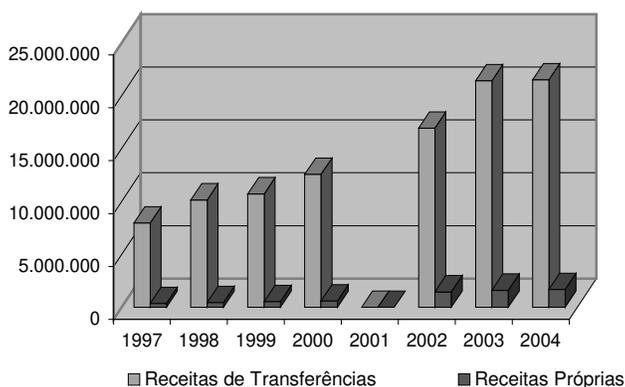
GRÁFICO 4- EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO FUNDEF NAS TRANSFERÊNCIAS DO MUNICÍPIO DE ITAPETINGA-BA.



O Gráfico 4 (quatro) mostra que a variação sofrida pela MDE foi semelhante à sofrida pela transferência do FUNDEF junto aos repasses provenientes do governo federal e estadual, o que explica a variação sofrida pela MDE, uma vez que a partir de 1998, ela passou a ser função também do FUNDEF; já que o município de Itapetinga, como todos os demais municípios da Bahia, não têm receitas próprias suficientes para gerir seus gastos, dependendo em grande parte daquelas receitas provenientes das transferências.

O Gráfico 05 (cinco) nos mostra a configuração que se estabeleceu no período de 1997 a 2004.

GRÁFICO 05- PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS PRÓPRIAS E DE TRANSFERÊNCIAS NA RECEITA ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE ITAPETINGA-BA (1997-2004):



FONTE: TCM-BA.

Observamos que as receitas próprias não ultrapassaram o limite médio de R\$1.000.000,00, o que representa, em média, cerca de 8% da receita orçamentária média anual do município contra um percentual médio de 89,7% das receitas de transferências, no período de 1997 a 2004.

Os pequenos municípios baianos e até os de médio porte, como é considerado Itapetinga, têm capacidade de arrecadação pequena e dependem das transferências constitucionais. Dessa forma, ainda não garantidos os recursos que considerem as necessidades reais dos gastos de cada município. Segundo Cunha, (2005, p.5) “a redistribuição do Fundo se limita aos espaços territoriais dos Estados e seus municípios, o que não faz dissipar os efeitos sobre as disparidades interestaduais ou regionais”.

TABELA 11 - RECURSOS E MATRÍCULAS PARA FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO - REDE MUNICIPAL, ITAPETINGA-BA (1997-2004)

Ano	Receitas de Impostos e Transferência (RIT)	Despesas realizadas com MDE (incluindo FUNDEF)	Em R\$1,00 a preço de 2004	
			Matrículas no Ensino Fundamental	Gasto Aluno-ano TOTAL
1997	7.267.773,68	2.397.287,42	5.618	426,72
1998	8.584.989,19	3.215.276,21	7.769	413,86
1999	8.010.996,85	3.987.299,33	8.079	493,54
2000	9.190.798,50	3.903.378,01	7.628	511,72
2001	11.378.623,03	4.115.058,18	7.584	542,60
2002	14.941.247,28	5.592.996,51	7.862	711,40
2003	17.018.753,58	6.032.408,33	-	-
2004	19.303.771,29	7.403.239,00	-	-
Var % 1997 a 2004	166	209	40	67
Var % 1998 a 2004	125	130	1,0	72

Fontes: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia - TCM-BA e Secretaria de Educação do Estado da Bahia - SEC

Segundo dados da Tabela 11, os recursos para financiamento do ensino fundamental a partir de 1998, nos mostra que houve um incremento das despesas com a criação do FUNDEF, que prosseguiu até o ano de 2004. É digno de nota que entre 1997 e 1998, o aumento foi de 25% e nos anos subsequentes os aumentos prosseguiram até o ano de 2004, quando a variação

percentual do período de 1997 a 2004 atingiu a marca de 209%. Isso, evidentemente, tendeu a se refletir nos gastos por aluno no ano, os quais em 1997 era de R\$426,72 e em 2002 atingiu o valor de R\$711,40, uma variação percentual de 67% nesse período. É notável que enquanto as receitas de transferências e impostos apresentaram uma variação média anual de 15%, as despesas com MDE apresentaram uma variação média de 19%, o que evidencia o investimento que o município realizou nesse período na educação.

As consultas para obtenção dos dados foram realizadas em várias fontes, o número de matrícula obtidas no TCM-BA e na SEC-BA, diferenciam dos dados extraídos do MEC/INEP, assim os dados referentes à matrícula do ensino fundamental não coincidem nas referidas fontes.

A lógica da descentralização de finanças que preside na repartição dos recursos, não corrige as grandes desigualdades de oportunidades de escolarização existentes no país, pois não incide sobre a desigualdade na partilha tributária. O cálculo utilizando a matrícula do ano anterior, ainda que acrescida de um total estimado de novas matrículas, nem sempre atende às necessidades reais das escolas.

Assim, estamos distantes de assegurar o princípio de igualdade de oportunidades inerente ao direito à educação, tendo em vista a definição de um regime de colaboração que dissocia os mecanismos de partilha dos recursos tributários e as desigualdades de capacidade orçamentária e de acesso a bens e serviços dos governos subnacionais que compõem a heterogênea e descentralizada federação brasileira (CUNHA, 2006, p.5).

Sucedese que, na partilha dos recursos entre os entes federados, a preocupação é com a maior participação no total de recursos arrecadados. A redução da desigualdade e falta de oportunidades equitativas acompanhadas de um serviço que interfira na qualidade ou que cause um significativo impacto social, quanto ao atendimento às reais necessidades da população, ficam no plano secundário.

Podemos salientar aqui que em uma das entrevistas com a secretária de educação no período de 1997 a 2000, houve um questionamento sobre o que representou para o município, em termos financeiros, a municipalização das escolas, e a mesma assim respondeu:

As escolas que passaram da coordenação da DIREC para a Secretaria Municipal de Educação, ou seja, que vieram do Estado trazia o valor custo aluno/ano que corresponde enviar o recurso tendo como referência o número de alunos, com base no ano anterior esse cálculo era usado para o ensino fundamental. Só que as escolas que pertenciam ao Estado quando foram municipalizadas ministravam a educação infantil e cobrir as despesas do mesmo não estava na previsão orçamentária, pois essa modalidade de ensino, o FUNDEF, não cobria. Então aí

houve um peso maior para o município com relação a outras despesas como: a merenda, material didático pra escola, manutenção do prédio, reforma de carteira e reparos em geral (Secretária de Educação Municipal – Entrevista em 18 de março de 2007)

As escolas municipalizadas além do ensino fundamental ofereciam a etapa de ensino infantil (pré escolar) e fundamental, apesar do ensino infantil está sob a responsabilidade do município acarretou despesas, uma vez que somaram mais 5 escolas, com 9 turmas, perfazendo um total de 265 alunos e o FUNDEF não cobria a primeira etapa da educação básica assumido pelo município.

Configura-se uma concepção de municipalização na adoção de políticas focalizadas confirmando a lógica da Reforma do Aparelho do Estado de regulação no âmbito das políticas sociais. As reformas do Estado, portanto, tiveram como principal objetivo racionalizar recursos como possível resposta para a crise fiscal, transferindo para as unidades federativas subnacionais e para a sociedade, atribuições anteriormente atendidas pelo Estado brasileiro (FARIA 2006).

Podemos ver no quadro abaixo sobre os repasses do governo federal para a escola.

TABELA 12 - REPASSE DE RECURSOS DO GOVERNO FEDERAL ÀS ESCOLAS MUNICIPALIZADAS DE ITAPETINGA-BA, NO PERÍODO DE 1997 – 2004.

Escola/ Ano	Dr. Clodoaldo Costa	Dona Lúcia	Dona Maria	Rui Barbosa	Total
1997	3.700,00	2.700,00	2.700,00	2.000,00	11.100,00
1998	3.700,00	2.700,00	2.700,00	2.700,00	11.800,00
1999	3.900,00	2.700,00	5.500,00	2.700,00	14.800,00
2000	4.800,00	2.700,00	5.400,00	2.700,00	15.600,00
2001	4.800,00	2.700,00	5.400,00	2.700,00	15.600,00
2002	4.800,00	2.700,00	5.400,00	2.700,00	15.600,00
2003	5.010,00	3.900,00	5.400,00	2.795,00	17.105,00
2004	5.010,00	3.929,90	5.622,30	2.795,00	17.357,20

Fonte: Secretaria Municipal de Educação e arquivos escolares (1997 a 2004)

A Tabela 12 (doze) mostra os repasses feitos através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às escolas municipalizadas. Para as Escolas Rui Barbosa

e Clodoaldo Costa, o aumento do repasse no período foi de 39,75% e 35,4%, no período de 1997 a 2004. Para as Escolas Dona Lúcia e Dona Maria, o aumento foi de 45,5% e 108%, no mesmo período. Esse aumento justifica o número de matrículas, ocorridas nessas escolas no período supra mencionado. Já as escolas que tiveram menores aumentos de repasse, apresentaram queda de crescimento na taxa de matrículas.

Esse repasse faz parte do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), que a partir do ano de 1995 passou a se chamar Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) criado pela resolução 012, de 10 de maio de 1995. Sua finalidade era prestar assistência financeira, em caráter suplementar às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, municipal e do Distrito Federal.

Os recursos são transferidos pelo FNDE, independentemente da celebração de convênio, e destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos.

A Tabela 12 (doze) nos mostra que no período correspondente aos anos de 2000 a 2002, o valor recebido pelas escolas foram mantidos sem nenhum percentual de aumento. De posse da ata³⁵ de reunião da Unidade Executora (UEX)³⁶ para a prestação de conta do repasse da verba, encontramos o seguinte depoimento:

O valor que a escola recebe permaneceu o mesmo durante esses três anos, enquanto as mercadorias sobem de preço. Temos que fazer as escolhas, ou compramos material de consumo e limpeza ou pensamos em fazer pequenos reparos que a escola está precisando. É um ponto positivo esse recurso vir direto para a escola, mas é muito pouco, dificultando assim a administração do dinheiro (professora da escola municipalizada).

O depoimento acima ilustra uma afirmação de Paulo Freire (1989) “não há prioridades que não se expressem em verbas”; entendemos que com poucos recursos não podemos definir o que é prioritário na área de educação.

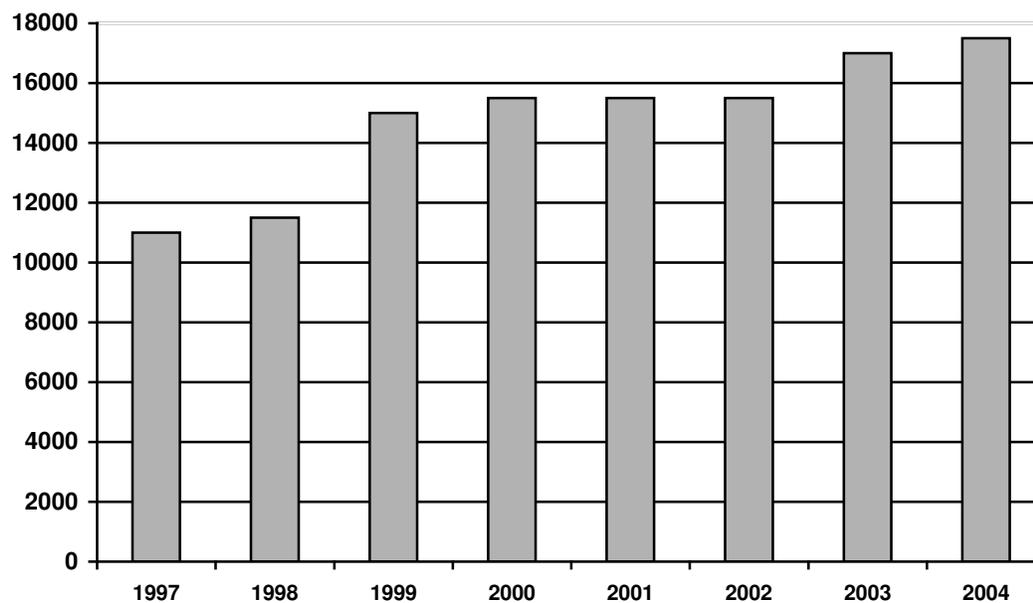
O repasse dos recursos para as unidades escolares e a institucionalização de espaços com a finalidade de tornar transparente a utilização dos recursos, aponta caminhos rumo à descentralização do poder de decisão. No entanto, essa descentralização financeira que deveria se

³⁵ Conforme ata n.06 da reunião da Unidade Executora-UEX, realizada em 28 de outubro de 2002 na escola municipalizada.

³⁶ Unidade Executora (UEX) responsável pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros destinados às escolas públicas. É assim constituído: presidente, secretário, tesoureiro, conselho fiscal e conselho deliberativo.

expressar numa crescente ampliação de investimento, termina por racionalizar esses recursos, conforme podemos visualizar no gráfico abaixo.

GRÁFICO 06 - REPASSE DE RECURSOS DO GOVERNO FEDERAL ÀS ESCOLAS MUNICIPALIZADAS, EM ITAPETINGA-BA NO PERÍODO DE 1997 A 2004 (R\$)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos arquivos escolares e da SME (1999 a 2004).

Observamos no Gráfico 06 (seis), que durante os anos de 2000 a 2002, não houve aumento nos recursos repassados às unidades escolares. Entretanto, tornou-se difícil a manutenção das unidades escolares, pois os recursos repassados não acompanharam a evolução dos preços dos materiais a que eram destinados.

Cabe ressaltar que legalmente a responsabilidade pela manutenção e desenvolvimento pelo ensino fundamental é do município. No entanto, por existir um regime de colaboração entendemos que a ação da União na complementação de recursos ajuda na melhoria da qualidade do atendimento educacional.

Tal observação vem complementar que, ao focar o padrão de financiamento e gestão para a educação no âmbito do município, não podemos perder de vista a sua relação com os determinantes nacionais e internacionais associadas ao processo de reforma do Estado brasileiro. Isto porque as configurações das políticas educacionais, no âmbito local, constituem em grande medida, reflexos de determinações mais amplas.

Portanto, definir política de municipalização do ensino, implica responsabilidade do poder público, mediante regime de colaboração, entre os entes federativos em atender a demanda do direito educacional, garantido como direito público subjetivo. Porém, isto nem sempre ocorre, pois a esfera municipal, estando mais próxima da população sente-se mais cobrada para o atendimento das demandas solicitadas.

3.9 - Histórico das escolas Municipalizadas.

A municipalização do ensino no Estado Bahia se desenvolveu a partir da iniciativa estadual, podemos observar quando analisamos a política para educação nesse referido estado. Abordaremos o histórico das escolas municipalizadas em Itapetinga, as características e especificidades de cada uma.

Os acordos para celebrar o convênio entre Estado e Município foram realizados na capital (Salvador) com a presença do Secretário de Educação do Estado da Bahia a gerente da DIREC e o Secretário Municipal de Educação. Nessa reunião foi decidida as escolas que seriam municipalizadas e sobre isso nos falou a secretária de educação:

O que foi levado em consideração na escolha dessas escolas foram as condições físicas e as condições pedagógicas, pois se nós escolhêssemos municipalizar escolas que estivesse em precárias condições de funcionamento já iria incidir um custo nas finanças do município que não estava planejada previamente no orçamento. Por outro lado, o governo estadual representado pela DIREC, tinha as escolas da preferência deles que eram consideradas pontos estratégicos das suas atividades. Então, nos restou escolher essas 5 escolas. Mas sabíamos que progressivamente a tendência era municipalizar todas as escolas até a 8ª série do ensino fundamental (Entrevista com a secretária municipal de educação em 17 de setembro de 2007).

Observamos, a partir do depoimento da secretária, que o poder de escolher as unidades escolares que foram municipalizadas foi respeitado parcialmente, houve uma negociação, pois a SEC-BA apresentava interesse em permanecer com as escolas com um maior quantitativo dos alunos e localizadas em áreas de mais fácil acesso. Esse interesse se manifestou na primeira fase da municipalização em 1999, no decorrer dos anos e em 2003, que foi a segunda fase da municipalização do Estado da Bahia, o interesse da SEC-BA era o de repassar todas as escolas. No entanto, a SME resistiu à municipalização nos moldes como estava sendo proposta.

Foram cinco escolas municipalizadas - Escola Dr. Clodoaldo de Oliveira Costa, Dona Lúcia, Dona Maria, Dr. Renato Leite e Escola Rui Barbosa. O prefeito municipal de Itapetinga homologou a transferência da entidade mantenedora, efetivou através da portaria n. 10.802/99 e publicou no Diário Oficial de 31 de dezembro de 1999. Por meio do Decreto 2.353/ 01 de 09 de julho de 2001, oficializou-se as escolas públicas de ensino fundamental, que antes eram integradas à rede estadual e que foram municipalizadas. Este Decreto entrou em vigor a partir do dia 02 de janeiro de 2001. A partir da municipalização, estabeleceu-se como competência do poder executivo municipal decidir sobre as escolas.

Visto os aspectos legais políticos administrativas e financeiras que permearam todo o processo de municipalização, necessário se faz reportar ao histórico dessas escolas que foram municipalizadas.

3.9.1 - Escola Municipal Dr. Clodoaldo de Oliveira Costa

A Escola Dr. Clodoaldo de Oliveira Costa nasceu da necessidade dos moradores do antigo bairro Cachorro Assado, de atender à demanda das crianças que moravam nesse bairro e não tinham escola para estudar. Mais conhecida na comunidade como Clodoaldo Costa, a escola foi fundada no ano de 1983 através da portaria 10.342 e publicada no Diário Oficial de 09 de setembro de 1983, com a autorização n. 228293. Recebeu esse nome em homenagem ao médico e pecuarista itapetinguense, que fez a doação do terreno.



Figura 01 Escola Dr. Clodoaldo de Oliveira Costa- 2007 (acervo fotográfico da autora)

Conforme o Termo de Convênio que legalizou a municipalização do ensino e que tem por objeto articular as ações educacionais da SEC-BA e da SME, os convenientes assinaram o convênio firmando alguns compromissos, entre eles destacamos:

(III) Assegurar o atendimento progressivo das matrículas do ensino pré-escolar e fundamental pelo município, desde que atendidos os pré-requisitos de qualidade estabelecidos pela SEC-BA (Termo de Convênio SEC/BA, 1999, p.01).

A partir do convênio firmado entre o nível estadual e municipal, foi firmado o compromisso do município em ampliar o quadro de matrículas nos níveis de ensino que estão sob a sua responsabilidade, obedecendo, o parâmetro de qualidade proposto pela SEC-BA.

Podemos visualizar na tabela abaixo, que no ano de 1999, época em que foi municipalizada a escola, houve uma significativa demanda por matrícula nesta unidade escolar.

TABELA 13 - NÚMERO DE MATRÍCULAS DA ESCOLA CLODOALDO COSTA (1997 - 2004)

SÉRIE/ ano	Pré I	Pré II	Alfa	CB A -I	CBA- S	Acelerada I	Acelerada II	1ª	2ª	3ª	4ª	Total
1997	60	0	118	0	80	0	0	0	155	0	0	413
1998	0	52	0	105	138	0	18	0	0	112	44	469
1999	57	60	0	0	218	0	0	0	0	76	112	523
2000	30	62	0	0	0	31	70	0	0	183	108	484
2001	56	29	0	0	0	0	58	140	114	35	38	470
2002	35	34	0	0	0	0	30	98	108	126	40	471
2003	0	33	0	0	0	0	0	102	122	107	108	472
2004	0	0	100	0	0	0	0	103	185	28	76	492

FONTE: livro de registro de matrículas (1997 a 2004)³⁷

Na Escola Clodoaldo Costa, nos turnos matutino e vespertino, no período de 1997 a 2004, funcionava da pré-escola ao ensino fundamental. Durante os anos 1997 e 1998, a relação da quantidade professor/aluno foi de 31 alunos, a partir de 1999, ano da municipalização, verificamos um aumento para 33 alunos por professor.

Conforme a Tabela 13 (treze), a taxa de crescimento do número de matrículas foi de 19,7% e 72,7% nas 2ª e 4ª séries, respectivamente. Contudo, a 1ª e 3ª séries apresentaram queda

³⁷ Dados obtidos através de consultas aos arquivos das escolas municipalizadas em Itapetinga no período de 1997 a 2004.

de 26% e 75%, respectivamente. A taxa de matrícula em 1997 e 2004 no ensino fundamental se observou um aumento da taxa de alunos.

Para o município, segundo depoimento da secretária de educação, do período de 1997 a 2000, receber essa escola com mais duas turmas do pré e alfabetização representou assumir mais responsabilidades, uma vez que o FUNDEF não cobria esse nível de ensino, apesar de ser o município o ente federado responsável pela educação infantil.

No município de Itapetinga, o ensino fundamental estava organizado durante os anos de 1997 a 2001 em Ciclo Básico de Aprendizagem (CBA), de acordo uma prerrogativa legal, uma vez que a LDB 9394/96 assim preconiza:

Art. 23º A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudo, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

A partir do ano de 2002, não matriculou alunos no Ciclo Básico de Aprendizagem Inicial (CBAI) que correspondia à alfabetização e 1ª série e nem no Ciclo Básico de Aprendizagem Sequencial (CBAS), que atendia alunos também da 1ª e 2ª séries juntos, com a finalidade de cursar dois anos em 1(um) sem nenhuma possibilidade do aluno ficar retido, pois era aplicado a progressão automática.

Quanto às classes aceleradas, a sua concepção era a regularização da distorção série/idade com base em respaldo legal, pois na LDB art. 25º, inciso V permite a “possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar”. As turmas nominadas de Aceleradas I correspondiam a 1ª e 2ª séries e Acelerada II 3ª e 4ª respectivamente.

Essa organização do ensino em ciclos, como podemos constatar na tabela abaixo, vem desde quando as escolas pertenciam à esfera estadual. E desencadeou uma insatisfação, pois 90% dos docentes da esfera municipal consideravam que o processo de avaliação, como era concebido no Ciclo, estava centralizado por um projeto previamente concebido pela SEC-BA e a SME seguiu o mesmo modelo que, segundo depoimentos dos docentes, comprometia a qualidade do ensino. Essa insatisfação dos docentes com os Ciclos perdurava desde antes da municipalização, mas nesse caso, com a proximidade da coordenação pedagógica da SME, as reclamações tiveram uma maior visibilidade convergindo para ações descentralizadas e após o ano de 2002, a SME optou para que o ensino fundamental voltasse à seriação.

3.9.2 Escola Municipal Dona Lúcia Andrade

Na figura 02 (dois) está representada a Escola Dona Lúcia. Recebeu este nome em homenagem à professora Lúcia Andrade que prestou relevantes serviços na educação à comunidade Itapetinguense.



Figura 02 Escola Municipal Dona Lúcia -2007 (acervo fotográfico da autora)

A escola foi fundada através do Decreto-lei 1018 de 20 de junho de 1978 regulamentado pela portaria n.098 e publicada no Diário Oficial de 08 de outubro de 1979. Está localizada em um bairro central no município de Itapetinga. No período em análise (1997 a 2004), a escola funcionava dois turnos matutino e vespertino, com 4 salas e 8 turmas, oferecendo os níveis de educação infantil e ensino fundamental.

Apesar da municipalização ter acontecido nas cinco escolas de uma só vez, apresentou diferenças de acordo com as especificidades de cada unidade escolar. No caso da Escola Dona Lúcia, a diretora em entrevista nos disse o seguinte:

Apesar de estarmos mais próximo do chefe imediato (SME), mas com a municipalização as decisões administrativas ficaram mais centralizadas lá na SME, a gente não tinha mais uma autonomia como era quando a escola pertencia a rede estadual. Senti dificuldade em administrar a escola após a municipalização. Iniciamos o ano letivo sem pintar a escola, ficamos na dependência da Secretaria Municipal de Educação (entrevista com a diretora da escola Dona Lúcia, em 17 de setembro de 2007).

De acordo com a proposta de municipalização do ensino fundamental elaborada pela SEC-BA (1999, p.3), “é atribuição do município a manutenção das Unidades Escolares

municipalizadas”. Essa mesma atribuição consta no Termo do Convênio entre o Estado da Bahia através da SEC e os Municípios, as recomendações no que diz respeito à competência de cada conveniente. Com relação ao que compete ao município destacamos a seguinte:

X- O município responsabilizar-se-á a partir da assinatura do convênio, pela manutenção, segurança, funcionamento dos prédios escolares cedidos (Termo de Convênio SEC/BA, 1999, p.01).

O que consta no Termo do Convênio é o registro de um ideal, em nossa análise tomamos também por base os acontecimentos do real. No caso em questão evidenciou-se um não cumprimento com o acordo *a priori* firmado entre a SEC-BA e SME.

A Tabela 14 (quatorze) demonstrou o número de matrículas dos anos de 1997 a 2004 da Escola Dona Lúcia.

TABELA 14 - NÚMERO DE MATRÍCULAS DA ESCOLA DONA LÚCIA (1997-2004)

SÉRIE	Pré I	Pré II	Alfa	CBA I	CBA S	Acelerada I	Acelerada II	1ª	2ª	3ª	4ª	Total
1997	0	0	105	0	0	0	0	0	29	60	0	194
1998	0	0	0	128	65	0	0	0	0	32	34	259
1999	0	26	0	29	31	45	0	0	0	58	26	215
2000	0	30	0	40	0	53	26	0	0	33	53	235
2001	0	0	0	57	65	0	48	0	0	0	49	219
2002	0	0	0	0	0	0	0	134	70	36	33	273
2003	0	0	0	0	0	0	0	69	106	70	33	278
2004	0	0	0	0	0	0	0	31	69	89	64	253

FONTE: SME e livro de registro de matrículas (1997 a 2004).

A Tabela 14 (quatorze), por meio dos dados estatísticos, demonstrou que a taxa de crescimento do número de matrículas foi de 137,9%, 48,3% e 88,2%, na 2ª, 3ª e 4ª séries, respectivamente. A 1ª série apresentou queda de 76,9%. De maneira geral, as matrículas do ensino fundamental nessa escola aumentaram em média 49,4%. A tabela 15 (quinze) mostrou a taxa de matrícula do ensino fundamental na escola Dona Lúcia, em 1997 e 2004.

Na relação quantidade professor/aluno constatamos, durante o período que a escola pertencia à esfera estadual nos anos de 1997 e 1998, a quantidade de 28 alunos por professor; quando a escola foi municipalizada ampliou o número para 30 alunos por professor.

Em termo de percentual no ano de 2003, ocorreu um aumento de 3%. Nesse sentido, no ano letivo de 2003 notamos um expressivo crescimento nas matrículas, se compararmos ao período de 1998, ano em que a escola pertencia à rede estadual.

3.9.3 - Escola Municipal Dona Maria Sales Pizzane

Localizada em um bairro periférico do município a Escola Dona Maria Sales Pizzane, mais conhecida como Escola Dona Maria foi fundada em 1980 através da portaria 12.306 de 1980, publicada no Diário Oficial em 09 de outubro de 1981, recebeu esse nome em homenagem a uma funcionária que trabalhou durante 35 anos na educação e desse tempo, 32 anos foram dedicado ao Programa da Merenda Escolar no município.



Figura 04 Escola Dona Maria – 2007 (acervo fotográfico da autora)

Essa unidade escolar fez parte da municipalização instituída através do decreto n.2.353/01, de 09 de julho de 2001, e homologada a transferência da entidade mantenedora pela portaria n. 10.802/99, publicada no Diário Oficial de 31 de dezembro de 1999. No entanto, houve uma particularidade no processo da municipalização nessa escola, que foi a aglutinação de duas unidades escolares: Dr. Renato Leite e Dona Maria, transformando-se em apenas em uma escola.

Conforme o decreto 7.254/98, no seu art.1º o objetivo da parceria entre a esfera estadual e municipal era “assegurar a universalidade do ensino fundamental obrigatório e gratuito com qualidade”. No seu art.2º consta que para consecução dos objetivos previstos neste Decreto, o

Estado celebraria convênios com o município interessado, observadas as peculiaridades locais e regionais, a capacidade técnica e administrativa-financeira do município, além da disponibilidade dos recursos financeiros envolvidos.

A partir daí, sobre o fato da junção do Renato Leite e Dona Maria, entrevistamos a diretora que após o processo de municipalização assumiu as duas escolas e relatou:

Foi muito mais trabalho se você quer saber, pois, eram duas escolas, Renato Leite e Dona Maria, então aumentou o trabalho porque eram duas diretorias, duas secretarias, eram duas em tudo. E isso não foi levado em conta na municipalização e junção das duas escolas, primeiro que a escola ficava deslocada, o acesso de uma escola para a outra era horrível, mas, com o passar do tempo a gente abriu uma porta com o intuito de melhorar o tráfego dentro das escolas para os alunos, o que facilitou um pouco, mas no início foi muita dificuldade (diretora da Escola D. Maria, Entrevista em 20 de setembro de 2007).

Depreende-se daí, a partir do relato exposto, que essas junções das unidades escolares efetivadas no município em estudo só reafirmam o nosso entendimento da discussão sobre a Reforma do Aparelho do Estado e as políticas para educação centradas também na racionalização de recursos. Também podemos confirmar a intenção da esfera estadual, por meio da SEC-BA, no intuito de conseguir o maior número de escolas municipalizadas sem levar em consideração o que fora preconizado no decreto - observar a capacidade administrativa. A Escola Dona Maria funcionava com 05 salas, após a municipalização na junção com a Escola Dr. Renato Leite, incidiu para a direção da escola assumir mais 04 salas com 08 turmas e uma média de 240 alunos; num total de 9 salas e 18 turmas. Não possuía um coordenador pedagógico. A escola oferecia a etapa da pré-escola e fundamental como podemos visualizar na Tabela 15 (quinze):

TABELA 15 - NÚMERO DE MATRÍCULAS DA ESCOLA DONA MARIA (1997-2004)

SÉRIE/ANO	Pré I	Pré II	Alfa	CBA I	CBA S	Acelerada I	Acelerada II	1ª	2ª	3ª	4ª	Fluxo I	Fluxo II	Total
1997	0	0	0	50	50	0	0	0	60	56	56	0	0	272
1998	0	53	0	44	46	0	0	0	37	73	40	0	0	293
1999	38	38	0	127	111	57	0	0	0	78	69	0	0	518
2000	31	61	0	140	60	23	53	0	0	88	67	0	0	523
2001	61	59	0	0	0	0	29	97	123	75	82	0	0	526
2002	58	59	0	0	0	46	0	145	67	93	58	0	0	526
2003	56	50	0	0	0	0	0	180	90	80	50	0	0	529
2004	0	55	79	0	0	0	0	120	80	60	51	31	30	516

Fonte: livro de registro de matrículas (1997 a 2004).

Na Escola Dona Maria, conforme demonstra os dados da Tabela 15 (quinze), constatamos que houve taxa de crescimento na 1ª série de 31,9%, na 2ª série, 25% e na 3ª série, 7,1%. A 4ª série apresenta queda de 15%. As matrículas do ensino fundamental nessa escola aumentaram em média, 12,3%.

Como demonstram os dados da matrícula nessa escola municipalizada do período analisado no ano de 1999, com a junção de mais 4 salas de aula da Escola Dr. Renato Leite, ocorreu um aumento do número de alunos matriculados de 5% com relação ao ano 1998. De acordo com a tabela 15 (quinze), podemos afirmar que houve um crescimento no número de matrícula durante o período de 1997 a 2004.

Com relação à quantidade professor/aluno, verificamos que nos anos de 1997 e 1998 num total de 10 turmas, tivemos em média 28 alunos por professor e nos anos de 1999 a 2004, com a escola municipalizada, num total de 18 turmas, constatamos uma média de 29 alunos por professor.

Conforme constava na proposta da municipalização, se constituía obrigação do município participar dos projetos de Regularização do Fluxo Escolar (combate à distorção idade-série) oferecidos pela SEC-BA. O Termo do Convênio do Programa Ação e Parceria recomendou (cláusula IV) corrigir o fluxo escolar no município num prazo de quatro anos. A participação do nível municipal fez parte do pacote da municipalização, pois a SME assumiu o compromisso de implementar no município, o Projeto Estadual de Regularização do Fluxo Escolar no Ensino Fundamental.

No campo das relações intergovernamentais de ação e parceria entre Estado e município com a descentralização/municipalização, o Termo de Convênio afirmou como uma obrigação do município (cláusula II) assegurar o atendimento progressivo das matrículas do ensino do pré escolar e fundamental pelo município.

3.9.4 - Escola Municipal Rui Barbosa

Dando prosseguimento à análise das escolas que passaram pelo processo de municipalização em Itapetinga, resta-nos a Escola Rui Barbosa.

O ato de criação foi através do decreto lei 1318 de 04 de dezembro de 1985 regulamentado pela Portaria n.179/88 e publicada no Diário Oficial de 14 de outubro de 1988,

situada no Distrito do Bandeira do Colônia, a 32 km da cidade de Itapetinga. Recebeu esse nome em homenagem a um ilustre baiano, o jurista Rui Barbosa.



Figura 05 Escola Municipal Rui Barbosa – 2007 (acervo fotográfico da autora)

Situação semelhante ao que ocorreu na Escola Municipal Dona Maria no processo de municipalização, aconteceu na Escola Rui Barbosa, que pertencia à rede estadual e no momento que foi transferida para a esfera municipal, foi feita a junção com a Escola Dona Geni, que já pertencia ao município. Sobre essa junção nos falou a diretora:

Para mim, só aumentou o trabalho e as responsabilidades, porque você administra uma escola e depois já vem outra pra você administrar, apesar de ser pequena, mas mesmo assim aumentou o trabalho e o dinheiro não aumentou (diretora da Escola D. Geni e Rui Barbosa – entrevista em 20 de setembro de 2007).

Depreende-se a partir desse relato, uma sobrecarga de trabalho para a diretora, uma vez que a Escola Dona Geni possuía 10 salas, na junção com a Escola Rui Barbosa, que possuía mais 04 salas.

Referindo-se ao Termo do Convênio, quanto aos compromissos firmados entre os entes federados, têm-se algumas obrigações que competem ao município, dentre elas destacamos:

- III- Promover as condições necessárias para a absorção progressiva da gestão das escolas, com prioridade para o ensino fundamental;
- VIII- Responsabilizar a partir da assinatura do convênio, pela gestão das unidades escolares transferidas.

A dinâmica do processo de municipalização é por vezes controvertida, uma vez que assume um carácter diferenciado, a depender das relações que se estabelecem entre os envolvidos no referido processo. O depoimento a seguir difere da resposta da outra diretora, quando abordamos a respeito da municipalização como via de descentralização, com a transferência das unidades escolares do nível estadual para o municipal.

Bom, eu gostei agora só mais trabalho sabe a gente não ficou muito contente porque o trabalho aumentou muito pra gente com a junção de mais uma escola, mas em matéria assim de assistência eu gostei foi bem melhor, porque quando pertencia a rede estadual, a gente ficava mais afastado da capital, as decisões ficavam mais centralizadas lá na SEC-BA, mesmo tendo a DIREC aí, mas ela não tava sempre ali presente e já o município não, a gente tinha sempre o acompanhamento direto, quando não vinha e quando eu precisava eu buscava até em Itapetinga, na Secretaria Municipal de Educação, e isso facilitou muito o nosso trabalho, com mais agilidade, nós tínhamos um poder maior de decisão (diretora da Escola D.Geni e Rui Barbosa, no Distrito do Bandeira do Colônia, em 20 de setembro de 2007).

A partir do relato e com base nos documentos que regulamentaram a municipalização, constatamos no caso dessa escola, que apesar da ampliação do trabalho, conforme o depoimento da diretora, a proximidade com a SME possibilitou as condições necessárias que resultaram em ações mais rápidas e de maneira descentralizada.

Na Tabela 16 (dezesseis), temos o número de matrículas durante o período de 1997 a 2004.

TABELA 16 - NÚMERO DE MATRÍCULAS DA ESCOLA RUI BARBOSA (1997 - 2004)

SÉRIE/ANO	Pré I	Pré II	Alfa	CBA-I	CBA-S	Acelerada I	Acelerada II	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	Totais
1997	0	0	0	55	21	0	0	0	0	66	66	208
1998	0	0	0	71	36	0	0	0	0	24	27	158
1999	32	32	0	60	34	0	0	0	0	39	0	197
2000	29	0	0	68	0	0	54	0	50	40	35	226
2001	0	29	0	0	0	0	0	0	50	105	30	214
2002	0	0	0	0	0	0	0	68	37	70	38	226
2003	0	0	0	0	0	0	0	33	32	63	72	235
2004	0	0	0	0	0	0	0	41	-	54	77	204

Fonte: SME e livro de registro de matrículas (1997 a 2004).

Na Escola Rui Barbosa, conforme nos mostra a Tabela 16 (dezesseis), a taxa de crescimento do número de matrículas foi de 16% na 4ª série do ensino fundamental. Contudo, a

1ª, 2ª e 3ª séries apresentam queda de 39,7%, 36% e 18,2%, respectivamente. Neste caso, a municipalização não garantiu um aumento na taxa de crescimento do número de matrículas, no ensino fundamental. Podemos afirmar que, em média as matrículas no ensino fundamental nessa escola caíram 19%.

Com relação à quantidade aluno/professor, durante os anos de 1997 e 1998, constatamos 26 alunos por professor, já após a municipalização, em 1999, ampliou-se para 31 alunos por professor.

TABELA 17 - EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL (1ª a 4ª séries) NAS ESCOLAS MUNICIPALIZADAS EM ITAPETINGA-BA, (1997-2004)

Ano	Escolas municipalizadas			
	Rui Barbosa	Clodoaldo Costa	Dona Lúcia	Dona Maria
1997	132	155	89	180
1998	51	156	66	160
1999	39	188	84	142
2000	125	291	86	137
2001	185	327	49	361
2002	213	372	273	355
2003	200	439	278	400
2004	172	392	253	311
TOTAL	1117	2320	1178	2046

Fonte: Secretaria Municipal de Educação

A Tabela 17 (dezessete) mostra a evolução das matrículas do ensino fundamental nas escolas municipalizadas. Uma visão geral das matrículas mostra que todas as escolas municipalizadas apresentaram crescimento.

Apesar do Termo do Convênio só tratar da municipalização do ensino fundamental, observamos nessas escolas municipalizadas a etapa do ensino infantil (pré-escola) .

Dentre todas as escolas municipalizadas, a que apresentou maior taxa de crescimento foi a Escola Dona Lúcia, onde o número de alunos praticamente triplicou nos últimos 8 anos.

Em 1997, a escola com a maior taxa de matrícula era a Dona Maria (32%), acompanhada pela Rui Barbosa (24%). Em 2004, a Escola Clodoaldo Costa apresentava o maior percentual de matrícula, com 35%, acompanhada pela Escola Dona Maria, com 28%.

Diante do histórico dessas escolas municipalizadas, os dados estatísticos confirmaram o crescimento da matrícula no ensino fundamental no período analisado (1997-2004). Por meio dos depoimentos dos entrevistados, a municipalização resultou na proximidade com a SME, conseqüentemente numa maior assistência e em alguns aspectos, representou um avanço em ações descentralizadas nas atividades administrativas e financeiras. Entretanto, a partir dos relatos percebemos que havia controvérsias, pois, se por um lado a manutenção das escolas melhorou, havendo mais agilidade na solução de algumas questões, sendo exemplar a questão dos Ciclos Básico de Aprendizagem por outro centralizou em alguns aspectos como podemos observar com relação à merenda escolar.

Considerações Finais

Após estudos teóricos e levantamento de dados estatísticos analisados à luz das políticas que norteiam a municipalização e o processo de descentralização da educação, chegamos às considerações finais que devem ser entendidas como resultados constatados em dados dos organismos gestores da Educação no Brasil, na Bahia e no município de Itapetinga.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios conquistaram a condição de entes autônomos da Federação e a municipalização do ensino que nela se apresenta, através de todo corpo dos dispositivos constitucionais, tem uma intenção político-social e econômica que de alguma forma nos lembra as intenções e proposições sobre municipalização do ensino defendidas por Anísio Teixeira, baseadas em princípios descentralizadores e democráticos.

A Emenda Constitucional-14/96 e os atos legais que a disciplinaram, assim como a LDB, realmente induzem à municipalização do ensino, mas através de um processo que foi motivado por razões de natureza político-econômica e que se verificou uma ampliação de responsabilidade para o poder público municipal, nem sempre veio acompanhado de recursos para atender os encargos assumidos pela esfera municipal. Uma vez que o poder público central passou a assumir uma função redistributiva e supletiva, deixando a cargo do poder estadual e municipal a obrigação principal pelo oferecimento e manutenção do ensino fundamental.

Em nossas análises percebemos que, em face de um projeto adotado para a educação nos anos noventa no Brasil, a municipalização como uma materialização da descentralização, por um lado se apresentou em consonância com os princípios neoliberais recomendados pelos organismos multilaterais, como um instrumento de modernização da gestão pública pautada na redução do nível estadual transferindo a responsabilidade para o município, por outro ela significou mais autonomia na sua dimensão administrativa apresentando uma diminuição do tamanho da máquina estatal e soluções mais ágeis com uma maior participação nos processos decisórios. E neste contexto entra, na agenda do governo brasileiro, a Reforma do Estado e se configuram as novas políticas educacionais.

Apesar de instituída a Reforma do Estado sustentada em pressupostos teórico-metodológico neoliberais de cunho gerencial, verificamos que nas nossas secretarias de educação e escolas estão presentes orientação dos vários modelos de administração pública. Interessante

notar a presença do modelo burocrático materializado em uma administração não só pautada em documentos, como também a fixação de uma hierarquia de mando e subordinação entre os quadros, se observa que persistem traços de uma administração com um viés patrimonialista sustentada no compadrio e clientelismo, manifestadas nas relações no âmbito educacional. E ainda certa visão gerencial preconizada pela reforma do Estado presente nos documentos que orientam o processo administrativo, financeiro e pedagógico no interior das escolas.

Apesar da ausência de discussões prévias para municipalização do ensino fundamental em Itapetinga, inicialmente, não raro foi vista com reservas pela maioria dos professores que estavam diretamente envolvidos no processo. Nas entrevistas a maioria dos colaboradores, revelaram que com a municipalização descentalizou mais em termos de uma maior assistência e maior agilidade na resolução de alguns problemas no interior da escola, até pela proximidade com a SME, denotando favoráveis ao processo em si, mas contrários à maneira como foi implantado e as condições em que o mesmo estava sendo implementado.

Constatamos, também, em nosso estudo, que o FUNDEF, como indutor da municipalização, foi um atrativo para os prefeitos no sentido de que cederam às pressões do governo estadual em relação ao quantitativo de matrículas, pois acirraram a disputa pelos recursos. No caso do município de Itapetinga a participação na primeira fase da municipalização no Estado da Bahia significou ampliação de recursos, entretanto na segunda fase a não continuidade justificou-se pela assunção de mais responsabilidades na municipalização de unidades escolares que apresentavam baixíssima demanda de matrículas, além de constar no Termo do Convênio o compromisso em relação a todo pessoal que tinham o seu vínculo funcional com a esfera estadual, mas que estavam prestando serviço nas escolas municipalizadas, e a obrigatoriedade de municipalizar as demais escolas da rede estadual, não aceitando a contra proposta da SME.

Diante do exposto, constatamos que foi decisiva a disposição da prefeitura em manifestar resistência à municipalização das demais unidades escolares caracterizando-se numa política descentralizadora que assegurou poder na tomada de decisão nessa situação.

Percebemos também que em alguns aspectos prevalece a manutenção de relações hierárquicas sob o comando da esfera estadual materializado na presença da SEC-BA na gestão das políticas educacionais, que muitas vezes se estabelece como uma instância formuladora e

controladora da ação educativa no Estado da Bahia e as escolas municipais através da SME às vezes se limitam à execução das tarefas educacionais.

Este estudo nos mostrou que o CME foi criado como um órgão possuidor de autonomia administrativa, pedagógica e institucional que entre outras funções visava também a descentralização do ensino, no âmbito municipal, com a finalidade de assegurar o poder de vigilância orçamentária e o acompanhamento pedagógico e administrativo nas escolas municipais. Entretanto, no município em estudo evidenciou-se um descaso com o funcionamento do Conselho, pois permaneceu um longo período sem um efetivo funcionamento. O que nos levou a perceber também a preemência na qualificação dos conselheiros para o desempenho das suas funções, uma vez que não desconhecemos a importância dessas instâncias para uma gestão descentralizada na esfera local.

No município de Itapetinga constatamos que nesse processo de transferência das escolas algumas vezes prevaleceu uma centralização das decisões com descentralização da execução de atividades, como também uma preocupação financeira com a redução de gastos nas transferências das atribuições dos entes federativos da esfera estadual para a municipal. Apontamos os acordos/convênios e a disposição tanto do poder público estadual quanto do municipal em assumir responsabilidades nas unidades escolares municipalizadas dependeram em grande medida da filiação partidária. Que em alguns momentos contrariaram os princípios democráticos.

Após a análise percebemos que o município ainda enfrenta desafios diversos e importantes até que a descentralização/municipalização possa ser vista como uma situação de democratização, que venha propiciar uma maior autonomia inserida no desempenho de um sistema municipal mais fortalecido política e financeiramente. Entre os principais desafios elencamos os seguintes.

- a) A elaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação.
- b) A criação do Sistema Municipal de Educação.
- c) A melhoria da qualidade e formação dos docentes incluídos num Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (PCRM).
- d) A melhoria do desempenho e funcionamento dos Conselhos.
- e) Eleições para escolha dos diretores, cumprindo o que preconiza a lei orgânica do município.

Esperamos, com este estudo, ter contribuído para a compreensão do processo de municipalização do ensino e dos aspectos políticos e institucionais presentes que interferiram para uma descentralização que na maioria das vezes, alternou em um movimento de possibilidades e limites para a sua efetivação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Jayme. "**Anísio Teixeira e a Educação na Bahia**". Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A, 1960.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 20, n.º. 69, dez. 1999.

ANDERSON, P. O Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Federalismo e Direito à Educação no Brasil: entre a autonomia e a igualdade de oportunidades. In____;____. XXVI REUNIÃO ANUAL da ANPED, 2006. Caxambu **Anais...** ANPED, 2003. <Disponível em: www.anped.org.br/26/posters> Acesso em: 28 de agosto de 2007.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino no estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In____;____. OLIVEIRA, C. (org.). **Municipalização do Ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61-89.

ARRETCHE, Martha Tereza. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; FAPESP, 2000.

_____. **Mitos da Descentralização**: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Disponível em: <anpocs.org.br/portal/publicações>. Acesso em: 15 de jul. 2007.

AZEVEDO, Fernando. (Org.). Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 66, p. 40, 1957.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas-SP, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

_____. **A educação como política pública**. Campinas, Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 56).

BAHIA. (Estado). **Decreto Estadual nº 7.254 de 20 de março de 1998**. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, para atendimento ao Ensino Fundamental. Publicado D.O.E. Em 21 e 22.03.98.

_____. (Estado). **Plano Plurianual Governo César Borges**: 2000 a 2002. Salvador, 2000.

_____. (Estado). **Plano Plurianual Governo Paulo Souto**: 1997-1999. Salvador, 1997.

_____. (Estado). Secretaria da Educação. **Termo de Convênio** para a implementação do Programa de Ação de Parceria. Salvador, BA. Disponível em: <<http://webpam.sec.ba.gov.br/portal/>>. Acesso em: 20.09. 2006

_____. (Estado). Secretaria da Educação. **Anuário Estatístico da Educação – Bahia 2004**. Salvador, SEI/SEC, 2005.

_____. (Estado). Secretaria da Educação. **Censo Escolar 2003**. Salvador, SEC, 2004.

_____. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC. Superintendência de Planejamento Estratégico. **A indústria calçadista na Bahia**. Salvador: 2001.

_____. (Estado). Secretaria da Educação. **Programa Inter-redes: Acompanhamento do FUNDEF Relativo à Municipalização (1998-2004)**. Disponível em: <<http://webpan.sec.ba.gov.br/portal/>>. Acesso em: 20 jan. 2003.

_____. (Estado). Assembléia Legislativa. **Constituição do Estado da Bahia de 1989**. SECON/SAEB. 3 ed. Salvador, 2006.

_____. (Estado). Lei Estadual nº 7.027, de 29 de janeiro de 1997. Trata do Programa Estadual de Incentivos às Organizações Sociais. In: **Legislação do Estado da Bahia**.

_____. (Estado). Lei Estadual nº 8.647, de 29/07/2003 (substitui a Lei nº 7.027/97). Ampliou a lista dos serviços do Programa Estadual de Organizações Sociais. In: **Legislação do Estado da Bahia**.

BANCO MUNDIAL, **Educação municipal no Brasil**. Recursos, incentivos e resultados (em dois volumes). Relatório n.244413-BR, 2003. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>>. Acesso em: 19/11/07.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (org). **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. 2 ed. São Paulo: Cortez, p. 11-32, 2000.

BEISIEGEL, Celso de Rui. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. **Revista Brasileira de Educação**, n. 4, p. 26-34, jan./fev./mar./abr. 1997.

BOAVENTURA, E. M. **Metodologia da Pesquisa**: monografia, dissertação tese. São Paulo: Atlas, 2004.

BORDIGNON; Regina Vinhais Gracindo. Gestão da Educação: o Município e a Escola. **In**____;____. FERREIRA, N. **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo, Ed. 3, Cortez, 2001.

BORGES, Zacarias Pereira. **Política e educação**: análise de uma perspectiva partidária. Campinas SP: Graf. FE, Hortograph, 2002.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação**: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas, SP, Papirus, 1997.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz, Rio de Janeiro, Ed.7, Bertrand Brasil,1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva 1999.

_____. Constituição Federal de 1988. Emenda Constitucional nº. 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 ADCT. **Marcos Legais**. Fundescola/MEC, Brasília, DF, 2001.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº. 9394/96 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.

_____. Lei nº. 9424/96, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

_____. **Plano Decenal de Educação Para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

BRUNO, L. Poder e Administração no capitalismo contemporâneo. **In**____;____: OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Reestruturação Capitalista e Estado Nacional. **In**____;____: DUARTE; OLIVEIRA, M. R. T.; D. A. (org.). **Política e Trabalho na Escola: Administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte-MG, Autêntica, 1999.

CABRAL NETO, Antonio; OLIVEIRA, Neusa; Descentralização/Municipalização do Ensino no Estado da Bahia: Aspectos Político-Institucionais e Administrativos. In__;__. CABRAL NETO et al **Política pública de educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**.Porto Alegre: Sulina,2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro, Ed. 2, Civilização Brasileira, 2003.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Cortez, nº. 74. p.11, Ago. 1990.

CEPAL. UNESCO. **Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade**. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CORAGGIO, José Luis. **Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção**. In__;__. TOMMASI, Lúvia. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo, Cortez, 1996.

CORRÊA, Paulo Sérgio. A Reforma do Estado nos anos 90 e suas implicações para as políticas públicas educacionais na região Amazônica. **Novos Cadernos NAEA**. v. 3, .n. 2, p.45-77, Dez.2000.

COSTA, Vera Lúcia A. (org). **Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo, FUNDAP, Cortez, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1994.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**, São Paulo, Ed. 2, Cortez; 1995.

CUNHA, Maria Couto. **A elaboração das políticas educacionais e a gestão da educação em municípios baianos face às reformas do setor implantadas no Brasil a partir de 1990**. Relatório de pesquisa, Salvador, UFBA, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002. (Políticas Públicas para a Educação: olhares diversos sobre o período de 1995 a 2002).

DAIN, Sulamis; SOARES, Laura Tavares. Reformas do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In:____;__ OLIVEIRA, Marco Antônio de (org.). **Reformas do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMPI/ IE, 1998, p. 31-72.

DIDONET, Vital. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Editora Plano, 2001.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: ____;____. AZEVEDO, S. (org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília-DF, Universidade de Brasília, 1996.

DRAIBE, Sonia Miriam. **Avaliação da descentralização das políticas Sociais no Brasil Saúde e Educação Fundamental**. Informe final. Projeto: Estudos de descentralización de Servicios Sociales. Campinas-SP, NEPP- UNICAMP/CEPAL. 1997.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): “entre a cidadania e a caridade”**. Instituto de Economia - IE, UNICAMP. 2003 (Tese de Doutorado).

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre-RS, Globo, 2000.

FELICISSIMO, J. **Estado Regional no Brasil: dilemas de um drama inconcluso**. São Paulo, Perspectiva, v.3, n.1/2, p.13-25, jan/jun. 1989.

FERREIRA; Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Maria Ângela. (Orgs). **Gestão da Educação: impasses perspectivas e compromissos**. São Paulo, Ed. 3, Cortez, 2001.

FINKEL, Sara. Crise de Acumulação e Resposta Educacional da Nova Direita. **Teoria & Educação**, Porto Alegre, n. 2 pp.3-18, 1990.

FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. São Paulo, Vozes, 1997.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a Educação à distância. In____;____. PRETTI, N. L. (org.). **Globalização & Educação**. Ijuí-SP, UNIUI, 2000. (coleção livros de bolsa.Série Terra Semeada).

_____. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In____;____. GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis-RJ, Vozes, 1995.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**. Tradução de Laura Fraga Sampaio, São Paulo, Loyola, 1996.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro, Arte Nova, 1977.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo, Cortez, 1996.

GADOTTI, Moacir. **Sistema municipal de educação: estratégias para sua implantação**. Brasília: MEC/SEF, 1999. (Série Inovações).

_____. **Escola Cidadã. Escola Cidadã**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GENTILI, Pablo; SILVA; Tomaz Tadeu. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis-RJ, Vozes, 1996.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. **In**____;____. BRZEZINNSKI, I. (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo, Cortez, 1998.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

_____. **Cadernos do Cárcere: Maquiavel Notas sobre o estado e a política**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2000.

ISSUANI, A. C., Estado y Opciones de Política Social. **In**____;____. Seminário Estado, Economia e Saúde, OPS-Udual-Unicamp, 1994.

KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação. **In**____;____. OLIVEIRA; Dalila Andrade de; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte-MG, Autêntica, 2002.

LENCIONI, S. **Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada**. São Paulo, Revista Espaços e Debates, v. 3, n 2, 1998, p.57-58.

LORDÊLO, José Albertino. **Publicização da gestão escolar na Bahia: descentralização ou desresponsabilização do Estado?** Salvador- BA, Universidade Federal da Bahia, 2003.152 p.(Tese de Doutorado).

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986. (Coleção Temas Básicos de Educação e Ensino).

LUNA, Sérgio Vasconcelos. **Planejamento de Pesquisa: uma introdução**. SP: EDUC.1998.

MACEDO, Roberto Sidnei. **A etnopesquisa crítica e multirreferencial nas ciências humanas e na educação**. EDUFBA, 2000.

MACHADO, Célia Tanajura. **O Projeto Nordeste e a Formação do Professor:** diretrizes da reforma educacional brasileira. São Paulo. Célia Tanajura Machado. 2001. (Dissertação de mestrado). Pontifícia Universidade Católica. 143p.

MACHADO, Érica. **Gestão democrática e qualidade escolar:** elementos que se entrecruzam. 2003. Universidade Federal de Juiz de Fora. 198 f. (Dissertação Mestrado em Educação Brasileira).

MAJONE, G. La otra racionalidad del análisis: Majone. In: ___; ___.AGUILAR VILLANUEVA, L F. (org.). **La implementación de las Políticas.** México; Porrúa, 1996, p.97-196.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. 1932. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>>. Acesso em: 06/02/2007.

MARTINS, Ângela Martins. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, nº. 77, p. 28-48, dez. 2001.

MARTINS, Vicente. Aos que ensinam de P a Z. In. ___; ___. BELLO, J. L. P. **Pedagogia em Foco**, Fortaleza, 2001. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.com.br>>. Acesso em: 28/07/07.

MAY, Tim. **Pesquisa social:** questões, métodos e processos. Trad. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MC LAREN, Peter. **A Vida nas Escolas:** uma introdução à pedagogia crítica nos fundamentos da educação. Tradução Lucia Pellande Zimmer, Porto Alegre-RS, Artes Médicas, 1977.

MELLO; Guiomar Namo de; SILVA, Rose Neubauer. Mudanças nos padrões de gestão educacional no contexto da reforma do Estado: análise de doze estudos de caso. In ___; ___. XAVIER, A. C. R. (Org.). **Gestão educacional:** experiências inovadoras. Brasília-DF, IPEA, 1995. (Série IPEA, 147).

MENDES SEGUNDO, Maria das Dores. **O Banco Mundial e suas Implicações na Política de Financiamento da Educação Básica do Brasil:** Fundef no centro do debate. Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Faculdade de Educação da UFC – FACED. Fortaleza, Ceará, 2005. (Tese de Doutorado).

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo:** democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas-SP, Unicamp, 2000.

MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital.** Tradução Paulo Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo, Bontempo Editorial, 2002

MIRANDA, Gabriela A. **Descentralização e Democratização de Educação: um estudo em escolas públicas baianas.** Salvador-BA, Universidade Federal da Bahia, 1998. 159 p. (Dissertação de Mestrado).

MONLEVADE, João. **Educação Pública no Brasil: contos & descontos**. Ceilândia-SP, Idéia, 1997.

NEVES, C. M. C. Projeto Político-pedagógico da escola: uma construção possível. In____;____. VEIGA, Ilma Passos de Allencastro (org). **Projeto Político-pedagógico da escola: uma construção possível**. Ed. 13, Campinas-SP, Papirus, 1995.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e Política no Brasil de Hoje**. São Paulo, Cortez, 1996.

OLIVEIRA, Cleiton. **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte - MG, Autêntica 1999.

_____; GANZELI, Pedro. O processo de municipalização do ensino fundamental, da primeira à quarta série, em Piracicaba. In: GIUBILEI, Sonia. **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas – SP, Alínea, 2001.

_____; TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves de. Municipalização da Gestão municipal. In____;____. WITTMANN; GRACINDO, L. C.; R. V. (coords.) **O Estado da arte em política e a gestão da educação no Brasil**. 1991 a 1997. Brasília – DF, ANPAE, Campinas – SP, Autores Associados, 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão Democrática da Educação: Desafios contemporâneos**. Petrópolis – RJ, Ed. 3, Vozes, 1997.

_____. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte – MG, Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Maria Neusa. **As políticas de municipalização do ensino fundamental no Estado da Bahia nos anos 1990: impactos na gestão e no financiamento da educação municipal**. Natal – RN, Universidade Federal Rio Grande do Norte, 2005. 235 p. (Tese Doutorado).

OLIVEIRA, Nelma Gusmão. **De “capital da pecuária” ao “sonho de pólo calçadista: a constituição da estrutura urbana de Itapetinga-BA**. Universidade Federal da Bahia, 2003. 236p. (Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo).

PADILHA, P. R. **Planejamento dialógico: como construir o projeto político pedagógico da escola**. São Paulo, Ed. 4, Cortez, 2003.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da Educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In____;____. OLIVEIRA; Dalila Andrade; DUARTE, Marisa Regina (orgs) **Política e Trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**, Belo Horizonte – MG, Autêntica, 1999.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo, Cortez, Ed. 34, 1996.

PERONI, Vera. **Política Educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo, Xamã, 2003.

PINO, Ivani. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In ___; ___. BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo, Cortez, 1998.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Algumas ponderações sobre o debate a respeito da municipalização do ensino fundamental. In: KRASILCHICK, Miriam (org.). **USP fala sobre Educação**. São Paulo: FE-USP, p. 110, 2002.

PRZEWORSKI, Adam. A social democracia como um fenômeno histórico. In: ___; ___ **Capitalismo e Social-Democracia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 1996, p.19-65.

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização: os Conselhos Municipais de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROMANELLI, Otaíza. **História da Educação no Brasil (1930-1973)**. Petrópolis-RJ, Vozes, 1978.

ROMANO; Roberto; VALENTE, Ivan. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? Campinas-SP, **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, setembro/ 2002, p.97-108.

ROMÃO, José Eustáquio (Org.). **Município e Educação**. São Paulo: Cortez; Brasília-DF, Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização**. Campinas – SP, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1995. 348p (Tese Doutorado em Educação)

_____. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In ___; ___. OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação**. São Paulo, Vozes, 1997.

RUSSO, Miguel Henrique; PEREIRA, Elias Gilvan. **Política de Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo: Uma questão educacional ou econômica?** Disponível em: <<http://www.faat.com.br>>. Acesso 10/11/07.

SADER; Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro, Paz e Terra 1995.

SANTOS, Heloísa Occhiuze. **Municipalização do Ensino em São Paulo: Vicissitudes do Ideário de Anísio Teixeira**. São Paulo, USP, 2000. 220p. (Tese de Doutorado em Educação).

SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes. **Desigualdade social e dualidade escolar: conhecimento e poder em Paulo Freire e Gramsci**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

SANTOS, Milton. A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo. In___;___
SANTOS, M. et al. (Org.). **O novo mapa do mundo: fim de século e globalização**. São Paulo: Hucitec; ANPUR, 1999.

SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da compreensão de um conceito para administração política. **RAP**, Rio de Janeiro, v.36, set/out.2001.

_____. **As impossibilidades do Projeto Descentralizante do Brasil.** Salvador-BA, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia: Desigualdades Regionais, SEI, 2004. p. 251-274.

_____;VAZ,César. **Finanças públicas: relatório do balanço e perspectiva da descentralização das políticas sociais no Estado da Bahia**. Salvador, 1996. Mimeo.

SARI, Mariza Trim. Organização da Educação Municipal: da Administração da Rede ao Sistema Municipal de Ensino. In___;____. RODRIGUES; GIÁGIO, M.; M. (orgs). **Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM III**, Brasília-DF, 2001.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. Teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política. Campinas-SP, Autores Associados, Ed. 30, 1995.

_____. **A Nova Lei de Educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas-SP, Autores Associados, 1997.

SCHUCH, Vitor F. **Legislação mínima da educação no Brasil: ensino de 1º 2º e 3º graus**. Porto Alegre – RS, Ed. 7, SAGRA, 1986.

SHIROMA, Eneida Oto et al. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA Jr, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

_____.& SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil – Reforma do Estado e mudanças na produção**.Bragança Paulista:Edusf, 2003.

SILVA, P. L. B. A natureza do conflito federativo no Brasil. In___;____. DINIZ; Eli; AZEVEDO, S. (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília-DF, UNB, p. 351-388.

SIMIONATTO, Ivete. **Reforma do Estado e Políticas Públicas: implicações para a sociedade civil e para a profissão**. Disponível em <<http://www.artnet.com.br/gramsci/>>. Acesso em: 26 de nov.2007.

SOARES, Maria Clara Couto. O Banco Mundial, Políticas e Reformas. In___; ___. DE TOMASSI Livia, WARDE Miriam, HADDAD Sérgio (orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **Revista São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004.

SOUZA, Donaldo Bello; FARIA, Lia C. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós LDB 9.394/96. **Ensaio: avaliação política pública. Educacional**. Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, José dos Santos. **Concepções e propostas do Movimento Sindical Brasileiro para a Educação da Classe Trabalhadora**. Niterói RJ: Universidade Federal Fluminense - UFF, 1999, 189 p. (Dissertação de Mestrado em Educação).

_____. Crise do Capital e Redefinição da Política Educacional Brasileira nos Anos 90. In___;____. **Concepções e Propostas Educacionais em Disputa no Processo Eleitoral de 1998**. Vitória da Conquista - Ba..UESB, 1998.p.13-40.

SOUZA, Silvana Aparecida. **Gestão escolar compartilhada: democracia ou descompromisso?** São Paulo, Xamã, 2001.

TAVARES, Odorico. Prioridade número um para a educação. Entrevista de Anísio Teixeira. **Diário de Notícias da Bahia**, janeiro de 1952. Ministério da Educação e Saúde. Serviço de Documentação, 1952.

TAYLOR, S., et al. **Educational policy and the politics of change**. Londres: Routledge, 1997.

TEIXEIRA, Anísio. A escola pública universal e gratuita. In: ___;____. TEIXEIRA, A. **Educação não é privilégio**. São Paulo, Ed. 2, Nacional, 1967.

TEIXEIRA; GUERRA, F.; O. 50 Anos da Industrialização Baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. In___;____. **Bahia Análise e Dados**, Salvador – BA, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v.1, 2000. p. 87-98.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In___;____. TOMMASI, Livia et al (org). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, Cortez; PUC-SP, 1996 (Ação Educativa).

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA (TCM/BA) - Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br>>. Acesso em: 05/12/07.

TRIVIÑOS, A.. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais:** a pesquisa quantitativa em educação. São Paulo, Cortez, 1993.

UNESCO, **Conferência Mundial Sobre Educação para Todos.** Brasília: IPEA/INEP, 1990.

VARGAS, Lígia Jacob. **A autonomia e Gestão Escolar Dentro do Conceito de Parcerias: A experiência de uma escola de ensino fundamental em Salvador.** Salvador-BA, Universidade Federal de Bahia- Faculdade de Educação 2007. 184 p. (Dissertação de mestrado).

VERHINE, R. E. e outros. **O financiamento da Educação básica:** um estudo de receitas e gastos das redes de ensino da Bahia. Fase final: Foco no FUNDEF. Relatório Geral. Salvador: UFBA; Faculdade de Educação; Programa de Pós-graduação em Educação; ISP, 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche (org). **Gestão da Escola de desafios a enfrentar.** Rio de Janeiro, DP&A, 2002.

_____. Escola: função social, gestão e política educacional. In: AGUIAR, Maria Ângela Souza; FERREIRA, Naura Syria Carrapeto (orgs.) **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo, Cortez, Ed. 2, 2001, p. 169-146.

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles. **O Direito à Educação de Jovens e Adultos em Municípios Mineiros:** entre Proclamações e Realizações. Universidade Federal de Juiz de Fora – Programa de Pós Graduação em Educação, 2004. 223 p. (Dissertação de Mestrado).

WARDE, Miriam Jorge. As políticas das organizações internacionais para a educação. **Em Aberto**, Brasília-DF, ano 11, n. 56, p. 13-30, out./dez/ 1992

ZANARDINI, Isaura Mônica Souza. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira.** Campinas-SP, UNICAMP, 2006 (Tese de Doutorado).

APÊNDICE:

Entrevistas semi estruturada.

Questões para o secretário (a) municipal de educação.

- Qual a sua formação?
- Qual o período que assumiu a SME?
- De acordo o decreto n. 7.254 de 20 de março de 1998, que institui o programa de ação de parceria educacional Estado-Município. No seu art.2º decreta que o “Estado celebrará convênios com o município interessado, observadas as peculiaridades locais e regionais, a capacidade técnica e administrativo-financeira do Município, além da disponibilidade dos recursos financeiros envolvidos”.

No caso de Itapetinga, foram observados esses critérios para a municipalização das unidades escolares?

- Ainda de acordo com o decreto 7.254 no seu art. 3º - “O Estado e o município definirão nos termos de cada convênio celebrado, as formas de colaboração na organização e avaliação de seus sistemas de ensino, com vistas à obtenção dos resultados dos programas”.
- Com base no convênio firmado o que ficou definido em termos do regime de colaboração entre Estado e Município?

Por que só transferiram inicialmente 4 escolas? Quais os critérios adotados para a escolha?

- O que predominava nos encontros para celebrar os convênios / parceria para a municipalização?
- Para efetivar a municipalização em Itapetinga foi olhada as condições administrativas, técnicas e recursos humanos?
- Na época houve tramitação na câmara de um projeto de lei?
- Saber se contratou alguém para as escolas na época da transferência. Se afirmativa qual o regime de trabalho? O diretor da escola municipal percebe uma maior remuneração do que o estadual?

- Existe uma pressão partidária para municipalizar? Que tipo de relação que se estabelece entre política estadual e a educação municipal?
- Quais os ajustes que foram feitos na transferência?
- Quais as dificuldades mais prementes para a municipalização?
- Houve dificuldades por parte da Secretaria Municipal de Educação-SME em lidar com as escolas municipalizadas?
- O que ganhou o município com a municipalização das escolas em termos financeiros?
- O município de Itapetinga recebe a quota do salário educação?
- Como ficou o programa da merenda após a municipalização?
- O que contemplava o convênio firmado para a municipalização das 4 escolas ?
- Durante a sua gestão foi elaborado algum Plano Municipal de Educação em Itapetinga? Se afirmativa, como aconteceu a elaboração do mesmo? SME contratou assessoria para fazer o Plano Municipal de Educação?
- Mesmo com a vinculação do FUNDEF, quais os principais entraves para a melhoria na qualidade de ensino?
- Após a municipalização das 4 unidades escolares os vínculos funcionais mudaram?
- Quais as estratégias usadas pelo Estado para aceitação por parte do município em aderir a municipalização nas 4 unidades escolares?
- A municipalização em Itapetinga teve caráter descentralizador?
- Neste mesmo período, houve a implantação do Conselho Municipal de Educação-CME. Gostaria de saber se houve uma preparação prévia para os membros do conselho, que assumiram?
- Durante este período de 1996-2004, quais os programas da SEC, voltados para a educação Municipal?
- Quais as dificuldades para SEC, com a municipalização dessas quatro escolas? Dificuldades de ordem gerencial (administrativa), pedagógica, financeira?
- Houve resistência à aceitação da implantação de programa que já era do município por parte dos diretores das escolas municipalizadas?
- De quem depende a aceitação ou não da municipalização?

- Como ficou o quadro de pessoal administrativo, quando transferiu as escolas para os municípios?
- O município estava preparado para assumir estas 4 unidades escolares?
- Em termos administrativos o município ao assumir mais unidades escolares, mostrou-se mais eficiente?
- Após a municipalização, quatro unidades escolares fundiram-se em duas, fato ocorrido nas seguintes escolas: Renato Leite que absorveu a escola D. Maria Sales e a Escola D. Geni com o Rui Barbosa as quatro unidades aglutinaram-se em duas. Gostaria de saber o motivo e o que representou este fato para a secretaria?
- A Lei orgânica do município no capítulo VII- Da Educação, seu art.115, prevê a eleição de diretores. Qual o motivo que ainda não se adotou esta prática aqui em Itapetinga?
- Com a municipalização ampliou o quadro de funcionário? Criaram novos cargos? Quais? Em quais setores?
- Qual a concepção que você tem da relação Estado/Município em função do regime de colaboração?

Questões para o **DIRETOR ESCOLAR.**

- O que os diretores acharam do processo de transferência?
- O que gerou de positivo com a municipalização dessas escolas?
- Com a municipalização estreitou mais os laços com a comunidade?
- Você percebe que o trabalho descentralizou mais?
- De que forma você as relaciona com as instâncias superiores da SME? Há mais espaço e oportunidade para o diálogo?
- Houve uma discussão prévia com vocês sobre a municipalização dessas Unidades Escolares?
- Como chegam até vocês as decisões da SME? Suas solicitações são atendidas?Quais as dificuldades encontradas neste sentido?
- O que significou para vocês a aglutinação/ junção das quatro unidades escolares em duas? Houve uma consulta prévia?
- O que foi requerido de vocês em termos de mudanças na rotina do trabalho?

- Houve capacitação, cursos de qualificação, aprimoramento promovido pela SEC?
- Como estava organizado o currículo na rede municipal?
- Após a municipalização, ocorreu interferência política de ingerência no trabalho do diretor escolar?
- No exercício do cargo você se sente mais um especialista ou político?
- Houve uma abrangência nas funções desempenhadas depois que municipalizou?
- Quanto a assistência pedagógica como era feita pela DIREC e como ficou pela SEC?
- Após a municipalização houve mais atenção e acompanhamento a nível pedagógico?
- Existe mais autonomia na função de diretor escolar de escola estadual ou municipal?
- Qual a sua formação?
- Quanto tempo tem de magistério?
- Quantos anos assumiram o cargo de diretor de escola?
- Qual a diferença mais explícita entre o trabalho de diretor na rede estadual e na municipal?

O que mudou para o diretor da escola a partir do momento que transferiu as unidades escolares do Estado para o município, nas seguintes dimensões: **Administrativa:** planejamento pedagógico, gerenciamento do corpo docente, acompanhamento da rede escolar, enfim conduzir uma gestão escolar. **Pedagógica:** o currículo; a organização escolar; o acompanhamento pedagógico.

Financeira administrar os recursos e programas de origem municipal pertencentes a UEX Unidades executora já diferente dos recursos oriundos do Estado.

E por fim, na dimensão **Política**, como ficou o trabalho na gestão escolar tendo uma maior proximidade do órgão responsável pela educação municipal neste caso a secretaria de Educação?

- Com a municipalização foi dada as reais condições em termos de infra estrutura nas unidades escolares?
- Após a municipalização o trabalho na gestão escolar sobrecarregou ou reduziu?
- Quais os principais dificuldades e desafios que você enfrenta no cotidiano de seu trabalho?

Entrevista para o Professor:

1.Nome Completo:_____

2.Sexo: () masculino () feminino

3.Tempo de magistério:_____

4.Nível de formação:

a. ensino fundamental: () completo () incompleto

b. ensino médio: () magistério () outro

c. ensino superior: () licenciatura () outro () cursando

5.Houve reunião prévia para discutir a transferência das escolas do Estado para o Município?

() sim () não

6.Quanto ao aspecto pedagógico, após a municipalização as escolas vocês tiveram mais assistência?

() sim () não

7.Após a municipalização foram oferecidos mais cursos e capacitações?

() sim () não

8.A maior proximidade da secretaria municipal de educação, reverteu em melhorias para a escola.

() sim () não

9.O que a municipalização significou:

() ações descentralizadas

() autonomia

() maior controle por parte dos órgãos administrativos

() menos atendimento às reivindicações

10.Quais as principais mudanças que vocês sentiram com a municipalização?