UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUISTA FILHO”
Faculdade de Filosofia e Ciências – Unesp de Marília/SP
Programa de Pós-Graduação em Educação

IZADORA MALESKI SERRANO ALVES

MUNICIPALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO: O ENSINO FUNDAMENTAL EM MARÍLIA/SP (1996-2007)

MARÍLIA/SP
2024

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUISTA FILHO"
Faculdade de Filosofia e Ciências – Unesp de Marília/SP
Programa de Pós-Graduação em Educação

IZADORA MALESKI SERRANO ALVES

MUNICIPALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO: O ENSINO FUNDAMENTAL EM MARÍLIA/SP (1996-2007)

Tese apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Filosofia e Ciências Campus de Marília/SP, como um dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Educação.
Linha de pesquisa: "Filosofia e História da Educação".
Orientadora: Profa. Dra. Ana Clara Bortoleto Nery.

MARÍLIA/SP
2024

A474m

Alves, Izadora Maleski Serrano
Municipalização e educação : O ensino fundamental em Marília/SP (1996/2007) / Izadora Maleski Serrano Alves. -- Marília, 2024
186 p.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília
Orientadora: Ana Clara Bortoleto Nery

1. Municipalização do Ensino Fundamental. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

IZADORA MALESKI SERRANO ALVES

Linha de pesquisa: “Filosofia e História da Educação”

Municipalização e Educação: O Ensino Fundamental em Marília/SP (1996-2007)

Tese apresentada como um dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Educação, pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC), *Campus* de Marília/SP.

Examinadores

_____

Orientadora: Profa. Dra. Ana Clara Bortoleto Nery (Unesp- FFC-Marília/SP)

_____

2ª. Examinador: Prof. Dr. Wenceslau Gonçalves Neto (UFU)

_____

3ª. Examinador: Prof. Dr. César Romero Amaral Vieira (UNIMEP)

_____

4ª. Examinador: Prof. Dr. Tony Honorato (UEL)

_____

5º. Examinadora: Profa. Dra. Graziela Zambão Abdian (Unesp-FFC-Marília/SP)

Marília/SP, 26 de abril de 2024.

Para Olavo! Dedico a ele em razão da paciência, persistência, coragem e, principalmente, respeito à minha fragilidade e ausência nesse período da pesquisa. Devo a ele grande parte das minhas conquistas acadêmicas e profissionais.
Essa vitória é nossa!

AGRADECIMENTOS

A Deus pela força necessária para seguir essa trajetória tortuosa de fazer pesquisa em concomitância com uma vida de trabalho "insana" na gestão de uma Escola Pública Municipal de Educação Infantil e à Maria Santíssima pela inspiração em fazer da minha existência uma experiência dedicada à Educação.

À CAPES, pelo fomento à Pós-Graduação no Brasil.

À Prof.ª Dra. Ana Clara Bortoleto Nery, orientadora dessa pesquisa. Com grande generosidade, me deu a oportunidade de desenvolver esse trabalho, compreendeu minha rotina profissional e me apoiou em todas as etapas. Gratidão pela confiança e pela parceria nesses anos.

Ao meu filho mais velho João Olavo: o mais lindo de todos os planetas. Menino generoso, inteligente, sensível e compreensivo que, mesmo tão jovem me dá conselhos e me diz que tem orgulho de mim. Também ao pequeno Diogo, minha luz e parceirinho de séries e novelas. Eles recriam em mim, a cada dia, a necessidade de viver.

À minha mãe Jussara por cada oração e pelas incontáveis vezes que ela me fez acreditar que os esforços iriam valer a pena. Também ao meu pai Luiz que, mesmo distante há tantos anos, tem se feito presente nos últimos tempos.

Às minhas parceiras de trabalho Ana Cláudia e Rose, que dividem comigo a realidade da gestão da escola pública. Foram elas que assumiram o "leme" da escola nas minhas ausências, que compreenderam o meu estresse e que não deixaram o barco afundar mesmo nas situações onde a minha presença era fundamental e elas resolveram tudo.

À equipe de trabalhadoras e trabalhadores da EMEI Sambalelê, que assim como eu, compõem o cenário proletário da educação municipal de Marília/SP, mas que, apesar das condições, fazem do seu ofício a oportunidade de promover, ainda que de forma utópica, a transformação da realidade das crianças que habitam o cotidiano da escola diariamente.

À Secretaria Municipal da Educação de Marília, de modo especial ao Professor Joaquim Bento Feijão e à Supervisora da Educação Básica Priscila Freire Lopes Facchini.

À Unesp de Marília, minha segunda escola de formação, lugar onde mantive uma relação mais virtual do que presencial em razão da pandemia, mas que me conectou a um novo espaço acadêmico. Agradeço aos servidores da Pós-Graduação por todas as dúvidas esclarecidas e favores prestados.

Aos professores César Romero Amaral Vieira e Wenceslau Gonçalves Neto pelas contribuições a essa pesquisa desde o exame de qualificação. Não foi apenas um momento de avaliação do trabalho, mas uma verdadeira aula.

Agradeço também ao Professor Tony Honorato e à Professora Graziela Zambão Abdian que vieram compor a banca de defesa. É uma enorme satisfação contar com as contribuições de docentes desse calibre num momento tão singelo que é a defesa de uma Tese.

Agradeço às companheiras e aos companheiros do Grupo de Pesquisa GEPAEFE, parceiros na trajetória acadêmica.

Gratidão à bibliotecária Karenina Machado da Câmara Municipal de Marília pela disponibilidade em colaborar comigo no acesso ao acervo da edilidade.

Por fim, agradeço às crianças: sejam as pequeninas da Educação Infantil ou as mais crescidas com as quais eu trabalhei enquanto professora do Ensino Fundamental. É o burburinho que elas provocam na escola que me motiva a buscar pela formação, indagar acerca da realidade vivida e buscar pela concretização dessa pesquisa. Tudo por elas e em razão delas!

"Uma memória é apenas um príncipe encantador que permanece apenas por tempo suficiente para despertar as belezas de dormir de nossas histórias sem palavras".
Michel de Certeau

AmarElo

[...]
Permita que eu fale
Não as minhas cicatrizes
Tanta dor rouba nossa voz
Sabe o que resta de nós?
Alvos passeando por aí

Permita que eu fale
Não as minhas cicatrizes
Se isso é sobre vivência
Me resumir a sobrevivência
É roubar o pouco de bom que vivi

Por fim, permita que eu fale
Não as minhas cicatrizes
Achar que essas mazelas me definem
É o pior dos crimes
É dar o troféu pro nosso algoz e fazer nóis sumir, aí

Tenho sangrado demais
Tenho chorado pra cachorro
Ano passado eu morri
Mas esse ano eu não morro

Tenho sangrado demais
Tenho chorado pra cachorro
Ano passado eu morri (as duas mãos pro ar, Municipal)
Mas esse ano eu não morro (vem, vem, vem, vem)

Tenho sangrado demais
Tenho chorado pra cachorro
Ano passado eu morri
Mas esse ano eu não morro

Tenho sangrado demais
Tenho chorado pra cachorro
Ano passado eu morri
Mas esse ano eu não morro
Ano passado eu morri
Mas esse ano eu não morro

Compositores: Antonio Carlos Belchior / Leandro Roque De Oliveira / Felipe Adorno Vassao / Eduardo Dos Santos Balbino/Emicida

RESUMO

Neste texto, apresentam-se resultados de uma pesquisa de Doutorado em Educação cujo objetivo geral foi analisar e compreender como a municipalidade aprofunda sua ação educativa com a Municipalização das Escolas de Ensino Fundamental em Marília/SP no recorte temporal 1996 a 2007, respectivamente o ano em que a LDBEN 9394/96 passa a valer e o ano da Lei 11.494 que institui o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Foi realizado um estudo sistemático de modo a conhecer o processo de Municipalização do Ensino no Brasil e no Estado de São Paulo e procurou-se identificar, mediante as categorias historiográficas de Michel de Certeau (2014), *estratégias e táticas,* as formas como operaram os agentes políticos na concretização do processo de municipalização e identificar, mediante estudo das fontes e análise histórica, as peculiaridades da municipalidade no processo de municipalização. Para tanto, o suporte teórico dessa investigação se deu, além de Certeau (2014), a partir de Justino Magalhães (2014), Wenceslau Gonçalves Neto (2009) e outros que são utilizados para colaborar na compreensão da ação dos agentes locais nesse processo de descentralização da responsabilidade da oferta e manutenção do Ensino Fundamental em Marília/SP a partir da categoria do Município Pedagógico. A abordagem histórica foi qualitativa, pautada em pesquisa bibliográfica e documental, mediante estudo, localização e reunião de fontes referentes à temática do municipalismo. A intenção, portanto, se dá no sentido de estabelecer o empenho da municipalidade para assegurar que a descentralização do ensino que resultou na organização e implementação do Ensino Fundamental na Rede de Ensino Municipal de Marília/SP.

Palavras-chave: Municipalização do Ensino, Município Pedagógico; Ensino Fundamental; Ensino Municipal em Marília/SP.

ABSTRACT

In this text, the results of a Doctorate in Education research are presented whose general objective was to analyze and understand how the municipality deepens its educational action with the Municipalization of Elementary Schools in Marília/SP in the time frame 1996 to 2007, respectively the year in which LDBEN 9394/96 comes into force and the year of Law 11,494 that establishes FUNDEB – Fund for the Maintenance and Development of Education for Basic Education and for the Valorization of Education Professionals. A systematic study was carried out in order to understand the process of Municipalization of Education in Brazil and the State of São Paulo and sought to identify, using Michel de Certeau's (2014) historiographical categories, strategies and tactics, the ways in which the political agents in the implementation of the municipalization process and identify, through study of sources and historical analysis, the peculiarities of the municipality in the municipalization process. To this end, the theoretical support for this investigation was, in addition to Certeau (2014), from Justino Magalhães (2014), Wenceslau Gonçalves Neto (2009) and others who are used to collaborate in understanding the action of local agents in this process of decentralization of responsibility for the provision and maintenance of Elementary Education in Marília/SP from the Pedagogical Municipality category. The historical approach was qualitative, based on bibliographic and documentary research, through study, location and gathering of sources relating to the theme of municipalism. The intention, therefore, is to establish the municipality's commitment to ensuring that the decentralization of education that resulted in the organization and implementation of Elementary Education in the Municipal Education Network of Marília/SP.

Keywords: Municipalization of Education, Pedagogical Municipality; Elementary School; Municipal Education in Marília/SP.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01- Capa e Matéria do Jornal Diário de Marília..... 124
Figura 02 - Capa e Matéria do Jornal Diário de Marília..... 124
Figura 03 - Nota assinada pelo jornalista José Ursílio no Jornal Diário de Marília..... 136
Figura 04 - Ata da sessão do dia 13 de outubro de 1997..... 137
Figura 05 - Ata da sessão do dia 14 de outubro de 1997..... 137
Figura 06 - Ata da sessão do dia 14 de outubro de 1997..... 139
Figura 07- Ata da sessão do dia 16 de outubro de 1997..... 139
Figura 08 - Ata da sessão do dia 16 de outubro de 1997..... 146
Figura 09 - Capa e Matéria do Jornal Diário de Marília..... 146
Figura10 - Capa e Matéria do Jornal Diário de Marília..... 147
Figura11 - Ata da Sessão da Câmara de 14/10/1997..... 147
Figura 12 - Ata da Sessão da Câmara de 14/10/1997..... 151
Figura 13 - Ata da Câmara da Sessão Extraordinária do dia 14 de outubro de 1997..... 151
Figura14 - Ata da Câmara da Sessão Extraordinária do dia 14 de outubro de 1997..... 153
Figura 15 - Matéria e Capa do Jornal Diário de Marília..... 153
Figura16 - Matéria e Capa do Jornal Diário de Marília..... 154
Figura 17 - Capa e Matéria do Jornal Diário de Marília..... 154
Figura18 - Capa e Matéria do Jornal Diário de Marília..... 158
Figura 19- Ata da Câmara de Vereadores da Sessão Extraordinária do dia 24 de março de 1998..... 158
Figura 20 - Ata da Câmara de Vereadores da Sessão Extraordinária do dia 24 de março de 1998..... 158
Figura 21 - Matéria do Jornal da Manhã..... 163
Figura 22 - Matéria do Jornal Diário de Marília de 09 de janeiro de 1998..... 173

LISTA DE SIGLAS

ACY – Admissão de Caráter Temporário
ADCT – Ato de Disposições Constitucionais Transitórias
APEOESP - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial de São Paulo
APM – Associação de Pais e Mestres
CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CECA – Centro de Educação Comunicação e Artes
CEE – Conselho Estadual de Educação
CF – Constituição Federal
CME – Conselho Municipal de Educação
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
COGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DOE – Diário Oficial do Estado
DRHU – Diretoria de Recursos Humanos da Secretaria Estadual de Educação
EC – Emenda Constitucional
EEI – Escola de Educação Infantil
EI – Educação Infantil
EMEFEI – Escola Municipal de Ensino Fundamental e Educação Infantil
EMEFs – Escolas Municipais de Ensino Fundamental
EMEIs – Escolas Municipais de Educação Infantil
FMI – Fundo Monetário Internacional
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GP – Gabinete do Prefeito
HTP – Horário de Trabalho Pedagógico
ICMS – Importo sobre Circulação de Mercadorias
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
LC – Lei Complementar
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação e Cultura
PAC - Programa de Ação Cooperativa Estado-Município
PL – Projeto de Lei
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPP – Projeto Político-Pedagógico
PROMDEPAR - Programa de Municipalização e de Descentralização Pessoa de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
QESE - Quota Estadual do Salário Educação
RA – Região Administrativa
RG – Região de Governo
RGM – Região de Governo de Marília
SAEDE - Sistema Estadual de Análise de Dados

SE – Secretaria Municipal da Educação
SEE – Secretaria de Estado da Educação
TCI – Termo de Cooperação Intergovernamental
UEL – Universidade Estadual de Londrina
UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e a Cultura
UNESP – Universidade Estadual Paulista
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP – Universidade de São Paulo

Sumário

1 APRESENTAÇÃO 16

2 INTRODUÇÃO 22

3 MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL: A DESCENTRALIZAÇÃO DA ESCOLARIZAÇÃO E AS FORMAS PARA PENSAR O MUNICÍPIO PEDAGÓGICO 31

3.1. Os Municípios no Brasil: a localidade como espaço de descentralização e autonomia 40

3.1.1. O município nas Constituições Federais 41

3.1.2. As Políticas de Municipalização para a Educação Básica Brasileira 46

3.1.3. A Educação e os Municípios 47

3.1.4. As políticas de Municipalização no Brasil a partir de 1988 55

3.2. A Constituição de 1988 e as políticas para o Municipalismo 58

3.2.1. Contexto Histórico e Político da LDBEN 9394/96 60

3.2.2. LDBEN 9394/96 e a Municipalização do Ensino Fundamental 64

3.2.3. A política dos Fundos de Financiamento: custeio, manutenção e valorização do Ensino Fundamental 67

4 ASPECTOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO 76

4.1. O Município como Espaço de Promoção e Oferta da Instrução Primária em São Paulo: um estudo das Constituições Estaduais 76

4.1.1. Constituição Estadual de 1890 ..... **Erro! Indicador não definido.**

4.1.2. Constituição Estadual de 1891 77

4.1.3. Reformas Constitucionais 79

4.1.4. Constituição Estadual de 1935 80

4.1.5. Constituição Estadual de 1947 81

4.1.6. Constituição Estadual de 1967 82

4.1.7. Emenda Constitucional de 1969 83

4.1.8. Constituição Estadual Paulista Atual: 1989 85

4.2. A Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo: aspectos históricos e políticos pós Constituição. 87

4.3. Período anterior à LDBEN: História da Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo 88

4.4. Gestão Mário Covas: Convênio Estado/Município, FUNDEF e a Municipalização 99

5 MARÍLIA/SP E MUNICIPALIZAÇÃO: A CRIAÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL 108
5.1. Marília e a Municipalização 114
5.1.1. Marília/SP: breve histórico 115
5.1.2. Educação em Marília: alguns aspectos históricos 116
5.2. A Ação Historiográfica: A Municipalidade enquanto objeto de análise em Marília/SP 120
5.2.1. A Municipalização do Ensino Fundamental em Marília/SP: o percurso político, histórico e historiográfico 124
5.2.2. Rede de Ensino Municipalizada: o percurso administrativo e legislativo 127
6 A AÇÃO DA EDILIDADE PARA A CONCRETIZAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM MARÍLIA/SP 132
6.1. A Legislação Municipal e os Documentos Administrativos do Executivo: providências anteriores à efetivação do funcionamento do Ensino Fundamental na cidade 133
6.1.1. Lei 4326/1997: Modifica o Estatuto do Municipal de Marília (Lei 3200/1986) 134
6.1.2. Lei 4336/1997: Institui o Ensino Fundamental no Município de Marília 138
6.1.3. Lei Complementar 153/97: Modifica Dispositivos da Lei Complementar nº 11 de 17 de dezembro de 1991 140
6.1.4. Lei 4337/1997: Cria o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF 148
6.2. 1998 e a Legislação Municipal no ano do início da Municipalização 154
6.2.1. Lei 4418/1998: Denomina as Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEFs criadas pela Lei n.º 4336/97 155
6.2.2. Lei Complementar 170/1998: Modifica a Lei Complementar n.º 11, de 17 de dezembro de 1991. 156
6.3. O financiamento e a legislação municipal: o que muda do FUNDEF para o FUNDEB? 160
6.3.1. Lei 6542/2007: Cria o FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação 163
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 174
REFERÊNCIAS 180
SÃO PAULO. Constituição Estadual de 08 de julho de 1911. 186

1 APRESENTAÇÃO

Todos esses que aí estão
Atravancando meu
caminho,
Eles passarão...
Eu passarinho!
Mário Quintana

Municipalização e Educação. Estas duas palavras dizem muito. A primeira, a Municipalização remete aos aspectos referentes às ações municipais para a Educação e essas carregam a marca do lugar do início de uma carreira profissional, há quase 24 anos. A outra, a Educação, abarca a razão de tudo, o propósito, por ser por meio dela que essa trajetória se desenrolou ao longo do tempo. Desse jogo de palavras evocam os conceitos que darão sentido a essa investigação, ou seja, as formas como o município se compromete com a oferta da educação para a população.

O princípio foi em meados do ano 2000: uma jovem começando a compreender como ser professora da escola pública, apesar do sonho acadêmico residir longe dali. Normalista de um colégio confessional católico, feminino e espaço formativo das meninas "recatadas e de boa família". Aluna dedicada, comunicativa e desenvolta, achava que trabalhar com Comunicação Social seria sua ocupação. Contudo, aos 20 anos de idade e com a necessidade de se sustentar, as técnicas de oratória, escrita e a retórica seriam aliadas na tarefa de ser docente numa escola municipal da periferia da cidade de Londrina, no norte do Paraná, apenas com a formação do Magistério.

Por um bom tempo, oito anos exatamente, a ação docente se dava, para além da experiência no curso de magistério no Ensino Médio, pelo empirismo: com facilidade de se fazer compreender, dar aulas era uma brincadeira de "escolinha". Ganhava a simpatia dos alunos, da equipe gestora da escola, das colegas mais experientes e também dos familiares das crianças. O carisma e a jovialidade inspiravam expectativas naquela comunidade que tinha (e certamente ainda tem) a escola como perspectiva de mudança.

O tempo passou, o local de trabalho mudou de endereço, mas continuava na escola pública, municipal e na rede de ensino de Londrina. Contudo, o que já não era mais a mesma era a forma empírica de se trabalhar. Aceitar as imposições superiores já não era mais tão simples. "Fórmulas" mirabolantes para melhorar os índices de aprendizagem dos alunos já não poderiam ser mais aceitas sem refletir. Alguma coisa passou a fazer falta: a formação

universitária. Essa seria necessária também para melhorar o salário, visto que a exigência do curso superior era uma realidade.

Com a experiência de oito anos, mais amadurecida na vida e na profissão, o que faltara já não faltava mais: o curso de Pedagogia, na Universidade Estadual de Londrina (UEL), com início em 2008. Vale lembrar que a graduação em Comunicação Social (Habilitação em Relações Públicas) e uma especialização em Comunicação com o Mercado foram cursadas na mesma instituição, inclusive no mesmo centro de estudo: CECA (Centro de Educação, Comunicação e Artes).

O mesmo lugar, outra formação! Ser professora seria consubstanciado com o ser Pedagoga e esse período foi muito válido. O curso organizou as dúvidas: as teorias, os métodos e a vida acadêmica fizeram com que a ciência e a pesquisa substituíssem o empirismo da prática anterior. Não era mais possível apenas reproduzir o que estava no livro didático. A execução simplista do conteúdo deu lugar à crítica às organizações curriculares e aos métodos utilizados. A compreensão sobre o sujeito aprendente tornara complexo fazer tudo da mesma forma. Esse processo fez nascer a Pedagoga, mas, certamente, fez renascer a professora.

Durante os primeiros anos da graduação (2008 a 2011) não foi possível, em razão do trabalho na escola e da família, fazer muito mais do que estudar (muito) e seguir dando aulas de forma deveras diferenciada.

O ano de 2011, o último antes do término do curso foi um período muito emblemático, pois nele aconteceu um encontro muito significativo. Foi o momento em que, entre tantas metodologias de ensino oferecidas no curso de Pedagogia, ocorreu o contato com a disciplina de Metodologia do Ensino de História, ministrada pela Profa. Dra. Sandra Regina Ferreira de Oliveira[1].

Para além dos conteúdos abordados na disciplina, foi aberta a oportunidade de participação no Grupo de Pesquisa que, à época era denominado de "História e Ensino de História" e que hoje tem o nome de "Lugares de Aprender: relações entre a escola, cidade, cultura e memória". A discussão metodológica sobre o Ensino de Histórica tinha foco no trabalho com os alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental, e, assim, a sala de aula, além de ser o local de trabalho, passara a ser um espaço de fomento dos desejos de pesquisar.

Nesse ano de 2011, a Rede Municipal de Ensino de Londrina, implementara em sua proposta pedagógica a Pedagogia Empreendedora, de Fernando Dolabela e os docentes da

[1] Acesso ao Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/9304053885604944.

rede estavam passando por formações acerca da temática. O desconforto gerado conforme o tema era apresentado nas formações foi levado ao debate com a professora líder do grupo de pesquisa, fato que incitou no desejo de compreender, dentro dos pressupostos da referida pedagogia, como se daria o Ensino de História.

Esse debate desenrolou-se em um projeto de Mestrado em Educação que, entre outras adaptações, foi desenvolvido sob orientação da professora Sandra com o tema: Educação, Utopia e Sonho – contrapontos sobre a Pedagogia Empreendera. A pesquisa foi iniciada no ano de 2012 e se desenvolveu em decorrência da necessidade de se compreender o conceito de "sonho" proposto pela Pedagogia Empreendera, de autoria de Fernando Dolabela, em contraponto com o conceito de "utopia" desenvolvido, numa outra vertente, na obra de Paulo Freire.

História, Educação e Política foram os saberes envolvidos nessa investigação que foi iniciada ainda em Londrina, mas, pouco tempo depois foi levada para outro lugar. Junto com o fim da graduação em Pedagogia, veio a possibilidade de um novo concurso público. Assim, mesmo o Mestrado continuar ocorrendo pela UEL, o espaço de atuação profissional no cotidiano da escola mudou de endereço. Portanto, os últimos 11 anos desses quase 24 de atuação na Educação, o trabalho continua sendo na escola pública e municipal não mais em Londrina e, sim, em Marília/SP.

A sala de aula e a docência deram lugar para a gestão da escola desde meados de 2012, o mesmo ano em que o Mestrado se iniciou, quando a direção da escola se torna o espaço de atuação profissional. O cargo de Diretora de Escola Municipal, para além do rol de muitas atribuições, exige dedicação intensa numa jornada de 40 horas semanais de trabalho. Tudo passa pelo olhar do diretor: merenda, material didático e de limpeza, recurso humano, trabalho pedagógico, gestão dos recursos financeiros e, de modo especial, a efetivação da gestão democrática por meio das instâncias colegiadas como Conselho de Escola, APM (Associação de Pais de Mestres) e o PPP (Projeto Político-Pedagógico). O desafio de adaptação com a nova atuação profissional ocorreu ao mesmo tempo em que a pesquisa de Mestrado, que se estendeu até 2014.

A formação (acadêmica e continuada) mais sólida se torna ferramenta de sustentação da nova atividade profissional e, agora em Marília/SP, o espaço acadêmico passa a ser outro: a UNESP. De 2014, após o término do Mestrado, foi período necessário à compreensão dos desafios da gestão da escola, de investir mais um pouco de energia no novo domicílio e também na vida familiar.

O desejo e a possibilidade de retornar à pesquisa se deram em 2019, alguns anos depois da experiência na Educação do Município de Marília. Esse tempo permitiu, entre tantos estudos realizados no campo educacional, que algumas questões sobre a História Local e as formas como ela é ensinada nas escolas municipais (e privadas também) dessa cidade no interior de São Paulo passaram a compor o cenário de problematizações, afinal, a escola, a cidade e o que se faz a partir desses locais é o mote de investigação para alguém que se mobiliza a refletir sobre os aspectos que emergem da escola, do local e dos elementos que despontam desses espaços.

Seria momento para o curso de Doutorado que, com algumas aproximações à pesquisa anterior, envolve questões históricas e políticas acerca da Educação Municipal, mas com nuances distintas: as metodologias de ensino dariam lugar para os processos históricos e historiográficos a partir do cotidiano político e educacional do município de Marília/SP.

Nessa seara se constrói o projeto: Municipalização e Educação – O Ensino Fundamental em Marília/SP (1996-2007). Os resultados desta investigação serão apresentados a seguir. Esses foram resultados de quatro anos de dedicação à pesquisa, concomitantes com o trabalho na gestão da escola.

A rede municipal que se pretendeu estudar é a mesma da atuação profissional. Nela se encontram muitas contradições: de um lado o esforço institucional para a implementação do Ensino Fundamental e a ampliação do atendimento do alunado mariliense e do outro lado, a formação dos profissionais que nela atuam.

Ainda que o município tenha legislação que instituiu seu Plano de Carreira[2] e, em seu artigo 1º expresse que "o reconhecimento e valorização dos servidores se darão mediante: I – Promoção por qualificação; II – Progressão por mérito; e III – Progressão por tempo de serviço" (MARÍLIA, 2021), a formação, prevista no primeiro item tem reconhecimento muito moroso e tardio na carreira do servidor municipal.

A mesma legislação, em seu artigo 3º no item II, compreende que a Qualificação profissional é o "resultado da melhora na formação escolar do servidor em nível médio, nível técnico, nível superior, pós-graduação lato sensu, mestrado, doutorado e pós-doutorado" (MARÍLIA, 2021).

[2] Lei Complementar nº 922 de 23 de novembro de 2021, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores Públicos Municipais da Administração Direta do Município de Marília, incluindo os Profissionais da Saúde e do Magistério da Educação Básica e da Outras Providências. Disponível em: https://sapl.marilia.sp.leg.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=40368&texto_original=1. Acesso em 24 de março de 2024.

Contudo, quando, na mesma lei é feita a abordagem do prazo e do percentual agregado aos vencimentos do servidor que busca pela referida qualificação profissional, tem-se a seguinte constatação, de acordo com o artigo 4º: "A evolução funcional por qualificação profissional do servidor na carreira será representada e identificada por números naturais de forma crescente consistindo cada qual um nível, com início no Nível I e término no Nível 4[...]" (MARÍLIA, 2021). Nessa interpretação entende-se que o servidor que tenha o título de mestrado esteja no nível 3 da tabela e o com doutorado no nível 4.

Sendo assim, ainda de acordo com a referida legislação:

> Art. 5º. O acréscimo pecuniário ao vencimento para o nível subsequente corresponderá aos seguintes percentuais:
> I – do Nível I para o Nível 2: acréscimo de 4% (quatro por cento);
> II – do Nível 2 para o Nível 3: acréscimo de 8% (oito por cento);
> III – do Nível 3 para o Nível 4: acréscimo de 12% (doze por cento) (MARÍLIA, 2021).

Os percentuais aplicados em cada estágio da qualificação profissionais não se dão de forma imediata. Conforme a legislação, o benefício ao servidor que busca qualificação profissional ocorrerá conforme dispõe o Art. 6º:

> Art. 6º. As promoções poderão ocorrer após os seguintes prazos:
> I – do Nível 1 para o Nível 2: após 4 (quatro) anos de efetivo exercício no cargo, contados do enquadramento no Nível 1;
> II - do Nível 2 para o Nível 3: após 8 (oito) anos de efetivo exercício no cargo, contados do enquadramento no Nível 2;
> III - do Nível 3 para o Nível 4: após 12 (doze) anos de efetivo exercício no cargo, contados do enquadramento no Nível 2 (MARÍLIA, 2021).

O enquadramento referido é compreendido desde o em que Lei do Plano de Carreira passou a ter efeito em, ou seja, em 1º de fevereiro de 2022. Isso quer dizer que, no caso específico dos resultados pecuniários derivados dessa pesquisa, o valor agregado será de 12% de acréscimo aos vencimentos doze anos após a implementação do Plano (fevereiro de 2022).

Além desse aspecto, o que se experimenta enquanto pesquisadora e servidora da rede de ensino de Marília/SP são diversos entraves. Mesmo o Programa de Pós-Graduação da FFC UNESP de Marília ter firmado um convênio[3] para acesso dos servidores do magistério municipal aos cursos de Mestrado e Doutorado na área, não há, por parte da Secretaria da Educação, flexibilidade nas jornadas de trabalho para o cumprimento das atividades obrigatórias do curso e nem mesmo para o desenvolvimento da pesquisa.

[3] Processo Seletivo - CONVÊNIO UNESP/PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA (PROC. MAR/FFC 1577/2018).

A Lei 11/1991[4] concede horário especial de trabalho para o servidor estudante, desde que "comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo" (MARÍLIA, 1991). A lei ainda reza que essa concessão será feita mediante "compensação no horário na repartição, respeitada a duração semanal do trabalho" (idem).

A solicitação para fazer uso desse direito deve ser feita mediante requerimento junto à chefia imediata e, para que essa compensação da carga horária utilizada para estudar seja usufruída, ela precisa ser autorizada. No caso do cargo de Diretor de Escola Municipal, cuja jornada de trabalho é de 8h diárias (40 semanais), qualquer atividade prevista pelo curso de pós-graduação só pode ser realizada mediante esse requerimento e as horas utilizadas precisam ser repostas no turno noturno.

Ainda que prevista na lei e autorizada pela chefia, o trabalho na gestão da escola demanda grande responsabilidade às diretoras e diretores, fato que inviabiliza ou até impede a participação nos grupos de pesquisa, em congressos ou mesmo que o próprio cumprimento dos créditos em disciplina seja bastante complicado.

Esse cenário faz da atividade de pesquisa, dentro da rede de ensino de Marília/SP, um exercício de resistência (para não dizer rebeldia), uma vez que a concretização da mesma só é possível mediante o esgotamento de todos os benefícios trabalhistas acumulados ao longo da carreira (faltas abonadas, justificadas, férias e licença-prêmio). E, ainda assim, diante de tudo isso, o benefício no salário é o anunciado anteriormente.

Mesmo assim, com todas as dificuldades e embates funcionais, a pesquisa encontra-se finalizada e será apresentada a seguir.

[4] Código de Administração do Município de Marília. Disponível em:
< https://sapl.marilia.sp.leg.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=6802&texto_original>.
Acesso em: 24 de março de 2024.

2 INTRODUÇÃO

“Me perder, me encontrar, a cada vento que soprar”.
(Emicida)

A presente pesquisa derivou da trajetória profissional apresentada que passou da sala de aula para a gestão da escola com a mudança de Londrina/PR para o Município de Marília, a partir da experiência como Diretora de Escola Municipal na Rede de Ensino dessa cidade do interior do Estado de São Paulo.

Sendo assim, das formas como os alunos aprendem História, a intenção passou a ser compreender, histórica e politicamente, como a Municipalização das Escolas de Ensino Fundamental ocorreu no referido município a partir da análise de fontes locais. Essas, conforme será explicitado no decorrer do estudo, serão compostas por documentos administrativos, textos legais e também das ações dos agentes locais nas esferas legislativa, técnico-burocráticas, representativas, entre outras.

A Municipalização do Ensino compõe-se, para a investigação desenvolvida, como pano de fundo, pois a intenção foi compreender como a municipalidade atua na promoção da educação de seus habitantes, ou seja, as formas de atuação dos diversos segmentos que compõem o município - esfera política, administrativa, as instâncias representativas e, ainda, a população.

A Municipalização do Ensino Fundamental em Marília/SP é, na presente tese, analisada como a ampliação significativa da responsabilidade do município pela oferta da escolarização obrigatória. Daí derivam os marcos temporais da pesquisa: de 1996 a 2007.

Esse processo teve como fundamento a necessidade do redirecionamento nas políticas educacionais nacionais derivadas dos dispositivos legais que embasaram esse processo de descentralização do Ensino Fundamental no país: a CF - Constituição Federal, de 1988, a LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e de outros textos legais que direcionam esse processo ao longo da História da Educação do Brasil.

A discussão dessa matéria, para além do debate político acerca das ações políticas de âmbito federal, estadual e local, também pode ser considerada mediante seu processo histórico e abarca elementos relevantes à sua compreensão, pois, mais do que o cumprimento de uma exigência legal, a municipalização incorpora ações, estratégias, táticas, apropriações e representações dos sujeitos envolvidos na sua realização, independente da esfera social que ocupam.

Marília é uma cidade do Centro-Oeste Paulista com aproximadamente 237 mil habitantes[5] que conta com trinta e cinco Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), dezessete Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) que atendem à primeira etapa do Ensino Fundamental, uma escola que atende as duas modalidades (EMEFEI) e três escolas parceiras, mantidas, em parte, pela sociedade civil (EEI)[6]. De acordo com dados do último Censo Escolar (2023)[7], o número de alunos matriculados nas escolas de Ensino Fundamental da cidade é de

A cidade sempre teve tradição pelo volume da oferta de vagas nas EMEIs[8], unidades para a população da primeira infância, ou seja, as que são atendidas na etapa da Educação Infantil (EI) e sobre os bons índices alcançados nas avaliações em larga escala do Governo Federal, aplicadas aos estudantes do Ensino Fundamental[9]. No ano de 2018, a médica alcançada pelas escolas do segmento foi de 7,2, enquanto a média nacional é de 5,8.

Apesar do bom desempenho das EMEFs, unidades escolares que passaram a atender o segmento que equivalia ao Ensino Fundamental no município, tem história recente e data de 1998, quando essas escolas passaram a ser geridas pela Prefeitura Municipal de Marília. Mas foi no ano anterior que se iniciou o processo de municipalização das escolas da cidade que atendiam, na ocasião, as séries iniciais[10] do Ensino Fundamental.

Até o ano de 1997, o município oferecia exclusivamente o atendimento em creches, os chamados "parques infantis", que tiveram sua denominação alterada pela Lei nº 2425 de 1978. De acordo com o disposto na referida lei, os parques infantis passaram a ser denominadas Escolas Municipais de Educação Infantil, conhecidas pela sigla EMEI.

---

[5] Fonte: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/marilia/panorama. Acesso em 21 de novembro de 2023.

[6] Dados obtidos no Portal da Prefeitura de Marília: www.marilia.sp.gov.br. Pesquisa em 21 de agosto de 2020.

[7] Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-escolar. Acesso em 21 de maio de 2024.

[8] Alguns dados históricos da Educação Infantil do Município de Marília podem ser verificados na Proposta Curricular, disponível em: https://educacao.marilia.sp.gov.br/arquivos/proposta_curricular_para_a_educacao_infantil_-_marilia_15110632_17125235.pdf. Acesso em: 21 de novembro de 2023.

[9] Informações disponíveis em: https://www.giromarilia.com.br/noticia/educacao/marilia-supera-media-do-estado-no-ideb-mas-derrapa-a-beira-do-vestibular/13367. Pesquisa em 21 de agosto de 2020. Há também informações desta natureza citadas na seguinte pesquisa: SPADA, Ana Corina Machado. **A educação infantil no contexto da creche: um estudo sobre a educação, o cuidado da criança de zero a três anos e a formação de professores no município de Marília, SP**. 2006. 235 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2006.

[10] A nomenclatura muda de séries iniciais para anos iniciais do Ensino Fundamental mediante a Resolução CNE/CEB Nº 7, de 14 de dezembro de 2010, que Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9.394/96 dispõe que o município passe a ser o responsável pela oferta e manutenção do Ensino Fundamental, que era de responsabilidade, até então, do Governo Estadual. De acordo com a referida legislação, em seu artigo 11, é dever dos municípios:

> 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;
> IV - Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
> 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 do ensino.
> VI - Assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (BRASIL, 1996).

Referente ao que dispõe a parágrafo V, aos municípios ficou incumbida a responsabilidade, como prioridade, da oferta do Ensino Fundamental, de modo a reforçar a necessidade da descentralização do poder, a autonomia e gestão do ensino.

> A legislação de 1996 – Emenda Constitucional 14/96, sua regulamentação pela Lei nº 9424/96 e a nova LDB 9394/96 – sinalizou claramente as mudanças substanciais, nas responsabilidades dos entes federados, quanto à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis (OLIVEIRA, 1999, p. 11).

A partir do que dispõe a legislação federal e das questões levantadas para o entendimento do cumprimento dessa legislação, traça-se a seguinte problematização: *Como se deu o processo de Municipalização das escolas de Ensino Fundamental em Marília? Quais os embates derivados desse processo e como se deu a atuação dos agentes locais para a promoção da dessa modalidade de ensino na cidade?*

O recorte temporal se estabelece em razão de 1996 ter sido o ano de aprovação da LDBEN e o ano de 2007 ser o período de alteração da finalidade do fundo de financiamento da escolarização nacional, passando de FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) para FUNDEB (Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica[11] e de Valorização dos Profissionais da Educação).

Esses marcos temporais têm implicação efetiva nas ações municipais em Marília/SP de modo especial da Prefeitura e da Secretaria da Educação, visto que a LDBEN e os movimentos acerca do financiamento da Educação supracitados, tanto quando ainda era restrito ao Ensino Fundamental quanto com a expansão para os demais segmentos da Educação Básica, mobilizam os agentes locais para a promoção da Municipalização.

Ao final do ano de 1996, com a EC 14, que implanta a FUNDEF, o município perderia um percentual relevante de recursos que ficariam retidos no Fundo. O retorno desse dinheiro para a cidade só seria possível mediante a Municipalização das escolas de Ensino Fundamental, ainda que iniciando pelas classes de primeira série (atual primeiro ano).

A solução da problemática prevista foi construída a partir da definição do objeto de investigação proposto pelo projeto inicial e esta demandou um percurso investigativo que seguiu respaldado no seguinte objetivo geral: *Identificar, mediante estudo das fontes e análise histórica, as peculiaridades da municipalidade no processo de municipalização de modo a compreender a ação dos agentes locais nesse processo de descentralização da responsabilidade da oferta e manutenção do Ensino Fundamental em Marília/SP a partir da categoria do Município Pedagógico.* Para alcançar esse objetivo principal, objetivos específicos foram planejados:

- Realizar um estudo sistemático de modo a conhecer o processo de municipalização no Brasil e no Estado de São Paulo, de modo a se estabelecer o processo histórico e político no âmbito nacional e estadual para se chegar no local;
- Pesquisar e selecionar a legislação federal, estadual e municipal relacionada à temática da Municipalização do Ensino Fundamental e identificar, mediante as categorias historiográficas de Michel de Certeau, *estratégias e táticas,* as formas como operaram os agentes políticos na concretização do processo de municipalização;
- Analisar e Compreender como a municipalidade aprofunda sua ação educativa com a municipalização das Escolas de Ensino Fundamental no município de Marília no recorte temporal indicado.

Como fontes, foram considerados documentos administrativos que culminaram às ações de relevância à concretização da Municipalização do Ensino Fundamental na cidade.

[11] Composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e pelo Ensino Médio.

Esses documentos compõem o arquivo da Secretaria Municipal da Administração (Atos Oficiais) onde estes estão organizados cronologicamente. Ainda foram considerados como fontes: jornais locais que veicularam notícias acerca da Municipalização do Ensino em Marília/SP à época; expedientes administrativos da Secretaria Municipal da Educação onde se observa todo o trâmite do processo, deste a solicitação da Secretária da Educação até a sanção do Prefeito; os documentos legislativos a partir de cada projeto de lei, de modo a considerar os pareceres das Comissões Internas da Câmara Municipal, as atas das sessões e o texto final para sanção.

Conforme estudo posterior foi demandado esforço para descrição e análise de documentos que deram origem às ações legislativas para a promoção da oferta do Ensino Fundamental na cidade (criação e denominação de escolas, instituição dos Fundos e seus respectivos conselhos e a criação dos cargos para atuarem nas escolas de Ensino Fundamental).

O caminho percorrido pela pesquisa constou da localização, sistematização e organização de documentos sobre a Municipalização do Ensino Fundamental em Marília. Paralelamente buscou-se realizar revisão bibliográfica de: a) dissertações de mestrado e teses de doutorado que tratam da temática da municipalização do Ensino Fundamental, de modo a traçar um panorama político e histórico do recorte temporal previsto pela pesquisa; b) bibliografia acadêmico-científico sobre o tema; c) Levantamento e sistematização de referenciais teóricos que colaborem com as análises pretendidas.

Como apoio teórico desta pesquisa tem-se a categoria historiográfica Município Pedagógico proposto por Justino Magalhães (2014) e outros. Essa tem o propósito de refletir acerca da forma como o município, a partir da esfera local, se responsabiliza pela escolarização dos sujeitos que dela dependem sua formação.

> Município Pedagógico envolve a história da localidade, que por sua vez está imbuída de ciclos e programas voltados a uma ação desenvolvimentista no sentido de capacitar os munícipes cultural e educativamente. O fato é que muitos municípios objetivaram, e objetivam, influir na educação a partir de elementos e ideários locais, isso ao desenvolverem iniciativas complementares às ofertas de ensino de outras instâncias administrativas estaduais e nacionais (MAGALHÃES, 2014, p. 03).

Ciente de que esta categoria apresenta limites que precisam ser transpostos particularmente quando se analisa a educação escolar, a proposta é o alargamento da mesma

no sentido de expandir a sua temporalidade para o arco temporal da pesquisa (1996-2007), uma vez que, usualmente, ela é utilizada para análises do século XIX.

Como a Municipalização do Ensino Fundamental está no centro da análise desta pesquisa, foi necessário retomar autores como Oliveira (1999) e outros que apresentam produções a esse respeito como Arelaro (1999); Callegari; Callegari (1997), Callegari (2002); Oliveira (1999) e outros.

Oliveira (1999), quando discute a Municipalização no cenário nacional, confere à temática as inferências acerca da necessidade de aproximar a gestão da educação de onde esta, ocorre de fato. Essa descentralização permitiria aos municípios, a partir da identificação das necessidades educacionais locais, gerir com melhor competência as unidades escolares que atendem o alunado em idade de Ensino Fundamental. E essa gestão se torna facilitada pelas políticas de financiamento que partem do Governo Federal às municipalidades.

Arelaro (1999), a partir do cenário nacional, debate esse processo no Estado de São Paulo, que, mediante orientações da legislação federal, carrega características próprias. Conforme será abordado nessa pesquisa, a necessidade de Municipalização no estado se deu, em partes pelo tamanho da rede estadual de ensino (uma vez que São Paulo é um Estado com grande concentração de alunos matriculados na rede estadual).

Os demais autores orientarão a compreensão acerca da "indução" do processo de Municipalização do Ensino Fundamental a partir das políticas de financiamento mediante a EC 14/96 que altera a constituição e implanta o FUNDEF.

Juntamente com a discussão política, conjuntural e também a histórica, tem-se o processo de análise historiográfica desse processo. Essa será orientada por Bloch (2001). A ação dos agentes envolvidos será embasada por Certeau (2014) na análise cotidiano.

Bloch (2001) orienta esse trabalho no sentido de conduzir a ação do historiador pesquisador na análise das fontes, pois ele infere acerca da necessidade de ela ser transformada em documento, de modo que o seu estudo permita a construção do fato histórico em problemáticas de relevância, pois "a história não é uma relojoaria ou uma marcenaria. É um esforço para conhecer o melhor – uma coisa em movimento (BLOCH, 2001, p. 46)".

Para Certeau (2014), a operação historiográfica do agente histórico emerge do equilíbrio entre a prática e a teoria, pela necessidade de pensar sobre a prática e de se escrever sobre o cotidiano. Refletir sobre a realidade é tarefa a ser desenvolvida mediante alguns questionamentos: Por que isso é assim hoje? Por que se vive assim? Por que os sujeitos são como são? Por que estão inseridos num cotidiano que os oprime e os condiciona? Por que se vive assim?

As possíveis respostas para tais indagações são encontradas nos estudos do cotidiano, ou seja, esse espaço construído por sujeitos ordinários, cujas ações são observáveis no presente, mas que remontam os elementos do passado que não podem ser ignorados, pois, para Certeau (2014) o presente é um composto a partir das heranças recebidas do passado que pode ser alterado no cotidiano pelos homens comuns. Ele acredita nas ações subversivas desses sujeitos ordinários em se tornarem inconformados com o passivo "consumo" imposto e conseguir contornar a ordem dominante de modo a estabelecer, ainda que silenciosamente, suas representações.

Sob esse aspecto, daquilo que na leitura de autor, Giard (2014) coloca como "microrresistências, as quais fundam por sua vez microliberdades" (p.17),

> Sua não credulidade diante da ordem dogmática que as autoridades e instituições querem sempre organizar, sua atenção à liberdade interior dos não conformistas mesmo reduzido ao silêncio, que modificam ou desviam a verdade importa, seu respeito por toda a resistência, ainda que mínima, e por toda forma de mobilidade aberta para essa resistência, tudo isso dá a Certeau a possibilidade de crer firmemente na liberdade gazeteira das práticas (GIARD, 2014, 18).

Definidos o tema, o problema, as fontes e os referenciais teóricos, a metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa, bibliográfica e apoiada pela análise documental de fontes históricas, partindo da noção de Município Pedagógico (MAGALHÃES, 2006), de modo a se construir um caminho para análise e compreensão dos modos como a educação e a escolarização, em particular, passaram a ser objeto de atuação do município em Marília. Conforme o supracitado autor infere

> A construção do município como objecto epistémico não é possível sem uma referência aprofundada à relação com o Estado-Nação, mas não se esgota (ou começa) em tal relacionamento, nem tal relacionamento corresponde a uma linearidade histórica (MAGALHÃES, 2006, p. 609).

Acerca da necessidade de se trabalhar a municipalidade na promoção da educação da população, a presente pesquisa apresentará em sua estrutura os aspectos referentes à Municipalização no Ensino no Brasil e no Estado de São Paulo.

A partir desse ponto, uma vez descrito o panorama político e legal para essa descentralização, far-se-á um estudo de como os municípios são considerados como espaços para promoção de serviços para a população ao longo da história, dentre eles, a educação.

Na sequência, o estudo buscou a compreensão das formas como o município de Marília organizou a oferta do Ensino Fundamental mediante análise das ações dos agentes locais a partir das fontes localizadas nos acervos da Câmara Municipal e da divisão de Atos Oficiais da Prefeitura de Marília/SP.

Sendo assim, essa pesquisa foi organizada da seguinte forma: o primeiro capítulo trata do processo de municipalização do Ensino no Brasil. Nele foi realizado um estudo a respeito do município como unidades administrativas locais e espaços de descentralização do Ensino Fundamental. Dessa forma, o conceito de município foi apresentado desde a Constituição Imperial de 1824 passando por todas as demais, até a CF de 1988.

Em seguida, passa-se a investigar sobre como os Municípios eram considerados como instâncias de oferta de escolarização também desde o Período Imperial (1822-1889) até quando se estabelece os processos de Municipalização a partir da LDBEN de 1996.

A partir dessa legislação, realiza-se um estudo aprofundado sobre os encaminhamentos gerados pela EC (Emenda Constitucional) 14/1996, que faz modificações no texto de 1988 e regulamenta a Lei 9424/96, que institui o FUNDEF, instrumento que induz a municipalização no Brasil e, por consequência, no Estado de São Paulo e seus municípios, incluindo Marília. Além do levantamento histórico e político, faz-se também a análise historiográfica a partir da ação dos agentes envolvidos nesse processo.

O segundo capítulo traz um estudo da Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo, seus aspectos históricos e a conjuntura política e educacional desse que, apesar de ter grande relevância econômica, carrega problemas importantes em sua história educacional. O objetivo é mostrar que, mesmo os dispositivos legais de âmbito federal expressarem a necessidade de se descentralizar para os municípios a oferta e manutenção do Ensino Fundamental pós LDBEN de 1996, o processo no Estado ocorreu de forma distinta a dos demais estados da nação.

São apresentados diversos elementos que mostram que, desde o ano de 1980 já havia intenção por parte dos governadores e dos secretários da educação do estado em promoverem a descentralização do ensino, mas somente com a implementação do FUNDEF é que a municipalização foi “induzida” e, de fato, ocorreu.

No terceiro e no quarto capítulo, o estudo volta-se para o Município de Marília. A partir da compreensão da esfera nacional e estadual, se estabelece a análise do processo de Municipalização do Ensino Fundamental em Marília/SP.

Primeiramente é feita uma apresentação acerca da História da Educação do município com as particularidades de sua rede de ensino e, na sequência, passa-se para o estudo da

Municipalização do Ensino Fundamental. Este parte da análise de documentos, legislação e publicações jornalísticas do período que tem como ponto de partida o ano de 1996, no sentido de traçar o panorama histórico e político. Em seguida, realiza-se uma análise histórica e historiográfica a partir dos “rastros” deixados pelos agentes envolvidos no processo, de modo especial os servidores administrativos, os legisladores e demais agentes políticos.

A esse momento, mediante a busca pelos testemunhos transmitidos pelas fontes, que segundo Bloch (2001, p. 82): “reunir documentos que estima necessários é uma das tarefas mais difíceis do historiador. Essa dificuldade tem marcado todo esse processo de investigação, uma vez que as fontes disponíveis são os documentos administrativos do arquivo da secretaria da administração e as notícias jornalísticas veiculadas na imprensa.

A leitura das fontes disponíveis se deu na intenção de descrever a atenção dada pela municipalidade na promoção e êxito do Ensino Fundamental a partir do arco temporal definido, uma vez que até 1997, essa oferta, cuidado e responsabilidade já era uma realidade encontrada em Marília na Educação Infantil.

Segue-se, a seguir, aos resultados da referida pesquisa!

3 MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL: A DESCENTRALIZAÇÃO DA ESCOLARIZAÇÃO E AS FORMAS PARA PENSAR O MUNICÍPIO PEDAGÓGICO

Município como espaço de oferta da instrução à população. Essa é a introdução da ideia acerca do conceito de Município Pedagógico, abordado por Justino Magalhães (2019) e outros autores. Partindo dele, inicia-se este estudo para buscar pela compreensão de como as unidades administrativas locais, ao longo da História do país, se organizaram de modo a serem consideradas como possibilidades de oferta de educação para o povo.

O que se pretende, portanto, é, com certa cautela e alguma ousadia, alargar o uso do conceito de Município Pedagógico[12], ampliando sua temporalidade para o arco temporal dessa pesquisa (1996-2007). A intenção é promover a compreensão mais ampla do conceito mencionado e articular a análise da Municipalização do Ensino Fundamental no Município de Marília/SP a partir da categoria historiográfica em questão, no sentido de se buscar compreender a implantação desse segmento da Educação Básica nesse município do interior do Estado de São Paulo, a partir de sua identidade do local, sua proximidade geográfica da instância de poder e da vivência da população.

Para dar conta desse entendimento, faz-se necessário estabelecer de onde parte a necessidade de se promover essa Municipalização. Essa compreensão passa por questões legais, políticas, econômicas e financeiras de âmbito nacional que serão abordadas nessa seção.

Assim, transferir a gerência do Ensino Fundamental dos Estados para os Municípios, além de um cumprimento legal, foi um processo marcado por discussões entre alguns segmentos. Isso porque a Municipalização desta etapa da Educação implicaria em um redirecionamento nas políticas educacionais implementadas pela CF – Constituição Federal de 1988 e pela LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/1996).

Consubstanciado a isso, a Municipalização do Ensino Fundamental, do ponto de vista historiográfico, é resultado de um conjunto de práticas sociais que se deram ao longo do tempo e sob a ação de sujeitos envolvidos nesse processo: sejam eles agentes políticos (da esfera federal, estadual e federal), esfera administrativa (ministério e secretarias estaduais e municipais de educação), poder legislativo (regulamentação legal das ações administrativas e educacionais), unidades escolares, gestores, professores e demais presentes nesse processo.

[12] Categoria historiográfica utilizada usualmente nas análises do Século XIX.

Sendo assim, essas práticas sociais podem ser analisadas mediante as ações desenvolvidas por agentes que, a partir de suas interações, deixaram marcas de sua participação nos processos.

A municipalidade atuando na promoção e oferta da instrução da população a partir das políticas públicas para a Municipalização do Ensino Fundamental será estudada, portanto, pela categoria do Município Pedagógico, cunhada por Justino Magalhães e outros autores em diversos textos. Trata-se da forma de analisar como a educação se institucionaliza a partir da localidade e o modo como os sujeitos operam para sua oferta.

> O labor historiográfico sobre os municípios inclui a busca e a reconstituição de testemunhos e de fontes, frequentemente a partir de fragmentos e de indícios. Associado à crítica de fontes releva um outro aspecto, de natureza metódica: construção do sentido histórico (MAGALHÃES, 2019, p. 11).

O autor infere que a história da educação que parte dos municípios, ou seja, das esferas locais, ganha sentido quando confrontada com a história intermunicipal, estadual e federal, em razão das interfaces encontradas e que podem ser oriundas da legislação federal, das ações governamentais de âmbito estadual e das formas como são procedidos os esforços para que a educação seja assegurada aos moradores dos municípios.

> A história dos municípios na educação inclui conjunturas e quadros de desenvolvimento, cujas principais cartografias surgem orientadas em eixo ou irradiando a partir de centros. Tais intermunicipalidades possibilitam a escrita de histórias regionais e locais, e a reinterpretação das histórias nacionais (MAGALHÃES, 2019, p. 11).

Nessa perspectiva de interpretação da história dos municípios na educação, Magalhães (2019, p. 11), propõe três alinhamentos para favorecer a compreensão, ou seja: “municipalismo, integração/centralização nacional, descentralização/ autonomia”. Por municipalismo o autor faz a abordagem acerca do modo como o governo se centra na importância dos municípios ou governos locais na tomada de decisões e na administração de assuntos públicos, e a oferta da educação é um desses. Este conceito promove a descentralização do poder e a autonomia das comunidades locais para que possam tomar decisões que afetam diretamente seus residentes.

O municipalismo se baseia na ideia de que as autoridades locais estão em uma posição privilegiada para compreender as necessidades e desejos de seus cidadãos, que estão mais próximos da vida cotidiana das pessoas. Isso contrasta com as estruturas de governo

centralizadas, onde as decisões são tomadas em nível nacional e não podem refletir adequadamente nas realidades locais. Juntamente com o municipalismo, Magalhães (2019), na compreensão dessa forma de conceber as ações locais, infere sobre a descentralização a busca pela autonomia.

Atrelado a isso, nessa etapa do trabalho onde se pretende analisar o cenário nacional para a Municipalização, traz-se também o francês Michel de Certeau (1925-1986). Historiador erudito, "inteligente e não conformista, ele foi um autor que buscou saciar sua imensa curiosidade através de uma sólida e variada formação, que incluiu filosofia, letras clássicas, história e teologia" (BITTENCOURT, 2012, p. 185).

Na perspectiva da análise da Municipalização do Ensino Fundamental, Certeau e seus pressupostos são trazidos para essa reflexão no sentido de promover o a compreensão da forma como se deu o engajamento dos atores sociais nesse processo, de modo a considerar os diversos agentes que operaram nesse momento histórico.

A vida vivida, comum, ordinária e silenciosa são elementos considerados nos estudos de Michel de Certeau. Para o autor, a participação individual, por meio de práticas dos sujeitos, traça, no tempo e no espaço, ações relevantes e que deixam marcas históricas.

A partir dessas formulações - categoria do Município Pedagógico e da análise cotidiana de Michel de Certeau - buscar-se-á compreender o processo de Municipalização do Ensino Fundamental em Marília/SP. Para tanto serão consideradas: as políticas públicas para a Educação, desde a legislação Federal e a instância federada (MEC- Ministério da Educação e Cultura), dos agentes estaduais (Diretoria de Ensino e unidades escolares regidas por ela), do prefeito e do dirigente municipal (Secretaria Municipal da Educação). Conta-se ainda a Câmara Municipal os membros do legislativo municipal: as ações políticas e os demais sujeitos envolvidos. Ainda serão elencadas as ações dos docentes, sindicatos, comunidade e educandos, a partir dessa análise, como elementos que definem contornos ao contexto social e fazem do espaço elemento de transformação a partir de suas ações. Esse cenário exposto, na ótica de Certeau (2014), compõe o que ele define por cotidiano.

Trata-se do conceito que, para o autor, constrói relevância sobre aquilo que se oferta a cada dia. É tudo o que se cabe em partilha e que exerce pressão, opressão, marcas e denota ações posteriores. "Essas "maneiras de fazer" constituem as mil práticas pelas quais usuários se reapropriam do espaço organizado pelas técnicas da produção sociocultural" (CERTEAU, 2014, p. 41). Aspectos rotineiros que abarcam os acontecimentos diários da vida e que produzem significados nas pessoas e que, a partir desses, produzem hábitos e rituais.

Trivialidades, expressões, conversas e gestos que sucedem dos instantes da vida daqueles sujeitos que habitam o lugar e que coadunam ideias e estabelecem contradições.

Para dar início à compreensão do que está disposto na legislação e, a partir daqui traçar uma análise histórica e historiográfica, a Municipalização como elemento para se pensar o Município Pedagógico precisa ser considerada como estratégia política e administrativa utilizada para caracterizar o processo de transferência das funções do governo federal e estadual para o nível municipal no âmbito educacional.

Anteriormente à Municipalização, o Ensino Fundamental Público no Brasil (que antes da LDBEN de 1996 era denominado de ensino primário) era predominantemente oferecido pelo Distrito Federal e pelos governos estaduais. Os municípios, por sua vez, tinham pouca participação na gestão deste nível de escolarização e atuavam basicamente na etapa pré-escolar (o que equivale à Educação Infantil pós 1996).

Com a reafirmação e aprofundamento da descentralização, esses entes federados passaram a ter maior responsabilidade pela oferta de vagas em creches, pré-escolas e em instituições de Ensino Fundamental (anos iniciais).

O objetivo principal da municipalização foi, segundo Oliveira (1999), a busca por uma gestão mais próxima das comunidades e a promoção da equidade no acesso à educação, visto que os municípios poderiam identificar as necessidades específicas de suas populações e elaborar políticas educacionais adequadas à cada realidade local. Essa ideia pode aproximar-se ao que Magalhães (2019) aponta como formas de descentralização. Além disso, a Municipalização permitiria que os recursos financeiros destinados à educação fossem, em tese, melhor gerenciados, distribuídos e controlados pelos gestores locais.

Essa transferência, na perspectiva do Município Pedagógico de Magalhães (2019) ocorre em razão de uma unidade territorial que, em razão de suas características e composições, expressa uma realidade histórica constituída num local, num território, onde as vivências da população se circunscrevem a partir das ações primeiras e, a educação, portanto, se dá nessa mesma perspectiva, ou seja, na construção de um espaço de cidadania.

Apesar da concretização desse processo se dar a partir da LDBEN, ainda, segundo Oliveira (1999), as discussões sobre essa matéria são anteriores e já eram previstas mesmo em outros movimentos constituintes no país. Sendo assim, é preciso que se considere sua trajetória histórica, os debates políticos e que se analise os diferentes interesses de ordem econômica que permearam esse percurso da educação nacional. O processo será aqui analisado a partir da atuação dos agentes da municipalidade – aqui compreendida pelo conjunto de atores políticos responsáveis pela gestão municipal na elaboração de políticas

públicas e pela concretização delas. Dito de outra forma trata-se do modo pelo qual o município se torna o local privilegiado de concretização da educação segundo Justino Magalhães (2019). Para o autor:

> O conceito de município pedagógico está associado ao de município como local educativo. É para representar, idear, planear, organizar e desenvolver o local educativo que se estrutura, convenciona, reifica e renova o município pedagógico. A iniciativa municipal pesou na adequação territorial, na modernização da rede escolar, na diversidade curricular (MAGALHÃES, 2019, p. 14).

Conforme Oliveira (1999), a descentralização do ensino brasileiro não é recente, mas as discussões foram consideradas em outros momentos políticos do Brasil.

> Elas fizeram-se presentes após o Ato Adicional de 1834, passando por discussões ocorridas na Primeira República, estando presente em relação à questão curricular no Manifesto dos Pioneiros de 1932, nas Constituições Federais quanto ao financiamento, da debatida proposta de Anísio Teixeira (1957), durante a tramitação das Leis nº 4024/61 e nº 5692/71, durante a Constituinte dos anos [19]80, além das discussões ocorridas em diferentes Estados, a partir da redemocratização do país, quando da implementação de políticas de parcerias/convênios com os municípios (OLIVEIRA, 1999, p. 11).

A partir do enunciado proposto anteriormente, pretende-se traçar um panorama histórico do processo de Municipalização do Ensino Fundamental no Brasil, bem como analisar a conjuntura de cada período, visto que o conceito de descentralização passa a impregnar o debate educacional em contraponto ao padrão centralizador do Estado, a despeito desse aspecto estar fortemente presente nas questões econômicas, financeiras e administrativas das políticas públicas (Oliveira, 1999, p. 12).

> Diante da "internacionalização do mercado", da crise econômica, da "década perdida" [1980], da influência das propostas neoliberais, do refluxo dos regimes autoritários, da volta à democracia com governos eleitos pelo povo e pela busca de maior participação, a questão da descentralização do estado entrou na ordem do dia (OLIVEIRA, 1999, p.12).

A motivação da descentralização mais recente é resultante do avanço das políticas neoliberais pelo Brasil que preveem, entre outras medidas, traçar um modelo padrão de educação para os países de economia emergente da América Latina e do Caribe.

> O neoliberalismo, nessa perspectiva, se torna um fenômeno de alcance mundial e, consequentemente, fortalece movimentos de acumulação de

> capital e financiamento, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Estes são considerados circuitos financeiros capazes de administrar o dinheiro sem qualquer influência dos governos nacionais (ALVES, 2014, p. 71)[13].

Oliveira (1999, p. 13) reitera que o interesse da política neoliberal no cenário da descentralização do ensino, e sob a justificativa apresentada a respeito do financiamento da escolarização, apresenta uma "estratégia de modernização dos aparelhos institucionais nacionais, o que inclui como componentes centrais da agenda respectiva, a desburocratização, a privatização e a descentralização".

Sob essa defesa, a proposta de descentralização (que se concretizará por meio da Municipalização) passa a ser implantada nos países latino-americanos sob a influência dessas organizações multilaterais, ou seja, o BM – Banco Mundial, a UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e a Cultura e, ainda, o FMI – Fundo Monetário Internacional. O conjunto de ações desses organismos ocupa o cenário nacional como panaceia para solução das mazelas da educação dessas nações de economia emergente ou subdesenvolvida.

> Nesse sentido, a doutrina neoliberal atinge de maneira bastante efetiva as instituições educacionais do Brasil. Em termos de educação, o neoliberalismo decorre de uma disputa entre os sistemas educacionais e as exigências da nova ordem estabelecida sob o domínio do capital e pela necessidade de democratização do acesso ao conhecimento em todos os níveis (ALVES, 2014, p. 74).

Esse panorama a respeito das justificativas político-ideológicas para a defesa da Municipalização do Ensino Fundamental brasileira deu-se no sentido de abrir a reflexão sobre o conceito de descentralização e as razões que a fizeram emergir no cenário educacional.

Oliveira (1999, p. 16) define que "[...] as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de atuação".

> O Município se encarrega de todo o processo de ensino, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição; o Município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; o Município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construção escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual. Essas possibilidades podem se dar por intermédio de convênios, os

[13] Pesquisa de Mestrado realizada no ano de 2014 pela Universidade Estadual de Londrina, com o título: Educação Utopia e Sonho: contrapontos sobre a Pedagogia Empreendedora.

> quais se tornaram bastante comuns a partir da década de 80, ou, no caso, das redes próprias, por iniciativa do Município, conforme legislação atualmente em vigor (OLIVEIRA, 1999, p. 17).

À medida que se avança na compreensão de que essa descentralização do Ensino Fundamental do poder central se dá por meio da Municipalização e que esse não é um fato recente na história do Brasil, faz-se necessária a compreensão do papel dos municípios como unidades políticas no país. Conforme Magalhães (2019, p. 14), "o local educativo é uma construção historiográfica, com vida própria. Historicamente, os municípios foram alternativos, complemento e subsidiários da oferta escolar central".

No mesmo enfoque, sobre as formas como as localidades se configuram como espaços de construção da identidade educativa de um povo, Magalhães (2019) afirma que as municipalidades têm importante relevância não apenas na esfera local, mas também no âmbito estadual e federal, pois elas projetam, a partir de suas práticas e representações, atividades de ordem social, econômica, cultural e, consequentemente, histórica. Desse modo, para o aspecto pedagógico, tornam-se fundamentais para o desenvolvimento histórico do país. As ações políticas produzidas localmente têm possibilidade de projeção para coesão e melhoria da vida da população de modo geral.

O que se pode identificar, a partir do estudo realizado, a Municipalização do Ensino fundamental no Brasil foi um importante passo para a descentralização e democratização da gestão da Educação Básica.

O destaque do conceito estratégia refere-se à análise realizada a partir de Certeau (2014). Conforme se pretende discutir, a Municipalização parte de prerrogativas legais, ou seja, da Constituição Federal, e que, por consequência, precisa ser levada a cabo.

Tem-se aqui outro ponto que precisa ser destacado nessa pesquisa, juntamente com os escritos propostos acerca do Município Pedagógico (que serão utilizados para analisar um período histórico mais recente ainda que a usualmente fosse utilizado para estudos do século XIX): os conceitos de Certeau (2014) – táticas e estratégias.

Assim, o cotidiano é aquilo que exerce pressão, opressão e poder, mas que também permite ressaltar o que é invisível para a maioria que precisa ser visível ao historiador, ou seja, a capacidade de resistência por meio da criatividade e astúcia. Assim, o homem comum, tido como fraco, pode tornar o centro das relações de força, de modo a buscar condições para ultrapassar a ordem imposta (estratégia), deixar de consumir com passividade e promover resistência como forma de fazer.

Para essa análise do percurso histórico do processo de Municipalização, partindo do cenário nacional, a categoria estratégia de Certeau (2014) será pertinente, uma vez que elas se referem aos espaços tidos como controlados, ações tecnocráticas "que visam criar lugares segundo modelos abstratos" (p.87).

> Chamo de estratégia o cálculo (ou a manipulação) das relações de forças que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder (uma empresa, um exército, uma cidade, uma instituição científica) pode ser isolado. A estratégia postula um lugar suscetível de ser circunscrito como algo próprio a ser a base de onde se podem gerir as relações com uma exterioridade de alvos e ameaças (os clientes ou os concorrentes, os inimigos, o campo em torno da cidade, os objetivos, os objetos da pesquisa etc.) (CERTEAU, 2014, p. 93).

Tal prerrogativa do autor leva a compreensão de que há, por meio da estratégia, a intenção do exercício deliberado do controle, no sentido de condicionar o consumo (de um produto, ideia ou valor). Determinar e universalizar maneiras concretas de execução da ação imposta, numa forma de gestão sob as ações dos sujeitos são, para Certeau (2014) estratégias sociais, as mesmas utilizadas na gestão empresarial, ou seja, "mecanismos de articulação, que condicionam relações de forças e dominação, ao impor certa ordem, a partir daquele lugar, na estrutura social. Dessa forma, as estratégias condicionam a estrutura de dominação nos contextos sociais" (MACHADO, 2017, p. 27).

São estratégias, portanto, determinações que correspondem a um posicionamento acerca das relações de forças empreendidas por um sujeito detentor de algum tipo de poder, pois "[...] postula um lugar capaz de ser circunscrito por um "próprio" e, portanto, capaz de servir de base a uma gestão de suas relações com uma exterioridade distinta" (CERTEAU, 2014, p. 45).

As estratégias estão localizadas no espaço de ação, no sentido de buscar a formalização das práticas, capazes de produzir, mapear e impor regras e formas de conduta, ou seja, lugar de poder (instâncias que regulam as ações dos demais sujeitos) e querer próprios. Por próprio, Certeau (2014, p. 45) considera o "uma vitória do lugar sobre o tempo".

> Seria legítimo definir o poder do saber por essa capacidade de transformar as incertezas da história em espaços legíveis. Mas é mais exato reconhecer essas "estratégias" um tipo específico de saber, aquele que sustenta e determina o poder de conquistar para si um lugar próprio (CERTEAU, 2014, p. 94).

O mesmo autor insiste a reforçar que o padrão da legalidade (normas e leis) tem incidência sobre os usuários em sua ação e sobre o lugar que ocupam, e que esse teria o intuito de manifestar o desejo da disciplina, ordem e poder: rotina, tempo, espaço. Contudo, para ele, a operação dos sujeitos não se limita a essas imposições, mas se converte em ações organizadas. Essas práticas afastam os sujeitos de uma totalidade de respeito às regras, pois para o autor, não se pode cercear sua ação criativa, apesar do peso da lei.

Quando se discorre acerca desse processo histórico e político que marcou a Municipalização do Ensino no Brasil, no Estado de São Paulo e no município de Marília/SP (como pano de fundo ao objeto dessa pesquisa), não apenas as estratégias se compõem como categorias de análise, pois no cotidiano, os agentes comuns, considerados sujeitos ordinários, também imprimem sua ação frente às imposições sofridas. As estratégias ficam claras, uma vez exercidas a partir da posição de poder que parte do Governo Central. Esse fato pode ser considerado a partir da Constituição Federal de 1988 e de todos os demais textos legais que serão estudadas e que levarão a cabo os dispositivos constitucionais para a descentralização do Ensino Fundamental. Resta saber se, na análise mais localizada, dentro das ações municipais em Marília/SP, há algum enfrentamento por parte de algum agente, sejam governantes, legisladores, servidores administrativos, pedagógicos, professores ou mesmo outros órgãos vinculados aos processos educacionais no município.

Busca-se, portanto, pela mobilização do homem comum como um subversivo da realidade e não alguém inerte, passivo e sujeitado a consumir tudo aquilo que tende a discipliná-lo, uniformizá-lo a despeito de um saber coletivo e coletivizado, de um bem comum. Na perspectiva das microrresistências, Certeau (2014, p. 38) reitera que, diferente dessa agenda de conformismo e disciplina, “o cotidiano se inventa de mil maneiras de caça não autorizada”, ou seja, na inversão e subversão realizadas pelos fracos que operam na ânsia de contornar as relações de poder impostas e que, mesmo que silenciosamente, fazem funcionar suas próprias leis e representações.

Compreender a Municipalização, sob essa perspectiva historiográfica demanda, portanto, retomar elementos que coadunaram para com o que se evidencia no cotidiano e pode ser lido mediante os rastros deixados pelos sujeitos que viveram e operaram sobre ele. Sendo assim, entender como as unidades administrativas locais se apresentam ao longo da história ou dos movimentos constitucionais é matéria essencial para a análise das ações que se inscrevem nela. A partir dessa elucidação passa-se a considerar como as esferas educacional e escolar se manifestam nas localidades, a partir das mesmas constituintes até que se chega na CF de 1988 e, posteriormente na LDBEN, na política de financiamento e na pressão que elas

exercem no estado de São Paulo e no município de Marília para a concretização da Municipalização.

3.1. Os Municípios no Brasil: a localidade como espaço de descentralização e autonomia

Abordar a participação dos municípios no campo educacional ao longo da História do Brasil nesse estudo consiste em transitar por esta história respaldada pelo conceito historiográfico de Municipalismo, que, segundo Lange (2014, p. 294)[14], "se constitui como um importante instrumento racionalizador das políticas públicas".

> O município emerge como um complexo hermenêutico representável no plano cartográfico, mensurável, comparável, projectável pelo estatístico, descritível e historiável através de uma narrativa interdisciplinar. O sentido histórico colhe-se nessa narrativa densa que combina municípios e municipalismo e que complementa aquelas perspectivas disciplinares com um olhar diacrónico e integrativo de uma história total (ADÃO; MAGALHÃES, 2014. p. 06).

De acordo com os autores citados, mediante excertos retirados da mesma obra em artigos distintos, os municípios, para a História da Educação, se configuram como peça fundamental na engrenagem política da nação. Em razão disso, passa a ser elemento pensado como fundamental no último texto constitucional e passa a ser pertinente aos historiadores da educação problematizarem os elementos presentes de sua participação no cenário educacional do país.

O município, unidade administrativa local é, geralmente, uma subdivisão de uma província, estado ou país e é espaço de gestão dos assuntos locais, como a prestação de serviços públicos, a manutenção de infraestruturas locais, a coleta de impostos e a regulamentação do uso da terra. São unidades político-administrativas estratégicas que têm sua importância organizativa considerada há algum tempo.

Silva (2019), em sua pesquisa acerca da Municipalização do ensino da Educação Básica, apresenta uma análise da participação dos municípios nas decisões relevantes da história a partir de alguns momentos marcantes da História.

Para o autor,

> [...] o município surgiu da necessidade de resolução de problemas postos pela vida em comunidade, constituindo-se em entidade de cunho superior, que vem intermediar e estabelecer regras para solução de conflitos, em um meio social nascente, deliberando sobre questões relativas ao interesse

[14] In: ADÃO, Áurea; MAGALHÃES, Justino. Os municípios na modernização educativa. 2014.

> comum, dada a necessidade imperiosa de responder às demandas da vida em coletividade (SILVA, 2019, p. 43).

Os municípios geralmente são governados por um prefeito que é eleito pelos cidadãos locais. Ele é o responsável por liderar a administração do município, estabelecer políticas e coordenar a prestação de serviços públicos locais. Podem variar significativamente em tamanho e população, desde pequenos municípios até grandes áreas metropolitanas.

> Nota-se que o papel do município inserido no sistema político brasileiro varia no decorrer do tempo. Mas o que há de comum, sobre ele, em toda história brasileira é o fato de que, independente do o regime político ou as funções do governo local, sempre ocorreu a divisão do território em municípios, em maior ou menor intensidade (SOUZA; CINGOLINI, 2019, p. 43).

Segundo os autores, os municípios desempenham um papel importante na gestão dos assuntos locais, pois proporcionam um nível mais próximo de governo e serviços públicos para os cidadãos. Quando se considera a instrução, ou seja, a educação da população como um serviço público essencial, Magalhães (2019, p. 14) reforça que "os municípios são local educativo, com relevância histórica e pedagógica na modernização escolar [...]". Eles também desempenham um papel vital na promoção do desenvolvimento econômico local e na manutenção da infraestrutura e recursos naturais das proximidades. Em muitos países, o fortalecimento dos governos municipais tem sido prioridade política, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das comunidades locais e promover o crescimento econômico em áreas rurais e urbanas.

3.1.1. O município nas Constituições Federais

Embora o recorte temporal dessa pesquisa tenha como ponto de partida o ano de 1996, com a LDBEN, lei essa que teve sua consequente publicação em razão das disposições da constituinte de 1988, compreender a Municipalização do Ensino Fundamental requer um recuo na história, de modo que se possa localizar a relevância que as instâncias municipais ocuparam ao longo do tempo.

Para esse entendimento, a partir de Silva (2019), a intenção é compreender o modo como os municípios são considerados estrategicamente nas constituintes, partindo da Constituição do Império em 1824, nas Constituições Republicanas de 1891, 1937, 1946, 1967, na Emenda Constitucional de 1969 e, na Constituição de 1988. A partir dela, se parte

para a compreensão dos desdobramentos da descentralização da educação com a consequente Municipalização do Ensino Fundamental.

Silva (2019, p. 45) destaca que, mediante pesquisa realizada, “em quase todas as Constituições (exceto na carta de 1937), os municípios foram definidos como organizações autônomas” Contudo, “somente a CF de 1988 atribuiu autonomia plena aos municípios, elevando-os de fato aos status quo de ente federativo, com prerrogativas invioláveis por qualquer nível mais abrangente de governo” (idem).

A Constituição de 1824, considerada a primeira do Brasil, foi outorgada pelo Imperador Dom Pedro I em 25 de março daquele ano 1824, após a independência do país em relação a Portugal e vigorou até a Proclamação da República em 1889 (BRASIL, 1824). Referente aos municípios foi uma Constituição que não descentralizou o poder, mas “no Brasil Império, a instituição municipal ganhou foro constitucional” (SILVA, 2019, p. 45), o que não assegurou autonomia das províncias, mas a edição de diversas leis que “demonstraram ser o município um simples perímetro administrativo”. Em sua tese, Silva (2019, p. 46), reforça que as prerrogativas contidas na Constituição Imperial foram regulamentadas pela Lei de 1º de outubro de 1828, que “disciplinou a eleição de vereadores e juízes de paz, estabeleceu a respectivas atribuições, eliminou a autonomia municipal e submeteu as Câmaras Municipais política e administrativamente aos Presidentes de Províncias”.

Oliveira (1999) aponta que o Ato Adicional de 1834 constituiu o marco da descentralização do ensino brasileiro, de modo a ampliar os poderes provinciais em detrimento do poder central. Conforme consta no §2º do Art.10, “Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral” (Oliveira, 1999, p. 17).

Essa reação ao que dispunha a constituição (dispositivo do Império), por parte dos demais agentes envolvidos, pode ser tomada para análise a partir da categoria das táticas, de Certeau (2014). Ainda que a legislação se colocasse outorgada, no campo do poder e da força (estratégia), os sujeitos estabelecem relação de confronto, e não de um consumo passivo daquilo que se oferece como condição. A essa vertente, o autor considera a ação do homem comum, ordinário, dotado de fraqueza e alheio à autoridade, contudo, sujeito capaz de inventar ao cotidiano numa posição de resistência à estratégia, sem conformação, numa atitude anônima de abrir o seu próprio caminho, criar e fazer manobras de modo a fazer uso

de suas próprias regras e normas. Ainda que esses homens sejam figuras de autoridade na esfera local, eles reagem no lugar do ordinário, na contramão da ordem.

As táticas são tidas como produto da astúcia que se integram a heterogeneidade social que faz delas ações globalizantes. “Essa perspicácia de saber o tempo certo, de escapar do poder sem deixa-lo, foi a única maneira encontrada pelos mais “fracos” de fazer valer seus interesses e principalmente sobreviver frente à ordem estabelecida pelo “forte”” (BERNARDO; SHIMADA; ICHIKAWA, 2015, p. 58). Em suma, “tática é a arte do fraco” (CERTEAU, 2014, p. 95), mas que promove movimento na relação estabelecida com o forte.

A Constituição Brasileira de 1891 foi a primeira Constituição republicana do país, elaborada após a proclamação da República em 1889. Ela substituiu a Constituição Imperial de 1824 e estabeleceu as bases da organização política do Brasil como uma república federal.

Essa movimentação dos municípios frente ao Governo Federal, no que diz respeito à instrução da população, marca as formas de busca por autonomia. Para Certeau (2014) nesse aspecto, o embate resultante das táticas não reside na conquista definitiva do espaço a ser dominado, mas sim em criar resistência à passividade e ao conformismo dos consumidores outrora submetidos estrategicamente. Por meio dela (a tática), os atores sociais astutos são capazes de usar, à sua maneira, os produtos adquiridos e fazer do consumo um ato de controle próprio, o que faz dela uma grande possibilidade de autoria de transformação do lugar no espaço.

No bojo desse contexto, destaca-se o Manifesto dos Pioneiros (1932), que foi um documento elaborado por um grupo de educadores brasileiros liderados por Fernando de Azevedo (1894-1974), que acreditava que a educação brasileira deveria acompanhar os processos de modernização e urbanização.

Esse é o momento da história nacional que pode, de acordo com o que se propõe nessa tese, ser analisado pelas categorias historiográficas do Michel de Certeau. Os intelectuais que compunham o movimento se colocavam contrariamente à centralização das decisões, sobretudo educacionais, na esfera Federal. No que tange aos municípios, as linhas discutidas pelo movimento ainda seguem com ideias centralizadoras (Sousa, 1999). A questão da descentralização ganha forma bem mais tarde, com a Lei 4024/1961.

A Constituição de 1937 é conhecida como “Constituição Polaca”. Dentre as cartas legais, foi a mais autoritária, pois “era inspirada no modelo fascista e outros modelos

autoritários existentes na Europa" [15]. No seu artigo 2º, por exemplo, está determinado que: "A bandeira, o hino, o escudo e as armas nacionais são de uso obrigatório em todo o País. Não haverá outras bandeiras, hinos, escudos e armas. A lei regulará o uso dos símbolos nacionais" [16]. O que se apresenta enquanto regime político nesse período é uma ditatura imposta por Getúlio Vargas[17] que, juntamente com os dispositivos constitucionais do período, retomam o centralismo federal. Os prefeitos e os governadores passaram a ser indicados pelo presidente da república (BRASIL, 1937).

Após o período autoritário da outorga do documento constitucional de 1937, é promulgada a nova Constituição, em 1946. Depois da queda de Vargas, o municipalismo ganha "corpo nos seus aspectos políticos, administrativos e econômicos" (Silva, 2019, p. 48). Segundo o autor, as constituintes promoveram a equitativa distribuição dos poderes (descentralizaram a administração entre a União, os Estados-membros e os Municípios). Em seu artigo 28, essa autonomia fica prevista:

> Art. 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:
> I- pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;
> II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente:
> a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;
> b) à organização dos serviços públicos locais (BRASIL, 1946).

Conforme citado neste trecho da Lei Federal, a CF de 1946 reintroduziu a eleição de prefeito e vice-prefeito e restabeleceu níveis de autonomia aos Municípios já previstos na CF de 1934, com o poder de instituir impostos e a possibilidade de cobrança de contribuição para a melhoria (BRASIL, 1946).

A CF promulgada em 24 de janeiro de 1967, durante a Ditadura Civil Militar que governou o Brasil de 1964 a 1985 (após o Golpe Militar de 1964) substituiu a Constituição de 1946 e estabeleceu um sistema político altamente centralizado e autoritário que concentrava os poderes nas mãos do presidente da República, que era eleito indiretamente pelos membros do Congresso Nacional. O mandato presidencial foi fixado em cinco anos sem possibilidade de reeleição (BRASIL, 1967).

---

[15] MAIA, M.C. **História do Direito no Brasil - os direitos humanos fundamentais nas constituições brasileiras.** Revista JurisFIB, Bauru/SP, v. III, ano III, p. 287-283, dez, 2012. Disponível em: https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/151/134. Acesso em 27 de fevereiro de 2023.

[16] BRASIL, 1937.

[17] Getúlio Dorneles Vargas, presidente Militar do Brasil pelos períodos de 1930-1945 e 1951-1954.

A Constituição de 1967 também ampliou os poderes do Executivo, pois permitia ao presidente da República nomear governadores e prefeitos, além de intervir nos estados e municípios em caso de "ameaça à segurança nacional". Outra mudança significativa introduzida pela CF 1967 foi a criação do Conselho de Segurança Nacional, órgão composto pelos principais ministros do governo e responsável por assessorar o presidente da República em questões de segurança.

A Constituição de 1988 fortaleceu o sistema federativo brasileiro, “definindo como a união indissociável dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Ela transformou os municípios em entes federativos” (SILVA, 2019, p. 49).

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
> III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
> IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
> V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
> ~~VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;~~
> VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
> VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
> VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
> IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

Também pelos artigos 156 e 158 que, conforme Silva (2019) definiram o poder de tributação direta e vinculou a participação dos Municípios à arrecadação da União e dos Estados.

Ainda conforme o mesmo autor,

> A CF de 1988 introduziu o chamado “federalismo de cooperação” ao estabelecer competências comuns (art.23, CF/88) e concorrentes (art.24, CF/88) entre os entes federados. A opção constitucional de 1988, é a única entre os 28 países do mundo que adotam o federalismo a tornar todos os governos locais em entes federativos (SILVA 2019, p. 49).

Estes “ventos democratizantes que tomaram conta do cenário político brasileiro a partir dos anos de 1980” serviram de impulso à constituinte de 1988, dando origem a um

“sistema menos hierárquico, piramidal e centralizado, com repartição mais horizontal de competências e atribuições legislativas expressas e autônomas entre os entes” (SILVA, 2019, p. 50).

3.1.2. As Políticas de Municipalização para a Educação Básica Brasileira

No intento de compreender o conceito da Municipalização, no que diz respeito às políticas voltadas para a Educação Nacional, a Constituição Federal de 1988 traz a amplitude de sua elaboração, que, mediante seus dispositivos, estabelece as competências e responsabilidades dos municípios quanto à expansão, financiamento e gestão da Educação Básica.

Além de se estabelecer o direcionamento das políticas educacionais aos municípios, no sentido de discorrer acerca do seu processo histórico, faz-se também o exercício de analisar esse processo mediante categorias de análise historiográfica, como o de Município Pedagógico, proposta por Justino Magalhães, central nesta tese, além da colaboração de Michel de Certeau (2014) e também de Marc Bloch (2001).

Conforme é sabido, o objeto de estudo dessa pesquisa é a ação da esfera local na Municipalização do Ensino Fundamental, numa análise histórica que abarca, sobretudo, aspectos sociais, culturais e políticos, numa leitura das formas como as instâncias locais, uma vez cumpridas as disposições legais, tratam a escolarização dos munícipes.

A composição dessa análise se respalda na consciência da necessidade de se estabelecer a leitura sobre o objeto de análise por parte de quem o realiza (o pesquisador, o historiador), de modo a considerar o momento, os elementos e as características próprias. Para Bloch (2001, p. 60), “nunca se explica plenamente um fenômeno fora do estudo do seu momento. Isso é verdade para todas as etapas da evolução. Tanto daquelas em que vivemos como das outras”. Assim, apesar da intenção ser compreender o tratamento que o município de Marília empreende à educação dos seus agentes, faz-se necessário, pela categoria do Município Pedagógico, compreender como as municipalidades, ao longo da história, foram consideradas como lugar de oferta do Ensino Fundamental.

> A categoria propõe discussão sobre a história do papel municipal como protagonista relativamente autônomo na decisão e na promoção dos processos educativos e culturais dos cidadãos, bem como o estudo de sistemas de ensino locais (HONORATO *et al.*, 2019, p. 153).

Partindo desse pressuposto, o que se realizará nesse tópico é a compreensão das formas como os municípios foram tidos como espaços promotores da escolarização ao longo da história, até que se chega à CF de 1988, documento que impulsiona a transferência das responsabilidades educacionais para as localidades.

Sob essa necessidade, a Constituição Federal dispõe que:

> 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 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; Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.
> § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.
> § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.
> § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (BRASIL, 1988).

Anteriormente, nesse texto, foram apresentados elementos onde a participação dos municípios na história do país foi sendo percebida e expandida. A intenção agora é, a partir dos mesmos períodos históricos, revelar como a educação é considerada dentro das unidades federativas locais e, portanto, apresentar da Municipalização da educação, a partir de todos os momentos históricos já mencionados até aqui.

3.1.3. A Educação e os Municípios

Conforme já anunciado no início desse capítulo, a proposta desse estudo é alargar as formas de uso da categoria Município Pedagógico (Magalhães, 2019) em sua temporalidade, para o recorte de 1996 a 2007.

O entendimento que desponta desse conceito, especificamente para esta pesquisa, na temporalidade expressa é que, o Município Pedagógico se configura, como categoria historiográfica, todas as vezes que um local educativo surge como uma intencionalidade. Essa denota um potencial de desenvolvimento de uma determinada população mediante as práticas para a oferta da educação e, portanto, se concretiza com a criação das redes de ensino, conforme será analisado no município de Marília.

Essas redes se organizam mediante os meios próprios e essa organização se dá pela criação dos orçamentos e legislações para a instalação de unidades escolares para oferecer escolarização aos munícipes.

A ação dos agentes envolvidos nessas representações que emergem a partir dos locais de oferta de instrução das populações emerge a categoria historiográfica do Município Pedagógico e, de acordo com o que se analisará nesse estudo, é perfeitamente pertinente para o período estudado: 1996-2007.

Isso porque, "não há Estado sem municipalidades. [...] Não se pode imaginar a existência de uma nação, existência de um povo constituído, existência do Estado, sem vida municipal" (HONORATO *et al*., 2019, p. 153). E, nesse contexto, Sousa (1999), corrobora ao entendimento de que as discussões sobre a necessidade de se descentralizar o ensino não são recentes (permitindo o recuo no tempo para se alcançar o epicentro da demanda) e datam do Período Imperial (1822 -1889), tendo sua materialização no Ato Adicional de 1834 que "que remetia às Províncias a responsabilidade pela oferta do Ensino Fundamental e secundário" (p. 53). No mesmo contexto, Oliveira (1999, p. 11) aborda que:

> [...] após o Ato Adicional de 1834, passando por discussões ocorridas na Primeira República, estando presente em relação à questão curricular no Manifesto dos Pioneiros de 1932, nas Constituições Federais quanto ao financiamento, na debatida proposta de Anísio Teixeira (1957), durante a tramitação das Leis N. 4.024/61 e N. 5.692/71, durante a Constituinte dos anos 80, além das discussões ocorridas em diferentes Estados, a partir da redemocratização do país, quando da implementação de políticas de parcerias/convênios com os municípios (OLIVEIRA 1999, p. 11).

Conforme inciso 2º do artigo 10º desse Ato, às províncias foram delegadas a incumbência de "legislar sobre a instrução pública e os estabelecimentos próprios a promovê-la" (p. 17).

Castanha (2006), no mesmo cenário que Oliveira (1999), defende que o referido Ato Adicional representou uma forma de buscar definição na instrução pública elementar e dava, a cada província da época, condições de gerir sua autonomia para organizar o ensino a seu modo, pois, na narrativa do autor, a educação era "inorganizada, anárquica, incessantemente desagregada" (CASTANHA, 2006, p. 171).

Para além das ações políticas de ordem pública, o assunto também pode ser identificado em movimentações da sociedade civil, por meio de educadores e figuras que deram origem ao Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932).

Tal Manifesto levantou a bandeira da descentralização, pois tecia crítica à alta dependência dos estados e municípios do poder central e, com isso, a Municipalização do ensino passou a ser tematizada no Brasil, conforme anuncia Oliveira (1999) a partir dos anos de 1950, com a participação de Anísio Teixeira (1900-1971).

A essa articulação dos educadores decorrente do manifesto, destaca-se a atuação de Anísio Teixeira (1900-1971), que "em 1957, no Congresso Nacional de Municipalidades, propôs e defendeu a adoção de políticas públicas de municipalização" (SILVA, 2019, p.53), a partir dos Conselhos de Educação Municipais, Estaduais e Federal como forma de democratização e organização do ensino nacional. Nesse evento, o teórico apresentou uma tese intitulada A Municipalização do Ensino Primário[18], onde apresenta a defesa dessa descentralização do ensino a partir da indicação de uma organização e distribuição técnico-pedagógicas entre os municípios, Estados e União e salienta ainda os aspectos da expansão educacional brasileira para justificar a proposta.

> [...] a) a municipalização abrangeria apenas o antigo ensino primário (na época, o ensino pré-primário era algo muito distante e irrealizável). Com relação ao ensino primário, o município teria as atribuições de organização, administração e execução. Apenas a supervisão ficaria a cargo do Estado; b) o desempenho das atribuições municipais de educação ficaria a cargo de um Conselho de Educação. Na ordenação do ensino municipal, o Conselho local atenderia às normas de uma lei orgânica do ensino elaborada por um Conselho Estadual de Educação em consonância com as diretrizes e bases da educação nacional, interpretadas por um Conselho Federal de Educação; c) ao Conselho Municipal de Educação caberia a determinação do custo do aluno nas escolas do município e a fixação da cota municipal de contribuição possível para fazer face a esse custo. A complementação desses recursos seria feita pela transferência ao município de uma cota estadual e de uma cota federal. Para administração desses recursos haveria, em cada esfera, os respectivos fundos de educação [...] (SILVA, 2019, p. 54).

Sobre esses pontos abordados, Anísio Teixeira, antes mesmo de a Municipalização ser uma realidade, apontava elementos para serem analisados e que justificavam tal proposta: a aproximação da modalidade que hoje representa o Ensino Fundamental da população (que até então era uma realidade distante) o que culminaria com a democratização do acesso à escola; a regulamentação e normalização da nova proposta de ensino local por meio dos

[18] TEIXEIRA, A. **A Municipalização do Ensino Primário.** Rio de Janeiro, 1957. Disponível em:< http://arquivohistorico.inep.gov.br/uploads/r/instituto-nacional-de-estudos-e-pesquisas-educacionais-anisio-teixeira-t-2/1/0/6/1064ea1e9ca999c9537468602f39d1ac275cce3cef7e4b2a76bb1d8f16d7390b/EDUCADORES_m38p1_Tese_MunicipalizacaoEnsinoPrimario_AnisioTeixeira_CongressoNacionalMunicipalidades1957.PDF>. Acesso em 02/03/2023.

conselhos estaduais e federais; o financiamento e responsabilidade fiscal sobre o ensino, por meio de cotas e fundos das esferas administrativas acima do poder municipal; e, ainda, reflete sobre aspectos pedagógicos, sociais e curriculares que fariam do Ensino Fundamental mais próximo dos saberes locais aos usuários aos quais ele seria destinado.

Esse posicionamento fez de Anísio Teixeira o precursor do uso do termo Municipalização no Brasil "e o primeiro a apresentar proposta de reordenamento das responsabilidades municipais, estaduais e federal com vistas ao fortalecimento do ensino primário" (SILVA, 2019, p. 54). Mesmo com esse embate a respeito da pauta da descentralização do ensino como garantia da sua expansão ao território, foi apenas mais tarde que algo concreto pode ser verificado, pois a legislação federal do período manteve o controle do ensino à União.

Essas discussões resultaram na criação da Lei 4024/1961, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. De acordo com Oliveira (1999, p. 23), o projeto que culminou com essa legislação, "[...] teve a descentralização do ensino como um de seus princípios, abrangeu todos os graus do ensino, criou equivalência entre os diferentes ramos do ensino médio e reafirmou a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino público".

O autor salienta que, ainda que o dilema centralização/descentralização tenha composto o debate político até a década de 1950, o tema saiu do centro das discussões até a aprovação da LDBEN de 1961, que determinou a incumbência dos municípios no que diz respeito ao ensino. Assim:

> Coube aos municípios, de acordo com a LDB, a chamada anual da população com 07 anos para a matrícula na escola primária (Art. 29). Os Estados, o Distrito Federal e os Territórios ficaram encarregados do "levantamento anual do registro da criança em idade escolar" e igualmente, do "incentivo e fiscalização da frequência às aulas" (OLIVEIRA, 1999, p. 23).

O que se verifica a partir dessa explanação foi o compartilhamento entre os entes federados das responsabilidades acerca do ensino: atribuir aos municípios algumas incumbências referentes à escolarização das crianças com idade de acesso ao ensino primário.

Magalhães (2014), com a categoria do Município Pedagógico, auxilia na reflexão acerca da necessidade da transferência da gerência do Ensino Fundamental às municipalidades, visto que, sua perspectiva de análise reitera que é necessário que a história da localidade seja considerada quando da oferta do ensino, uma vez que a tal categoria historiográfica se dá na dinâmica do território, no tempo e naquele espaço específico de poder.

Nessa interpretação acerca da busca pela aproximação da educação à localidade se justifica pelo fato de os municípios serem capazes de "influir na educação a partir dos elementos e ideários locais, isso ao desenvolverem iniciativas complementares às ofertas de ensino de outras instâncias administrativas estaduais e nacionais (HONORATO *et al*. 2014, p.153).

Ainda que essas características locais pudessem ser defendidas, a legislação vigente segue apontando para esta partilha, pois "a União não abre mão de seus poderes políticos e econômicos, e sem autonomia política e econômica, os municípios não têm como gerar recursos para a manutenção do sistema educacional" (SOUSA, 1999, p. 18).

Os avanços da lei 4024/61 se deram no sentido de criar os sistemas estaduais de educação, e após esse período, em 1967, é promulgada a nova Constituição que integra os Atos Complementares e Institucionais baixados após o golpe de 1964. Em razão do contexto autoritário, da centralização e do controle da federação, a autonomia dos municípios passa a ser diminuída consideravelmente em todos os aspectos, e esses elementos desfavorecem a possibilidade de se concretizar o municipalismo.

No que diz respeito à educação, de acordo com Oliveira (1999, p.25), o novo documento legal manteve os mesmo pontos da CF anterior (1946), mas "estende, porém a gratuidade e a obrigatoriedade da educação dos 07 aos 14 anos e não fazendo referência aos mínimos orçamentários para a educação", fato que inviabiliza aos municípios qualquer atuação concreta na escolarização da população local. A oferta da educação à população implicada que aos municípios ficaria apenas no campo do Capital Cultural, mas sem financiamento para dar espoco orçamentário para a organização das redes de ensino.

Nesse embate entre o que as esferas de poder determinam e as possibilidades conferidas aos municípios, Certeau (2014) pode colaborar com a análise, onde a força do poder direciona ações que têm impacto efetivo em quem não tem alcance nele. Mesmo com todas as discussões que antecederam o momento político da Constituição Federal de 1967 no sentido de se apresentar diversas razões positivas à descentralização do controle educacional, essa se inviabiliza mediante a força deliberada, do ponto de vista da estratégia.

Assim, esse foi um período da história do país, que não só no segmento da educação, procurou minar com a ação dos sujeitos subordinados à sua autoridade, apesar da astúcia. Sabe-se, contudo, que diversos agentes civis foram perseguidos durante esse regime, quando tentaram manifestar opiniões contrárias ao que rezava os poderosos.

> Apesar das medidas tomadas para reprimi-lo ou para escondê-lo, o "trabalho sucata" (ou seus equivalentes) se infiltra e ganha terreno. Mas ele mesmo é

> somente um caso particular entre todas as práticas que introduzem jeitos de artistas e competições de cúmplices no sistema da reprodução e da divisão em compartimentos pelo trabalho e pelo lazer. Corre, corre o furão: mil maneiras de "fazer com" (CERTEAU, 2014, p. 86).

A esse respeito, compreende-se que as ações fundam a cultura popular, uma espécie de resistência moral, exercida e absorvida por microações do sujeito (aqueles que se manifestam contrários à imposição da força). Certeau (2014) insiste a reforçar que o padrão da legalidade (normas e leis) tem incidência sobre os usuários em sua ação e sobre o lugar que ocupam, e que esse teria o intuito de manifestar o desejo da disciplina, ordem e poder: rotina, tempo, espaço.

Contudo, para ele, a operação dos sujeitos não se limita a essas imposições, mas se converte em ações organizadas. Essas práticas afastam os sujeitos de uma totalidade de respeito às regras, pois para o autor, não se pode cercear sua ação criativa, apesar do peso da lei e do sistema autoritário vigente.

Certeau (2014) define essa forma de ação como "bricolagem", ou seja, todas as ações desempenhadas por sujeitos comuns, desprovidos de racionalidade técnica, mas que são capazes de articular seus fragmentos com criatividade e relevância na sua produção final, ou seja, descobrir inúmeras metamorfoses na lei.

> Quanto maior um poder, tanto menos pode permitir-se mobilizar uma parte de seus meios para produzir efeitos de astúcia: é com efeito perigoso usar efetivos consideráveis para aparências, enquanto esse gênero de "demonstrações" é geralmente inútil e a "seriedade da amarga necessidade torna a ação direta tão urgente que não deixa lugar a esse jogo". [...] a astúcia é possível ao fraco e muitas vezes apenas ela, como "último recurso". Quanto mais fracas as forças submetidas à direção estratégica, tanto mais esta estará sujeita à astúcia. Traduzindo: tanto mais se torna tática (CERTEAU, 2014, p.95).

Nessa seara anunciada pelo autor francês, muitas manifestações contrárias ao regime eram vivenciadas, e no campo educacional havia repressão aos movimentos estudantis e também dos que partiam por parte do professorado. "Nesse contexto repressivo, sem maiores debates, sem discussões nos meios acadêmicos e políticos, foi promulgada a Lei nº 5692/71, fixando as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus" (OLIVEIRA, 1999, p. 25). Isso revela que, a "arte do fraco" mediada pelas táticas, ainda que convencida pela necessidade do embate segue vencida pelo poder estratégico. O que se tem como certa é a necessidade de se descentralizar o ensino e a História segue nessa busca.

Dentre as mudanças previstas na nova legislação da educação está a expansão da obrigatoriedade do ensino de quatro para oito anos, correspondente ao ensino de 1º grau e dava ao 2º grau o caráter profissionalizante (nomenclaturas alteradas para Ensino Fundamental e Médio com a nova LDBEN). "Art. 20. O ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos, cabendo aos Municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada para matrícula (BRASIL, 1971).

No Art. 58 da referida LDBEN, fica estabelecido, mediante o que dispõe o Art. 15 da Constituição em vigor, as responsabilidades dos Estados e dos seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino, anunciando assim um possível movimento à descentralização. No parágrafo único desse artigo, fica determinado que:

> As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais (BRASIL, 1971).

Nessa mesma análise, Silva (2019) aponta os parâmetros da descentralização na legislação de 1971. Recorre ao Art. 71 que prevê "a possibilidade de os Conselhos Estaduais de Educação delegarem atribuições aos Conselhos Municipais quando houvesse condições para tal" (SILVA, 2019, p.55). Apesar desses elementos previstos na letra da lei, o que ocorreu de fato durante esse período político do país foi o oposto, visto que a União não abriu mão de seus controles ao ensino brasileiro.

> [...] do ponto de vista curricular, assegurou-se pela determinação do núcleo comum e dos mínimos profissionalizantes; do ponto de vista do financiamento, a questão já estava equacionada pelo FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação[19]; e do ponto de vista administrativo, a grande maioria das matrículas estava a cargo das redes estaduais, havendo ainda, historicamente, a participação dos Municípios na oferta de vagas (OLIVEIRA, 1999, p. 26).

A partir desse período, no final da década de 1970 e início dos anos de 1980, ainda que de forma gradual, o apelo para a abertura democrática passou a compor o cenário nacional: governos de oposição ao regime foram vitoriosos nas eleições de 1982. Tancredo Neves é eleito indiretamente ao cargo de Presidente em 1985, além dos movimentos de

[19] Criado pela Lei nº 5537 de 21 de novembro de 1968, completado pelo Decreto-lei nº 872, de 15 de setembro de 1969.

oposição terem sido fomentados pelos segmentos da sociedade e ainda a vitória dos oposicionistas nas Eleições Gerais em 1986 “e a convocação da Constituinte foram os principais fatos políticos que demonstraram o caminhar para a redemocratização” (OLIVEIRA, 1999, p. 26).

Esse período é marcado pela efervescência da sociedade em busca da consolidação do regime democrático, que passara a ser instituído na antítese do que se vivenciava enquanto modelo político. O regime militar, que dava alternâncias a presidentes indicados pelos pares, seria substituído por um governante eleito por eleições diretas. Essa é uma conquista proveniente das mobilizações dos segmentos sociais pela democratização do país. Do ponto de vista da estratégia, segundo Certeau (2014), o controle desmedido se colocava nas mãos do Governo, Na outra medida estavam organizados os agentes políticos, estudantes, artistas, e outros, de modo a oferecer esforço contrário: a tática.

> Chamo de tática a ação calculada que é determinada pela ausência do próprio. Então, nenhuma delimitação de fora lhe fornece a condição de autonomia. A tática não tem por lugar senão o do outro. E por isso deve jogar com o terreno que lhe é imposto tal como o organiza a lei de uma força estranha (CERTEAU, 2014, p. 94).

Enquanto as estratégias são oriundas do empreendimento de um esforço do sujeito para circunscrever um campo de ação do sujeito (nessa análise tem-se o governo militar e o controle centralizador sobre as formas de se organizar a educação), que o autor denomina de próprio, que seja capaz de “produzir, mapear, impor” a partir dessa operação, as táticas são “ações desviacionistas, que geram efeitos imprevisíveis e [...] originam diferentes maneiras de fazer" (PEREIRA; SARTI. 2010, p. 198).

Ainda sob essa perspectiva, enquanto agente historiográfico, refletir sobre esse movimento dos atores no meio social permite compreender que, para Certeau (2014), o que interessa ao historiador do cotidiano é o invisível, os combates silenciosos do homem comum contra o poder coercitivo que, a priori, favorece apenas aos fortes. Contudo, não o cotidiano rotineiro e regular, mas as disputas, combates, as vozes entranhadas às práticas e rupturas frente às demandas estratégicas. Pois, as táticas sociais, mediante o parecer do autor, são elementos ativos no cotidiano, intangíveis, porém dinâmicos.

> Ela não tem, portanto, a possibilidade de dar a si mesma um projeto global nem de totalizar o adversário num espaço distinto, visível e objetivável. Ela opera golpe a golpe, lance por lance. Aproveita as “ocasiões” e delas depende, sem base para estocar benefícios, aumentar a propriedade e prever

> saídas. O que ela ganha não se conserva. Este não lugar lhe permite sem dúvida uma mobilidade, mas numa docilidade aos azares do tempo, para captar no voo as possibilidades oferecidas por um instante. Tem que utilizar, vigilante, as falhas que as conjunturas particulares vão abrindo vigilância do poder proprietário. Aí vai caçar. Cria ali surpresas. Consegue estar onde ninguém espera. É astúcia (CERTEAU, 2014, p. 95).

Esse novo período, portanto, é resultado dessa ação incansável pela mudança no cenário que tem consequências para a organização da vida social a partir da mudança (em tese) verificada. Como consequência disso, compõem-se novas formas de se pensar o cotidiano, sua organização e as formas de ação e relação dos sujeitos que o forma. Contudo, a sinergia desse mesmo cotidiano provoca movimento em todas as esferas, estratégicas e táticas, e esses fatores poderão ser verificados a partir da consolidação das políticas nacionais que levam a Municipalização à concretização.

3.1.4. As políticas de Municipalização no Brasil a partir de 1988

Chega-se ao período da história do país quando a política descentralizadora vislumbrada em outras épocas está próxima de se concretizar. Como resultado da ação de diversos atores sociais, a História é escrita e sua leitura e reescrita implicam no olhar aprimorado sobre como os que fatos ocorrem ao longo do tempo e no lugar.

> Há muito a historiografia vem considerando que as realidades criadas pelas experiências da atividade humana não podem ser somente analisadas a partir de seus aspectos globalizantes, mas, também, dentro das suas particularidades e singularidades, que se manifestam principalmente e de forma riquíssima no nível local (CARVALHO, 2007, p, 52).

Esse entendimento permite refletir que o debate promovido em torno do tema descentralização e da consequente Municipalização do Ensino, mediante o exposto até agora, transcende a contemporaneidade, mas é algo que permeou a História da Educação do Brasil há tempos.

> Desde o século XVIII que a educação, em sentido amplo (incluindo bons costumes, comportamentos e atitudes cívicas) e no plano instrumental de comunicação (através da leitura e da escrituração), fazia parte da institucionalidade municipal. Variando com os regimes políticos e os quadros administrativos, variou também o grau de soberania e de consecução. A criação de escolas e a organização da escrituração escolar (recenseamento a exames ou certificação) também envolveram a iniciativa municipal (MAGALHÃES, 2019, p. 12).

O município como espaço de oferta de educação para o povo, a partir do movimento constituinte, pode ser compreendido desde então. Contudo, a partir desse momento, o intento será estabelecer reflexões sobre o processo de Municipalização do Ensino Fundamental a partir da Constituição de 1988, período que determinou os processos de descentralização que dá sentido ao que se observa atualmente e, de modo a retomar a proposta primeira dessa pesquisa, de buscar alargar a forma de utilizar a categoria do Município Pedagógico para a temporalidade de 1996 a 2007.

Assim, a análise da temática da Municipalização, sob a ótica da categoria do Município Pedagógico, precisa transcender o contexto estritamente educacional, mas transitar pelo panorama político, histórico e ideológico, ou seja, "uma análise das relações do Estado, governo e poder público" (SOUSA, 1999, p. 19).

A Municipalização do Ensino Fundamental é uma das políticas públicas da educação brasileira tendo na Constituição de 1988 o marco de sua operacionalização. "A partir dela, diversas leis, decretos e demais marcos regulatórios foram aprovados e promulgados com o propósito de atribuir competências aos municípios e alocar orçamentos" (SILVA, 2019, p. 56).

Oliveira (1999) infere, sob esse aspecto, que a transparência do financiamento da educação passa a compor diversos questionamentos. Segundo ele,

> "[...] no ano de 1983 foi aprovada a "Emenda Calmon", pela qual os mínimos orçamentários para a educação foram alterados, cabendo à União a aplicação de pelo menos 13% e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, 25% da receita de impostos e transferências" (OLIVEIRA, 1999, p.27).

A referida emenda foi efetivamente aplicada no ano de 1986, após sua regulamentação no ano de 1985. No mesmo ano da aplicação da Emenda Calmon, foi criada a UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação[20].

> Como entidade nacional reunindo dirigentes municipais de educação das diversas regiões do Brasil, a UNDIME teve seu registro de nascimento em outubro de 1986, quando realizou, no Colégio Militar de Brasília, o seu primeiro fórum nacional (AZEVEDO, 2001, p. 142).

A partir da criação dessa entidade, aumentaram as pressões por parte dos dirigentes a respeito de se aumentar a participação dos Municípios nas questões educacionais, "exigindo

[20] AZEVEDO, N.P. DE. A UNDIME e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados,** v. 15, n. 42, p. 141-152, maio 2001.

maior descentralização, sendo que muitos de seus representantes advogam a municipalização do ensino" (OLIVEIRA, 1999, p. 27).

Pinheiro (2001)[21], em sua dissertação de mestrado, ainda que o cenário de sua pesquisa seja o Estado do Paraná, expressa algumas preocupações da UNDIME para a Municipalização no Estado, em razão das disposições que partiam da Esfera Federal. De acordo com o autor, em 1986, ocorreu o "I Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, realizado nos dias 8, 9 e 10 de outubro de 1886 e contou, em sua abertura, com a presença do Ministro da Educação, Jorge Bornhausen" (p. 54).

No evento, a proposta era dar solução à seguinte problemática: "Educação Municipal e Constituinte, Municipalização do Ensino: para quem, como e quando"?"(idem)". Após a realização, é publicado o documento "Conclusões e Propostas do I Fórum Nacional de Dirigentes Municipais de Educação" que traz as seguintes proposituras:

> - Não pode haver Municipalização de ensino sem uma reforma tributária ampla, urgente e definitiva;
> - A descentralização e desconcentração dos recursos são fundamentais para a política nacional de educação;
> - São necessárias a vinculação e articulação de todas as esferas administrativas com definição de atribuições e competência para uma efetiva municipalização;
> - A União deverá prever recursos em caráter transitório até que a nova Constituição regulamente a municipalização;
> - Deve ser estimulada a assessoria técnica aos municípios de maior porte com os de menor porte;
> - É necessária a reestruturação dos órgãos municipais de educação bem como a criação de Conselhos Municipais de Educação contendo representantes de todos os segmentos organizados da comunidade escolar (PINHEIRO, 2001, p. 56).

Essa pressão por parte dos dirigentes municipais de educação marca, de certa forma, certa insubordinação aos padrões definidos para a escolarização e demanda resistência aos modelos determinados pelo poder central, fato que pode fomentar a tese do municipalismo.

Dentre outras movimentações consideradas como ações ordinárias que altera o cotidiano, os primeiros anos da década de 1980 são marcados por momentos de participação de segmentos sociais que colocam a educação e sua oferta no bojo das discussões, nesse caso, pela UNDIME. Elas podem ser consideradas como ações ordinárias, que, para Certeau (2014), denota as formas como o cotidiano se molda: a partir da criatividade dos homens

[21] PINHEIRO, J. V. **A UNDIME e a Municipalização do Ensino com ênfase ao Estado do Paraná, 1986-2000**, Uberlândia – MG: 2001 (Dissertação de Mestrado).

comuns, que numa análise simplista pode ser considerada esvaziada de sentido, mas que o autor coloca esse fazer num espaço de resistência ao conformismo e ao poder instituído a partir das estratégias.

Essa atividade, comum, porém humana, fruto da razão e da significação do sujeito no espaço, pode ser, na leitura do teórico, a forma de compreender a produção da cultura, pois ele "propõe bases para uma compreensão das organizações subjetivas dentro da configuração cultural instituída pela sociedade de consumo, partindo do princípio de uma situação de controle não paralisa necessariamente a criatividade humana (BITTENCOURT, 2012, p. 187).

> Habitar, circular, falar, ler, ir às compras ou cozinhar, todas essas atividades parecem corresponder às características das astúcias e das surpresas táticas: gestos hábeis do "fraco" na ordem estabelecida pelo "forte", até de dar golpes no campo do outro, na astúcia de caçadores, mobilidades nas manobras, operações polimórficas, achados alegres, poéticos e bélicos (CERTEAU, 2014, p. 98).

Para o autor e também segundo Duran (2007), a ação humana dos sujeitos, a partir de suas operações cotidianas compõem são do tipo táticas e ele as considera como cultura ou como forma de sua produção, pois para ele, " para que haja cultura, não basta ser autor das práticas sociais; é preciso que essas práticas sociais tenham significado para aquele que as realiza" (DURAN, 2007, p. 120).

Isso faz da cultura, algo que vai além da pluralidade (na quantidade que se apresenta), mas se reside na multiplicidade (pois está presente em todos os segmentos sociais) a partir das experiências vividas e produzidas na cotidianidade. E, nesse momento da História da Educação em questão, muitas mudanças a partir dessas mobilizações serão provocadas.

3.2. A Constituição de 1988 e as políticas para o Municipalismo

A Constituição de 1988 ampliou a autonomia dos Municípios, "elevando-os, pela primeira vez, à condição de entes federados dotados de autonomia política" (SILVA, 2019, p. 57).

Ao tema da Municipalização, a CF de 1988 traz, em seu Art. 211 que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino" (BRASIL, 1988). Na sequência do mesmo artigo consta que os Municípios deveriam atuar, prioritariamente, na oferta do Ensino Fundamental e pré-escolar.

Já os Estados e o Distrito Federal ficariam responsáveis por oferecerem, além do Ensino Fundamental (segunda etapa) e o Ensino Médio (Art. 211, §3º).

Ainda, na análise da CF de 1988 (§4º, Art. 211), "Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório". Para assegurar a viabilidade dessa intencionalidade da União para oficializar os dispositivos da Municipalização, o Art. 212 trata das formas previstas para o seu financiamento.

> A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Refletir sobre as formas como a nação se organiza para a promoção desses processos pode ser auxiliado por Michel de Certeau (2014), no que diz respeito à mobilização, organização e promoção de mudanças no cenário social. Portanto, a ação dos agentes envolvidos em uma determinada causa corrobora à análise quando diz que o agente ordinário se configura não apenas como elemento capaz de modificar as relações estabelecidas, mas também como produtor de cultura, ou seja, de mudanças nos padrões de vida que terão repercussão na vida dos sujeitos ao logo do tempo. Ele sai da posição de consumo estratégico (reduzido à passividade), opera sob suas maneiras de ação e reação a partir da cultura popular e esta é constituída mediante táticas: astuta, resistente, diversa, plural e múltipla. Esse olhar do autor para o "fraco" pretende captar o outro, ou seja, o sujeito invisível nas operações estratégicas, mas que tem voz a partir de sua interpretação das ações cotidianas, ou seja, perceber o outro, problematizar o lugar do outro e a sua produção no lugar que ocupa nas relações que estabelece.

> Certeau defendia a luta pelo rompimento das barreiras, pelo reconhecimento da cultura no plural. Com fundamento na ideologia de que todos os que quisessem ou necessitassem deveriam ter acesso a condições de estudo, todos deveriam. Somente assim haveria uma luta justa com o posicionamento elitista do saber (MIRANDA; PEREIRA, 2021, p. 61).

O cotidiano e seus sujeitos constituem-se de uma infinidade dentro de si. A cultura, a partir desse entendimento, é o elemento central do cotidiano, no centro da análise do autor. Mas, que tipo de cultura? Aquela que pulsa a partir de um olhar que redefine o que é cultura

fora do que é restrito aos grandes feitos e aos grandes artistas, mas que interroga e problematiza as práticas culturais, plurais e múltiplas, que ocorrem por todos os lugares e cotidianos, espalhadas pela sociedade: todos os grupos sociais produzem cultura como também consomem elementos culturais produzidos por outros sujeitos.

É nesse engendramento de ações que se organiza o documento Constitucional de 1988 a partir do regime de colaboração previsto no Art. 211 e a proposta da universalização do ensino público obrigatório, com a obrigatoriedade também de sua implementação, inclusive, no que se destina à Municipalização. Várias políticas que estimularam essa descentralização da Educação Básica surgiram à época e deram origem aos seguintes movimentos políticos para o seu alcance: Emenda Constitucional (EC) 14 de 1996, FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), Lei 9394/96, LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), EC 53/2006 – FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica. Essas são as políticas indutoras à municipalização básica no período da Constituição Federal de 1988 que interessam a essa pesquisa em razão do seu recorte temporal (1996-2007).

3.2.1. Contexto Histórico e Político da LDBEN 9394/96

Para Bloch (2001, p. 105), “um grande acontecimento pode ser comparado a uma grande explosão”. É o caso da LDBEN de 1996 e seus desdobramentos para o processo de Municipalização do Ensino Fundamental, com reflexos em todos os estados brasileiros.

> Fundada no primado de uma educação universal para todos, a LDBEN de 1996 trouxe diversas mudanças em relação aos regramentos anteriores, destacando-se a inclusão da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, modalidade de ensino pelo qual o Ministério Público tem buscado a garantia de atenção prioritária (SILVA, 2019, p. 58).

A partir dessa perspectiva, a nova legislação buscou, ao menos em tese, garantir uma educação mais democrática e igualitária, com foco na qualidade do ensino, na formação cidadã e no respeito à diversidade. A esse aspecto tocante ao que se denomina por qualidade é necessário refletir, principalmente ao se realizar uma leitura no cenário político do país (década de 1990), tendo em vista aos preceitos ideológicos que perpassam a administração pública da época.

Sob esse dinamismo de agentes e ações, tendo a Educação Primária considerada como um dos campos sociais de promoção da cultura comum, “Certeau põe em cena uma oposição entre observadores e caminhantes” (DOSSE, 2004, p. 83), ou seja, o que se constrói como “saber erudito e saber comum”, uma metáfora, onde o “conhecimento panorâmico não oferece mais do que um simulacro do ser ignorante das práticas. Ele é uma duplicação da ilusão moderna da tábua rasa, da página em branco escrita esvaziada dos traços da experiência” (DOSSE, 2004, p. 83), pois o que se tem no centro do debate político é a elevação da instrução da população para a constituição cidadã dos brasileiros.

Ainda que os sujeitos atuantes estejam destituídos de lugares de poder (do ponto de vista das estratégias) estes apresentam maneiras de fazer, jogar e desfazer jogo do outro (da alteridade por meio das táticas). Essas ações e operações de um para com o outro no seu lugar de sujeito comum produzem um tipo de conhecimento, contudo, como forma de ação produtiva, verdadeira, cultural e popular.

Então, a partir desses elementos, se localiza a marca ideológica desse período da história brasileira - os últimos anos da década de 1990 - e também no campo educacional: a influência da doutrina neoliberal nas políticas públicas, com Fernando Henrique Cardoso (FHC) na presidência da República (1995-1998/1999-2002).

Descentralizar, desconcentrar e flexibilizar tornam-se palavras de ordem nesse momento do país e esses conceitos passam a compor, como regra, toda a tomada de decisões do país, inclusive à política educacional, que nesse período são formuladas para atender às exigências de organismos internacionais, com destaque ao Banco Mundial (BM), que apresenta propostas que prometem incidir na diminuição dos problemas educacionais da época.

No contexto da LDBEN de 1996, a preocupação desses organismos é assegurar o aumento da produtividade dos estudantes com consequente flexibilização das relações de trabalho, de modo que a educação atendesse às demandas do mercado.

Essas são as características elementares do Neoliberalismo que, em linhas gerais prevê a diminuir a participação do Estado nas questões políticas e econômicas (Estado Mínimo), defesa do Mercado como a única instituição capaz de controlar os problemas sociais (desemprego e renda, além do acesso da população à educação, saúde e outros) (ALVES, 2014).

Nessa perspectiva, o Neoliberalismo se torna um fenômeno que se fortalece nos movimentos de acumulação de capital e financiamento, agenciado por organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por

exemplo. O Brasil, mesmo com o avanço da retórica neoliberal pelos países da América Latina, promoveu resistência ao modelo.

> [...]a adoção tardia ao modelo foi resultante da efervescência política e social nos anos de 1980, com o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT) os quais eram movimentos contrários aos defensores do domínio do capital no país" (ALVES, 2014, p. 71).

Além da abertura econômica, apresentou-se também o fortalecimento das organizações/agências multilaterais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para e Infância (UNICEF). A função dessas entidades seria financiar e gerir as políticas públicas de ordem social no combate à pobreza, à fome e também os problemas relacionados à educação (idem).

Nessa intenção de isentar o Estado da responsabilidade na promoção das políticas de educação e de outros aspectos da vida social, a privatização passa a compor o cenário nacional: do conhecimento, dos processos de exclusão e coloca no sujeito a incumbência de sua emancipação e conquistas pessoais e esses preceitos estão imbricados na LDBEN de 1996.

O discurso tangente à tal qualidade da educação se sustenta dentro da intenção de flexibilidade administrativa e da descentralização dos serviços, reforçando assim, o conceito do Estado Mínimo e Máximo Mercado.

> Para tanto, transferiu o patrimônio público para o mercado, mudou a relação dele com o mercado e a sociedade, considerando-o como complementar ao mercado, já o meio mercadológico obedece a uma lógica das relações sociais, enfim, de poder (ALMEIDA; JUSTINO, 2018, p. 129).

A qualidade da educação oferecida pelo mercado, em razão do fracasso do Estado, está pautada nos parâmetros utilizados no campo econômico, deslocando o conceito para a esfera mercantil de modo a se ajustar às demandas do mundo globalizado. Contudo, o que na retórica promete uma universalização da educação, de fato acirra as relações de desigualdade e competitividade. Esse formato coloca a educação, e seus fundamentos, na condição de mercadoria ou serviço, a partir de modelos impostos nas avaliações em larga escala, nos rankings de resultados e nas padronizações dos dispositivos de ensino, como material didático, currículo e metodologias.

> Assim, ao implantar a ideia de mercado no âmbito de atuação do Estado, transforma-se o ideário de "serviço público" em "serviços para clientes", com isso, busca-se, portanto, ampliar a ação de agentes privados em espaços antes considerados exclusivamente públicos, submetendo-os às regras do mercado, como preconiza o neoliberalismo (ALMEIDA; JUSTINO, 2018, p. 130).

A essa forma de conduzir as ações, os direitos sociais como saúde, educação e outros serviços são transformados em produtos regulados pelo mercado. Nesta seara, todos os envolvidos nos atendimentos aos usuários, ou seja, gestores, professores, pedagogos e todos os demais trabalhadores da educação, são cobrados e responsabilizados como os profissionais de outras áreas de atuação: avaliados pelo seu rendimento, eficiência e eficácia em dar conta das demandas do seu trabalho.

Nesse mote, a educação passa a se reorganizar no sentido de propagar a concepção do mundo neoliberal por meio do funcionamento das escolas, do trabalho do professor, do currículo, das metodologias de ensino e nas formas de avaliação dos alunos. Ao Estado fica o papel de regulador, ou seja, executor das políticas públicas em prol das exigências do mercado.

A esse aspecto, abre-se a compreensão acerca das ações políticas locais (no lugar de instância reguladora) para a Municipalização do Ensino Fundamental, com respaldo na legislação federal: CF de 1988 e LDBEN de 1996. Contudo, essas ações enredadas pela doutrina neoliberal fazem a União agir no intento de gerenciar e regular a educação em nome da "qualidade" enquanto que os outros entes federados, no caso, os municípios ficam com a responsabilidade de garantir a execução das políticas educacionais exigidas pelo governo federal: "ir para o chão da sala de aula, de ser o responsável por essa presença e de aplicar a concepção educacional da União" (ALMEIDA; JUSTINO, 2018, p. 132), ou seja, a partir da retórica do Estado Mínimo e da eficiência e eficácia nas práticas educativas.

A despeito do panorama político e ideológico e com todas as ressalvas (e críticas) que se expresse sobre isso, a nova LDBEN é considerada ampla e completa. Dentre as legislações brasileiras em defesa e consolidação da educação nacional. "[...] ter um caráter inovador, de maneira a permitir o aperfeiçoamento de questões educacionais, e democrático" (ALMEIDA; JUSTINO, 2018, p. 133).

> Como direito de todos os cidadãos e dever do Estado e da família, a educação "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" (Brasil, 1988).

Somados aos avanços de ordem política e pedagógica referentes à LDBEN, é importante ressaltar os aspectos relacionados ao financiamento da educação, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela lei 9424/96, ou seja, no mesmo período da referida lei da educação.

E é com essa perspectiva de autonomia dos entes federados mediante a ideia de descentralização/municipalização que a referida LDBEN será analisada a partir de agora.

3.2.2. LDBEN 9394/96 e a Municipalização do Ensino Fundamental

A nova LDBEN de 1996 fixou, a partir de seus dispositivos e mediante ações das executivas e legislativas do âmbito nacional, as competências para os seus entes federativos, atribuindo-lhes responsabilidades distintas dentro da política educacional, de modo a direcionar, entre outros encaminhamentos, a defesa da concretização dos processos de Municipalização por todo o país.

À União, portanto, através do Ministério da Educação e Cultura (MEC), fica a incumbência de exercer e centralizar o controle das decisões políticas e descentralizar a execução delas. A partir desse entendimento, convoca-se novamente Michel de Certeau (2014) para colaborar em traçar elementos de análise histórica e historiográfica a partir do cenário anunciado.

O ano de 1996, com a nova LDBEN, que abre o intervalo temporal do objeto de estudo dessa pesquisa: a ação da municipalidade na oferta da instrução primária, a partir do contexto do processo de Municipalização do Ensino Fundamental, principalmente mediante a definição do papel que União, Estados e Municípios assumem durante à implementação dos preceitos desse texto legal.

A legislação em questão, que contempla direcionamentos de ordem política institucional para determinar ações que pretendem chegar a cada unidade escolar do país, para Certeau (2014) é analisada como “estratégia”, que, conforme já abordado, é um esquema de operações que direcionam as “artes do fazer”, ao cumprimento pelos sujeitos envolvidos dentro do que o autor conceitua como “cotidiano”.

Já as ações propriamente ditas desses sujeitos, que ocorrem mediante as relações deles com esse cotidiano, que é também produto de seu entendimento acerca do contexto se dá, para o autor, mediante as “táticas”. A essas categorias “estratégias e táticas” referidas por Certeau (2014), a primeira se configura como “organizada pelo postulado de um poder” e a segunda

“é determinada pela ausência de poder” (p. 96) ou arte do fraco. Assim, a partir do que se pretende com a legislação que passa a vigorar, busca-se:

> Encontrar sentidos nas artes de fazer de professores e alunos e considerar a legitimidade dos saberes e valores que permeiam tais práticas subterrâneas do coletivo escolar, suas estratégias e táticas próprias – este o deslocamento de perspectiva presente em pesquisas do cotidiano que se ocupam das “artes de fazer” dos praticantes, na busca da compreensão de suas regras próprias e de seu desenvolvimento (DURAN, 2007, p. 120).

Até 1996, ano da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de nº. 9394, os municípios, em sua maioria, eram responsáveis pela oferta e manutenção do primeiro segmento da educação básica, ou seja, a Educação Infantil. O Ensino Fundamental era de responsabilidade, até então, das outras instâncias governamentais. A partir dessa contingência, anunciam-se as duas categorias de análise de Certeau para estabelecer a compreensão da participação efetiva dos municípios a partir da LDBEN de 1996 até a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), no ano de 2007.

A LDBEN de 1996, em seu Art. 11, dá ênfase às responsabilidades atribuídas aos municípios em reação ao Ensino Fundamental quando dispõe:

> Art. 11. Os Municípios incumbir-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;
> IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
> 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 do ensino.
> VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.
> 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 (BRASIL, 1996).

A leitura de todo esse artigo fundamenta a tese a respeito da Municipalização do Ensino, visto que, os entes federados de poder local têm autonomia para atuar não apenas na oferta do Ensino Fundamental como prioridade, mas de disponibilizar também a Educação Infantil, organizar seus sistemas de ensino próprios (isso envolve inclusive a supervisão das práticas educativas locais), oferecer transporte aos alunos de sua rede de ensino e, ainda, gerir os recursos provenientes da União de acordo com as demandas próprias.

Às municipalidades, de acordo com as disposições da lei, fica a responsabilidade pelo cuidado da educação local, tanto na oferta como na qualidade dos serviços prestados, mediante financiamento da União. Adão e Magalhães (2014, p. 05) consideram que, a partir da categoria do Município Pedagógico, "tornam possíveis a compreensão de município como território educativo, possibilitando um sentido de educação que comporta a formação, a participação e constituição de identidades". O município se torna, nessa forma de análise, "portador de um legado histórico; é uma unidade territorial, cartográfica, sede de poder local e instância educativa" (idem).

> É uma perspectiva interdisciplinar, que toma a história como abordagem principal e que congrega a multidimensionalidade do complexo básico municipalização-estatização-modernização, como objeto epistêmico da história, da geografia, da pedagogia, da administração, da cultura escrita, da demografia. Assim, tendo o município como unidade de observação, registro e abordagem, e constituindo-o como objeto epistêmico, histórico, pedagógico, social, administrativo e governativo (MAGALHÃES; ADÃO, 2014, p. 08)

Próximo ao dito pelos autores emprega-se reforço às prerrogativas da legislação da educação brasileira, mediante a legitimidade da autoridade que confere aos municípios na gerência da oferta do Ensino Fundamental. Conforme o que dispõe a parágrafo V, aos municípios ficou incumbida a responsabilidade, como prioridade, da oferta do Ensino Fundamental, reforçando, portanto, a necessidade da descentralização do poder, da autonomia e da gestão do ensino. O cumprimento desse intuito dependeria, a despeito das políticas já mencionadas, de outras, de modo especial sobre o financiamento para o funcionamento do ensino público a ser oferecido pelos municípios.

> A legislação de 1996 – Emenda Constitucional 14/96, sua regulamentação pela Lei nº 9424/96 e a nova LDB 9394/96 – sinalizou claramente as mudanças substanciais, nas responsabilidades dos entes federados, quanto à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis (OLIVEIRA, 1999, p. 11).

No bojo da redemocratização e abertura do país para a influência dos organismos internacionais, com a justificativa de assegurar os espaços de liberdade, a participação da população nas esferas sociais, de corrigir os problemas da educação e os parcos resultados da mesma, municipalizar o ensino torna-se defesa de diversos grupos políticos, dos progressistas aos conservadores, ainda que cada grupo a veja por um viés ideológico distinto. Assim, fortes

e fracos de todos os segmentos se unem acerca do mesmo propósito para traçar meios de agirem no cotidiano.

> As estratégias apontam para a resistência que o estabelecimento de um lugar oferece ao gasto do tempo; as táticas apontam para uma hábil utilização do tempo, das ocasiões que apresenta e também dos jogos que introduz nas fundações de um poder. Ainda que os métodos praticados pela arte da guerra cotidiana jamais se apresentem sob uma forma tão nítida, nem por isso é menos certo que apostas feitas no lugar ou no tempo distinguem as maneiras de agir (CERTEAU, 2014, p. 97).

Contudo, ainda no cenário de evolução democrática e cidadã, a descentralização do poder (da União sobre os Estados e Municípios), como já evidenciado nesse estudo, é um processo moroso, que depende, além de organização política e institucional, de financiamento, gerenciamento e controle social da gestão da utilização dos recursos financeiros.

O financiamento precisava também levar em consideração as políticas neoliberais elaboradas pelos organismos internacionais (BM, FMI e outros). Essas precisariam estar estabelecidas mediante controle dos gastos públicos no intuito de diminuir a ação da União e dos Estados nesse processo, prática típica da corrente ideológica que compõe o cenário político e econômico do país à época. Sem falar na necessidade de se assegurar um "padrão de qualidade" dos serviços educacionais prestados e de reverter a realidade vivida: altas taxas de analfabetismo e repetência, baixa escolaridade dos segmentos mais pobres, pobreza, miséria e evasão escolar. Retoma-se o elemento qualidade. Mas a que custo?

3.2.3. A política dos Fundos de Financiamento: custeio, manutenção e valorização do Ensino Fundamental

A Lei nº. 9424, sancionada em 24 de dezembro de 1996, é resultado da EC 14/96 que, em primeiro de janeiro de 1998, institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O Fundo é implantado de forma automática em todos os Estados Brasileiros e também no Distrito Federal e é chamado de Fundão. Em linhas gerais é:

> [...] uma forma peculiar de concentrar e distribuir recursos financeiros, segundo regras próprias e com objetivos determinados. Nesse sentido e nessa generalidade, os fundos assemelham enquanto instrumento de administração financeira, assim na área pública, como na área privada (CALLEGARI, 2002, p. 13).

Na administração pública, como é o caso estudado, um fundo especial é, de acordo com o mesmo autor, o resultado da junção de "receitas específicas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação" (CALLEGARI, 2002, p.13). Isso quer dizer que, para que o Fundo seja disponibilizado para execução faz-se necessário o cumprimento de algumas prerrogativas anteriores, dentre elas, a necessidade de se municipalizar o Ensino Fundamental.

Para Lima (2006), o grupo de professores ilustrados que escrevem o manifesto, o faz em defesa da reorganização da nacionalidade do povo por meio da reconstrução educacional, pois "[...] a educação ressentia da ausência de um mecanismo articulado dentro de um plano global que atingisse várias etapas instrucionais reclamando que o estudo em etapas desarticuladas dava como resultado uma forma artificial e não um "tesouro nacional de cultura" (p.22). Segundo o texto do Manifesto,

> A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um fundo especial ou escolar, que constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos de ensino, incumbidos de sua direção (BUTARELO, 2007, p. 56).

As ideias do Manifesto deram origem ao montante das leis da educação nacional, consubstanciadas pelas constituintes de 1934, 1946 a de 1988, que, mediante seus dispositivos, culminam para o Decreto-Lei 4958/1942, que institui o Fundo Nacional do Ensino Primário.

> Art. 3º Os recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário se destinarão à ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país. Esses recursos serão aplicados em auxílios a cada um dos Estados e Territórios e ao Distrito Federal, na conformidade de suas maiores necessidades. Art. 4º Fica o ministro da Educação autorizado a assinar, com os governos dos Estados, Territórios e Distrito Federal, o Convênio Nacional de Ensino Primário, destinado a fixar os termos gerais não só da ação administrativa de todas as unidades federativas relativamente ao ensino primário, mas ainda da cooperação federal para o mesmo objetivo (BRASIL, 1942).

O decreto regulamentava a necessidade da instituição do fundo nacional para o ensino que foi, posteriormente, mas foi em 1996, com a emenda constitucional nº. 14 que "o Estado brasileiro efetivamente adota a política de financiamento do ensino público através de Fundos (FUNDEF)" (BUTARELO, 2007, p. 56).

O percurso histórico acerca do financiamento da educação pública se desenrola a partir da constituição de 1934, impregnada das ideias do Manifesto, que influenciou também a

constituinte de 1946, quando estabelece percentuais de investimento para a educação nacional e, sobretudo, na constituição de 1988, onde as teses de Anísio Teixeira são defendidas:

> [...] a gratuidade do ensino, como princípio igualitário que torna a educação, em qualquer dos seus graus, acessível não a uma minoria, por um privilégio econômico, mas a todos os cidadãos que tenham vontade e estejam em condições de recebê-la; a articulação entre educação e trabalho; a constituição de fundos para a instrução pública; a defesa da formação de nível superior para os professores, para acentuar-lhes o espírito de formação científica; a extensão do tempo da escola primária, o aumento do número de dias letivos; as discussões acerca do sistema nacional de educação, entre outras (LIMA, 2006, p 23).

Para além de impregnar de ideologia a educação, o Manifesto, na pessoa de Anísio Teixeira, insistia na necessidade de se estabelecer um fundo escolar a partir do patrimônio nacional, dos impostos e rendas angariados pelo Estado, para ser aplicado no desenvolvimento e manutenção das instituições educativas.

> Para Anísio, o Fundo seria criado visando à especificação das verbas que devem ser incluídas no Orçamento Geral do Estado, de suas despesas, no sentido de assegurar o rigor e a perfeita fiscalização desta aplicação e inviolabilidade desses recursos de exclusiva destinação à obra da educação (LIMA, 2006, p. 25).

A criação do Fundo, de acordo com a proposta do referido educador, visava a aplicação de um percentual mínimo dos recursos constitucionais para a educação, de modo a, mediante o padrão legal, fixar com rigor a escolarização obrigatória, a gestão colegiada das escolas e o acompanhamento do uso dos recursos do fundo por um conselho.

A composição do fundo, de acordo com a proposta do educador e prevista no Manifesto, seria organizada da seguinte forma:

> [...] os orçamentos serão baseados no custo individual do aluno; esse custo será calculado pela forma prevista de salário do professor (70%), de despesas materiais de manutenção e administrativas (20%) e de despesas do prédio e sua conservação (10%); e os 10% desse custo do aluno (municipal e estadual), junto com os 10% do auxílio federal, constituirão o fundo para empréstimos, tornando possível a negociação dos mesmos em bases nacionais e internacionais (LIMA, 2006, p. 27).

Por essas e outras abordagens acerca da composição do fundo, Anísio Teixeira foi o educador que colaborou para que, no final da década de 1980, houvessem movimentos pelo país em defesa do financiamento da educação a partir do cálculo “custo-aluno”.

A preocupação com os caminhos da educação nacional, por parte do educador do líder do Manifesto, estabelece a forma como ele e outros intelectuais olhavam para a instrução pública dos brasileiros, como espaço de propagação da cultura. A esses agentes sociais, que operam no confronto com o sistema preestabelecido, concorrem, a partir das categorias de análise de Certeau (2014), para a arte do jogo.

Esses preceitos dos governos estaduais promoveram, na gestão Itamar Franco (1992-1995) estudos no "Fórum Permanente pela Valorização do Magistério" e foram "elaboradas planilhas que apontavam para uma política de financiamento da educação a partir do cálculo custo-aluno e da fixação do piso nacional para o magistério" (LIMA, 2006, p. 28).

Em 1996, na gestão Fernando Henrique Cardoso (FHC), concomitante ao lançamento da nova LDBEN, cria-se o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, lei de número 9424 de 24 de dezembro de 1996, conforme citado no início desse item.

> O objetivo que se busca alcançar, com o FUNDEF, é tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento dos recursos e nas responsabilidades assumidas, em relação à universalização e à qualidade desse nível de ensino obrigatório (CALLEGARI, 2002. p. 15).

Lima (2006) aponta que o que dispõe a legislação do fundo segue, boa parte, os aspectos apontados por Anísio Teixeira desde o Manifesto de 1932. Contudo, o fundo criado a partir da referida legislação, passaria a ter caráter contábil e permanente e, como consequência, tem impacto considerável na concretização da proposta de Municipalização do Ensino Fundamental, uma vez asseguradas as formas de custeio das escolas sob a gerência local.

> O FUNDEF cria uma subvinculação no orçamento da educação, destinado ao ensino fundamental. O mesmo será constituído por 15% do ICMS – imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços, do FPE/FPM – fundo de participação dos Estados e dos Municípios e do IPI – imposto de produtos industrializados para exportação. Os dois primeiros constituem a maior fonte de renda para Estados e Municípios e o último tem relevância para determinadas regiões, é de se prever, portanto, o impacto que essa emenda provocou (OLIVEIRA, 1999, p. 30).

A legislação prevê também, no sentido de definir as formas de assegurar a manutenção e financiamento do Ensino Fundamental, "o estabelecimento do custo-aluno mínimo, devendo a União complementar recursos sempre que cada Estado e o Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo estabelecido nacionalmente" (OLIVEIRA, 1999, p. 30).

O autor reitera que a distribuição desses recursos se dará mediante o número de alunos matriculados, exclusivamente, não segmento do Ensino Fundamental. A respeito da composição e transferência dos recursos por meio do fundo aos sistemas de ensino, a lei dispõe:

> Art. 3º Os recursos do Fundo previstos no art. 1º serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Sistema Tributário Nacional).
> § 9º Os Estados e os respectivos Municípios poderão, nos termos do art. 211, § 4º, da Constituição Federal, celebrar convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros nos quais estará prevista a transferência imediata de recursos do Fundo correspondentes ao número de matrículas que o Estado ou o Município assumir (BRASIL, 1996).

A gestão dos recursos, transferidos em cota única, mediante disposto na lei, precisam ser acompanhados por conselhos de controle social. A esse respeito, fica determinado:

> Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.
> § 1º Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim (BRASIL, 1996).

A lei estabelece ainda o custo-aluno por ano e incumbe também a União de complementar esse recurso nas seguintes medidas:

> Art. 6º A União complementará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.
> § 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R$ 300,00 (trezentos reais).
> Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público (BRASIL, 1996).

Além de estabelecer as formas de financiamento da educação prevê também a valorização do magistério, a legislação prevê a criação de planos de carreira e remuneração dos professores que atuam no segmento do Ensino Fundamental. De acordo com a lei:

> Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:
> I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;
> II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;
> III - a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996).

Com a compreensão de como o fundo é composto e sobre as formas como o repasse é destinado aos Estados e Municípios para o custeio do Ensino Fundamental, Callegari (2002, p. 16) ressalta que, conforme os recursos se concentram via FUNDEF de cada estado, "à medida que entram, saem repartidos na proporção do número de alunos matriculados no ensino fundamental regular os sistemas de ensino fundamental estadual e municipais". Segundo o mesmo autor:

> Para efeito da distribuição, as matrículas são as do censo educacional do ano anterior, realizado pelo MEC. O fator de repartição é o coeficiente atribuído, individualmente, ao Estado e a cada um dos seus Municípios, calculado ao a ano, definindo a relação do número de alunos de cada um deles (Estados e Municípios), com o total dos alunos, na soma do alunado estadual e dos alunos municipais. A salientar que o cálculo desse coeficiente leva em conta apenas os alunados do ensino fundamental regular, desconsiderado que foi, sem nenhuma justificativa plausível, o ensino supletivo (CALLEGARI, 2002, p. 17).

O autor reitera que a União complementará os recursos via FUNDEF para os Estados e ao Distrito Federal todas as vezes que o valor aluno/ano fique abaixo do índice estabelecido pela constituição, de modo que o valor aluno/ano dos estados e municípios nunca fique aquém do mínimo nacional.

Uma vez regulamentado, ainda que em tese e com as ressalvas que couberem, o financiamento para custear o Ensino Fundamental induziu, segundo Callegari, 2007, Municipalização desse segmento da Educação Básica, assim definida na LDBEN de 1996. Sendo assim, a mesmo autor traz a seguinte indagação:

> O efeito indutor do viés financeiro inerente ao FUNDEF passou a pesar, fazendo a diferença e motivando as Prefeituras: ao invés de aplicar recursos do Município, por meio do Fundo, em escolas do Estado, localizadas no Município mas fora do alcance da gestão municipal, por que não aplicar esses recursos, sob gestão própria, em escolas municipais e, ainda mais e para tanto, recebendo recursos do FUNDEF, na proporção do alunado e na expressão do valor aluno/ano correspondendo à média estadual (CALLEGARI, 2007, p. 74).

O autor mesmo infere que não se trata apenas de uma simples indagação, mas da exposição de um raciocínio conclusivo acerca da temática referente ao alunado atendido pelo ente federativo local a partir do recurso recebido mediante o repasse do Fundo. O que se pretende expor é que, apesar de um parâmetro nacional para o valor do repasse, é preciso que seja levada em consideração a realidade local e que essa pode impactar em distorções e desigualdades, apesar da política de isonomia na distribuição dos recursos.

Isso porque, a situação de cada Estado, antes do processo de Municipalização era distinta e, em determinado lugar, mesmo com a equiparação do valor aluno-ano, o recurso poderia ser insuficiente para se assegurar a manutenção da educação de qualidade aos alunos do Ensino Fundamental regular. Callegari (2007) ainda reitera que, mediante o que determina a Lei Maior, havia também a necessidade de se abarcar pelos municípios o segmento da Educação Infantil, sem que, naquele momento, houvesse recurso da União previsto para o financiamento desse atendimento.

Como outra reflexão acerca do fundo de financiamento do Ensino Fundamental, no que reza a lei, trata da valorização do magistério, ou seja, dos profissionais da educação. No Art. 7º da Lei 9424/96, no mesmo sentido já contido na EC 14/96, "os Estados, Distrito Federal e os Municípios deverão destinar, pelo menos, 60% dos recursos do Fundo à remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público" (CALEGARI; CALEGARI, 1997, p. 35). Os demais 40% eram destinados às despesas da manutenção e desenvolvimento do ensino, como estabelecido no Art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN.

Ainda mediante a análise dos autores, o percentual citado do Fundo destinado ao pagamento do salário dos professores do Ensino Fundamental, de acordo com a EC 14/96, seria aos que estivessem em efetivo exercício no cargo, ou seja, aqueles que atuavam em sala de aula. Contudo, na Lei (9424/96):

> [...] ao invés dos professores do Ensino Fundamental em efetivo exercício no magistério, fala-se dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. A mudança, é de se entender, contempla professores em sala de aula, coordenadores pedagógicos, diretores supervisores e outros profissionais do magistério que integrem o conjunto de atividades complementares e interdependentes do ensino fundamental (CALEGARI; CALEGARI, 1997, p. 35).

Os autores mencionam, portanto, uma ampliação do conceito inicial do destino desse percentual do fundo. Eles também inferem que, a partir do texto da lei, os municípios

recebedores dos recursos deveriam investir em formação e aprimoramento técnico do corpo docente, de modo especial nos Estados com maior poder aquisitivo, como no caso de São Paulo.

A esse aspecto, no Art. 9º, a referida Lei do FUNDEF obriga que os Estados, Municípios e o Distrito Federal tenham "prazo de seis meses, a partir de 24 de dezembro de 1996, institua um novo plano de Carreira e Remuneração do Magistério" (CALEGARI; CALEGARI, 1997, p. 35).

Outro ponto notável na lei é acerca da necessidade da eliminação, com o prazo de cinco anos, do professor leigo, ou seja, sem formação mínima para atuação nas classes do Ensino Fundamental a partir do previsto na Constituição, na LDBEN e também na lei do FUNDEF. Sobre esse aspecto, ainda no Art. 9º, está previsto na lei acerca da necessidade do investimento e garantia da formação dos professores:

> §1º - Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão comtemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos;
> §2º - Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes;
> §3º - A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração (BRASIL, 1996).

A evidência reconhecida, a partir do disposto na legislação é a ênfase dada à qualificação mínima aos docentes de modo que, a partir dessa organização de financiamento da educação, a remuneração estaria assegurada pelo Fundo. Os resultados desse investimento só poderiam ser mensurados a partir da avaliação ao longo de sua implementação.

A Lei 9424/96 dispõe também sobre o acompanhamento e controle social da gestão do Fundo por parte dos entes federados. "No âmbito da União, Estados e Municípios haverá um Conselho, sem estrutura administrativa própria, cujos membros não serão remunerados" (CALEGARI; CALEGARI, 1997, p. 39). Para ilustrar, no Município deverão estar representados:

> a) A Secretaria da Educação ou órgão equivalente;
> b) Os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
> c) Os pais de alunos;
> d) Os servidores das escolas públicas do ensino fundamental (BRASIL, 1996).

Aos municípios é determinada a instituição dos Conselhos de Controle e Acompanhamento social do Fundo (CACS) para aqueles que já municipalizaram o Ensino Fundamental ou estão em vias de fazê-la. A inexistência das escolas municipais desse segmento do ensino, mediante a inferência dos mesmos autores “inexistirão, no Município, recursos do Fundo a serem controlados” (CALEGARI; CALEGARI, 1997, p.40).

A partir desse ponto, se segue para a compreensão do processo de Municipalização no Estado de São Paulo, visto que, mediante a atual Constituição Federal nos aspectos que regulamentam e implementam o FUNDEF, a Municipalização teria condições de ser efetivada nos municípios paulistas, tendo essa pesquisa o objetivo de compreender como se deu esse processo em na cidade de Marília/SP.

4 ASPECTOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

Uma vez expresso o cenário nacional do processo de Municipalização do Ensino Fundamental, que decorre das disposições da Constituição Federal (1988), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e também da Lei do FUNDEF, ambas de 1996, essa última que assegura o financiamento, manutenção e custeio desse segmento da escolarização, passa-se para a compreensão das especificidades desse processo de descentralização da educação no Estado de São Paulo que, apesar da legislação comum a todos os entes federados, apresenta características próprias.

A Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo se refere, assim como no restante dos estados brasileiros, ao processo de transferência de responsabilidade da gestão das escolas de Ensino Fundamental do governo estadual para as prefeituras municipais.

A análise desse processo que será realizada nessa etapa da pesquisa, apesar das nuances diferentes assumidas no país, da compreensão de como os Municípios são considerados como espaços promotores da instrução pública a partir das Constituições Estaduais e, uma vez compreendida essa situação, o estudo da Municipalização do Ensino Fundamental propriamente dito partirá do final da década de 1990, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), além dos demais dispositivos legais que a antecederam, que delegou aos municípios a responsabilidade pela oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, enquanto o governo estadual ficou responsável pelo ensino médio e técnico profissionalizante.

4.1. O Município como Espaço de Promoção e Oferta do Ensino em São Paulo: um estudo das Constituições Estaduais

Do mesmo modo como procedido no capítulo de abertura dessa pesquisa, a intenção, nessa etapa, para além de apresentar o modo como a Municipalização do Ensino se organizou no Estado de São Paulo, será identificar, a partir das constituições estaduais, como o município, ao longo da história, passou a ser considerado como espaço para oferta da instrução da população. Sendo assim, a proposta é fazer um apanhado do assunto em todos os textos constitucionais do Estado e estabelecer análises das formas como a municipalidade

passa a ser entendida como um “lugar próprio” e organizado para oferecer instrução para o povo.

4.1.1. Constituição Estadual de 1891

Acerca dessa constituição de 14 de julho de 1891, denominada de Constituição Política do Estado de São Paulo, alguns elementos da educação e da municipalidade poderão ser analisados.

No início da sua leitura, logo no texto inicial, tem-se a seguinte afirmação: “Nós, representantes do povo paulista, adoptamos, decretamos e promulgamos a presente Constituição, e declaramos de ora em diante o autonomo[22] e soberano o Estado de S. Paulo, como parte integrante dos Estados-Unidos do Brazil” (SÃO PAULO, 1891). Texto escrito em primeira pessoa, dando aos representantes do povo paulista (membros do Congresso Constituinte Paulista) autoridade sobre o que se publica a partir dessa nova Constituição.

De acordo com Cury (2022, p. 02), a Constituição Paulista de 1891 foi resultado das exigências da Constituição Federal outorgada de 1891. O autor expõe que “as Assembleias Legislativas dos estados são convocadas a elaborarem a organização constitucional dos estados até abril de 1891 e proceder a eleição de Governador e Vice-Governador” e ainda reitera que a República se apresenta como um regime que pretende oferecer descentralização dos aspectos organizativos dos Estados, diferente do que se vivia no Império. Com relação a educação:

> A Constituição de 1891 manteve um federalismo educacional quase nos mesmos termos do Ato Adicional de 1834. Ficaria a cargo da autonomia dos estados declarar ou não, em suas respectivas Constituições, a gratuidade (que não aparece na Constituição Federal de 1891, ao contrário da de 1824) e a obrigatoriedade do ensino primário (CURY, 2022, p. 04).

O autor ainda reitera que, nesse texto constitucional, pouco se trata sobre o ensino ou mesmo a instrução do povo e da mesma forma, em razão do federalismo, a incumbência dos municípios para com esse serviço não tem nenhuma relevância. São abordados no texto da lei alguns aspectos nos seguintes artigos a seguir:

> Parte I
> Organização do Estado
> Art. 1.º O Estado de S. Paulo, parte integrante da Republica dos Estados Unidos do Brazil, constitue-se autonomo e soberano, sob o regimen constitucional representativo.

[22] Opção por utilizar a linguagem original como consta no Texto.

> § unico. A sua soberania estende-se sobre o territorio a que tinha direito a antiga provincia d'aquelle nome.
> Art. 2.º Como Estado autonomo, exerce todos os direitos que não são, pela Constituição da Republica, exclusiva e expressamente delegados aos poderes federaes.
> [...]
> Art. 20. Compete ao Congresso, alem da attribuição geral de fazer leis, suspendel-as, interpretal-as e revogal-as:
> [...]
> 11) legislar sobre:
> [...]
> e) ensino primario, secundario, superior e profissional, que será gratuito e obrigatorio no primeiro, e livre em todos os gráos; podendo o ensino secundario, superior e profissional ser ministrado por individuos ou associações, subvencionados ou não pelo Estado; (SÃO PAULO, 1891).

Nessa primeira parte do texto constitucional de 1891, pode-se verificar quem o Estado de São Paulo se organiza enquanto esfera federativa autônoma e soberana nesse sistema republicano que despontava no cenário nacional. Destaca as competências do Congresso Estadual, dentre elas, destacada na alínea "e", a respeito do ensino, dando destaque à gratuidade e obrigatoriedade ao ensino primário (São Paulo, 1891).

> Parte II
> Regimen municipal
> Art. 52. A actual divisão territorial do Estado em municipios não póde ser alterada de modo a reduzir qualquer delles a menos de cincoenta kilometros quadrados, e dez mil habitantes (SÃO PAULO, 1891).

Nessa parte II, conforme mencionado, a constituição paulista refere acerca do regime municipal. Não se explicita nenhuma responsabilidade das municipalidades quanto a oferta e organização das redes de ensino, apenas sobre a sua divisão territorial.

> Parte III
> Declaração de direitos e garantias
> Art. 57. A Constituição assegura a todos que estiverem no Estado a inviolabilidade dos direitos de egualdade, liberdade, segurança e propriedade, nos termos do art. 72 da Constituição Federal.
> [...]
> d) será leigo o ensino publico (SÃO PAULO, 1891).

Com relação aos direitos e garantias asseguradas à população paulista pelo texto constitucional de 1891, fica assegurado que não haverá nenhum privilégio a qualquer cidadão paulista, seja em razão de sua condição social, religiosa ou cultural e, desse modo, o ensino público será leigo, ou, laico.

4.1.2. Reformas Constitucionais

Após o texto constitucional de 1891, apresentam-se algumas Reformas Constitucionais nos anos de 1905, 1908, 1911, 1921 e 1929. Dos elementos analisados por esse tópico da pesquisa, ou seja, o municipalismo e sua participação no modo de oferta e organização do ensino à população, todas essas proposituras não apresentam nenhuma mudança daquilo que foi apresentado na Constituição anterior.

Contudo, o que é preciso considerar, para além do que se expressa nessas reformas constitucionais é o que ocorre no cenário conjuntural do Estado de São Paulo: os movimentos sociais, culturais e político que antecedem a Revolução Constitucionalista de 1932.

Isso se deve, em razão de o início da década de 1930[23] ter sido marcada pela centralidade política do primeiro governo de Getúlio Vargas. Boris Fausto (1995) exemplifica esse cenário de autoritarismo e centralização do poder como marcas do Governo Provisório do então presidente.

> Em novembro de 1930, [o governo provisório] assumiu não só o Poder Executivo como o Legislativo, ao dissolver o Congresso Nacional, os legislativos estaduais e municipais. Todos os antigos governadores, com exceção do novo governador eleito de Minas Gerais, foram demitidos, e em seu lugar, nomeados interventores federais (FAUSTO, 1995, p.333).

Paralelo a isso, tendo como análise o cenário político e econômico do país, verifica-se intensa crise econômica[24] e "os reflexos dessa crise internacional atingiram as atividades agrícolas e, de forma mais sensível, a cafeicultura paulista, repercutindo numa violenta queda nos preços do café, liquidando o programa de estabilização que o governo vinha implementando" (ALMEIDA FILHO, 2003, p.582).

Essa efervescência da esfera nacional provocou movimentações no Estado de São Paulo que culminou com a Revolução, pois, de acordo com o autor, Vargas buscava minar as oligarquias locais com a nomeação de interventores leais ao Governo Federal fazendo com que o Estado de São Paulo perdesse significativo poder político além do descontentamento da elite paulista.

A partir dessa situação, ocorre a Revolução de 1932 em São Paulo com importantes desdobramentos políticos para o Estado, mas que não são relevantes para o objeto de análise dessa pesquisa. Dessa derivam o movimento Constitucional posterior no Brasil, como

[23] Tratado no Primeiro Capítulo dessa pesquisa, quando abordado o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova sob a liderança de Fernando de Azevedo.
[24] Reflexo da Quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929.

estudado no primeiro capítulo dessa tese que dá origem também a outra Constituição Estadual que será estudada a seguir.

4.1.3. Constituição Estadual de 1935

O preâmbulo dessa constituição traz uma diferença em relação aos demais textos constitucionais paulistas: "A Assembléa Constituinte, reunida para organizar juridicamente o Estado, invocando o nome de Deus, decreta e promulga a presente Constituição do Estado de São Paulo" (SÃO PAULO, 1935). Em seu artigo primeiro, atribui ao Estado de São Paulo todos os poderes que, pela Constituição Federal não foram conferidos ao Poder Central.

Com relação às incumbências dos municípios, têm-se as seguintes abordagens:

> Art. 3 - O Estado assegura a autonomia dos Municipios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.
> [...]
> Art. 79 - Cabe ao Estado e ao Municipios coordenar e assegurar os serviços sociaes, creando os necessarios departamentos especializados, com o fim de:
> [...]
> b) estimular a educação eugênica (SÃO PAULO, 1935).

Especificamente aos municípios, sendo analisados em artigos isolados, a eles é assegurada autonomia e incumbida a responsabilidade de coordenar e assegurar serviços sociais à população. Para tanto, mediante tal autonomia, permite-se criar departamentos para que esses serviços sejam levados ao povo. No tocante ao ensino, dentre esses serviços, está previsto o estímulo à educação eugênica[25].

Nessa Constituição de 1935 aparece uma seção específica para a Educação (Título VI). No artigo 81, que abre essa etapa educacional do documento, são apresentadas as seguintes determinações: "Incumbe ao Estado e aos Municipios promover o desenvolvimento da cultura e prestar assistencia ao trabalhador intellectual, incentivando as iniciativas particulares" (SÃO PAULO, 1935).

Na sequência, apresentam-se formas de organizar os processos educacionais no Estado, com os percentuais de aplicação de impostos nas modalidades de ensino, na destinação de patrimônios territoriais do Estado para formar fundo para a educação e,

[25] Relacionado à Eugenia: estudos acerca da hereditariedade humana e métodos de verificação da transmissão de características à descendência, defendendo a possibilidade de aplicação social desses conhecimentos científicos por meio da reprodução seletiva. (BONFIM, Paulo Ricardo. Educação Eugênica: as recomendações de Renato Kehl a educadores, pais e escolares. **History of Education in Latin America-HistELA**, v. 2, p. e17449-e17449, 2019).

fornecimento de material escolar e outros subsídios ao alunado necessitado, conforme consta abaixo.

> Art. 82 - O Estado applicará, no serviço da educação, nunca menos de vinte por cento, e os Municipios, nunca menos de dez por cento, das rendas resultantes de impostos, sendo essa porcentagem empregada, principalmente, no ensino primario integral, ou profissional agricola, respeitados os interesses locaes.
> Art. 83 - O Estado e os Municipios reservarão uma parte de seus patrimonios territoriaes para a formação dos respectivos fundos de educação.
> Paragrapho unico - Parte dos mesmos fundos será applicada em auxilio a alumnos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistencia alimentar, medica e dentaria e creação de colonias de férias (SÃO PAULO, 1935).

Também fica exposto, a partir do artigo 84, a necessidade de o Estado ter que organizar "um systema proprio de educação, em todos os gráus, respeitadas as directrizes traçadas pela União", ficando portando o Governo Federal responsável por dar direcionamento às formas como a Educação no Estado se instituir.

De acordo com o texto legal de São Paulo, a partir do mesmo Art. 84:

> § 1.º - O ensino primario, dispensado pelo Estado, será extensivo aos adultos, gratuito, e sua frequencia obrigatoria, aos que não frequentarem outros cursos, respeitado sempre o disposto no art. 150, § unico, alínea c, da Constituição Federal.
> § 2.º - A lei regulará o Conselho Estadual de Educação, creando o departamento autonomo de administração do ensino, como determina o artigo 152, § unico, in fine, da Constituição Federal.
> § 3.º - Toda empresa industrial, ou agricola, fóra dos centros escolares, e onde trabalharem mais de cincoenta pessoas, perfazendo estas e seus filhos, pelo menos, dez analphabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primario gratuito (SÃO PAULO, 1935).

Não há, conforme previsto também nas Constituições Federais do mesmo período, responsabilização dos municípios pela oferta do Ensino, ficando à União essa incumbência. Contudo, relacionado ao ensino primário ofertado pelo Estado, será de frequência obrigatória e também extensivo aos adultos analfabetos, que terão oportunidade, também, de ter instrução oferecida pelas indústrias que trabalham ou mesmo em seus polos agrícolas (SÃO PAULO, 1935).

4.1.4. Constituição Estadual de 1947

A partir desse período, na nova Constituição Estadual, o preâmbulo traz o seguinte texto: "O povo paulista, invocando a proteção de Deus, e inspirado nos princípios da

democracia e, pelo ideal de a todos assegurar o bem estar social e econômico, decreta e promulga, por seus representantes, a Constituição do Estado de São Paulo" (SÃO PAULO, 1947).

Aparece, nesse novo texto constitucional, uma seção específica sobre os Municípios, onde lhes são assegurados autonomia acerca de diversos setores, mas nada relacionado à educação ou à sua oferta. Apenas consta, na alínea b, do artigo 71, "á organização dos seus serviços", mas sem dar especificidade ao ensino ou às suas formas de organização.

A Educação é apresentada associada à Cultura e, de acordo com o Artigo 118, "O ensino será ministrado primordialmente pelo Estado, sendo livre, todavia a iniciativa privada, que o poder público amparará quando objetive o ensino gratuito das classes menos favorecidas" (SÃO PAULO, 1947). Não há nenhum ponto específico que trate do Ensino Fundamental e nem que sua oferta possa ser de responsabilidade dos municípios.

4.1.5. Constituição Estadual de 1967

A Constituição Estadual de São Paulo de 1967 foi promulgada durante o período da ditadura civil militar do Brasil (1964-1985). Ela substituiu o texto de 1947 e surge num cenário, conforme já tratado no capítulo da Municipalização do Ensino no Brasil, pós Golpe de 1964: momento histórico marcado por um sistema político altamente centralizador e autoritário, cujos poderes eram restritos à União (Brasil, 1967).

Da mesma forma como no contexto Federal, é importante observar que durante o regime militar, as constituições estaduais eram frequentemente modificadas para se adequarem aos interesses do poder central. Portanto, a Constituição Estadual de São Paulo de 1967 reflete o contexto político e social específico da época, período esse caracterizado pela Ditadura Civil Militar e suas imposições autoritárias (SILVA, 2019).

Com relação à Educação, a Constituição tem uma seção específica para tratar do tema e traz as seguintes normativas relacionadas à organização do ensino no Estado:

> Artigo 124 - A educação é direito de todos e dever do Estado e visará ao desenvolvimento integral da personalidade humana e à sua participação na obra do bem comum.
> §1.º - O Estado ministrará e difundirá o ensino em todos os graus.
> §2.º - O ensino oficial será gratuito em todos os graus.
> [...]
> Artigo 125 - O Estado elaborará o Plano Estadual de Educação e organizará o sistema estadual de ensino, obedecendo ao disposto na Constituição do Brasil e atendendo ás diretrizes e bases da educação nacional.

> §1.º - O Plano Estadual de Educação destinar-se-á a garantir igualdade de oportunidades educacionais à população do Estado e a promover a expansão social, econômica e cultural em todo o seu território.
> §2.º - O Plano Estadual de Educação incluirá a educação dos excepcionais do físico, dos sentidos e da inteligência.
> [...] (SÃO PAULO, 1967).

Sobre a forma de financiamento da Educação a referida Constituição também faz orientações ao Estado:

> Artigo 125 [...]
> §4.º - O Estado criará um Fundo especialmente destinado aos programas oficiais de alfabetização, à garantia do cumprimento da obrigatoriedade da educação dos sete aos catorze anos, à expansão do ensino técnico e à alimentação escolar.
> Artigo 126 - O Estado aplicará, anualmente, nunca menos de vinte por cento da renda dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (SÃO PAULO, 1967).

Sobre a participação dos Municípios na Educação, de acordo com a Constituição de 1967 dispõe que:

> Artigo 131 [...]
> §1.º - O Estado poderá efetuar convênio com um ou mais municípios visando à aplicação de recursos para os fins a que se refere este artigo.
> §2.º - Os municípios só poderão obter auxílios ou empréstimos do Estado, através dos seus órgãos competentes, enquanto destinarem em seus orçamentos pelo menos vinte por cento da renda resultante dos impostos; à manutenção e desenvolvimento do ensino, e mediante prova de sua efetiva aplicação.
> Artigo 132 - O Estado e os municípios são obrigados a proceder, bienalmente, ao recenseamento de sua população em idade escolar (SÃO PAULO, 1967).

Conforme é possível verificar, não há autonomia ou mesmo responsabilidade por parte das municipalidades em organizar suas redes de ensino para oferecer instrução para a população em razão da centralidade do poder no Estado. O que se prevê são ações pontuais por parte dos municípios, como firmação de convênios e empréstimos para o custeio, mas sem que a autonomia da rede municipal seja uma condição estabelecida.

4.1.6. Emenda Constitucional de 1969

A Emenda Constitucional de 1969 do Estado de São Paulo, no bojo das disposições da CF de 1967, carrega o peso do autoritarismo pós-golpe de 1964 como consequência do cenário político nacional. Em seu artigo 125 dispõe que esta deve ser inspirada no princípio

da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, sendo dever do Estado e "ser dada no lar e na escola" (SÃO PAULO, 1969). Aqui, considera-se o espaço doméstico como potencial para instrução das pessoas. De acordo com esse mesmo artigo, seguem alguns incisos:

> Artigo 125 [...]
> § 1.º - O Estado ministrará e difundirá o ensino em todos os graus.
> § 2.º - O ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos catorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais.
> § 3.º - O ensino no nível médio e no superior será gratuito a todos aquêles que demonstrem efetivo aproveitamento e comprovarem falta ou insulficiência de recursos.
> § 4.º - O regime de gratuidade no ensino médio e no superior será diante restituição, na forma que a lei regular.
> § 5.º - O ensino é livre à iniciativa particular, que merecerá o amparo técnico e financeiro do Estado, inclusive mediante bolsas de estudo, desde que respeitadas as disposições legais pertinentes e comprovada a eficiência do estabelecimento.
> § 6.º - O Estado prestará assistência material necessária à frequência e ao aproveitamento dos alunos de todos os graus, na forma e condições que a lei estabelecer.
> § 7.º - A educação moral e cívica será ministrada, obrigatoriamente, no ensino primário e no de nível médio (SÃO PAULO, 1969).

Diferente da Constituição de 1967, essa emenda trata de mais elementos acerca da Educação no Estado de São Paulo[26], como a obrigatoriedade e gratuidade do ensino a toda a população de sete a quatorze anos. Essa faixa etária envolve a dos estudantes das classes que seriam municipalizadas (ensino primário atual Ensino Fundamental) no recorte temporal dessa pesquisa, contudo, à época dessa emenda constitucional, a responsabilidade pela oferta desse grau de ensino era da Rede Estadual, sem que haja menção no texto de uma possível transferência para as municipalidades.

Isso vai acontecer somente mais tarde, com a Constituição Federal de 1988 onde, de fato, os municípios são reconhecidos como entes federados e dotados de autonomia e responsabilidades e passam a ser considerados como potenciais espaços promotores de oferta da instrução da população, conforme já estudado nessa pesquisa. As nuances constitucionais para o Estado de São Paulo a partir desse período, serão analisadas no próximo tópico.

[26]Vale lembrar que foi feita a opção de utilizar a grafia original, como está na publicação do no site da ALESP – Assembleia Legislativa de São Paulo.

4.1.7. Constituição Estadual Paulista Atual: 1989

Trata-se do texto atual referente à Constituição Estadual de São Paulo e é derivada da CF de 1988 que, em razão da redemocratização do país após o fim do Governo Militar[27], procura trazer no seu texto definições sobre as diretrizes e bases da educação nacional (Artigo 22 da CF de 1988) e essas darão o tom da constituição do Estado.

O foco do interesse dessa pesquisa está na compreensão de como a municipalidade passa a ser considerada como espaço de promoção e oferta da instrução pública da população, pois, de acordo com a lei Federal, a descentralização da escolarização era uma realidade estabelecida, conforme já abordado.

A educação é tratada nesta Constituição Estadual mediante o que determina o Artigo 205 da CF de 1988 que infere que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (Brasil, 1988). A partir dessa determinação, São Paulo, em 1989, organiza seus princípios para a educação da população pelas seguintes regulamentações:

> Artigo 237 - A educação, ministrada com base nos princípios estabelecidos no artigo 205 e seguintes da Constituição Federal e inspirada nos princípios de liberdade e solidariedade humana, tem por fim: I - a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade;
> II - o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais da pessoa humana;
> III - o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional;
> IV - o desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra do bem comum;
> V - o preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos conhecimentos científicos e tecnológicos que lhes permitam utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio, preservando-o;
> VI - a preservação, difusão e expansão do patrimônio cultural;
> VII - a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe, raça ou sexo;
> VIII - o desenvolvimento da capacidade de elaboração e reflexão crítica da realidade (SÃO PAULO, 1989).

Os municípios, a partir do que se pensa e reflete sobre a educação, são previstos como espaços para sua promoção, uma vez que, de acordo com a Constituição de 1988, são considerados como entidades autônomas e dotadas de capacidade de autogovernança e legislação sobre seus interesses, dentre elas as relacionadas ao ensino.

[27] 1967-1985.

Além dessa característica, a descentralização das demandas da educação é considerada também na nova constituição paulista, pois, de acordo com o Artigo 238, essa nova lei "organizará o Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, levando em conta o princípio da descentralização" (SÃO PAULO, 1989).

Para tanto, em razão dessa condição descentralizadora prevista na lei, outras disposições são necessárias de modo a regulamentar a nova forma de se prever a organização da Rede de Ensino no Estado:

> Artigo 239 - O Poder Público organizará o Sistema Estadual de Ensino, abrangendo todos os níveis e modalidades, incluindo a especial, estabelecendo normas gerais de funcionamento para as escolas públicas estaduais e municipais, bem como para as particulares.
> §1º - Os Municípios organizarão, igualmente, seus sistemas de ensino.
> [...]
> Artigo 240 - Os Municípios responsabilizar-se-ão prioritariamente pelo ensino fundamental, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, e pré-escolar, só podendo atuar nos níveis mais elevados quando a demanda naqueles níveis estiver plena e satisfatoriamente atendida, do ponto de vista qualitativo e quantitativo (SÃO PAULO, 1989).

O que se verifica é que, conforme orienta a CF de 1988, a Constituição Estadual de 1989 traz orientações semelhantes, uma vez que instrui acerca da organização do Sistema Estadual de Ensino. Esse deveria acampar todos os segmentos a funcionarem em escolas tanto estaduais quanto municipais e responsabilizar, prioritariamente, os municípios quanto à oferta do Ensino Fundamental como forma de levar esse segmento da escolarização aos estudantes que estejam fora da escola ou mesmo em faixa etária discrepante da esperada.

Esse aspecto, ou seja, aos indicadores quantitativos e qualitativos a respeito da educação do Estado de São Paulo será o catalizador do debate apresentado a seguir, uma vez que o discurso de defesa do poder executivo e dos secretários da educação ao longo da história é que a Municipalização do Ensino Fundamental seria, em tese, uma possibilidade de se corrigir ou mesmo minimizar os índices de alfabetização e qualidade do ensino oferecido pelo Estado nas unidades estaduais que passariam a ser descentralizadas e financiadas pelo FUNDEF a partir da final da década de 1990. Essa é a discussão que se pretende apresentar a seguir.

4.2. A Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo: aspectos históricos e políticos pós Constituição.

Em São Paulo, a Municipalização do Ensino Fundamental foi implementada gradualmente em diversas etapas, a partir de 1997, ou seja, pós LDBEN de 1996. Tal processo provocou debates sobre os impactos na qualidade da educação e na distribuição dos recursos entre as diferentes regiões do estado.

A Municipalização poderia significar maior proximidade entre a escola e a comunidade além de possibilitar uma gestão mais eficiente e adaptada às necessidades locais, mas também, poderia levar à desigualdade entre as regiões, uma vez que alguns municípios poderiam ter mais recursos e capacidade de investimento do que outros.

O que se pretende analisar nesse ponto, para além de apresentar os aspectos políticos e históricos do processo de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo, é buscar compreender as ações dos Poderes Executivos e Legislativos (juntamente com os setores administrativos agregados) no sentido de organizar a rede de ensino para que a instrução primária (mediante escolas municipalizadas) chegue até a população.

Essas ações, sejam derivadas de projetos de lei, legislações propriamente ditas, propostas de parcerias e convênios, entre outras, decorrem da operação dos sujeitos envolvidos nos processos educacionais em alguma esfera (seja executiva, legislativa ou mesmo administrativa) dentro da rede estadual. Elas inscrevem movimentos para consolidar proposituras para eles. São essas ações que interessam como objeto de análise dessa investigação e que pretende compreender como a municipalidade opera para oferecer instrução para a população. Para chegar à ação dos municípios, essa investigação depende do entendimento de como a gerências das escolas outrora municipalizadas chegaram nesse momento da descentralização. Para tanto, essas ações serão analisadas segundo a categoria estratégia do historiador francês, Michel de Certeau.

Essa ação, na esfera do poder central, para Certeau (2014), marca as operações do campo das estratégias, pois corresponde a postulados de autoridade e direciona o cumprimento dos agentes que ocupam o lugar do “fraco”. Contudo, de forma astuta e engajada, está o sujeito comum, que ocupa o lugar ordinário, desprovido de autoridade institucional, mas que estabelece impressões sobre o que lhe é imposto e opera no campo da tática. Essa categoria não é encontrada nesse tópico de análise acerca da Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo, momento em que se analisam as ações institucionais da

Secretaria Estadual da Educação e do Poder Executivo estadual, ambos embasados pela CF de 1988.

Nessa análise do processo de Municipalização que se apresenta, por parte do Governo Federal (como a solução para os problemas da educação), é interpretado como forma de perigo por quem de fato será atingido pela ação imposta: nesse caso, os municípios na promoção da instrução primária aos seus usuários.

Os elementos de reflexão de Certeau (2014) podem ser alinhados, quando se pretende refletir sobre os elementos característicos da Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo, com a categoria historiográfica do Município Pedagógico, também já abordada. Nesse estudo, a intenção é alargar as formas de uso da categoria, trazendo suas representações para os elementos que serão tratados nesse tópico.

Assim, aproximar a gestão da escolarização do local onde ela ocorre concorre para a consciência das distorções políticas, econômicas e culturais de cada município. Nessa defesa, Honorato *et al*. (2019, p. 154) corroboram acerca da forma de operar a análise pois considera que,

> [...] implica considerar um município como lugar educativo de formação, participação e produção de identidade para a cidadania, isso sem desconsiderar interdependências com o plano histórico, político, sociocultural e pedagógico constitutivo dos sujeitos na esfera regional e nacional (HONORATO *et al*., 2019, p. 154).

Essa articulação traz indagações importantes, pois, apesar do que dispõe a legislação, do cenário político e ideológico e das políticas a serem implementadas, como os municípios se organizarão para que tudo que se propõe se concretize?

Portanto, bem como no estudo desse processo na esfera nacional, a concretização da Municipalização do Ensino Fundamental nas instituições paulistas tem um panorama histórico e político que será exposto a seguir, levando em conta as formas de reflexões aqui expressas.

4.3. Período anterior à LDBEN: História da Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo

Respaldada nos escritos de Arelaro (1999); Callegari; Callegari (1997), Callegari (2002); Oliveira (1999); Martins (2003), Bueno (2004) e outros, a presente análise pretende apontar que São Paulo, em relação aos demais estados brasileiros, apresentou processo de Municipalização do Ensino Fundamental moroso, ou seja, na transferência das escolas,

professores e alunos dos quatro anos iniciais do ensino fundamental aos municípios mediante o sistema de colaboração assegurado pelo Fundo[28]. Esse retardo é verificado num estado que apresenta alto índice de escolarização quando se considera o volume do alunado.

> Quem analisa os dados sobre a municipalização do ensino no Brasil, fica surpreso com as estatísticas sobre o Estado de São Paulo, uma vez que, apesar do alto índice de escolarização[29], é o Estado com menor índice de municipalização, seja em número de alunos ou estabelecimentos, seja em número de municípios que aderiram à municipalização (ARELARO, 1999, p. 141).

A Municipalização do Ensino em São Paulo traz características distintas em relação a outros Estados, de modo especial ao que diz respeito ao Ensino Primário (denominado na LDBEN de 1996 por de Ensino Fundamental). Isso porque desde 1980, o Estado iniciou o processo de municipalização da pré-escola (hoje etapa do segmento da Educação Infantil, que compreende também a creche), fase da escolarização que atende crianças até os 06 anos de idade.

A preocupação em municipalizar a pré-escola era, desde o início da década de 1980, preparar os alunos para a alfabetização, sendo essa uma "estratégia pedagógica para reduzir os altos índices de reprovação e evasão na 1ª série do ensino de 1º grau (ARELARO, 1999, p. 141)". E, sobre a descentralização da Educação Infantil, nenhum outro Estado brasileiro atingia o índice do São Paulo[30], pois "do total de crianças matriculadas em pré-escolas da Região Sudeste (1.896.971), nesse ano, consideradas as redes pública e privada, mais da metade estão no Estado de São Paulo" (p.142).

Esse alto índice era resultado da política educacional com princípios na descentralização estabelecida pelo governador Mário Covas em seu primeiro mandato (1995/1998). Mediante a Secretaria Estadual de Educação, foi determinado que todo o atendimento a Educação Infantil ficaria a cargo dos municípios. "Com isso, por tendência histórica e decisão da última gestão estadual, não há mais atendimento pré-escolar sob a responsabilidade estadual" (ARELARO, 1999, p. 142).

Ainda conforme Arelaro (1999), a Municipalização no Estado de São Paulo, tem seus antecedentes a partir de 1975, "por/com pressão internacional o Ministério da Educação

---

[28] FUNDEF

[29] O Estado de São Paulo possuía à época dessa citação, mais de 10 milhões de alunos nas redes pública e privada de educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), praticamente 25% do total de matrículas da educação básica no Brasil (1998 = 40.403.432).

[30] Conforme "Censo Escolar 1997/1999" MEC/INEP/SEEC; Brasília, 1999.

propõe como forma de incentivar a Municipalização do Ensino Fundamental, em especial os quatro primeiros anos, o Projeto Pró-Município[31] [...] que transferia recursos para as Prefeituras Municipais que concordassem em assumir e ensino de 1º grau" (p. 146).

> De abrangência limitada, o Pró-município procurar criar condições mínimas que viabilizem a melhoria do atendimento escolar, em especial nas áreas rurais. Essas condições passam pelo apoio à concentração de pessoal técnico e administrativo e ao equipamento dos órgãos municipais a fim de que eles possam desincumbir-se das suas funções, sobretudo no que se refere ao planejamento e controle administrativo das escolas. Passam ainda pela expansão, manutenção e equipamento da rede física e distribuição do material didático. O projeto supre, em alguma medida, carências na área de capacitação de pessoal técnico e docente (BARRETO; ARELARO, 1986, p, 203).

São Paulo, contudo, não adere ao referido programa em razão do governador da época, Paulo Egydio Martins (1975-1978) já estar dedicado a implementar as propostas contidas no Plano Estadual de Implantação do Ensino de 1º e 2º Graus. Arelaro (1999) aponta que, antes de 1975, no governo anterior[32],

> Esses projetos não tinham sido colocados em prática em função de problema considerado de difícil solução no Estado de São Paulo, que era a implantação progressiva e gradativa, em todas as escolas da rede estadual, da nova proposta de organização escolar horizontal e verticalmente – a escola de oito anos! (ARELARO, 1999, p. 146).

Isso porque, segundo a mesma autora, o atendimento escolar no Estado à época demonstrava que a expansão do ensino primário para oito anos obrigatório poderia comprometer a garantia do atendimento nas escolas regulares, visto que, "para cada cinco Escolas Primárias (grupos escolares), existia um Ginásio Estadual" (ARELARO, 1999, p. 147).

Isso representa dificuldade em se cumprir com as metas daquele plano estadual, ainda que já houvesse uma flexibilização do exame admissional (espécie de vestibular) para acesso dos estudantes para o primeiro ano do ginásio (equivalente ao sexto ano do Ensino Fundamental).

---

[31] BRASIL, MEC. Coordenação e Assistência ao Ensino Municipal – Pró-Município. Relatório Final, 1977, e BRASIL, SEPLAN, IPEA – Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal – Pró-Município.

[32] Laudo Natel (1971-1974).

As estratégias utilizadas para abarcar o contingente de alunos era dividir o prédio escolar em dois para dar conta da demanda, ainda que isso acarretasse a sobreposição de duas escolas em uma (primário e ginásio[33]), com equipes gestoras distintas: era nomeado o diretor do Grupo Escolar, para tratar dos assuntos pedagógicos e administrativos do ensino primário e outro para o Ginásio que havia sido implantado naquele espaço, que tratava dos assuntos próprios desses alunos mais velhos (ARELARO, 1999, p. 147).

A compreensão desses elementos históricos da rede estadual de São Paulo é importante para avaliar a necessidade de se reorganizar as unidades escolares que estavam em processo de expansão do atendimento, cujo objetivo era melhorar os índices de alfabetização, parcos até então.

Além dessa propositura de unir duas escolas em uma para oferecer a escolarização de oito anos, Arelaro (1999, p. 147) aponta outra experiência importante que ocorreu "na rede municipal de ensino da cidade de São Paulo em 1970, em que uma escola "pluricurricular" de oito anos foi implantada como escola modelo para a rede estadual e onde se gestaria uma nova proposta de ensino e de organização escolar". A intenção era, além de oferecer o ensino para os segmentos primário e ginasial, também assegurar o treinamento dos professores. A autora ainda diz que, nesse modelo escolar, tudo era "sob a égide do Governo Militar" (idem).

Com essa estruturação, a rede estadual passou a ter: ¨540 unidades escolares que funcionavam em cinco turnos (três diurnos: manhã, intermediário e tarde, com classes do ensino primário + dois turnos: vespertino e noturno, com curso ginasial)" (ARELARO, 1999, p. 148).

Longe de se ter uma situação ideal, o Governo Estadual seguiu promovendo mudanças de modo a regularizar a realidade confusa que as escolas estavam submetidas com esse funcionamento, sem a organização necessária e eficiente para solucionar os problemas que eram muitos com resultados precários no quesito qualidade dos serviços prestados.

Ressalta-se ainda que essa foi a única medida tomada durante o Governo Militar que se movimentou no intuito de promover a descentralização do Ensino (dada as característica do seu caráter centralizador), mas mesmo assim, foi a partir dessa reorganização institucional e burocrática da rede estadual que levou, posteriormente, ao alcance de "mais de 4000 estabelecimentos de ensino urbanos com mais de uma sala, em 1981, já oferecia ensino de 1ª a 8ª séries, ao contrário dos outros Estados brasileiros" que só ofereciam, até então o Ensino Primário (ARELARO, 1999, p. 150).

[33] Subdivisões do Ensino Fundamental, que atualmente compreendem os anos iniciais (1º ao 5º ano) e anos finais (6º ao 9ºano).

A década de 1980, com a redemocratização do Estado brasileiro, as mudanças na Educação, de acordo com Arelaro (1999, p. 150), passavam a ser mais evidentes, no sentido de se buscar um entrosamento entre o ensino primário e o ginasial, "mas não mais uma sobreposição de cursos simplesmente, mas a construção de possibilidades educacionais que significassem um ganho pedagógico para os alunos, pais e professores na busca de construção de uma nova escola – a de oito anos[...]".

A partir desse momento é que se começa a anunciar o movimento de Municipalização das escolas de ensino primário, visto que

> A rede estadual paulista passou a ter a seguinte caracterização: poucas escolas, numericamente, que só ofereciam as quatro séries iniciais; a maioria com as oito séries do 1º grau; um terceiro agrupamento, com os ensinos de 1º e 2º graus completos. Um grupo menos, que oferecia somente cursos de 2º grau, uma vez que a nova Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 5692/71) havia extinto as modalidades: Clássico, Científico e Normal, ao mesmo tempo criado – no papel – mais de 150 cursos de formação técnico-profissional (ARELARO, 1999, p. 151).

Mais tarde, em 1983, ainda às voltas com o fenômeno da redemocratização, na gestão do Governador André Franco Montoro (1983-1987), assume a Secretaria de Estado da Educação Paulo de Tarso Santos[34] e a temática da descentralização passa a permear a gestão daquele período, contudo nada de concreto ocorreu.

No final desse ano de 1983 "havia sido colocado na agenda da "descentralização" uma conversa com Prefeitos no sentido de se municipalizar a pré-escola a partir dos convênios especiais em que se transferiam matrículas e, supostamente, recursos financeiros - da rede estadual para a municipal" (ARELARO, 1999, p. 154). Esse secretário é demitido e na sua vaga assume Paulo Renato de Souza[35] que

> [...] prioriza a discussão com os Sindicatos da Área Educacional para fins de elaboração do Estatuto do Magistério, porém não dá conta de responder aos anseios de participação e de inovação da rede de ensino, priorizando somente o Ciclo Básico como política pedagógica mesmo já existindo sintomas de que o mesmo não respondia às expectativas de inovação na organização escolar e pedagógica (ARELARO, 1999, p. 154).

[34] Havia sido Ministro de Educação no Governo João Goulart (1961-1964), ex-afiliado político, cessado pelo governo militar, e que havia chamado Paulo Freire e Darcy Ribeiro para trabalharem no Ministério. A expectativa democrática era imensa (ARELADO, 1999, p. 153).

[35] Ex-reitor da UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas) e Ministro da Educação e do Desporto de 1995 a 2003.

A partir de tal política, se evidencia que a Municipalização do ensino se torna pauta da gestão do Estado de São Paulo em questão, pois inicia a transferência de responsabilidades das tarefas educacionais para os municípios, mas ainda sem uma definição exata acerca financiamento desse processo, fato que, segundo a mesma autora, ainda que os "políticos municipalistas, em curto prazo, ficam em dúvida sobre a conveniência político-econômica de assumirem responsabilidades, sem garantia real de contrapartida por parte do governo estadual" (ARELARO, 1999, p. 155).

Dessa forma, se encerra o governo de Franco Motoro, que passa o poder para Orestes Quércia (PMDB – 1987/1990): municipalista que defende esse processo para o Ensino Fundamental no estado.

Ele nomeia como Secretário Estadual de Educação Chopin Tavares de Lima (1926-2007). Apesar desse aspecto municipalista da gestão, o processo de descentralização do ensino não avança para a gestão local em razão da falta de repasse de recursos suficientes, da mesma forma como ocorreu na gestão anterior, de Franco Montoro.

Um projeto implementado pela gestão Quércia foi o de construções escolares nas cidades. Ainda que,

> [...] esta estratégia não tenha significado "municipalização do ensino", como transferência de responsabilidades do Estado no atendimento educacional, pois nele os recursos financeiros, e somente eles, eram repassados para o Município, acreditando-se que as construções ali licitadas propiciaram uma saudável disputa entre os empreiteiros locais, valorizando a mão de obra da região e baixando os custos da produção, em função da alta inflação financeira da época (ARELARO, 1999, p. 156).

Dentre as atividades sem concretização, mas implantadas de forma a abrir o caminho para a materialização da Municipalização nessa gestão de Orestes Quércia, além das já mencionadas, a autora cita também uma ação que procura desconcentrar as ações administrativas e financeiras das Delegacias de Ensino por meio "de transferência de recursos às escolas, em especial, às Associações de Pais e Mestres (APMs) que deveriam se transformar em unidades autônomas, com personalidade jurídica" (ARELARO, 1999, p. 156).

Essa entidade colegiada, com finalidade contábil, passa a gerir os recursos financeiros das unidades escolares de modo a aplicá-los de acordo com a necessidade e com a realidade

interna das escolas. E, ainda sob a gerência das APMs, governador do período implantou um projeto considerado polêmico, denominado de PROMDEPAR[36].

> Iniciava-se, historicamente, pela via do Município, ou pela via da iniciativa da escola por meio das APMs, a transferência de responsabilidades administrativo-financeiras em relação ao pessoal de apoio escolar. Era o embrião do processo de "terceirização" de serviços e "congelamento" em termos de número de funcionários (ARELARO, 1999, p. 156).

Ainda que a pretensa terceirização seja para as responsabilidades das unidades escolares da rede pública do ensino do Estado de São Paulo, isso representava uma diminuição da participação do Estado/Governo na manutenção do funcionalismo que atuava nas escolas, visto que, uma vez transferidos os recursos para as unidades executarem com o pessoal do apoio, através da gestão das APMs, as contratações do período referente à gestão de Orestes Quércia e posterior foram quase que inexistentes, uma vez que "não foram mais realizados concursos na rede de ensino, para pessoal operacional" (ARELARO, 1999, p.156).

Essa ação política de Estado (ou da ausência dela) passou a sofrer resistência por meio da APEOESP (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial de São Paulo) e também dos pais, fato que acarretou uma das mais longas greves[37] de servidores da educação de São Paulo durante o então governo do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

Esse movimento de oposição dos órgãos sindicais e da sociedade civil fez com que o governador voltasse atrás no projeto. "No entanto até hoje[38] permanece a responsabilidade para as próprias escolas, por meio das APMs, de dar conta desse déficit de funcionários das escolas estaduais" (ARELARO, 1999, p.156). Essa situação somente mudaria mais tarde com a EC 14/96 que instituiu o FUNDEF.

Já em 1989, o penúltimo da gestão de Quércia, é nomeado para a Secretaria Estadual de Educação o Professor Wagner Rossi[39], político da região de Ribeirão Preto e considerado, também, um municipalista.

---

[36] Programa de Municipalização e de Descentralização Pessoa de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual (ARELARO, 1999).

[37] **1989** - Ano da mais longa greve já realizada no Estado: 80 dias em defesa da Escola Pública e por um Piso Salarial Profissional. Resultado: um reajuste de 51% a 126%. Disponível em: < http://www.apeoesp.org.br/o-sindicato/historia/>. Acesso em 31 de julho de 2023.

[38] 1999 – Data da publicação do texto: Municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências – (ARELARO, 1999)

[39] advogado, produtor rural e político brasileiro filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), disponível em: https://www.camara.leg.br/deputados/73567/biografia. Pesquisa em 29 de maio de 2023.

Segundo Arelaro (1999, p. 156), tratou-se de um gestor da educação que propôs pela primeira vez uma forma explícita de Municipalização do ensino, que por Decreto[40], estabeleceu o que era chamado de "Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo". "Na prática, apesar de se dizer, na época, que o Programa contava com muitos recursos financeiros, nada de prático aconteceu, até porque não existiu – para além do discurso, um empenho do Governador municipalista nessa direção" (ARELARO, 1999, p. 157).

Sem nada a se concretizar, portanto, há nova nomeação para a Secretaria da Educação. Para ocupar o lugar deixado por Rossi, assumiu a pasta o físico, ex-reitor da USP (Universidade de São Paulo), Prof. José Goldemberg[41], "cuja gestão dura um mês – e, em seguida, assume o cientista político e também Professor da USP Carlos Estevão Martins[42] no último ano do Governo (1990)" (ARELARO, 1999, p. 157).

> Este, baseado no Decreto de municipalização, propôs um Termo de Cooperação Intergovernamental (TCI), tentando traduzir a proposta de colaboração entre as esferas públicas, nos termos da Constituição Federal recém aprovada. A partir da assinatura do TCI, o Município cedia o terreno para o Estado construir e equipar o prédio escolar – situação, aliás, que já acontecia no Governo Montoro, porém, sem essa formalização. Caso o Município se interessasse, o Termo poderia prever assessoria técnica da Fundação de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (FDE), na definição de custos e projetos para construção dessas escolas, havendo posteriormente repasse dos prédios construídos para o Estado (ARELARO, 1999, p. 158).

O TCI – Termo de Cooperação Intergovernamental – é um documento expedido ao Conselho Estadual de Educação (CEE), pela Secretaria de Estado da Educação, mediante o processo CEE Nº 4241/90 (minuta do de um decreto) e aprovado em 31/10/1990 pelo parecer CEE Nº 901/90. O propósito do termo era, de acordo com a solicitação do então Secretário de Educação do Estado de São Paulo, "estreitar as relações necessárias à universalização do atendimento no Ensino Fundamental nos Municípios Paulistas, como determinam as

[40] O Governo Quércia caracterizou-se por governar por "decretos" – atos do executivo – impedindo ou evitando a discussão de suas políticas pelo Legislativo e pela população.

[41] Doutor em Ciências Físicas pela Universidade de São Paulo da qual foi Reitor de 1986 a 1990. Foi Presidente da Companhia Energética de São Paulo (CESP); Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; Secretário de Ciência e Tecnologia; Secretário do Meio Ambiente da Presidência da República; Ministro da Educação do Governo Federal e Secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://jornal.usp.br/sinopses-colunistas-anteriores/jose-goldemberg/>. Acesso em: 29 de maio de 2023.

[42] 1934-2009.

Constituições Federal e Estadual" (CEE, 1990). Essa descentralização da gestão das escolas do Estado para os Municípios somente seria viabilizada mediante a cooperação intergovernamental com as localidades políticas paulistas.

A minuta foi aprovada pelo CEE e o Decreto foi publicado no Diário Oficial do Estado (DOE) em 25/09/1990, sob o número 32.392. De modo a legitimar o termo proveniente desse decreto, o referido disposto pelo governador do Estado (Orestes Quércia à época) cita o artigo 240 da Constituição Estadual de 1989 de São Paulo, já citada nesse texto, que expressa:

> Os municípios responsabilizar-se-ão prioritariamente pelo ensino fundamental, inclusive para os que a ele não tiverem acesso em idade própria, e pré-escolar, só podendo atuar nos níveis mais elevado quando a demanda naqueles níveis estive plena e satisfatoriamente atendida, do ponto de vista qualitativo e quantitativo (SÃO PAULO, 1989).

Embasado no disposto na carta magna do Estado, o artigo 1º do decreto 32392 de 1989, expressa que:

> Fica o Secretário da Educação autorizado a celebrar o Termo de Cooperação Intergovernamental, com os Municípios que, a despeito de estarem ou não participando do Programa de Municipalização do Ensino Oficial, voluntariamente aderirem à forma de cooperação, [...] com a finalidade de descentralização, expansão e melhoria do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1989).

E isso é tudo que se concretiza na gestão de Orestes Quércia que tem como seu sucessor, Antônio Fleury Filho, que governou São Paulo de 1991 a 1994 que "nomeia Fernando de Morais, escritor e Ex-secretário da Cultura do Governo Quércia, para Secretário de Educação" (ARELARO, 1999, p. 158).

Foi uma gestão marcada pela polêmica do Projeto denominado "Escola Padrão", com origem no Decreto 30.035 de 22 de outubro de 1991, que reza:

> Artigo 1.º - Fica instituído, na rede estadual de ensino, abrangendo o ensino fundamental e médio, o Projeto Educacional "Escola Padrão" com a finalidade de:
> I - recuperar o padrão de qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas;
> II - modernizar a escola pública, tornando-a apta a fornecer o estudo, a pesquisa, o estímulo à discussão e a posse de todos os conhecimentos disponíveis na atualidade;
> III - preparar o aluno para o acesso aos níveis mais elevados de compreensão da realidade social e das formas de intervenção nessa realidade;
> IV - utilizar novas tecnologias educacionais (SÃO PAULO, 1991).

Além dessa determinação, o decreto instituía critérios para o funcionamento de algumas escolas estaduais escolhidas (cerca de 900 das 6000 unidades escolares existentes à época), para "receberem algumas condições especiais de funcionamento: coordenador pedagógico, horas para trabalho pedagógico na jornada (HTP), possibilidade de projetos especiais a serem realizados pelos professores e etc." (Arelaro, 1999, p. 159).

A autora reitera acerca da celeuma provocada por esse projeto, visto que apesar do discurso de padronização do ensino a ser oferecido pelas unidades estaduais, "nenhum projeto que não resguardasse o sistema estadual como um todo contaria com o apoio dos profissionais e dos pais" (idem), apesar da promessa do governo em expandir o projeto para as escolas que ficaram de fora no primeiro momento, o que não impede o debate e os movimentos de greve dos profissionais durante esse período.

Isso porque, não apenas o debate acerca da Municipalização ganha enfoque, mas também a privatização da escola também tem destaque nesse governo do PSDB, que, consegue aprovar a Lei Complementar Nº 708 de 08/01/1993, que institui as Caixas de Custeio Escolar.

> Artigo 3° - As Caixas de Custeio Escolar terão por objeto a gestão dos recursos financeiros destinados ao apoio das atividades desenvolvidas pela escola a que estiverem ligadas, cabendo-lhes, especialmente:
> I - o fornecimento de mobiliário, equipamentos, livros para o acervo da biblioteca, materiais em geral e demais recursos físicos;
> II - a manutenção do prédio, das instalações e do equipamento da escola;
> III - o provimento de gêneros necessários ao preparo da merenda escolar; e
> IV - a contratação de serviços de terceiros (SÃO PAULO, 1993).

No embate contra essas ações do governo, novas greves, fomentadas pelo Sindicato[43], ocorreram, o que provoca a demissão do secretário nomeado pelo governador. Quem assume o seu lugar é o Prof. Carlos Estevão Martins, que fora secretário no último ano do governo de Quércia. O novo dirigente da pasta propõe a revogação do decreto "que havia criado o Programa de Municipalização Oficial, estabelecendo um novo Programa para o relacionamento entre Estado e Municípios" (ARELARO, 1999, p. 160).

> Cria-se o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município (PAC), em que se propunha que os Municípios que assinassem esse Convênio receberiam verbas estaduais para construção, reformas e ampliações das unidades escolares. [...] o Convênio estabelecia uma atualização monetária periódica dos recursos financeiros para os Municípios pois, como a inflação mensal era alta, os Municípios não queriam continuar arando com essas obrigações (ARELARO, 1999, p. 160).

[43] APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo.

A autora ainda expressa que, além do custeio das escolas e suas atividades, há destaque para os elementos referentes aos aspectos salariais, ou seja, a remuneração do pessoal da educação. Ela refere que os salários eram aumentados através da concessão de abonos ou gratificações, "que, se por um lado davam um fôlego nas necessidades mínimas imediatas do magistério, por outro, os mesmos não se incorporavam ao salário-base, não compunham os vencimentos para fins de aposentadoria" (ARELARO, 1999, p. 160).

Essa política favorecia o achatamento do salário dos professores estaduais que "ia se aproximando das escalas de vencimento dos professores municipais, das cidades pequenas ou de médio porte" (idem).

Essa proximidade fez com que o Governo acreditasse na possibilidade de se concretizar à descentralização/municipalização mediante a motivação dos municípios para tal, pois se quisessem assumir essa empreitada de municipalizar as escolas estaduais (de modo a assumir também o pessoal que trabalhava nela), "não teriam grandes dificuldades de equiparar os salários dos funcionários das duas redes, uma vez que, historicamente o Estado remunerava melhor seus profissionais" (ARELARO, 1999, p. 161). Apesar desse aparente direcionamento para a Municipalização, nada mais efetivo ocorre nessa gestão.

Todos os elementos descritos ao longo desses períodos da História da Educação do Estado de São Paulo trazem marcas da ação dos sujeitos envolvidos e as relações que se estabeleceram a partir dessas ações: o embate das narrativas construídas pelos dirigentes da Pasta da Educação, dos próprios governadores e, em alguma medida, da APEOESP nesse confronto.

Isso porque os gestores da esfera administrativa, apesar das tentativas frustradas, respondiam às demandas que exigiam o distanciamento do Estado nas decisões referentes ao Ensino Fundamental. Governadores e secretários da Educação operaram no sentido de se cumprir com o objetivo de levar às municipalidades a gerência dessa escolarização.

Outros segmentos, como órgão representativo dos servidores estaduais da Educação (sindicato), os próprios servidores e a população, no diâmetro oposto, também exerceram pressão, como forma de questionar se o que se propunha era válido ou não para a solução das questões conflitantes da educação do Estado. De um lado e de outro, até esse momento, nada ocorreu, a não ser tentativas frustradas, legislações sem efetividade e movimentações contrárias à concretização do processo de Municipalização.

Nas postulações apresentadas, mostra-se como o Estado, enquanto esfera administrativa do Poder Executivo trabalha para que esse processo ocorra, mas pouco se conhece sobre como os municípios se posicionavam mediante toda essa tentativa de fazer

deles os gestores efetivos da oferta do Ensino Fundamental. Essa outra perspectiva começa a ser considerada a partir do governo seguinte (de Mário Covas do PSDB). Esse elemento que será abordado no tópico seguinte.

O que se percebe, no estudo que antecede o período onde as ações de descentralização de fato se concretizam, é que tudo que foi feito, no âmbito estadual para a oferta da instrução pública à população, se organizou mediante ações inócuas, ou seja, sem nenhum efeito para solucionar o problema da qualidade dos índices de alfabetização dos alunos em idade escolar.

Na perspectiva de análise do Município Pedagógico, o Estado imprime ações para o municipalismo, procura criar formas de assegurar a descentralização da gestão da educação para as localidades, mas o que impede que isso ocorra, são as estratégias para garantir a autonomia dos municípios para tanto, pois tudo que se propõe são propostas técnico-burocráticas que não têm impacto efetivo na promoção do ensino no âmbito municipal. A partir do próximo ponto desse estudo, ou seja, na gestão de Mário Covas, o municipalismo tenderá a se concretizar, mas dentro do cenário neoliberal que envolve a política brasileira à época.

4.4. Gestão Mário Covas: Convênio Estado/Município, FUNDEF e a Municipalização

A despeito das políticas estaduais para a Municipalização terem sido numerosas envolvendo o governo, a secretaria de educação, sindicato e a sociedade, nada de concreto ocorreu anterior ao período que se pretende discorrer a partir desse ponto.

No Ano de 1995, Mário Covas (1930-2001)[44] assume o Governo do Estado de São Paulo (gestão 1995/1998), após forte pressão dos profissionais do magistério ao governador anterior. Para compor a pasta da Educação, é nomeada como secretária Teresa Roserley Neubauer da Silva, na época, professora da Faculdade de Educação da USP. Com uma presença marcante nas políticas educacionais do Estado, a secretária inicia mudanças significativas em sua gestão e essas terão reflexo no tema que se propõe discutir nesse texto.

> No final do primeiro ano de Governo, a Secretária propõe, de maneira bastante autoritária, sem ouvir os profissionais da rede de ensino, os pais ou os alunos (seja por meio das Associações de Pais e Mestres, seja por meio dos Conselhos de Escola, que têm caráter deliberativo em âmbito escolar) ou mesmo entidades científicas e educacionais, o Projeto de Reestruturação do Ensino Estadual, em que se propunha uma reorganização da rede física, agora chamada de "a escola de cara nova", com a divisão do ensino

[44] Fundador do PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

> fundamental, já em 1996, em dois grandes blocos: ciclo básico até a 4ª série, em um prédio, e de 5ª série em diante, em outro (ARELARO, 1999. P. 163).

O referido programa é instituído pelo Decreto 40.473 de 21 de novembro de 1995 com a alegação que o agrupamento dos estudantes de faixas etárias distintas em um único prédio (conforme havia sido implementado anteriormente), comprovadamente, apresentava prejuízos na organização escolar e no aprendizado dos alunos. Além disso, em razão desses apontamentos, os problemas de ordem pedagógica e administrativa precisavam de uma solução tendo em vista o que o projeto em questão vislumbrava.

> Artigo 2.º - Para a consecução de seu objetivo, o Programa instituído pelo artigo anterior promoverá modificações na estrutura das escolas da rede pública estadual, de maneira a permitir, em especial:
> I- um melhor atendimento pedagógico às necessidades especificas de aprendizagem dos alunos, com a instalação de salas-ambiente, laboratórios e equipamentos diferenciados, mais adequados ao processo de ensino e à faixa etária dos alunos;
> II - o funcionamento da maioria das escolas em dois turnos diurnos ou em dois turnos diurnos e um noturno;
> III - a composição, de forma mais adequada, da jornada de trabalho do professor, com maior fixação do corpo docente em uma escola;
> IV - a adequação dos espaços físicos e equipamentos ao nível de ensino da clientela escolar atendida;
> V - a racionalização dos investimentos (SÃO PAULO, 1995).

A defesa do governo era colocar as crianças do ciclo básico em um local e os adolescentes em outro, de modo a organizar as propostas pedagógicas de acordo com a faixa etária. Isso resultaria em economia de recurso material e humano, fato que poderia resultar na melhoria dos salários e das condições de trabalho dos docentes. Arelaro (1999) ironiza a respeito da "nova (des)organização da rede física".

> Mesmo que as teorias e pesquisas pedagógicas e de gestão educacional venham demonstrando a importância da fixação de professores e alunos nas escolas, como variáveis intervenientes no processo pedagógico-educacional, nenhuma relevância foi dada a essa situação, separando-se física e socialmente, de forma abrupta, irmãos e colegas, grupos de amigos, famílias, projetos e identidades pessoais e pedagógicos. Nenhum respeito à história pessoal e social dos sujeitos educacionais. Nenhuma consideração pelos projetos pedagógicos-educacionais em execução em cada uma das escolas envolvidas. Nenhuma autorização de dilatação do "tempo" para se discutir, propor ou mesmo "se acostumar" com a ideia proposta. Só a aceitação e a discussão de como executar melhor "o" programa proposto (ARELARO, 1999, p. 167).

Essa imposição de reorganização gerou, de acordo com a mesma autora, diversos conflitos internos nas unidades escolares e a tese para justificar esses incidentes foi essa forma arbitrária de mexer com a estrutura pedagógica e administrativa das unidades escolares.

Apesar do desconforto gerado, o referido projeto atingiu cerca de 70% da rede estadual e a secretária argumenta, em sua defesa, de que "não só houve redução de turnos das escolas, o que poderia significar potencial melhoria das condições de funcionamento e trabalho pedagógico" (ARELARO, 1999, p.168). Essa diminuição, aparentemente positiva, resultou segundo a autora, em "expressivo aumento do número de alunos por sala, em todos os períodos de funcionamento escolar, com significativa redução no número de professores" (idem) e todo esse contexto seria resultado da Municipalização, que passa a compor o cenário desse período do governo Covas/Neubauer.

A despeito do tom truculento apontado às manobras realizadas pela então gestão estadual da pasta da educação, o debate acerca da Municipalização validava-se, à época, em torno do processo de redemocratização do Estado, ou seja, ao exercício da democracia, do compartilhamento do poder e das políticas públicas voltadas para esse cenário.

Assim, as reformas dos sistemas educacionais estão ligadas e esse processo de mudanças na organização política-pedagógica das escolas. De acordo com Martins (2003):

> Pode-se afirmar, com certa tranquilidade, que a implementação do convênio estado-município em curso representa uma expressiva reorganização político-administrativa do sistema público estadual paulista, com consequências no âmbito pedagógico se precedentes na história da educação do Estado de São Paulo (MARTINS, 2003, p. 224).

Essa política de convênios supracitada é possibilitada mediante a criação e implementação do FUNDEF, pois, mediante esse contexto de democracia pós-regime militar, a descentralização dos recursos financeiros, ainda que se não resolvesse todos os problemas, era o prenúncio de uma possível diminuição nos índices da educação básica.

> De qualquer forma, a descentralização tem ocorrido baseada na redistribuição das receitas de um lado, e, de outro, fundamentada em novos arranjos político-educacionais, com a redistribuição de competências entre as diferentes esferas do governo (MARTINS, 2004, p. 227).

No caso específico do Estado de São Paulo, a Municipalização em si foi iniciada em 1996 e marcada por uma pequena adesão de municípios (6,7%), em relação a outros estados brasileiros, mesmo dentro da região Sudeste, região mais rica e desenvolvida do país e com grande índice de escolarização em relação às outras regiões brasileiras.

> E aí está a peculiaridade do Estado de São Paulo, pois apesar de ter sido responsável, em 1998, por 78,8% dos alunos atendidos no Estado, contra 21,2% de atendimento municipal, esse atendimento está abaixo da média brasileira que corresponde a 53,3% do atendimento estadual nesse nível de ensino, sendo os Municípios responsáveis por 46,7% do total de alunos matriculados em redes públicas (ARELARO, 1999, p.142).

Esses dados[45], de acordo como Arelaro (1999, p. 142), apontam que o Estado de São Paulo, apesar do número de alunos matriculados em idade do Ensino Fundamental, apresenta atendimento em nível municipal inferior aos de estados como "Alagoas, Maranhão e Ceará, cujos atendimentos municipais atingiram, em 1998: 72,7%, 71,7% e 68,1%, respectivamente". E essa era uma situação que passaria por mudanças significativas a partir do governo de Mário Covas, cujo mandato sofre reflexos dos dispositivos da lei 9394/96 (LDBEN), a EC 14/96 (que criou o FUNDEF) que são propostos em consonância com a CF de 1988. Arraigada a essas políticas da União para a Educação, há também de se considerar, conforme já mencionado em outro momento nesse texto, as exigências dos organismos multilaterais que passam a compor o cenário educacional brasileiro.

> Para que a democracia liberal pudesse superar os problemas decorrentes do próprio exercício democrático, novas estratégias de gestão das políticas foram organizadas. [...] A ineficiência e ineficácia das normas passaram a exigir nova regulamentação nas relações entre os poderes constituídos e as demandas da sociedade civil (MARTINS, 2004, p. 159)

O objetivo era adequar os Estado a modelos racionais de gestão, próprios do modelo empresarial, e, consequentemente, enxugar a participação da União na gestão da educação, levando essa tarefa para a esfera local e buscar atender às demandas da sociedade civil, compreendidas a partir da reestruturação democrática exigida pela nova constituição, com iniciativas de se conquistar o fortalecimento das democracias locais na gerência das políticas públicas advindas da esfera nacional.

A defesa é que "nas cidades, por exemplo, as condições para o desenvolvimento das experiências alternativas e o exercício das práticas democráticas seriam maiores, estariam delimitadas territorialmente, beneficiar-se-iam da proximidade do poder e seriam baseadas na criatividade dos atores locais" (ARELARO, 1999, p. 160).

O benefício extraído a partir da proximidade do poder pode ser um ponto acerca do processo de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo analisado à luz

[45] Conforme Documento "Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF", MEC/INEP, Brasília, maio de 1999.

do Município Pedagógico, de Magalhães (2014), em razão "do papel das edilidades no desenvolvimento local".

> Essa categoria de análise permitia-nos nos compreender a realidade local para além de sua dimensão político-administrativa e pensá-la também como um espaço voltado para os aspectos educacionais como organismo também pedagógico, preocupado com a formação intelectual de seus munícipes e não apenas com as condições econômico-materiais que se sobressaem nas ações das administrações públicas (GONÇALVES NETO; CARVALHO, 2015b, p. 12).

O caráter pedagógico atribuído aos municípios, em razão do tratamento dado aos aspectos educacionais estarem vinculados à preocupação com a formação dos munícipes parece não ser o foco das políticas estaduais para a Municipalização. Discute-se a organização administrativa e funcional das unidades escolares, da descentralização em razão do tamanho da rede de ensino e do consequente volume de estudantes matriculados nas escolas estaduais e também o problema que se vivia com as distintas faixas etárias estarem ocupando os mesmos prédios.

Para Bueno (2004, p. 187), o que está implícito na proposta é "proporcionar os serviços requeridos maximizando os recursos" e mais, "a ideia de agilização dos processos, minimizando instâncias e a proximidade do cliente, como consumidor-avaliador, constitui uma das racionalidades de municipalização administrativa".

O que se apresenta é um reforço de que, na contramão daquilo que se propõe na categoria historiográfica mencionada (município pedagógico), o que se previa para a educação paulista era uma organização estritamente burocrática e administrativa. As questões pedagógicas ficariam, por assim dizer, aos municípios, quando passarem a constituir suas redes de ensino.

Tudo isso se justifica em razão do contexto político e ideológico, tanto da gestão tucana do Estado quando ao cenário nacional, ambos pertencentes à mesma legenda partidária. A rede estadual paulista de educação teria ainda, como agravante, o gigantismo no atendimento dos estudantes (muitos alunos matriculados nas escolas) como argumento para que a descentralização fosse concretizada.

A retórica impressa se constituía pela narrativa da necessidade de "modernização gerencial, à racionalização na produtividade dos recursos e à desconcentração de poder" (BUENO, 2004, p. 180). A autora, na tentativa de expor as verdadeiras razões, considera que:

> A justificativas oficiais costumam enfatizar as proporções e a complexidade dos sistemas educacionais como motivo principal para a descentralização. Outros motivos menos declarados estão relacionados à preservação de interesses mais particulares do que públicos. A redistribuição da autoridade, nessa perspectiva, é considerada aceitável, no caso de grupos "confiáveis" que continuarão a proteger tais interesses, e inaceitável no caso de oposição declarada ou de grupos pouco "confiáveis" (BUENO, 2004, p. 180).

Nesse contexto, o impulso para essa concretização foi a criação do FUNDEF, a partir da EC 14/96, já aprofundada nesse estudo. Trata-se da legislação que favoreceu o processo em São Paulo, estado onde a participação das esferas locais e a oferta do Ensino Fundamental eram aquém de média dos demais estados, inclusive menores e com menos expressividade política e econômica.

Antes de compreender o reflexo desse financiamento, o que se pode antecipar é que, a partir do custo da Municipalização estar assegurada do ponto de vista institucional, o poder estadual segue a trilha da desobrigação em relação à manutenção do Ensino Fundamental, ainda que o custeio ainda fique no controle da União.

Essa reflexão pode ser realizada mediante os elementos que ficam centralizados, os que se descentralizam e as formas como os determinados agentes operam nesse cenário. O que se pretende discutir aqui seria, retomando as categorias de análise de Certeau (2014), como ação dos sujeitos modifica de acordo com a alternância dos lugares aos eles ocupam. Esses lugares determinam sua ação mediante o interesse de cada um.

Se, do lugar estratégico, a legislação federal assegura que deve ser transferida aos municípios a responsabilidade pela oferta e manutenção do Ensino Fundamental por parte dos governos estaduais, o custeio disso segue centralizado na União. Ao passo que, o Estados, tendo em vista seus próprios interesses acerca de estar desobrigado a manter um segmento de ensino com grande volume de estudantes (que gera grande custo e responsabilidades formativas) age também de forma estratégica, quando organiza sua rede de ensino de forma administrativa e pedagógica para proceder a Municipalização, quando a imposição do FUNDEF exerce a pressão. Os municípios, por sua vez, consomem as demandas em razão da necessidade do retorno do recurso, conforme ainda segue.

Uma vez instituída a lei 9424/96, São Paulo reedita o decreto (passa do 40.673/96 que assegura as formas para que a descentralização aconteça e publica o 40.889/96, que regulamenta as formas de convênio) no sentido de que ocorra "uma hábil utilização do tempo, das ocasiões que apresentam e também dos jogos que introduz nas fundações de poder"

(CERTEAU, 2014, p. 96). Passa-se, então, à compreensão acerca do financiamento, ou seja, do Fundo para a concretização do processo.

César Callegari (2002), num estudo denominado O Fundef e a Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo, fica atribuído ao Fundo que o autor denomina de "induzimento" da Municipalização no estado.

> Nessa mudança está a grande força indutora no sentido da chamada "municipalização" (ou "estadualização" como seu inverso). A "municipalização" vista como um processo e entendida como os governos municipais, caso a caso, agindo no sentido de assumir a responsabilidade (ou mais responsabilidades), em termos do número de alunos do ensino fundamental regular; por meio da criação de escolas próprias (ou de mais escolas próprias), o sistema de ensino do Município, ou por meio do convênio com o governo estadual, de maneira a integrar, ao sistema de ensino do Município, escolas do sistema de ensino do Estado (CALLEGARI, 2002, p. 74).

O FUNDEF, portanto, passou a motivar as prefeituras do Estado de São Paulo que "ao invés de aplicar os recursos Município, por meio do Fundo, em escolas do Estado, indaga sobre [...] porque não aplicar esses recursos, sob gestão própria, em escolas municipais e, ainda mais e para tanto, recebendo recursos do FUNDEF, na proporção do alunado e na expressão de valor aluno/ano correspondendo à média estadual?" (CALLEGARI, 2002, p. 74).

O financiamento seria a solução para resolver as questões referentes ao atendimento de um número muito grande de estudantes que moram e estudam nas cidades do Estado. Então, fazer o repasse financeiro, além de atender aos dispositivos da Lei Federal, assegura que a gestão desse segmento educacional ficaria perto das unidades escolares (visto que as secretarias municipais de Educação são organizadas e mantidas pelas prefeituras) e os poderes locais ficariam obrigados a estabelecerem seus sistemas de ensino, desde o equipamento das unidades escolares a contratação dos professores e demais servidores e também da matrícula e acompanhamento dos alunos (oferta, permanência, frequência, controle da evasão escolar dentre outras demandas e obrigações institucionais da Educação Básica).

Bueno (2004) aponta, a respeito da época da criação e implementação do fundo, os anos de 1996 e 1998, respectivamente, que o cenário político era composto por discursos impregnados pela doutrina neoliberal, já abordada brevemente nesse trabalho, que tinha a gestão empresarial como forma de se pensar a educação na perspectiva do estado mínimo.

> A estratégia política, nesse contexto, gira em torno da manutenção do poder a qualquer custo, de sua manipulação em benefício próprio e de seu prolongamento com a eleição de sucessores que garantam continuidade política. Estabelece-se, assim, vantagens, proveitos e ganhos, solidariedades piedosas, parentesco e amizade (BUENO, 2004, p. 189).

Com a retórica, para não dizer falácia, na defesa da Municipalização segue como forma de se assegurar conquistas para a educação, baseadas nos conceitos de qualidade, qualidade total, padrão de qualidade, desenvolvimento da cidadania, valorização do local, racionalização administrativa, autonomia, igualdade. De acordo com Bueno (2004), o que, de fato motiva os poderes locais a receber as responsabilidades previstas nesse processo é a garantia do recebimento dos recursos por meio do Fundo, sendo esse o dispositivo que induz a Municipalização nos municípios paulistas.

Segundo a mesma autora, apesar de todo discurso de transformar ou revolucionar o Ensino Fundamental no Estado, "prevalecem as velhas relações de poder, as estruturas burocráticas hierárquicas e fragmentadas, a ordem administrativa autoritária, a racionalidade política clientelista e populista, tanto por parte dos prefeitos quanto por parte dos munícipes" (BUENO, 2004, p. 192). Ela ainda ironiza, com a seguinte provocação: "Onde fica o local?". E responde: "Com certeza, [n]o gabinete do prefeito" (idem).

De acordo com Militão (2010, p. 83), uma vez que o Fundo fica instituído, a Municipalização passa a ser a alternativa para que os "recursos municipais retidos pelo Fundo retornem para o controle do próprio município, evitando dessa maneira um desfalque das finanças municipais". Isso favorece que a Municipalização passe a ser interessante também para os municípios, que iniciam sua movimentação em busca da garantia desse repasse.

Militão (2010, p. 84) aponta que o FUNDEF repercutiu com tamanha amplitude que provocou "[...] mudança no padrão de comportamento, tanto do Estado (de máximo empenho e cooptação no início e arrefecimento no final) quanto dos municípios (negação e desconfiança no início e adesão voluntária no final)" no que diz respeito a esse processo de Municipalização.

A garantia do custeio, de acordo com o mesmo autor, promoveu uma ávida movimentação das prefeituras em busca de matrículas para o Ensino Fundamental para as escolas municipais do segmento.

Esse é o comportamento que se pretende encontrar na próxima etapa desse estudo, quando for realizado o aprofundamento no processo de Municipalização do Ensino Fundamental no município de Marília/SP: a ação dos agentes públicos da esfera administrativa (secretaria da educação, prefeitura e equipe técnica), legisladores (câmara

municipal), órgãos representativos (sindicato) e sociedade civil. De um lado, o poder municipal na busca pela conquista do recurso e, de outro, os demais segmentos atuando ora para efetivar a conquista, ora por questionar o caminho que se pretende seguir.

É preciso ressaltar ainda, a medida que se pretende aproximar esse estudo para uma municipalidade específica, que a Municipalização anunciada era destinada às classes do ensino regular, não compreendendo o atendimento do alunado no supletivo (Educação de Jovens e Adultos). Além dessa reorganização, a SEE implementou também o Programa de Ação e Parceria Estado-Município, como forma de afirmar o regime de colaboração previsto pela LDBEN. “Com esse programa deu-se início ao processo de Municipalização do ensino fundamental regular propriamente dito, que teve seu ápice em 1997, ano imediatamente anterior ao da vigência do Fundef” (BASSI; CAMARG0, 2004, p. 22).

5 MARÍLIA/SP E MUNICIPALIZAÇÃO: A CRIAÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL

A despeito do que já se apresentou nesse estudo acerca do processo de Municipalização do Ensino Fundamental no Brasil e no Estado de São Paulo, a intenção à essa altura é caminhar para a compreensão de como essa mudança educacional atravessou a educação do município de Marília, no interior do Estado.

Nessa etapa municipal, ou seja, nas ações e movimentações acerca da temática que ocorreram dentro da cidade de Marília, pretende-se apresentar as formas como a administração local empregou esforços para oferecer o Ensino Fundamental aos munícipes - que pela LDBEN de 1996, integra a Educação Básica, portanto, obrigatória – como forma de assegurar acesso a direitos elementares aos cidadãos.

É certo que o mesmo serviço era oferecido pelas escolas da rede estadual, mas, nesse período da história da educação nacional, a Municipalização era uma realidade prevista pela CF de 1988. Ela significava não apenas a transferência da gestão da educação, mas tem também como consequência a ampliação de atribuições administrativas e responsabilidades relativas ao financiamento do segmento do ensino.

Ainda que a descentralização materializada na Municipalização do Ensino Fundamental seja resultado dos movimentos decorrentes das disposições nas legislações mais recentes, mas foi apresentado que essa matéria fora considerada em outros momentos da história da educação do país, uma vez que, de acordo com Carvalho (2018)[46], o local adquire relevância nesse contexto de descentralização educação, pois os

> [...] os municípios, respondendo localmente à lacuna deixada pelas instâncias superiores no que se refere à crescente demanda por instrução primária, assumira parte dessa responsabilidade, atuando como promotores da educação em seus domínios (CARVALHO, 2018, p. 82).

Esses elementos anteriores da descentralização foram expostos na primeira seção desse texto e aqui os mesmos motivos são considerados para reforças que, assim como a legislação preveja o município como ente federado, autônomo e prioritariamente responsável pela oferta do Ensino Fundamental, a categoria do Município Pedagógico, ainda que utilizada em outros momentos da história, pode ser trazido para essa análise, uma vez que é a categoria historiográfica que permite, mesmo nessa temporalidade, refletir sobre a capacidade do

[46] Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia em 2018.

município definir seus princípios para a educação, de modo especial no bojo da descentralização. Para este autor, "diz respeito às iniciativas empreendidas no âmbito dos municípios o sentido de fomentar a organização da instrução pública em seus domínios" (CARVALHO, 2018, p. 23) e, o que se pretende apresentar a seguir são exatamente os movimentos empreendidos no município de Marília para a implementação do Ensino Fundamental na rede de educação local, em todas as suas minúcias.

Para chegar ao entendimento acerca das ações municipais, foram apresentadas, até agora, as ações dos agentes políticos e legislações de âmbito nacional e estadual, com ênfase nos dirigentes do ensino, na letra da lei e nos autores que colaboram com a argumentação teórica desse texto. Foram expostas as formas de atuação para a implementação do municipalismo tendo a Municipalização do Ensino Fundamental como cenário para essa concretização que parte do governo federal e, sobretudo do estadual, no convencimento dos municípios a aderirem aos Programas que fomentavam tal ideal.

A esse ponto, a intenção é analisar o movimento realizado pelo município, aquele anunciado em Carvalho (2018), no outro lado do processo, como forma de conhecer as ações dos agentes locais, sejam prefeitos, vereadores, gestores escolares, docentes, sindicato e mesmo a população, acerca da descentralização da gestão do Ensino Fundamental do Estado.

A gestão de Mário Covas (1995-1998) impulsionou, mediante o trabalho da gestora da pasta da Educação (SEE), o processo de transferência da responsabilidade do Ensino Fundamental, de modo especial das séries iniciais, às prefeituras. O pretexto para promover essa mudança, tanto no aspecto administrativo-burocrático quanto no pedagógico deu-se em razão de

> [...] a ineficiência e ineficácia do sistema de ensino paulista, traduzidas na baixa da qualidade do ensino oferecido; nos altos índices de evasão e repetência escolar; na estrutura gigantesca, morosa e centralizadora da Secretaria da Educação; na duplicidade de instâncias de decisões; na ausência de mecanismos de controle e avaliação sobre o sistema de ensino; na sobrecarga da esfera estadual em relação à municipal no tocante a oferta do ensino fundamental e médio (MILITÃO, 2010, p. 72).

O insucesso da educação paulista se dava como justificativa para se impulsionar a descentralização, em razão do volume de alunos matriculados na rede de ensino estadual. Segundo Militão (2010, p. 70), "em 1995 a rede estadual respondia por 79,0% do atendimento, o poder municipal participava com apenas 9,7% e os 11,3% restantes correspondiam à parcela atendida pela rede particular".

De acordo com o mesmo autor, ainda no ano de 1995, em razão da atuação efetiva do governo do Estado, a relação entre a SEE com as prefeituras tem significativa mudança, uma vez que a responsável pela gestão da pasta, a Professora Rose Neubauer ter promovido inúmeras tentativas de fomentar o processo de Municipalização, mudanças essas que já haviam sido anunciadas nos governos anteriores, mas que não tiveram sucesso.

Militão (2010) infere que a pressa de se promover essas mudanças se dava em razão do estado caótico, já mencionado, que a educação de São Paulo se encontrava nesse início de governo e que algo rápido deveria ser feito para reverter o cenário, visto a relevância do Estado de São Paulo em seus aspectos econômicos e, por sua vez, a educação deveria acompanhar esse comportamento.

No bojo da análise dos resultados parcos conquistados pelo sistema estadual de educação paulista, do ponto de vista da categoria de análise do Município Pedagógico, tem-se o reconhecimento da necessidade de uma vez reconhecida a dificuldade, apostar na municipalidade como solução para os problemas referentes à instrução pública. (MAGALHÃES, 2019). Isso porque, os municípios, de acordo com o autor, são reconhecidos como "unidade histórico-pedagógica, complexa e multidimensional, [...] ideando, decidindo e sustentando projectos desenvolvimentistas e económicos" (MAGALHÃES, 2019, p. 05). Assim, os municípios são compreendidos como espaços catalizadores capazes de, a partir de suas políticas para a educação, integrá-los ao plano local, obviamente, mas também regional, estadual e nacional.

Com essa perspectiva e mediante um contexto educacional estadual deveras desfavorável, diversas medidas foram sendo tomadas, no sentido de se assegurar maior produtividade dos recursos públicos (uma vez que o investimento deveria ser traduzido em melhorias na qualidade do ensino) e, além disso, promover a reorganização da estrutura administrativa e burocrática da SEE, uma vez que com esse organograma centralizador, as ações in loco, ou seja, nas unidades escolares, se perdiam em razão do distanciamento entre os poderes.

O debate se dava ainda no sentido de expressar que os municípios tinham pouca participação na oferta da Educação Primária e que essa ficava restrita ao atendimento da Educação Infantil[47] e, para Magalhães (2019, p.10) eles, historicamente, têm papel de

[47] Que antes da LDBEN não compunha o segmento da Educação Básica e que não era obrigatória, nem mesmo as etapas que correspondem à pré-escola.

representação na esfera educacional de relevância, pois "congregam as dimensões geográfica, urbanística, temporal, sociocultural, escolar, assistencial, cívica e de humanização".

Portanto, a intenção da gestão do governo estadual era ampliar a responsabilidade das prefeituras na oferta desta modalidade de Ensino, por meio de suas secretarias municipais da educação. Essa transferência de responsabilidades seria para, de modo especial, às quatro primeiras séries do Ensino Fundamental[48]. Cria-se, a partir desse ponto, o que Magalhães (2019) aborda como o binômio Município e Educação (tema dessa pesquisa, inclusive), pois considera:

> Municípios e Educação mais do que um tema ou objecto epistémico, formam um complexo histórico-pedagógico onde a educação é possível e se traduziu no destino das comunidades humanas, congregadas, organizadas e orientadas para a resolução do presente e a melhoria em termos de futuro (MAGALHÃES, 2019, p. 10).

Como a intenção dessa pesquisa, é alargar as possibilidades de uso da categoria historiográfica do Município Pedagógico, as inferências expostas anteriormente pretender ser aproximadas da temporalidade que se apresenta nessa investigação, quando se apresenta as movimentações da esfera estadual, na aposta de descentralizar a educação e promover a organização das redes municipais de ensino. Para tanto, a compreensão de como esses movimentos ocorreram a partir do governo do Estado de São Paulo e nos impactos no Município de Marília é o mote desse momento.

No bojo do que a legislação federal (CF de 1988) previa, a Secretaria de Estado da Educação "divulga, em 22 de março de 1995, as Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo relativas ao período de janeiro de 1995 a dezembro de 1998" (ADRIÃO, 2008, p. 80). De modo a considerar o período histórico ao qual essas mudanças foram propostas,

> [...] a posição do governo assemelha se às orientações reformadoras para a educação apresentadas, a partir de meados dos anos de 1980, por diferentes autores e agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, se não são suficientemente analisadas ao menos bastante divulgadas no período (ADRIÃO, 2008, p. 80).

O problema da ineficiência do Estado na gestão da Educação compromete as formas de financiamento em razão dos baixos índices apresentados, pois esses dados favorecem a

[48] Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 – amplia o Ensino Fundamental para nove anos de duração, com a matrícula de crianças de seis anos de idade e estabelece prazo de implantação, pelos sistemas, até 2010. O processo de Municipalização do Ensino em Marília/SP ocorreu antes da reforma da referida Lei.

compreensão da relação estreita entre o modelo de gestão com a baixa qualidade nos serviços educacionais oferecidos pelo estado mais rico do país. Sustentada pelo discurso neoliberal, a supracitada autora apresenta que, como forma de promover mudanças nesse cenário, se "sugeria que o Estado deixasse de ser o responsável prioritário pelo financiamento e manutenção da educação básica e passasse a exercer função de "gestor" dessa mesma educação" (ADRIÃO, 2008, p. 81).

> Para tanto, ao invés de investir diretamente recursos públicos e manter um aparato administrativo que oferecesse os serviços educacionais, caberia ao Estado induzir "parceiros" (sociedade civil, empresas, níveis inferiores de governo, etc.) a se responsabilizarem por essa oferta, resguardando-se a tarefa de definir o produto educacional a ser atingido e os mecanismos para aferição da qualidade desse produto (ADRIÃO, 2008, p. 81).

Esse alcance somente seria possível, na defesa da proposta, mediante a criação de condições para se impulsionar a Municipalização que, posteriormente foi reforçada com a EC 14/96[49]. A esse aspecto é coerente considerar que, mesmo com todos os projetos da gestão tucana propostos anteriormente, esses só surtiram efeito após a LDBEN e a referida emenda constitucional, no ano de 1996.

Conforme anunciado em outros momentos nesse estudo, essa emenda criou, mediante a lei 9424/1996, o FUNDEF: dispositivo financeiro que possibilitou a consecução das parcerias entre o Estado e os municípios, sendo esse a tônica do processo de descentralização da oferta educacional nas cidades.

Ainda na intenção de fomento à Municipalização, é publicada a Lei Estadual nº. 9143, de 09 de março de 1995, que "fixa normas para criação, composição, atuação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação (CME)" (ADRIÃO, 2008, p. 88). A legislação dispõe:

> Artigo 1.º - Os Conselhos Municipais de Educação são órgãos normativos, consultivos e deliberativos dos sistemas municipais de ensino e serão criados e instalados por iniciativa do Poder Executivo municipal.
> § 1.º - As funções normativas e deliberativas, de competência do Conselho Estadual de Educação, só poderão ser exercidas pelos Conselhos Municipais mediante prévia delegação de competência, a partir de expressa solicitação de cada Conselho Municipal, respeitadas as diretrizes básicas da educação nacional e estadual. § 2.º - O Conselho Estadual de Educação fixará os critérios e as condições para a delegação de competências referida no

[49] Que posteriormente dará origem à Lei 9424/96 que institui o FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério.

> parágrafo anterior, bem como para o funcionamento dos Conselhos Municipais (SÃO PAULO, 1995).

Essas ações, por parte do Estado, têm a intenção de regular as formas de gestão e controle do Ensino Fundamental que passaria a ser de responsabilidade dos municípios. Da mesma forma ocorreu com o Decreto n.º. 40626/96, "que autoriza a SEE a celebrar convênios com municípios e APMs para reforma, construção e ampliação dos prédios escolares, não implicando "obrigações financeiras específicas ao Estado"" (ADRIÃO, 2008, p. 89). Essa seria uma forma de regulamentar a gestão dos recursos financeiros recebidos diretamente pelas unidades escolares, com participação de todos os segmentos envolvidos a essa oferta de ensino no âmbito local.

Ainda na intenção de fomentar a Municipalização, que foi, de fato, induzida pela criação do FUNDEF, o governo lança novo decreto, de número 40673/96. Mediante esse dispositivo, fica instituído o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do ensino fundamental – municipalização, a defesa de se assegurar uma distribuição "mais adequada de responsabilidade do Estado e municípios" (ADRIÃO, 2008, p. 89). De acordo com a autora, "o programa era justificado pela necessidade de fortalecer a autonomia do Poder Municipal e o controle das atividades escolares pelas comunidades locais" (idem).

Apesar de todos os esforços empregados nesse movimento de mudança na estrutura do ensino público estadual, o que de fato impulsiona, ou induz, conforme enfatizam Callegari; Callegari (1997) foi o FUNDEF, considerado um divisor de águas na municipalização no Estado de São Paulo. Os recursos recebidos pelo Fundo passariam a ser distribuídos para o Estado e para os municípios proporcionalmente ao número de estudantes matriculados no ensino fundamental regular (deixando de fora as classes de jovens e adultos) de acordo com o valor estipulado pelo "custo-aluno-ano" [50].

> Por conta desse caráter confiscatório, o FUNDEF configura-se como um poderoso mecanismo indutor à municipalização do ensino fundamental, impelindo os municípios a reverem seu perfil de atendimento educacional. Considerando que os municípios brasileiros, na sua grande maioria, são extremamente dependentes de transferências constitucionais (MILITÃO, 2010, p. 82).

[50] Valor fixado pelo Governo Federal mediante Decreto de modo a determinar o valor do repasse aos municípios por ano.

Ainda de acordo com o supracitado autor, a política de Municipalização promovida pela SEE foi atingida substancialmente pela criação do Fundo, visto que o governo passa a assegurar condições de financiamento do ensino fundamental, mediante o repasse de 15% dos principais impostos e transferências de cada Estado aos seus municípios (ICMS, FPE, FPM, IPI exportação).

Desse modo, com os custos assegurados, a Municipalização torna-se a única iniciativa viável para assegurar a gerência das instâncias locais ao ensino público, de modo que os recursos retidos pelo Fundo "retornem para o controle do próprio município, evitando dessa maneira um desfalque nas finanças municipais" (MILITÃO, 2010, p. 83). Caso a utilização do recurso não seja feita na forma da lei, o valor seria devolvido para o Estado para ser aplicado na rede estadual, mas como a intenção é assegurar a transferência desse dinheiro, "muitos municípios iniciaram uma verdadeira corrida por matrículas neste nível de ensino" (idem).

Esse processo se daria de maneira a aproveitar a estrutura física e humana das escolas estaduais para proceder à Municipalização ou, como foi o caso de Marília, criar uma rede municipal do início, com a realização de concursos públicos para provimento dos cargos, como será abordado a posteriori nesse texto.

No Estado de São Paulo o impacto financeiro na rede estadual foi bastante significativo, visto que havia grande concentração de alunos do Ensino Fundamental matriculados nas escolas estaduais que migraram para o ensino municipal, não só as matrículas, mas o recurso referente ao "custo-aluno-ano" também. Sem falar nos entraves impostos pelos espaços de representatividade dos professores (sindicatos), em razão da migração do professorado do Estado para a instância local, pois, essa transferência de recursos para os prefeitos minimizou a resistência dos mesmos em abarcar o ensino em sua dependência administrativa e burocrática.

5.1. Marília e a Municipalização

Município e Educação. Esse binômio, com trata Magalhães (2019), será o elemento analisado a partir de agora, tendo como elemento a cidade de Marília, na região centro-oeste do Estado de São Paulo.

A educação oferecida nesse local tem valor para essa investigação não apenas na quantidade de escolas ou no número de estudantes atendidos, que outrora ocupavam apenas os parques infantis e que, a partir do ano de 1998, passam a ser atendidos também nas EMEFs a

partir da Municipalização do Ensino Fundamental, mas como espaço promotor de políticas públicas para oferta de instrução primária aos munícipes com finalidade de superação da qualidade dos serviços prestados com vistas à emancipação da população em idade escolar.

Os pormenores do processo serão descritos nesse texto, contudo, todo esse estudo se ancora não apenas na organização da rede municipal, no recurso do Fundo que retorna para o município e na estrutura que se constitui como um todo. O que interessa analisar, mediante esse novo cenário para a educação municipal, é a ação dos sujeitos durante esse processo, considerando, de acordo com Gonçalves Neto; Magalhães (2009) o local como território educativo, dotado de políticas educativas e culturais que denotam seus domínios.

5.1.1. Marília/SP: breve histórico

Marília[51] é um município situado na região centro-oeste do Estado de São Paulo. Sua Região de Governo (RG) é composta por 14 municípios: Álvaro de Carvalho, Alvinlândia, Echaporã, Fernão, Gália, Garça, Júlio de Mesquita, Lupércio, Marília, Ocauçu, Oriente, Oscar Bressane, Pompeia e Vera Cruz. A região comportava, de acordo com a Fundação SEADE[52] (Sistema Estadual de Análise de Dados/2005), uma população de 338.191 habitantes, 0,85% da população do Estado, enquanto a área, de 5.030 km², representa 2,02% da área estadual. Sendo a cidade-sede da sua região administrativa, Marília tem o maior volume populacional, pois abarca 64,5% da população total regional.

Militão (2010, p. 107), em uma nota de rodapé, ainda explica que o município em questão "além de ser sede da RGM (Região de Governo de Marília), o município de Marília também é sede da 11ª Região Administrativa do Estado de São Paulo (RA de Marília)".

[51] Marília chegou à categoria de município em 24 de dezembro de 1926, mas sua instalação oficial foi em 4 de abril de 1929, data em que é comemorado seu aniversário.
[52] Dados de 2005: Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=258546#:~:text=O%20munic%C3%ADpio%20de%20Mar%C3%ADlia%20%C3%A9,%2C%20Tabatinga%2C%20Taquaritinga%20e%20Trabiju. Acesso em 09/07/2023.

5.1.2. Educação em Marília: alguns aspectos históricos

Com a fundação da cidade, em 04 de abril de 1929, a organização dos serviços a serem prestados precisaria iniciar e, os relativos à oferta da instrução aos cidadãos que ocupavam a região que hoje se encontra o Município de Marília/SP também precisaram ocorrer.

Conceição (2022, p.59), pesquisadora mariliense que dedicou seus estudos aos Parques Infantil da cidade, aponta que "a primeira escola da cidade data de 1925, era primária, isolada, não oficializada e privada". A autora reitera que, no âmbito administrativo que corresponde ao município, primeiramente foram instaladas escolas privadas. As estaduais e municipais foram sendo organizadas posteriormente.

> Os anos de fundação do município de Marília irão coincidir com o momento de efervescência no "campo" da educação no Brasil, é o momento em que as ideias da Pedagogia Nova vindas dos Estados Unidos e Europa começam a disputar espaço com a chamada pedagogia clássica, buscando assim promover uma renovação na educação brasileira (SOUZA, 2016, p. 158).

Souza (2016) faz referência ao Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, de 1932, já abordado nesse estudo, que se caracteriza pelo movimento de educadores brasileiros pela busca de mudanças no cenário educacional do país. Anísio Teixeira foi o responsável por promover o debate em torno da escola tradicional e da necessidade de se modernizar as práticas educativas com vistas à formação integral dos estudantes. Tal manifesto provocou discussões em todo o país e esse chega "na região da Alta Paulista no centro-oeste do Estado" (SOUZA, 2016, 159), onde está localizado o município de Marília.

Em 1957, em razão de sua relevância no movimento da Escola Nova, "Anísio Teixeira participou do Congresso Nacional das Municipalidades defendendo a tese da Municipalização da Escola Primária" (BORGUETTI, 2000, p. 48), elemento que se aproxima do objeto de pesquisa desse estudo, ou seja, o municipalismo e a oferta de instrução para a população (Magalhães, 2014).

Conceição (2023, p. 47) aponta que "em 1928, foi fundada a Academia Comercial, que oferecia os cursos primário e secundário e era dirigida pelo professor Guido Capello. Ainda nesse ano, os japoneses construíram a primeira de muitas escolas japonesas construídas

na cidade"[53]. Reitera ainda que, a partir desse período deu-se início ao funcionamento dos Grupos Escolares e Escolas Reunidas.

A partir dessas organizações escolares, que passam a aumentar no município, tem-se como destaque a figura de um professor: Balthazar de Godoy Moreira. Souza (2016) infere que, se por um lado, Bento de Abreu Sampaio Vidal[54] custeou, por meio de investimentos efetivos, a educação de Marília por outro se tem o professor em questão que "deu sua contribuição para a educação atuando na área pedagógica" (p.170), fato que colaborou com o município ao destaque no aspecto referente à Educação.

> Assim como no resto do país, a principal preocupação da cidade de Marília em relação à educação estava voltada para a criação e ampliação do ensino primário e o combate ao analfabetismo: "a educação escolar e a expansão do ensino primário passam, assim a serem vistos como os únicos meios de se conseguir representação política digna de um regime democrático." (SOUZA, 2016, p.171).

O professor Balthazar, sobre influência do movimento "escolanovista" no sentido de estabelecer os pressupostos discutidos pelos educadores, corrobora a esses ideais na educação municipal que nascia naquele período. Além de Anízio Teixeira, Baltazar sofre influência de Lourenço Filho (1897-1970) e Fernando de Azevedo (1894-1974). Sendo assim,

> [...] auxiliado pela sua equipe de professores e pelo espírito dinâmico, prosseguiu o professor Balthazar na difusão e utilização dos métodos pedagógicos da Escola Ativa, obedecendo, aliás, à orientação dos escalões superiores da Diretoria Geral de Ensino do Estado de São Paulo. (SOUZA, 2016, p. 173).

A preocupação resultou na expansão na criação das escolas. Conceição (2023, p. 49) reitera a respeito da criação das "Escolas Reunidas Municipais de Marília" no ano de 1931. "As quatro isoladas que funcionavam no edifício da antiga prefeitura, à Rua 4 de abril, foram transformadas em Escolas Reunidas". Em razão disso, dessas modificações, não apenas escolas foram ganhando expressão no cenário educacional da cidade, como também professores, gestores e o alunado.

---

[53] Detalhes da imigração japonesa na região de Marília, disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22738/1/2017_art_nkajimoto.pdf. Acesso em 03 de agosto de 2023.

[54] Um dos fundadores da cidade de Marília/SP.

Conceição (2023)[55] dá destaque à importância dos veículos de imprensa na propagação do trabalho educacional (e não apenas ele) que vinha sendo desempenhado na cidade e, assim, as escolas foram surgindo, tanto para atendimento do Ensino Fundamental como para as crianças menores. Não obstante, as publicações nos jornais da cidade são fontes consultadas por pesquisadores do município e da região e também nessa pesquisa.

Isso se deve pela razão do professor Balthazar de Godoi Moreira, ser redator colaborador do *Jornal Alto Cafesal*[56] e também do *Jornal Correio de Marília*. Nesses veículos eram divulgados resultados do sucesso da produção cafeeira da época e com eles os avanços no desenvolvimento da cidade.

> Também foi responsável pela criação de vários espaços voltados para a educação: Biblioteca Escolar (considerada a maior da região), o Jornal "Correio Escolar" - no qual pode difundir as ideias da Escola Nova - e ainda a Associação dos amigos da escola de Marília e a Associação de Pais e Mestres da cidade (SOUZA, 2016, p. 172).

Mais adiante no tempo, com número significativo de escolas em funcionamento, o município vai se consolidando como rede de Ensino. Mazzini (2017), também pesquisadora da cidade, apresenta o histórico do Sistema Municipal de Educação de Marília/SP e caracteriza sua rede municipal de educação.

> Em 06 de outubro de 1948, no governo do prefeito Dr. Miguel Argolo Ferrão, é criada a primeira escola municipal de Educação Infantil do município de Marília, denominada Parque Infantil de Marília Monteiro Lobato. Na sequência histórica, várias Escolas foram criadas a fim de atender a demanda escolar que surgia em função expansão do município compondo, assim, a Rede Municipal de Educação de Marília (MAZZINI, 2017, p. 84).

A expansão da rede de ensino exige organização técnica e administrativa para regular o funcionamento das unidades escolares da cidade: desde a matrícula dos estudantes até a vida funcional dos servidores que atuavam nas escolas. Que tenham relevância para a compreensão da forma como a educação mariliense se organiza atualmente, duas legislações merecem ser consideradas: a Lei 3200 de 1986, que cria o Estatuto do Magistério Público Municipal de Marília e a LC 11 de 1991, que institui o Código Administrativo do Município de Marília.

[5555] CONCEIÇÃO, Aline Novaes. **Textos sobre Educação nos Jornais Marilienses do Acervo da Biblioteca da Câmara Municipal de Marília/SP (1928-1933): Estudo Introdutório.** Revista de Iniciação Científica da FFC-(Cessada), v. 13, n. 2.

[56] Mantida redação original.

A Lei 3200 de 1986 foi promulgada na gestão do Prefeito José Aberlado Guimarães Camarinha, e dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de Marília. O texto original já passou por várias alterações em decorrência das leis posteriores, conforme a rede de ensino cresceu e expandiu o atendimento, que na ocasião atendia apenas a Educação Infantil. Integram a Rede Municipal de Ensino segundo artigo 2º dessa legislação:

> -a Secretaria Municipal da Educação, com todos os seus elementos materiais e humanos que desenvolvem como atividades à normatização e execução do ensino;
> -o Corpo Docente, conjunto de Professores Estatutários e Celetistas, lotados nas Escolas da Rede Municipal de Educação;
> -os Especialistas em Educação;
> -os Diretores de Escolas (MARÍLIA, 1986).

Os docentes, parte do Quadro do Magistério Público Municipal, eram denominados, mediante artigo 7º, por *professores municipais*, atuavam nas escolas municipais de Educação Infantil. O artigo 10º dispõe que o ingresso desses docentes "ocorrerá somente após aprovação em concurso público" para os efetivos e, também, por processo seletivo para "os empregos regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas" (MARÍLIA, 1986).

Os diretores de escola precisavam ser *professores municipais*. De acordo com o Artigo 13, inciso 1º, "os Diretores serão escolhidos em concurso interno, provas e títulos, obedecendo às exigências deste Estatuto" (idem). O artigo 21 reitera que:

> O Professor Municipal designado por Portaria para exercício da função de Diretor de Escola receberá uma gratificação mensal de 50% (cinquenta por cento) do valor do seu cargo ou da referência salarial, a título de Regime de Tempo Integral, além do valor da FG-0 (MARÍLIA, 1986).

Além da aprovação nesse concurso interno, para assumir a direção, o professor municipal deveria ter habilitação em Pedagogia (ou estar cursando) com especialização em Administração Escolar, e ter, ao menos, 05 anos de experiência mínima no magistério municipal.

Posterior a isso, em 1991, o prefeito em exercício Herval Rosa Seabra promulga a Lei Complementar nº 11, que institui o Código de Administração. Trata-se do texto, também muito modificado com o tempo, que estabeleceu a organização da Prefeitura de Marília, da Administração Direta e Indireta. Por administração direta leia-se os cargos atrelados ao gabinete do prefeito e secretarias e por administração indireta são consideradas as autarquias e empresas públicas, que têm personalidade jurídica própria (MARÍLIA, 1991).

A Lei 11, como é chamada até hoje, é um conjunto de regras, critérios, direitos e deveres dos servidores públicos municipais lotados em todas as secretarias da administração direta e também aos que atuam nos órgãos da administração indireta. Sendo assim, o quadro o Magistério Municipal fica incluído na administração direta, uma vez que são lotados na Secretaria Municipal da Educação.

Organizada segundo essas disposições legais, a Rede Municipal de Educação de Marília segue, até o ano de 1997, com o atendimento exclusivo do segmento da Educação Infantil, da mesma forma como na maioria dos municípios paulistas.

> Com a realidade existente até então, a Rede de Marília ostentava um modelo de gestão e organização do trabalho docente nas escolas de Educação Infantil que, longe de apresentar as condições favoráveis que gozavam os professores e professoras na década de 1950 e 1960 no país, [...], ainda assim preservava um arcabouço legal de direitos, razoáveis condições de trabalho e maior liberdade sobre a produção pedagógica, o que resultava em melhores condições para o ensino, uma relativa autonomia das professoras em sala de aula e maiores satisfações em sua vida pessoal, contexto referendado pelas narrativas das professoras que atuavam neste segmento de ensino, no período em questão (MAZZINI, 2017, p. 86).

A autora discorre acerca da mudança na estrutura administrativa e pedagógica que o ano de 1997 dava início, visto que, a partir desse período, como forma de atender as exigências da CF de 1988, a LDBEN de 1996 e aos atrativos da Lei 9424/96, a Prefeitura de Marília, por meio da Secretaria Municipal da Educação e da Câmara dos Vereadores, institui a Municipalização do Ensino Fundamental.

Para Mazzini (2017, p. 92), mais do que ampliar o atendimento da rede ensino, esse processo "provocou mudanças nos aspectos gerais da política educacional desenvolvida nas escolas mantidas pela Prefeitura e administradas pela Secretaria Municipal da Educação de Marília". Isso porque o atendimento avança em quantidade de alunos matriculados, em número e categoria de professores, a construção de escolas e toda a estrutura material e imaterial da rede.

5.2. A Ação Historiográfica: A Municipalidade enquanto objeto de análise em Marília/SP

A temática da Municipalização em Marília/SP especificamente, conforme poderá ser compreendido na sequência desse trabalho, já foi objeto de pesquisa de outros estudiosos: a

dissertação de mestrado de Rita de Cássia Teixeira Borguetti (2000), a tese de doutorado de Sílvio César Nunes Militão (2007), e a dissertação de mestrado de Maria do Carmo Caputti Mazzini (2017). Essa última não trata da Municipalização em si, mas estabelece reflexões acerca desse processo com a precarização do trabalho docente na cidade e a Municipalização teria consequências a essa situação. Essas pesquisas foram realizadas junto ao Programa de Pós-Graduação da UNESP de Marília.

Os estudos citados foram desenvolvidos com enfoque nas Políticas Educacionais para Educação ao passo que esse, de forma distinta, para além do debate político, pretende-se estabelecer aqui o panorama Histórico e a Ação Historiográfica desse processo, de modo a utilizar-se de algumas categorias de análise em sua realização. Apesar de já terem sido mencionadas quando do estudo do Processo de Municipalização de âmbito nacional e estadual, vale retomá-las a partir desse momento, visto que a tese que se pretende construir depende da forma como essas categorias serão utilizadas: as táticas e estratégias (Certeau, 2014) e o Município Pedagógico, proposto por Justino Magalhães e outros.

Portanto, a tese que se pretende constituir acerca da temática da Municipalização do Ensino Fundamental em Marília/SP, se constrói no entremeio da compreensão do panorama político no transcorrer da história (sendo considerados os eventos que marcam a Educação brasileira de forma considerável) com a ação dos sujeitos/agentes mediante as relações estabelecidas por eles no decorrer desse processo. A narrativa desses elementos converge no exercício historiográfico que se pretende realizar no estudo da história vivida, dos elementos que postulam a política e a análise de documentos referentes ao objeto da pesquisa.

A intenção será expressar como o município de Marília, mediante ação dos sujeitos (agentes políticos locais, gestores, professores, entidades representativas, sociedade civil, entre outras) tratam da educação oferecida aos munícipes.

O recorte temporal da análise parte do ano de 1996, ano da promulgação da LDBEN 9394, razão pela qual se apresentou anteriormente o processo no âmbito nacional e estadual, inclusive numa retomada pregressa para compreensão da história da educação e das formas como os municípios passaram a compor o campo educacional no país.

Com a nova LDBEN, a Educação tende a apresentar mudanças no sentido de cumprir com os seus dispositivos e a Municipalização do Ensino Fundamental é uma delas. Uma vez instituída, mediante políticas de financiamento, caminha-se a análise para a forma como a rede de ensino de Marília/SP se organiza até o ano de 2007, quando se constitui o FUNDEB, ampliando a forma do custeio do Ensino Fundamental para todos os segmentos da Educação Básica (Educação Infantil e Ensino Médio).

Como fontes, serão analisados documentos administrativos, ou seja, Internos (ofícios e memorandos) encaminhados pela Secretária da Educação, solicitando que seja implementado no Município o Ensino Fundamental e outras providências para assegurar a solicitação; legislação municipal (desde o projeto de lei, votação na câmara de vereadores, sanção do prefeito e publicação) e notícias veiculadas pela imprensa acerca desse processo.

Bloch (2001) considera o ofício do historiador como ação de observação histórica. Para o autor, se ele está impedido de ele próprio constatar os fatos que estuda, ele se utiliza de fontes, ou seja, resquícios do passado para que a História possa ser contada a partir do seu estudo.[57] Contudo, essa narrativa produzida, a ação historiográfica que não é uma atividade neutra, mas carrega a interlocução do sujeito que vive a experiência. Nesse caso é preciso considerar a posição ocupada por quem realiza essa pesquisa[58]. Portanto:

> [...] todo conhecimento da humanidade, qualquer que seja, no tempo, seu ponto de aplicação, irá beber sempre nos testemunhos dos outros uma grande parte de sua substância. O investigador do presente não é, quanto a isso, melhor aquinhoado do que o historiador do passado (BLOCH, 2001, p. 70).

Esses testemunhos mencionados pelo autor vêm carregados pelas relações que foram estabelecidas no passado e que trazem elementos para análise no presente, ou seja, a palavra do outro. Em razão da temporalidade, esse "outro" ainda está presente, ativo e acessível atuando na rede municipal. Dado essa situação, o uso das fontes e sua análise precisam ser muito minuciosas e exprimir as ações desses mesmos sujeitos que falarão apenas por meio dos documentos. Em razão disso é fundamental que se considera o que Bloch (2001, p. 75) afirma, pois, para ele, "o passado é, por definição, um dado que nada mais modificará. Mas o conhecimento do passado é uma coisa em progresso, que incessantemente se transforma e aperfeiçoa".

O autor adverte que "nem todos os relatos são verídicos e os vestígios materiais [eles] também podem ser falsificados" (BLOCH, 2001, p. 89). Acerca dessa ambiguidade que pode ser obtida através do estudo desses fragmentos do passado é que reside a atividade crítica do historiador no tratamento dessas fontes.

A tentativa que se empreende, portanto, mediante a leitura e estudo das fontes na busca pelos testemunhos, é interpretar a ação dos sujeitos envolvidos no processo de

[57] Vale ressaltar aqui a dificuldade encontrada para encontrar esses documentos. Na Secretaria da Educação não há acerco sobre o Processo de Municipalização. Os documentos analisados foram obtidos por meio de requerimento do Prefeito Municipal. As cópias foram conseguidas mediante pagamento de taxas e emolumentos.

[58] Servidora pública municipal, diretora de escola, atuante na Educação Infantil.

Municipalização do ensino fundamental, sejam esses ocupantes lugares de poder (no campo das estratégias) ou o sujeito ordinário, fraco, que exerce resistência ao consumo passivo das imposições (táticas).

O que é preciso levantar, nesse momento, quando se anunciam as categorias táticas e estratégias de Certeau (2014) a seguinte questão: uma vez que à gestão de Marília/SP é colocada, como condição, o processo de Municipalização do Ensino Fundamental para retorno dos recursos retidos pelo Fundo, é possível que, ainda nesse contexto de legalidade, haja ação *tática*?

Essa indagação se coloca importante, pois, a tática para o autor, é a vitória do sujeito ordinário e astuto e "a astúcia é possível ao fraco, e muitas vezes apenas ela, como "último recurso". Quanto mais fracas as forças submetidas à direção estratégica, tanto mais esta estará sujeita à astúcia. Traduzindo, tanto mais se torna tática" (CERTEAU, 2014, p. 95). Será possível haver tática num cenário demarcado por exposições legais de peso federal como condição de financiamento público da educação?

Para responder a essas dúvidas, serão estudadas as ações que transcorreram no município de Marília/SP e são elementos que remetem para os estudos acerca da descentralização da educação, onde "a municipalidade brasileira será responsabilizada, ao mesmo tempo em que os estados, pela implementação da instrução pública em seus domínios" (CARVALHO, 2010, p. 224).

A responsabilidade transcende a simples oferta de vagas aos estudantes, a construção de escolas e aquisição dos equipamentos necessários ao funcionamento delas, mas implica no cuidado, na promoção do desenvolvimento dos alunos com vistas a construir o patrimônio cultural local.

Magalhães (2014, p. 05) expõe que "o município deve ser estudado como referência histórico-pedagógica, análise e teorização: a dimensão política e administrativa; a dimensão educativa (escolar) e cultural; representação e escrituração".

No mesmo texto, o autor reitera acerca da necessidade de formar uma base de dados devidamente documentada, considerando elementos históricos nacionais, regionais e locais. E esse é o exercício tem sido proposto nessa pesquisa.

5.2.1. A Municipalização do Ensino Fundamental em Marília/SP: o percurso político, histórico e historiográfico

Em Marília/SP, para além de expor as nuances próprias de como tudo ocorreu no município, a intenção é, construir uma narrativa de forma a compreender como o processo transcorreu na localidade, mas também, considerar o processo histórico e historiográfico no desenvolvimento dessa análise.

Mais do que apresentar os fatos, acontecimentos e fontes a respeito do Processo de Municipalização do Ensino Fundamental, a intenção é refletir, problematizar, questionar e analisar os fatos a partir do campo de ação dos sujeitos envolvidos no percurso.

Figuras 01 e 02 - Capa e Matéria do Jornal Diário de Marília

REDE MUNICIPAL

Cidade terá mais 4.000 alunos

Maluf e ministro apóiam dobradinha

Cidade terá mais 4.000 alunos em 98

Fonte: Jornal Diário de Marilia – Capa e Entrevista
19 de outubro de 1997

A data era 19 de outubro de 1997. O Jornal Diário de Marília estampa a manchete "Cidade terá mais 4000 alunos". Na chamada da capa, o jornal anuncia que, de acordo com a Secretária Municipal da Educação, Prof.ª Célia Regina Carmanhani Branco, a partir do ano de 1998, Marília contaria com mais 4000 novos estudantes e com a abertura de 08 novas unidades escolares. Ainda no mesmo texto da capa, afirma-se que as classes de Ensino Fundamental seriam criadas para "recuperar repasses retidos pelo governo" (JORNAL DIÁRIO DE MARÍLIA, 1997, capa).

A matéria ainda trata que a projeção de gastos para a nova Rede de Ensino seria de R$1440,00 por cada aluno/ano, e, desse montante, a prefeitura receberia, desse recurso retido, R$650,00. Ainda nesse pequeno texto, o referido veículo de imprensa diz que, junto com a abertura das escolas, os pais terão a disponibilidade de um programa para acompanhar a gestão do recurso.

A notícia completa é uma entrevista concedida pela Secretária Municipal da Educação à época. Na legenda da foto a secretária justifica que “a municipalização obriga a prefeitura a investir para repasses”. Esses, a serem resgatados pela administração, diziam respeito ao recurso do FUNDEF, já definido nesse estudo e o programa destinado aos pais para o controle da gestão do recurso seria o CACS - FUNDEF (Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF). A notícia veicula efeitos tidos como benéficos para a população, indicando aumento no atendimento da demanda do município como se o aumento fosse de atendimento à população escolar.

Os prédios escolares que passariam para a gerência do município, segundo a matéria, apresentavam “problemas de estrutura, poucas salas de aula e material antigo”, mas com a promessa de que seriam reformadas e ampliadas para o atendimento dos alunos. É anunciado que seria realizado concurso público para a contratação de professores para atuarem na rede. Mais dois efeitos positivos para a população.

Outra informação contida nessa matéria, antes de iniciar a entrevista com a secretária, é que “o investimento é modelo, mas está sendo feita por obrigação. A prefeitura vai ter que adiar projetos de obras para garantir a implantação da rede e evitar perda de 15% de sua arrecadação” (JORNAL DIÁRIO DE MARILIA, 1997, p. 3A). Isso porque, segundo a notícia, o Fundo iria reter15% do ICMS e 15% do FPM e que “para receber esse dinheiro de volta, a prefeitura teria de montar pelo menos as salas de primeira série” (idem). Contudo, a decisão do prefeito da época, José Abelardo Guimarães Camarinha, conhecido pelo último sobrenome, foi criar a rede completa, da primeira à quarta-série, ou seja, todo a primeiro ciclo do Ensino Fundamental.

De modo a responder às indagações do veículo de imprensa, a professora Célia concede uma entrevista em que expressa alguns detalhes de como a municipalização aconteceria, e esses elementos serão analisados de acordo com as categorias historiográficas mencionadas nesse estudo.

Quando questionada a respeito da rede municipal, que até então atendia somente a Educação Infantil, receber mais de 4000 alunos para o próximo ano e sobre a forma como esse processo estaria sendo estruturado, a secretária responde que,

> A prefeitura já encaminhou e aprovou o projeto para municipalização de oito escolas. Como são prédios que teriam alunos em diversas séries não poderíamos criar diferenciação de currículo e estrutura escolar. Por isso vamos assumir todas as séries. Aliás, a Educação vai receber um número maior de alunos pelas projeções de matrículas pela projeção de matrículas das EMEIs também (JORNAL DIÁRIO DE MARÍLIA, 1997, p.3A).

A secretária afirma que a municipalização não estava nos planos da prefeitura, mas que foi motivada pela necessidade de assegurar o dinheiro retido pelo Fundo, conforme percentual já mencionado. Apesar de o valor do repasse custear menos da metade do valor aluno/ano, o valor do governo federal é necessário ao município, mas, apesar dessa obrigatoriedade, a secretária se compromete com a qualidade do ensino ser equiparado ao já oferecido pelas escolas de Educação Infantil.

Uma indagação feita à secretária, que também tem relevância para esse estudo foi a respeito do possível desemprego dos professores da rede estadual. A secretária é enfática ao dizer que "não e isso é um compromisso do prefeito com os professores estaduais. Já abrimos concurso" (JORNAL DIÁRIO DE MARILIA, 1997, p. 3A) e diz ainda que foi aberto certame para contratar professores e a experiência no Estado terá relevância prevista no edital.

A secretária também garante que os investimentos na Educação Infantil não sofreriam interferência com a municipalização do Ensino Fundamental com a consequente ampliação dos serviços educacionais prestados pela Rede Municipal. Com previsão para começar a funcionar no início do ao letivo de 1998, todos esses encaminhamentos para o EF estavam sendo dados pouco tempo antes.

No fragmento seguinte, retirado de um jornal da cidade, detalhes informados pela secretária Célia retomam diversos aspectos desse estudo realizado acerca a Municipalização do Ensino Fundamental no Brasil e no Estado de São Paulo.

Figura 03 - Nota assinada pelo jornalista José Ursílio no Jornal Diário de Marília

Nos mesmos moldes

Marília já é considerada modelo pela sua rede municipal de ensino pré-escolar e de novo sai na frente na área da educação fundamental. Prova evidente que a educação é prioridade da administração Camarinha e que os recursos obrigatórios na área são bem aplicados para bem-estar da comunidade.

José Ursílio

Fonte: Jornal Diário de Marília
05/11/1997 – nota pág. 2A

A nota reitera que, apesar da expansão do atendimento, do aumento no volume de alunos e de unidades escolares municipais, a promessa é que o processo de inclusão do Ensino

Fundamental não prejudique a qualidade dos serviços educacionais prestados numa rede que, de acordo com o texto, "é modelo pela sua rede municipal de ensino pré-escolar".

5.2.2. Rede de Ensino Municipalizada: o percurso administrativo e legislativo

A concretização da Municipalização do Ensino Fundamental em Marília/SP só se deu em razão da implementação do FUNDEF e o consequente financiamento dessa modalidade de ensino por parte do Governo Federal[59], e isso foi explicitamente afirmado pela Secretária Municipal da Educação responsável por dar encaminhamentos previstos na Lei Federal 9424, de 1996, que institui o Fundo.

A legislação tem reflexos nesse processo que se iniciou, na cidade, no ano de 1997, mas na época da implantação do Fundo, ou seja, 1996, "nenhuma das quatorze municipalidades que se encontravam sob jurisdição da RGM apresentavam participação na oferta de matrículas do ensino fundamental" (MILITÃO, 2010, p. 135).

Essa constatação gera preocupação aos técnicos da Secretaria de Estado da Educação, uma vez que os municípios da Região perderiam recursos caso não manifestassem o interesse pela implantação desse segmento da escolarização a nível local.

> No caso paulista, no geral, a possibilidade de retenção de recursos pelo FUNDEF induziu tanto os municípios maiores e "ricos" quanto os pequenos e "pobres" a se interessarem pela municipalização do ensino fundamental, sendo que as adesões foram motivadas ora mais para "não perder", ora mais para "ganhar recursos" (MILITTÃO, 2010, p. 135).

Assim como em outras regiões do Estado, a RGM foi motivada pelo interesse econômico em angariar esse recurso que, apesar de ter uma finalidade específica, teria reflexo em outras esferas das localidades, inclusive essa perspectiva economicista prevalecia sobre à pedagógica. Assim,

> [...] as administrações municipais que adotaram esta forma de municipalização tiveram que elaborar e enviar à Câmara Municipal para aprovação do Projeto de Lei autorizando o Poder Executivo a firmar o convênio com o governo estadual, por intermédio da Secretaria da Educação, relativo à municipalização do ensino fundamental (MILITÃO, 2010, p. 145).

[59] Gestão Fernando Henrique Cardoso (1996-1999).

O que se pretende acerca da compreensão do processo (administrativo, legislativo e político) desse percurso será a análise da ação dos sujeitos envolvidos nesse processo, em todos os segmentos que, conforme se tem analisado, comporta-se no campo das estratégias, de Certeau (2014), ou seja, mediante o consumo das determinações das esferas de poder.

A municipalização do Ensino Fundamental em Marília/SP teve início no ano de 1998, na gestão de José Abelardo Guimarães Camarinha (1997 e 2000), na ocasião, filiado ao PMDB e, na gestão da Pasta da Educação, estava a Prof.ª Célia Regina Carmanhani Branco (Militão, 2010, p. 159).

O processo foi iniciado, em 1997, ano anterior à efetivação do processo, no mês de setembro, no dia 29, conforme *Guichê 7847*[60], conjunto de documentos administrativos da Prefeitura Municipal de Marília, data posterior da adesão dos municípios ao Programa de Ação de Parceria Educacional Estado Município, em julho daquele ano (PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA, 1997a).

Endereçado ao Prefeito "Camarinha", a então secretária, professora Célia, solicita ao chefe do executivo, mediante o Interno SE nº 168/97, "autorização ao setor competente para que o mesmo envie à Câmara Municipal de Marília, o projeto para criação das Escolas Municipais de Ensino Fundamental" (MARÍLIA, 1997a). A solicitação é recebida pelo expediente administrativo no dia 30 de setembro e, mediante despacho realizado no dia 03 de outubro daquele ano, o prefeito autoriza que a solicitação seja atendida. O então Secretário Municipal da Administração, Antônio Rossi, dá andamento no processo e pede as providências cabíveis.

A entrevista é concedida no dia 19 de outubro de 1997, quando é divulgado à população que o processo de Municipalização aconteceria (com a mudança de gerência em oito escolas estaduais que seriam municipalizadas, professores remanejados para outras unidades do Estado, concurso público realizado, entre outras providências), apenas vinte dias após o procedimento administrativo ter iniciado, mediante o documento citado.

Quando a secretária solicita ao prefeito a criação de Escolas Municipais de Ensino Fundamental, implica na ação do Poder Executivo de enviar à Câmara de Vereadores um Projeto de Lei que precisa ser votado para posterior sanção do prefeito e publicação para que tenha efeito legal.

[60] Guichê é um conjunto de documentos administrativos da Prefeitura de Marília que contém solicitações e encaminhamentos a respeito de diversos assuntos. Esses analisados dizem respeito ao processo de Municipalização do Ensino Fundamental na cidade.

No próximo tópico será estudado o movimento legislativo para a Municipalização, contudo, referente aos procedimentos administrativos e ações por parte da pasta da Educação para a concretização dessa determinação da LDBEN de 1996, Borguetti (2000) colabora no sentido de ilustrar as formas como a secretaria organizou os processos para implementar o Ensino Fundamental no município. A autora, quando realizou sua pesquisa acerca da municipalização no município, abordou que, "assim como outros municípios, Marília também encaminhou discussões sobre o assunto e, finalmente resolveu arcar com o ensino fundamental, criando a sua rede própria" (BORGUETTI, 2000. p.80). A autora ainda reforça que os gestores da época defendiam o "rompimento" com a rede estadual definitivamente, pois "o ideal seria começar com um modelo próprio e, dessa forma, o município passou a administrar sua rede conforme suas necessidades" (p.86).

> [...] optar pela rede própria tem a seguinte vantagem: você seleciona seus professores, seus diretores, e não fica na dependência de convênios ou afastamentos de pessoas do Estado. Essa e a vantagem, passa a ter mais domínio sobre a rede. Se você depende das pessoas afastadas existem outras implicações administrativas e pedagógicas (BORGUETTI, 2000, p. 87).

Nesse excerto, a autora transcreve a fala de um supervisor[61] da rede municipal que justificara a opção pela criação da rede própria no sentido de não aproveitar os docentes que atuavam nas escolas estaduais que foram municipalizadas. Essa foi o elemento que gerou embate por parte do APEOESP[62], pois esses servidores não foram aproveitados nas escolas que já atuavam e a justificativa por parte da gestão municipal era tornar essa nova rede próxima e acessível a toda a população (os aspectos referentes à gestão e à docência), de modo que as cobranças em relação aos serviços prestados possam ser feitas diretamente à secretaria da Educação e esse é um ponto de relevância para justificar não apenas a municipalização, mas a forma como ela foi concretizada na cidade.

A secretária da Educação da época, quando inquirida pela pesquisadora Borguetti (2000) reitera que:

> [...] a rede onde as pessoas não estão envolvidas[63], estão distantes, isso fica muito complicado. Aqui fica muito próximo. Os pais têm a diretora que permanece 08 horas dentro da escola, quando ela não está, está a assistente de direção que responde pela escola. Tem a secretaria da Educação que está

[61] Joaquim Bento Feijão, entrevistado por Borguetti (2000, p. 87).
[62] Haverá um capítulo específico para tratar da ação desse sindicato acerca da temática da Municipalização no Estado de São Paulo.
[63] Esse distanciamento pode ser lido como resistência ou movimento contrário, por parte dos professores do Estado, ao processo implantado pela gestão municipal. Poderia ser complexo para o governo local manter esses servidores contrariado em seu corpo docente.

> à disposição 24 horas por dia para atender a população. E tem o prefeito, que em última instância, também trabalha de portas abertas, recebendo a população (BORGUETTI, 2000, p. 88).

Da mesma forma, contudo com opinião oposta, foi ouvido pela pesquisadora ouviu o diretor estadual da APEOESP[64] que discordava de forma substancial ao posicionamento da secretária da educação, pois, a preocupação do referido sindicato era com relação dos professores que atuavam nas s e que, com a rede própria, não seriam aproveitados. Borguetti (2000, p. 83) reforça que "para os professores a situação era mais grave, pois os que não eram efetivos perderiam seus cargos no meio do ano". Sobre esse aspecto, a mesma pesquisadora cita uma entrevista concedida pela Secretária Célia a um jornal[65] da cidade onde afirma que "o procedimento da municipalização não foi proposto pelo município, foi a Secretaria Estadual que impôs" (BORGUETTI, 2000, p. 83)

Mesmo imposta pela Secretaria de Estado, a APEOESP segue confrontando esse processo[66] e também é entrevistado pela pesquisadora e sua atuação é descrita com o seguinte posicionamento:

> [...] protestamos e fomos à luta. Fomos à Câmara Municipal conversar com os vereadores, fomos ao gabinete do prefeito conversar com o pessoal vinculado à responsabilização do problema e mostramos que naquele momento era preciso minimizar o problema, que pelo menos fosse feita uma municipalização mais viável. Naquele momento era preciso que se segurasse os professores até pelo menos o final do ano. A gente esperava que houvesse algumas aposentadorias e nessas aposentadorias o pessoal efetivo pudesse permanecer no município no ano seguinte, e isso era pregado pela Delegacia de Ensino[67], que haveriam essas aposentadorias. Agora com as EMEFs a gente não conseguiu fazer esse convênio por mais tempo (BORGUETTI, 2000, p. 84).

Toda essa manifestação do diretor regional do sindicato fez referência ao remanejamento dos professores efetivos para outras escolas estaduais de Marília ou mesmo da região e a demissão dos temporários, contratados como ACT[68]. O que se conseguiu com as negociações da APEOESP com a prefeitura foi, de acordo com Borguetti (2000, p. 84), "o município assumiria as escolas designadas, mas os professores até o final do ano letivo (1998), arcando com o salário, merenda e material pedagógico. Mesmo assim, alguns

[64] Juvenal Aguiar: diretor estadual da APEOESP.
[65] Jornal da Manhã
[66] A pauta da Municipalização é uma realidade do sindicato ainda em 2024.
[67] Atualmente conhecida como Diretoria de Ensino.
[68] Admissão em Caráter Temporário.

professores estaduais ACT perderiam seus cargos", visto que a prefeitura de Marília organizara seu próprio certame para a contratação de seus servidores.

Apesar do embate, o Guichê 168/97 já citado, chegou à Câmara Municipal e tem-se início a ação da edilidade, no sentido de se promover a organização legislativa para que o municipalismo seja concretizado na cidade e que a oferta do Ensino Fundamental atenda às prerrogativas constitucionais previstas pelo Estado-Nação. Segue-se, a seguir, a ação do Poder Legislativo Local.

Os documentos que serão analisados serão Leis e Documentos Administrativos de acordo com a ordem cronológica (por datas), visto que, dessa forma, se consegue construir o cenário historiográfico ocorrido.

6 A AÇÃO DA EDILIDADE PARA A CONCRETIZAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM MARÍLIA/SP

Conforme salientam Gonçalves Neto e Magalhães (2009), as ações políticas locais que asseguram o municipalismo dependem também das manobras educativas e culturais que permitem autonomia aos municípios para a promoção da instrução pública aos munícipes. Esse processo se dá mediante a propositura de textos legais que normalizam as formas de atuação dos segmentos sociais e organizam como unidades escolares passarão a exercer seu papel na educação do povo.

Em Marília, a movimentação dos agentes políticos locais teve início antes das escolas serem municipalizadas, no ano de 1997, mediante formulação de leis que contemplassem todos as necessidades administrativas, burocráticas e também pedagógicas para o funcionamento das EMEFs. Os mesmos autores inferem que

> No que se refere à educação, as principais instâncias de autonomização foram e são a instituição e o território educativos. No entanto, o processo de descentralização não foi linear e frequentemente, dada a natureza superestrutural da cultura e da escolarização, em sociedades marcadas por uma acentuada hierarquia e por uma tradição centralista do Estado-Nação, os movimentos de descentralização pedagógica saldaram-se numa corresponsabilização (GONÇALVES NETO; MAGALHÃES, 2009, p. 03).

A tradição centralista do Estado-Nação mencionada, tende a direcionar as ações locais, de modo que o ensino se organize para que sejam cumpridos os dispositivos na legislação maior, no caso da municipalização: a CF de 1988, a LDBEN de 1996 e as leis que definem as formas de financiamento da escolarização (Leis 9454/1996 e 11494/2007, respectivamente que instituem o FUNDEF e o FUNDEB).

A partir dessa prerrogativa, passa-se para a análise da legislação municipal, primeiro do período que antecede à municipalização e, depois, para se organizar a rede municipal já municipalizada, mas que demandava providências dessa natureza.

O que se pretende identificar, a partir dessa etapa é, para além dos elementos que traduzem a ação objetiva dos sujeitos envolvidos nesse processo, identificar as minúcias que transitam no pano de fundo do que está descrito, nas entrelinhas dos documentos analisados, no sentido de identificar os movimentos dos agentes políticos locais, dos servidores administrativos possivelmente envolvidos, da imprensa e demais elementos que possam ser considerados nessa análise.

6.1. A Legislação Municipal e os Documentos Administrativos do Executivo: providências anteriores à efetivação do funcionamento do Ensino Fundamental na cidade

Instituir o Ensino Fundamental no Município de Marília/SP foi, para a gestão pública da época, mais do que abrir escolas. Configurou uma sucessão de ações e procedimentos que envolveram diversos setores da Administração Direta: Secretaria da Educação, Setor de Atos Oficiais, Câmara dos Vereadores e Gabinete do Prefeito.

O que se pretende compreender a partir desse ponto é a organização legal da Municipalização do Ensino Fundamental em Marília desde quando a proposta de instituir este segmento de ensino proposto pela então secretária da Educação é recebida pelo prefeito municipal sendo posteriormente enviada à Câmara de Vereadores, apreciada pelos edis, votada e sancionada pelo chefe do executivo.

Mediante o recorte temporal estabelecido (1996-2007), os procedimentos metodológicos para identificar esses elementos consistem na análise de documentos administrativos requeridos ao setor de atos oficiais da Administração Municipal (no qual estão contidos todo o trâmite, desde a propositura da lei até a sanção), nos textos legais disponíveis no site da Câmara de Vereadores, nas análises das comissões internas da casa de leis e também das manifestações de motivos contidas (quando há) nas atas das sessões camarárias realizadas na ocasião da votação das leis.

A história que se pretende buscar nesses documentos para ser narrada nessa pesquisa é aquela que, conforme já anunciado, pretende alargar a compreensão de como o Município de Marília, com a implementação do Ensino Fundamental, pode ser analisado à luz da categoria do Município Pedagógico. Isso porque para Magalhães (2019, p. 13), as informações contidas nos arquivos locais podem ser utilizadas para "inventariar, registrar e tratar informação colhida de forma indirecta[69], em documentação comum ao governo e à memória concelhia". Para o autor, os dados coletados nesses documentos dão suporte heurístico para a investigação de como o município será analisado a partir da categoria e é esse o esforço que será empreendido agora no estudo de cada legislação que segue.

[69] Escrita original.

6.1.1. **Lei 4326/1997: Modifica o Estatuto do Municipal de Marília (Lei 3200/1986)**

Após a solicitação da Secretária Municipal da Educação da época, professora Célia Regina Carmanhani Branco, para a *criação do Ensino Fundamental*[70] na cidade, várias movimentações dos agentes políticos da cidade se iniciam de modo a viabilizar o processo, que tinha o ano de 1998 para se concretizar.

Como já mencionado, o magistério municipal contava com a Lei 3200/1986 que institui o Estatuto do Magistério Público Municipal, que até então, contava apenas com a rede de Educação Infantil. Com a criação do Ensino Fundamental, algumas alterações no estatuto seriam necessárias. Assim, mediante PL 147/97, de autoria da Prefeitura Municipal, o projeto solicita que sejam feitas alterações no estatuto, de forma a incluir os elementos que passarão a compor, no ano de 1998, o Ensino Fundamental.

Esse é o projeto de lei que dá início a uma série de movimentações legislativas que passarão a transitar na Câmara de Vereadores, nas comissões parlamentares e nas sessões camarárias daqueles últimos meses do ano de 1997.

Conforme consta no site da Câmara[71], o referido projeto de lei é apresentado naquela casa de leis no dia 08 de outubro de 1997, sendo necessária maioria simples para sua aprovação em plenário. O prazo final para deliberação era o dia 17 de novembro daquele ano, de acordo com o que está previsto no site do legislativo municipal. Contudo, foi votada e aprovada no dia 14/10/1997, em sessão extraordinária[72], ou seja, seis dias após ter dado entrada e publicada na data posterior.

Essa é uma característica que permite refletir que em razão da necessidade de as EMEFs iniciarem suas atividades em fevereiro de 1998, a matéria tinha urgência para ser votada e aprovada para os demais procedimentos por parte da Administração Municipal.

Ainda que apressadamente e nesse curto prazo, o PL 147/97 passa por discussão nas comissões internas da Câmara Municipal, de modo que, antes da votação, os vereadores conheçam o inteiro teor do texto legal. A *Comissão de Finanças, Orçamento e Servidor Público*, no dia 13 de outubro daquele ano, emite parecer favorável em razão de a solicitação estar prevista mediante a necessidade de efetivação da Municipalização do Ensino Fundamental. Os vereadores que compõe a comissão, que era presidida por Eduardo Reis,

[70] Guichê 7847/97, citado no capítulo anterior.
[71] Disponível em: https://www.marilia.sp.leg.br/legislacoes/leis-municipais-e-emendas/.
[72] Ocorre por convocação do Presidente da Câmara para o mesmo dia após a sessão ordinária ou para data seguinte e anterior à próxima sessão ordinária quando há assuntos para serem tratados que ficaram de fora da ordem do dia, mas que, em razão da urgência da matéria e dos prazos, precisam ser votados.

reiteram que, ao Estatuto do Magistério (lei 3200/1986) serão acrescidos os cargos de professor e diretor de EMEF que irão compor o quadro funcional do Ensino Fundamental. Sem qualquer tipo de alegação, encaminham o texto para votação.

A *Comissão de Justiça e Redação*, cujo presidente da época era o Vereador Gilmar Mirandinha Fernandes, analisou o projeto no dia 14 de outubro de 1997. Os membros da comissão não manifestam oposição ao projeto, pois compreendem que seus encaminhamentos são decorrentes da municipalização do Ensino Fundamental. A comissão ainda cita a constituição Federal que também reitera sobre a necessidade de descentralizar o Ensino Fundamental e que este cumprimento cabe ao chefe do Poder Executivo. Nesta data, aprovam o projeto e encaminham para votação.

A *Comissão de Educação e Cultura*, presidida pelo vereado Mário Bulgarelli, também não manifesta oposição do PL em questão, pois também entende que esse consiste no acréscimo dos cargos de professor e diretor de EMEF ao estatuto do magistério existente e deixa a cargo do plenário a deliberação final.

A votação ocorreu no dia 14 de outubro de 1997, em duas discussões realizadas na mesma sessão em razão da urgência da matéria, consta no documento da Câmara Municipal de Marília. A aprovação do PL 147/1997 é publicada sob a forma da Lei 4326/1997, com a mesma data da apreciação pelo plenário da Câmara.

> Artigo 2º - Para efeitos desse Estatuto, integram a Rede Municipal de Educação de Marília:
> I – A Secretaria Municipal da Educação, com todos seus elementos naturais e humanos que desenvolvem como atividades precípuas a normatização e execução do ensino.
> II – As Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEIs e as Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEFs (com classes de 1ª a 4ª série).
> III – O Quadro do Magistério Público Municipal (MARÍLIA, 1997b).

Como o Quadro do Magistério Público Municipal passa a ser integrado, nessa lei, o Professor de EMEF (Artigo 7º, item Ib); o Diretor de EMEF (Artigo 7º, item IIc); o Auxiliar de Direção de EMEF (Artigo 7º, item IId); o Coordenador Pedagógico do Ensino Fundamenta (Artigo 7, item IIIe) e o Assessor Técnico do Ensino Fundamental (Artigo 7º, item IIIf).

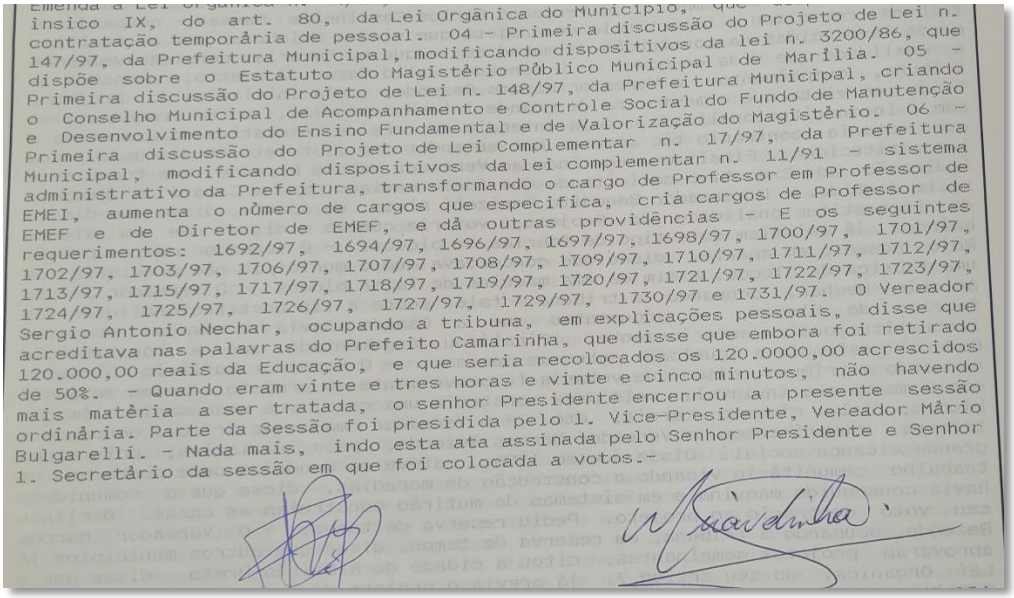
Para os cargos de Professor e Diretor de EMEF, o critério de preenchimento de ambos se dará por Concurso Público, cumprindo as seguintes exigências, conforme o Artigo 12 da lei 4326/1997,

> III – Para o cargo de Professor de EMEF:
> a) Possuir habilitação específica de 2º Grau para o Magistério e/ou licenciatura plena em Pedagogia.
> [...]
> VI – Para o cargo de Diretor de EMEF:
> a) Ser portador de licenciatura plena em Pedagogia com habilitação específica em Administração Escolar;
> b) Ter no mínimo 5 (cinco) anos de exercício em função docente (MARÍLIA, 1997b).

Um detalhe a considerar, a discussão do PL que culminou com a Lei 4326/1997 ocorreu no dia 14 de outubro no plenário da Câmara. Isso representa apenas 15 dias após a solicitação para criação do Ensino Fundamental pela Secretária Municipal da Educação, em 29 de setembro de 1997 e seis dias após ter dado entrada no expediente da Câmara.

Na Câmara, quando se analisa as atas das sessões, o PL 147/97 aparece pala primeira vez na ordem do dia na sessão do dia 13 de outubro, conforme imagem abaixo.

Figura 04 - Ata da sessão do dia 13 de outubro de 1997



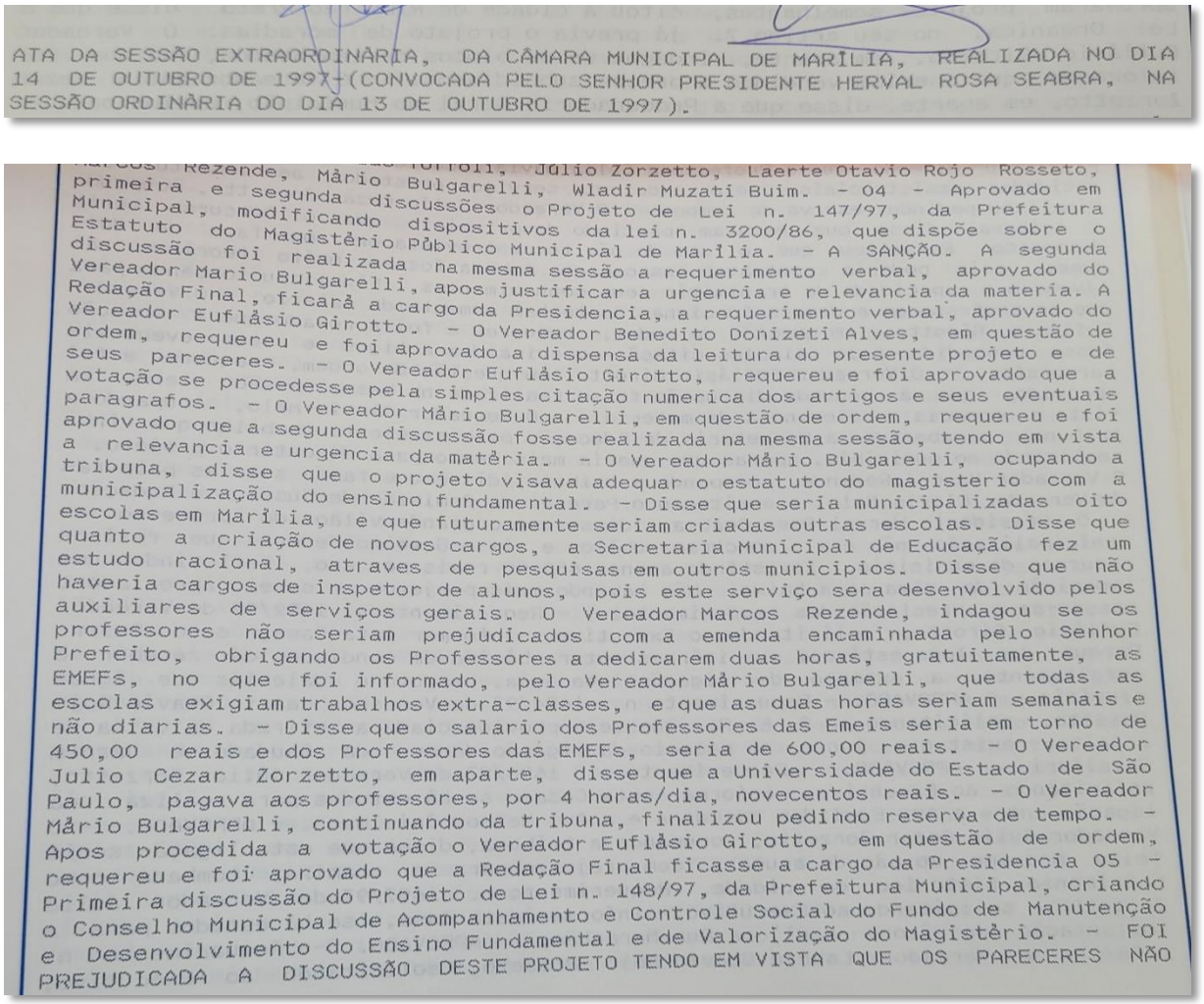
Emenda à Lei Orgânica nº [illegible] que [illegible] inciso IX, do art. 80, da Lei Orgânica do Município, [illegible] contratação temporária de pessoal. 04 - Primeira discussão do Projeto de Lei n. 147/97, da Prefeitura Municipal, modificando dispositivos da lei n. 3200/86, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de Marília. 05 - Primeira discussão do Projeto de Lei n. 148/97, da Prefeitura Municipal, criando o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. 06 - Primeira discussão do Projeto de Lei Complementar n. 17/97, da Prefeitura Municipal, modificando dispositivos da lei complementar n. 11/91 - sistema administrativo da Prefeitura, transformando o cargo de Professor em Professor de EMEI, aumenta o número de cargos que especifica, cria cargos de Professor de EMEF e de Diretor de EMEF, e dá outras providências - E os seguintes requerimentos: 1692/97, 1694/97, 1696/97, 1697/97, 1698/97, 1700/97, 1701/97, 1702/97, 1703/97, 1706/97, 1707/97, 1708/97, 1709/97, 1710/97, 1711/97, 1712/97, 1713/97, 1715/97, 1717/97, 1718/97, 1719/97, 1720/97, 1721/97, 1722/97, 1723/97, 1724/97, 1725/97, 1726/97, 1727/97, 1729/97, 1730/97 e 1731/97. O Vereador Sergio Antonio Nechar, ocupando a tribuna, em explicações pessoais, disse que acreditava nas palavras do Prefeito Camarinha, que disse que embora foi retirado 120.000,00 reais da Educação, e que seria recolocados os 120.0000,00 acrescidos de 50%. - Quando eram vinte e tres horas e vinte e cinco minutos, não havendo mais matéria a ser tratada, o senhor Presidente encerrou a presente sessão ordinária. Parte da Sessão foi presidida pelo 1. Vice-Presidente, Vereador Mário Bulgarelli. - Nada mais, indo esta ata assinada pelo Senhor Presidente e Senhor 1. Secretário da sessão em que foi colocada a votos.-

Fonte: Câmara Municipal de Marília, 1997.

Na mesma ocasião foram apresentadas, para a primeira discussão, além desse projeto de lei, o PL 146/97, o PL 148/97 e também o PL 17/97 que, respectivamente, propõe a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e a cria cargos de Professor de Ensino Fundamental, esses dois últimos serão analisados posteriormente. Nessa primeira discussão, segundo ata, são apresentados em sequência todos os projetos, mas não há

nenhuma discussão específica sobre eles, que foram novamente apresentados, em sessão extraordinária no dia 14 de outubro, conforme imagem a seguir.

Figuras 05 e 06 - Ata da sessão do dia 14 de outubro de 1997



ATA DA SESSÃO EXTRAORDINÀRIA, DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, REALIZADA NO DIA 14 DE OUTUBRO DE 1997 (CONVOCADA PELO SENHOR PRESIDENTE HERVAL ROSA SEABRA, NA SESSÃO ORDINÀRIA DO DIA 13 DE OUTUBRO DE 1997).

Marcos Rezende, Mário Bulgarelli, Julio Zorzetto, Laerte Otavio Rojo Rosseto, Wladir Muzati Buim. - 04 - Aprovado em primeira e segunda discussões o Projeto de Lei n. 147/97, da Prefeitura Municipal, modificando dispositivos da lei n. 3200/86, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de Marília. - A SANÇÃO. A segunda discussão foi realizada na mesma sessão a requerimento verbal, aprovado do Vereador Mario Bulgarelli, apos justificar a urgencia e relevancia da materia. A Redação Final, ficará a cargo da Presidencia, a requerimento verbal, aprovado do Vereador Euflásio Girotto. - O Vereador Benedito Donizeti Alves, em questão de ordem, requereu e foi aprovado a dispensa da leitura do presente projeto e de seus pareceres. - O Vereador Euflásio Girotto, requereu e foi aprovado que a votação se procedesse pela simples citação numerica dos artigos e seus eventuais paragrafos. - O Vereador Mário Bulgarelli, em questão de ordem, requereu e foi aprovado que a segunda discussão fosse realizada na mesma sessão, tendo em vista a relevancia e urgencia da matéria. - O Vereador Mário Bulgarelli, ocupando a tribuna, disse que o projeto visava adequar o estatuto do magisterio com a municipalização do ensino fundamental. - Disse que seria municipalizadas oito escolas em Marília, e que futuramente seriam criadas outras escolas. Disse que quanto a criação de novos cargos, a Secretaria Municipal de Educação fez um estudo racional, atraves de pesquisas em outros municipios. Disse que não haveria cargos de inspetor de alunos, pois este serviço sera desenvolvido pelos auxiliares de serviços gerais. O Vereador Marcos Rezende, indagou se os professores não seriam prejudicados com a emenda encaminhada pelo Senhor Prefeito, obrigando os Professores a dedicarem duas horas, gratuitamente, as EMEFs, no que foi informado, pelo Vereador Mário Bulgarelli, que todas as escolas exigiam trabalhos extra-classes, e que as duas horas seriam semanais e não diarias. - Disse que o salario dos Professores das Emeis seria em torno de 450,00 reais e dos Professores das EMEFs, seria de 600,00 reais. - O Vereador Julio Cezar Zorzetto, em aparte, disse que a Universidade do Estado de São Paulo, pagava aos professores, por 4 horas/dia, novecentos reais. - O Vereador Mário Bulgarelli, continuando da tribuna, finalizou pedindo reserva de tempo. - Apos procedida a votação o Vereador Euflásio Girotto, em questão de ordem, requereu e foi aprovado que a Redação Final ficasse a cargo da Presidencia 05 - Primeira discussão do Projeto de Lei n. 148/97, da Prefeitura Municipal, criando o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. - FOI PREJUDICADA A DISCUSSÃO DESTE PROJETO TENDO EM VISTA QUE OS PARECERES NÃO

Fonte: Câmara Municipal de Marília, 1997.

O vereador Mário Bulgarelli reitera as proposituras da secretária da educação acerca da necessidade da municipalização e afirma que serão municipalizadas 08 unidades escolares para o próximo ano (1998) e que há a promessa da criação de outras. “Disse que não haveria cargos de inspetor de alunos, pois este sérvio será desenvolvido pelos auxiliares de serviços gerais” (CAMAR, 1997). O vereador Marcos Rezende indaga acerca das Horas de Estudos Coletivas (HEC) destinadas aos estudos semanais aos professores e outro edil explana acerca do salário dos professores (R$ 450,00 para os de EMEI e R$600,00 para os de EMEF). Após essas explanações e sem objeções, o projeto e aprovado e enviado para sanção.

Nessa ação legislativa, os vereadores se comportam, de acordo com Certeau (2014), no campo da estratégia, uma vez que todos cumprem de forma ilibada toda a determinação proveniente do poder executivo sem discussões ou ilações acerca daquilo que foi solicitado.

6.1.2. Lei 4336/1997: Institui o Ensino Fundamental no Município de Marília

De modo a dar sequência aos encaminhamentos necessários à solicitação da Secretária da Educação (Interno SE.10 n.º 168/97 de 29/09/1997), tem-se os desdobramentos da Municipalização, que é o processo que resulta a Lei 4336 de 23 de outubro de1997. Ela é resultado do PL 146/97, de autoria da Prefeitura Municipal que foi encaminhada para a Câmara Municipal para votação. O projeto foi recebido pela edilidade no dia 08 de outubro do mesmo para discussão nas comissões.

Da mesma forma como foram as análises da legislação anterior e em razão da urgência da matéria, as comissões de Finanças Orçamento e Servidor Público, Justiça e Redação e Educação e Cultura, uma vez que a solicitação era em razão da implantação do Ensino Fundamental na cidade, não manifestam oposição ao referido PL.

Além de instituir o Ensino Fundamental, determina a criação de escolas municipais a partir de unidades estaduais já existentes na cidade:

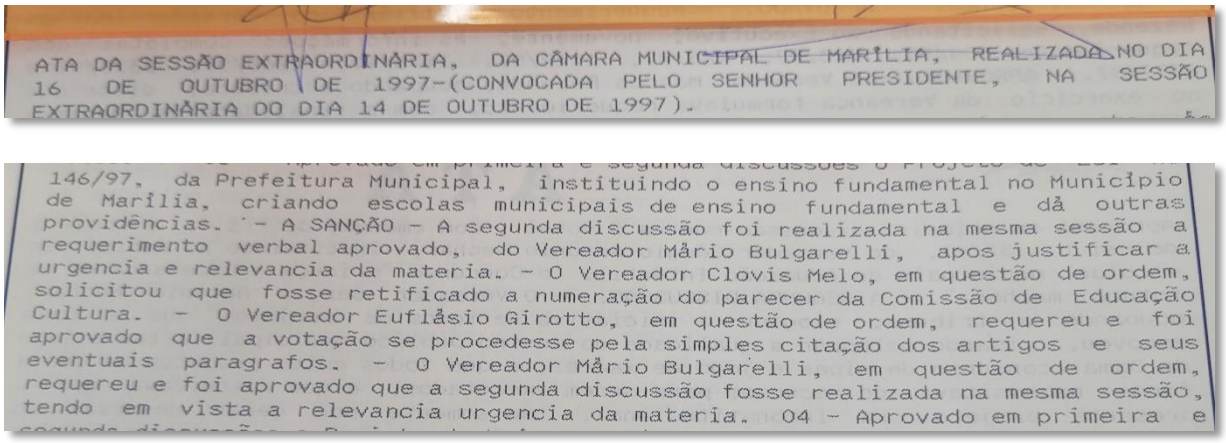
> Artigo 2º - Ficam criadas as seguintes Escolas Municipais de Ensino Fundamenta (EMEF), com classes de 1ª a 4ª séries do Primeiro Grau:
>
> I- EMEF do Bairro Núcleo Habitacional Juscelino Kubitschek;
> II- EMEF do Bairro Altaneira;
> III- EMEF do Bairro Costa e Silva;
> IV- EMEF do Bairro Jóquei Clube;
> V- EMEF do Bairro Jardim Santa Antonieta;
> VI- EMEF do Distrito de Lácio;
> VII- EMEF do Distrito de Amadeu Amaral;
> VIII- EMEF da Fazendo Santa Madalena (MARÍLIA, 1997c).

Além da criação das referidas escolas, a legislação em questão faz menção a forma como essas escolas serão custeadas mediante a aprovação da mesma. No Artigo 4º fica expresso que “as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações próprias do orçamento vigente do Município, ficando o Poder Executivo autorizado a buscar, através de convênios, todas as formas de auxílio e recursos junto a outras instâncias governamentais” (MARÍLIA, 1997c).

Esse artigo permite relacionar que os convênios que o Poder Executivo poderá celebrar para assegurar o custo da criação das seguintes escolas seriam de acordo com os Programas do Governo Estadual e pelo Fundo. Da mesma forma como a Lei 4326/97, em razão do caráter de urgência, o intervalo entre a solicitação da secretária e a publicação da lei foi de 24 dias.

Na câmara, o PL 146/97 foi discutido juntamente com outros que já tramitavam na pauta de sessões extraordinárias que vinham sendo convocadas pelo Presidente da Câmara em da urgência da sanção desses textos legais que eram condição para a municipalização das escolas e do seu funcionamento no ano de 1998.

Figuras 07 e 08: Ata da sessão do dia 16 de outubro de 1997



ATA DA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA, DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, REALIZADA NO DIA 16 DE OUTUBRO DE 1997-(CONVOCADA PELO SENHOR PRESIDENTE, NA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DO DIA 14 DE OUTUBRO DE 1997).

146/97, da Prefeitura Municipal, instituindo o ensino fundamental no Município de Marília, criando escolas municipais de ensino fundamental e dá outras providências. - A SANÇÃO - A segunda discussão foi realizada na mesma sessão a requerimento verbal aprovado, do Vereador Mário Bulgarelli, apos justificar a urgencia e relevancia da materia. - O Vereador Clovis Melo, em questão de ordem, solicitou que fosse retificado a numeração do parecer da Comissão de Educação Cultura. - O Vereador Euflásio Girotto, em questão de ordem, requereu e foi aprovado que a votação se procedesse pela simples citação dos artigos e seus eventuais paragrafos. - O Vereador Mário Bulgarelli, em questão de ordem, requereu e foi aprovado que a segunda discussão fosse realizada na mesma sessão, tendo em vista a relevancia urgencia da materia. 04 - Aprovado em primeira e

Fonte: Câmara Municipal de Marília, 1997.

Da mesma forma como nas demais atas analisadas, os vereadores seguem com movimentações elementares acerca dessas matérias, uma vez que, no caso desse texto que denomina às escolas, as comissões internas da Câmara não fizeram nenhuma manifestação contrária à propositura. O texto é aprovado pela maioria necessária e enviado para sanção do prefeito, que ocorre em 23/10/1997. Nenhum movimento contrário, as forças da estratégia sendo confirmadas e, a partir daí as escolas do Ensino Fundamental que estavam passando pela municipalização estavam recebendo identidade dentro da rede de ensino local e passariam, mediante ação da edilidade, oferecer instrução para os pequenos marilienses a partir do ano de 1998.

6.1.3. Lei Complementar 153/97: Modifica Dispositivos da Lei Complementar nº 11 de 17 de dezembro de 1991

Trata-se de uma legislação mais complexa que as demais que foram explicadas anteriormente. Por se tratar de uma Lei Complementar, ela promove alterações na Lei 11, de 17 de dezembro de 1991, uma vez que, dentre tantas disposições, organiza a Rede Municipal de Educação de Marília, de forma a modificar e criar cargos do Magistério Público Municipal.

Por se tratar de uma lei que modifica o Código Administrativo e que prevê a criação de cargos públicos, fato que gera impacto orçamentário nos cofres públicos, ela acontece mediante diversas solicitações que partem da Secretária da Educação. O conjunto de todas essas solicitações resultará no texto final da lei. As solicitações, na esfera administrativa da Prefeitura de Marília, são emitidas por meio de documentos administrativos denominados "internos".

Interno SE 173/97: Uma vez instituído o Ensino Fundamental e as primeiras 08 escolas criadas, iniciam-se os encaminhamentos para o funcionamento das unidades de ensino municipalizadas. Dessa forma, no dia 01 de outubro de 1997, mediante o Interno SE n.º 173/97, a professora Célia, Secretária Municipal da Educação, solicita ao Prefeito a criação de 150 cargos de Professor de Ensino Fundamental (1ª a 4ª série), visto que no próximo ano (1998), estaremos atendendo as escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) por conta da Municipalização do Ensino (MARÍLIA, 1997d).

O documento é recebido na Prefeitura no dia 02 de outubro, sob o Guichê n. º 7978/97. No dia seguinte, mediante despacho direcionado à Secretaria Municipal da Administração, o Prefeito Camarinha autoriza a elaboração do Projeto de Lei criando, além dos 150 cargos de Professor de EMEF, 15 cargos de Diretor para as unidades escolares de Ensino Fundamental, com carga horária de 05 e 08 horas diárias, respectivamente. No dia 06, atendendo à solicitação do prefeito, o Secretário da Administração, Luiz Rossi, pede providências acerca do pedido da gestora da pasta da Educação. Apesar de estarem previstas para iniciar a municipalização em apenas 08 unidades, já foram criados alguns cargos excedentes para atender aquelas unidades que seriam municipalizadas a partir do ano de 1998 ou mais tarde.

Interno SE n. º 175/1997: Documento administrativo emitido no dia 02 de outubro de 1997 pela Secretária Municipal da Educação, Professora Célia Regina Carmanhani Branco endereçado ao Prefeito Municipal, o Exmo. Sr. José Abelardo Guimarães Camarinha, recebido na mesma data na Secretaria da Administração sob o guichê n.º 7979.

A secretária solicita que o Prefeito autorize alterações necessárias no Decreto 6362/92, referente ao cargo de Professor Municipal, que até então, era apenas destinado ao atendimento das classes de Educação Infantil nas escolas denominadas EMEIs (Escolas Municipais de Educação Infantil). A solicitação, a partir desse documento emitido pela Secretaria Municipal da Educação, é que o cargo passe a ser denominado de Professor de Educação Infantil e que os requisitos para o provimento do cargo seja de: Habilitação Profissional Específica de 2º grau para Magistério e/ou Licenciatura Plena em Pedagogia.

O prefeito, no mesmo dia 03 de outubro, despacha favoravelmente à elaboração do projeto de lei, de modo a alterar a denominação de Professor de EMEI e pede providências.

Interno SE n. º 169/1997: Documento administrativo emitido no dia 01 de outubro de 1997 pela Secretária Municipal da Educação, Professora Célia Regina Carmanhani Branco endereçado ao Prefeito Municipal, o Exmo. Sr. José Abelardo Guimarães Camarinha, recebido no dia 02 daquele mês na Secretaria da Administração sob o guichê n.º 7974.

O documento solicita ao Prefeito Municipal providências junto à Câmara de Vereadores providências para a criação de 50 (cinquenta) cargos de Merendeira, visto que no ano de 1998 a rede municipal de ensino atenderia as Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) por conta da Municipalização. No dia 03 de outubro, o prefeito redige despacho autorizando que as providências solicitadas pelo gabinete da secretária da educação sejam encaminhadas. Vale ressaltar que a criação dos cargos de merendeira era para atender as unidades de Ensino Fundamenta que estavam sendo municipalizadas, mas também as de Educação Infantil que já existiam antes desse processo.

Interno SE n. º 170/1997: Documento administrativo emitido no dia 01 de outubro de 1997 pela Secretária Municipal da Educação, Professora Célia Regina Carmanhani Branco endereçado ao Prefeito Municipal, o Exmo. Sr. José Abelardo Guimarães Camarinha, recebido na mesma data na Secretaria da Administração sob o guichê n.º 7975. Em razão da municipalização e da consequente abertura das EMEFs a partir do ano de 1998, a secretária solicita ao Prefeito que solicite providências junto à Câmara de Vereadores para a criação de 80 (oitenta) cargos de Auxiliar de Serviços Gerais. Da mesma forma como nos demais documentos emitidos pelo gabinete da secretária, o prefeito manifesta-se favorável e autoriza que as providências sejam encaminhadas. Os cargos de auxiliar de serviços gerais não são exclusivos da Educação, mas atendem também as demais secretarias, conforme Lei 11 de 1991.

Interno SE n. º 171/1997: Documento administrativo emitido no dia 01 de outubro de 1997 pela Secretária Municipal da Educação, Professora Célia Regina Carmanhani Branco

endereçado ao Prefeito Municipal, o Exmo. Sr. José Abelardo Guimarães Camarinha, recebido no dia 02 de outubro daquele mês pela Secretaria da Administração sob o guichê n.º 7976. Trata-se da solicitação, por parte da secretária, que o Prefeito Municipal, autorize providências junto à Câmara de Vereadores para a criação de 50 (cinquenta) cargos de Auxiliares de Escrita, em razão da municipalização do Ensino Fundamental e da abertura das EMEFs no ano de 1998. O prefeito despacha no dia 03 de outubro e autoriza que as providências sejam tomadas para os encaminhamentos junto à edilidade.

Interno SE n. º 172/1997: Documento administrativo emitido no dia 01 de outubro de 1997 pela Secretária Municipal da Educação, Professora Célia Regina Carmanhani Branco endereçado ao Prefeito Municipal, o Exmo. Sr. José Abelardo Guimarães Camarinha, recebido no dia 02 de outubro daquele mês pela Secretaria da Administração sob o guichê n.º 7977. Solicita ao Prefeito Municipal a criação de 120 cargos de Professor de Educação Infantil. Esse documento difere no conteúdo dos demais, que tratavam da municipalização, pois pede a criação de cargos para docentes para atuar nas EMEIs. A justificativa para a solicitação se dava em razão das aposentadorias e exonerações previstas para aquele período. No dia 03 de outubro, o Prefeito despacha favoravelmente à solicitação da professora Célia e autoriza a elaboração do projeto de lei de modo a criar 120 cargos de Professor de Educação Infantil. Os cargos criados seriam para suprir as unidades que passariam a funcionar no ano de 1998 e também as próximas que seriam municipalizadas ou construídas a partir desse processo de municipalização.

Interno SE n. º 180/1997: Documento administrativo emitido no dia 09 de outubro de 1997 pela Secretária Municipal da Educação, Professora Célia Regina Carmanhani Branco endereçado ao Prefeito Municipal, o Exmo. Sr. José Abelardo Guimarães Camarinha, recebido (curiosamente) no dia 08 de outubro de 1997 pela Secretaria da Administração sob o guichê n.º 8143. O documento solicita-se a autorização junto à Câmara Municipal a criação de 01 (um) Cargo de Coordenador Pedagógico Municipal de Ensino Fundamental, que seria provido como Cargo em Comissão (referência salarial C-2), com requisito de Ensino Superior (sem outra exigência ou definição de área de formação). Esse profissional atuaria na Secretaria Municipal da Educação. O Prefeito, no dia 17 de outubro, manifesta-se favorável e escreve despacho autorizando os encaminhamentos para a criação do referido cargo.

Interno SE n. º 181/1997: Documento administrativo emitido no dia 09 de outubro de 1997 pela Secretária Municipal da Educação, Professora Célia Regina Carmanhani Branco endereçado ao Prefeito Municipal, o Exmo. Sr. José Abelardo Guimarães Camarinha, recebido, da mesma forma que o interno 180/1997, em data anterior pela Secretaria da

Administração sob o guichê n.º 8144. A solicitação da Secretária Municipal da Educação nesse documento refere-se à solicitação do Prefeito junto à Câmara de Vereadores para a criação de 01 (um) cargo de Assessor Técnico Municipal de Ensino Fundamental, como justificativa do pedido o processo de municipalização que ocorreria a partir do ano de 1998. O provimento desse cargo seria em Comissão (Símbolo C-2) como requisito de ingresso de nível superior (sem especificação de formação). No dia 17 de outubro de 1997, o Prefeito manifesta-se favorável e dá andamento às providências da solicitação da titular da pasta da Educação.

Interno SE. 10 n. º 182/1997: Documento administrativo emitido no dia 09 de outubro de 1997 pela Secretária Municipal da Educação, Professora Célia Regina Carmanhani Branco endereçado ao Prefeito Municipal, o Exmo. Sr. José Abelardo Guimarães Camarinha, recebido também em data anterior (08/10/1997) pela Secretaria da Administração sob o guichê nº 8145.

A Secretária da Educação solicita ao Prefeito providências junto à Câmara Municipal para a criação de 15 (quinze) funções de Auxiliares de Direção de Escola Municipal de Ensino Fundamental, como justificativa da solicitação, o processo de municipalização, que ocorreria a partir do ano de 1998 com o funcionamento das EMEFs. A remuneração ao profissional designado para essa função seria 50% da sua referência salarial (conforme LC 11/1991 – tabela da época).

O requisito para provimento dessa função é ser Professor de EMEF e possuir Pedagogia com especialização em Administração, ou estar cursando, ficando neste caso, pendente da apresentação da habilitação para permanência na função, dentro do prazo de 05 (cinco) anos. Sem nenhuma alegação, no dia 17 de outubro, o Prefeito Municipal, autoriza a solicitação e pede providências para os encaminhamentos do referido pedido.

Finalizado o expediente administrativo desse processo, passa-se para a análise dos encaminhamentos dentro da Câmara Municipal, considerando, portanto, o expediente legislativo das referidas solicitações.

O então presidente da Câmara Municipal de Marília/SP, Sr. Herval Rosa Seabra, no dia 14 de outubro de 1997, mediante o ofício 6810, encaminha ao Prefeito Municipal, José Abelardo Guimarães Camarinha, autógrafo do Projeto de Lei Complementar 17/97, aprovado em sessão extraordinária nesta data.

Ainda na condição do PL, ou seja, Projeto de Lei, de número 17 de 1997, propõe modificar dispositivos da Lei Complementar n.º 11, de 17 de dezembro de 1991, que,

apresenta a criação dos cargos solicitados pela Secretária Municipal da Educação já mencionados.

Em seu artigo primeiro, aparece a mudança na denominação sugerida no interno SE. 10 n. 175/1997.

Na sequência dos documentos administrativos que deram origem à Lei Complementar 153, aparecem as atribuições de cada cargo criado, especificamente para o Processo de Municipalização, como o de professor municipal de Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série bem com o requisito para o provimento do cargo; as atribuições do diretor de escola municipal de ensino fundamental de 1ª a 4ª série e os requisitos para o provimento do referido cargo. Os demais cargos, merendeira e auxiliar de serviços gerais, mesmo que tenham sido criados outros para trabalharem nas EMEFs, não eram novos em existência na Lei 11 de 1991, mas a LC 153 aumentou o número de cargos possíveis de serem oferecidos em concursos públicos com o objetivo de atuarem nas escolas municipais de ensino fundamental a partir do ano letivo de 1998.

Aos 13 de outubro daquele ano de 1997, duas comissões da Câmara de Vereadores, *Justiça e Redação e Finanças, Orçamento e Servidor Público* emitem seus pareceres a respeito do PL em questão e, no dia seguinte, 14, sai o parecer da Comissão de *Educação e Cultura*.

A primeira delas, Justiça e Redação, discorre acerca da solicitação de transformação do cargo de Professor para Professor de EMEI e da criação de todos os demais cargos mencionados nos itens anteriores. Na discussão presidida pelo vereador Gilmar Mirandinha Fernandes, foram elencados todos os cargos a serem criados e as referências salariais de cada um. A comissão entende que, em sua maior parte, o PL pretende dar andamento ao processo de Municipalização, matéria urgente que tem sido votada na Câmara naquele mês de outubro.

É mencionado o artigo 61 da CF de 1988, que estabelece que "é iniciativa do Poder Chefe do Poder Executivo, quanto as leis que disponham sobre servidores públicos (BRASIL, 1988). Portanto, mediante as argumentações emitidas, a referida comissão não estabeleceu oposição ao PL 14/97, contudo, deixam registrado a seguinte preocupação:

> [...] grande quantidade de cargos que está sendo criada, uma vez que a lei complementar federal n. 82, de 27 de março de 1995, em seu artigo 1., inciso III, fixa e, 60% das receitas correntes o máximo que o Município pode gastar com despesas de pessoa e encargos da Administração Direta e Indireta (MARÍLIA, 1997e).

A Lei Complementar Federal 82[73] citada, disciplina sobre os limites das despesas com o funcionalismo público e, mediante as limitações, a comissão de Justiça e Redação traz essa preocupação, mas deixa a cargo do plenário a decisão final.

No mesmo dia, a Comissão de Finanças, Orçamento e Servidor Público, mediante análise realizada no PL 17/97, nada se opõe em relação ao teor do projeto. Presidida pelo vereador Eduardo Reis, os demais membros esclarecem que, conforme legislação federal, é de competência do Chefe do Poder Executivo organizar o serviço público, inclusive sobre as demandas de ordem administrativa.

No dia seguinte, 14 de outubro, a Comissão de Educação e Cultura, presidida pelo vereador Mário Bulgarelli, também se manifesta favorável ao projeto, uma vez que a modificação da Lei 11 visa a efetivação da Municipalização do Ensino Fundamental, matéria em discussão na Câmara em regime de urgência naquele período. Nesse mesmo dia 14 o PL é aprovado em duas discussões na mesma sessão e aprovado por maioria absoluta (como é a necessidade em se tratando de uma Lei complementar). Após aprovação, o projeto dá origem a Lei 153 de 14 de outubro de 1997, sendo publicada na mesma data. Por efeitos dessa legislação, a cargo de Professor passa a ser Professor de EMEI e, conforme seu Artigo 2º passam a totalizar 510 (MARÍLIA, 1997d).

Para o Professor e Diretor de EMEF, respectivamente, foi atendida a solicitação da Secretária e aprovado a criação de 150 e 15 cargos para atenderem as escolas no ano de 1998 (idem). Para colaborar com o diretor na gestão das unidades de Ensino Fundamental, a LC 153/97, foram criadas também 15 funções de Auxiliar de Direção de EMEF. Os requisitos para designação para essa função estão previstos na Lei 4326/97 (MARÍLIA, 1997b):

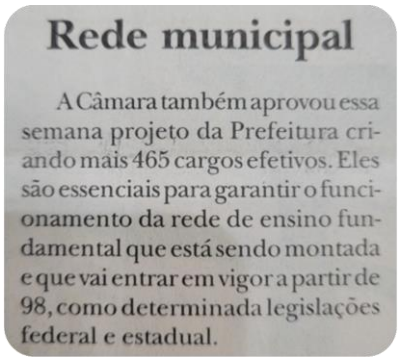
> Artigo 12
> VII – Para função de Auxiliar de Direção de EMEF:
> a) ser Professor de EMEF;
> b) ser portador de habilitação em Pedagogia, com especialização em Administração Escolar ou estar cursando, ficando, neste caso, pendente da apresentação da habilitação para permanência na função, dentro do prazo de 5 (cinco) anos (MARÍLIA, 1997b).

A imprensa local repercute a votação da Lei que cria os cargos para o funcionamento das EMEFs. Na chamada da capa, a matéria afirma que o PL cria 465 cargos efetivos

[73] Disponível em: < https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=82&ano=1995&ato=9a3c3Y61UeJpWT16b#:~:text=DISCIPLINA%20OS%20LIMITES%20DAS%20DESPESAS,169%20DA%20CONSTITUI%C3%87%C3%83O%20FEDERAL.>. Acesso em 07/08/2023.

essenciais para o funcionamento da rede de Ensino Fundamental que entraria em vigor a partir de 1998.

Figuras - 09 e 10: Capa e Matéria do Jornal Diário de Marília



Rede municipal

A Câmara também aprovou essa semana projeto da Prefeitura criando mais 465 cargos efetivos. Eles são essenciais para garantir o funcionamento da rede de ensino fundamental que está sendo montada e que vai entrar em vigor a partir de 98, como determinada legislações federal e estadual.

EDUCAÇÃO

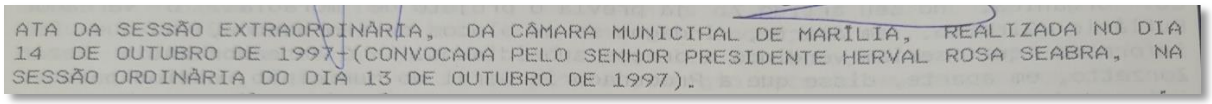
âmara vota municipalização de escolas

Transat ANTENAS PARABÓLICAS
230,00 à vista
ou 6x de 42,00
Av. Pedro de Toledo, 734 Tel.: 422-2989

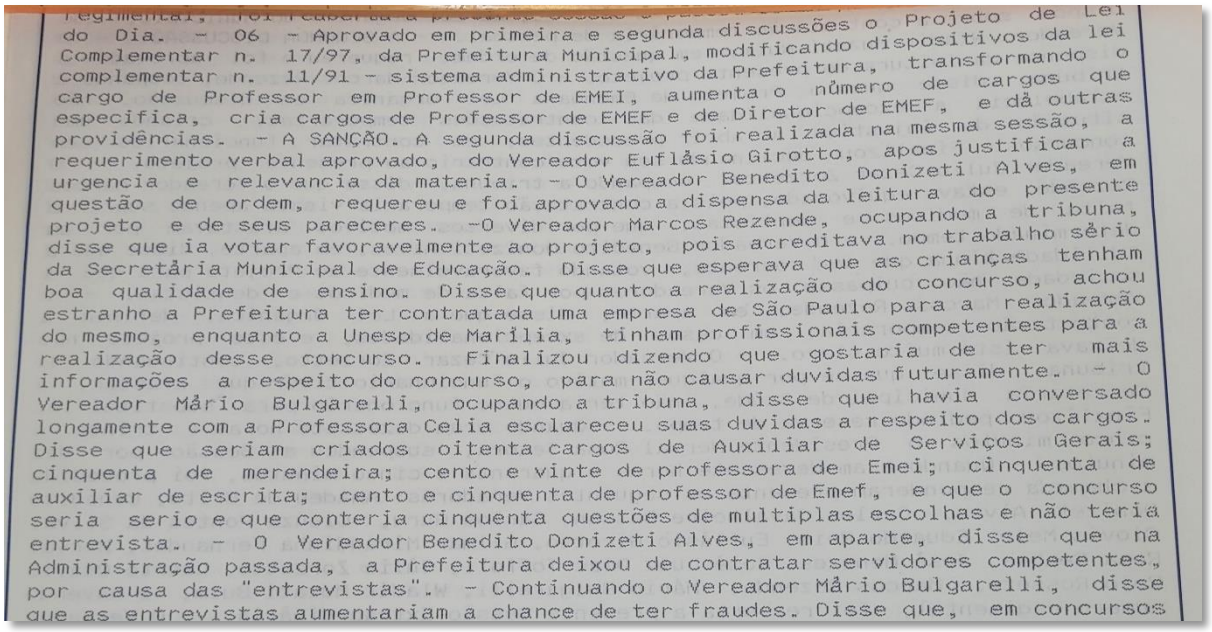
Fonte: Jornal Diário de Marília
19/10/1997 – Capa e Página 3A

A LC 153/97, é votada no plenário e aprovada, sancionada pelo Prefeito e publicada, de modo que, a partir desta data, seus dispositivos tenham efeitos legais e isso implicará em realização de concurso público, para todos os cargos criados e também os já existentes, que modo que a prefeitura tenha efetivo funcional para dar início ao funcionamento das Escolas Municipais de Ensino Fundamental no ano de 1998.

Figuras 11 e 12 - Ata da Sessão da Câmara de 14/10/1997



ATA DA SESSÃO EXTRAORDINÀRIA, DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, REALIZADA NO DIA 14 DE OUTUBRO DE 1997 (CONVOCADA PELO SENHOR PRESIDENTE HERVAL ROSA SEABRA, NA SESSÃO ORDINÀRIA DO DIA 13 DE OUTUBRO DE 1997).



regimental, foi reaberta a presente sessão e posto em discussão o Projeto de Lei do Dia. - 06 - Aprovado em primeira e segunda discussões o Projeto de Lei Complementar n. 17/97, da Prefeitura Municipal, modificando dispositivos da lei complementar n. 11/91 - sistema administrativo da Prefeitura, transformando o cargo de Professor em Professor de EMEI, aumenta o número de cargos que especifica, cria cargos de Professor de EMEF e de Diretor de EMEF, e dá outras providências. - A SANÇÃO. A segunda discussão foi realizada na mesma sessão, a requerimento verbal aprovado, do Vereador Euflásio Girotto, apos justificar a urgencia e relevancia da materia. - O Vereador Benedito Donizeti Alves, em questão de ordem, requereu e foi aprovado a dispensa da leitura do presente projeto e de seus pareceres. -O Vereador Marcos Rezende, ocupando a tribuna, disse que ia votar favoravelmente ao projeto, pois acreditava no trabalho sério da Secretária Municipal de Educação. Disse que esperava que as crianças tenham boa qualidade de ensino. Disse que quanto a realização do concurso, achou estranho a Prefeitura ter contratada uma empresa de São Paulo para a realização do mesmo, enquanto a Unesp de Marília, tinham profissionais competentes para a realização desse concurso. Finalizou dizendo que gostaria de ter mais informações a respeito do concurso, para não causar duvidas futuramente. - O Vereador Mário Bulgarelli, ocupando a tribuna, disse que havia conversado longamente com a Professora Celia esclareceu suas duvidas a respeito dos cargos. Disse que seriam criados oitenta cargos de Auxiliar de Serviços Gerais; cinquenta de merendeira; cento e vinte de professora de Emei; cinquenta de auxiliar de escrita; cento e cinquenta de professor de Emef, e que o concurso seria serio e que conteria cinquenta questões de multiplas escolhas e não teria entrevista. - O Vereador Benedito Donizeti Alves, em aparte, disse que na Administração passada, a Prefeitura deixou de contratar servidores competentes, por causa das "entrevistas". - Continuando o Vereador Mário Bulgarelli, disse que as entrevistas aumentariam a chance de ter fraudes. Disse que, em concursos

Fonte: Câmara Municipal de Marília, 1997.

Na sessão extraordinária convocada pelo presidente da Câmara, o vereador Herval Rosa Seabra, o projeto é discutido pelo corpo legislativo do município, com a mesma urgência dos demais projetos e esse, em especial, previa mudanças no Código Administrativo do Município, pois rezava acerca da criação de cargos públicos e esses empregos, ainda que o FUNDEF prometesse o custeio de parte dessas remunerações, poderia haver impacto financeiro à cidade.

São apresentados todos os cargos que seriam criados, conforme solicitação feita pela Secretaria da Educação mediante “internos” já descritos anteriormente. Na discussão da edilidade, não há oposição por parte de nenhum vereador. O que é levantado pelo vereador Marcos Rezende, quando ocupou a tribuna, disse que gostaria de mais informações acerca dos concursos que seriam realizados para que fossem realizadas essas contratações e expõe preocupação acerca das “entrevistas” que eram realizadas anteriormente e que, segundo ele, eram passíveis de fraude. A discussão não toma nenhum outro contexto e o projeto segue aprovado e encaminhado para sanção.

Da mesma forma como vem sendo verificada até agora dentre as legislações locais para a Municipalização, o que se percebe é pressa e urgência, numa sucessão de sessões camarárias extraordinárias ocorrendo para dar conta de criar todas as leis necessárias. Quando

há alguma discussão, não se tem relevância para modificar ou mesmo refutar alguma proposta. Tudo que aparece nas atas se dá no sentido de colaborar com a aprovação ou promover indagações simplistas, sem relevância efetiva para o debate, mas o simples cumprimento do que foi solicitado pelo Poder Executivo.

6.1.4. Lei 4337/1997: Cria o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF

Os agentes políticos da esfera administrativa e legislativa do município de Marília promoveram empenho no sentido de, já no mês de outubro de 1997, reorganizar a legislação municipal para efetivar a Municipalização do Ensino Fundamental no início do próximo ano.

Criação de escolas, cargos e alterações no Estatuto do Magistério no sentido de assegurar também a organização pedagógica das escolas (como a criação dos cargos de diretor de EMEF, auxiliar de direção e equipe técnica) mostra que a gestão da cidade estava atenta para contemplar todas as esferas desse novo ensino a ser ofertado aos estudantes.

Nesse ensejo, no sentido de garantir que todos os recursos estejam assegurados às escolas (recursos humanos e materiais), era momento de se ter também a certeza do financiamento do ensino, uma vez que essa foi uma preocupação expressa pelos integrantes da Comissão Orçamento, Finanças e Servidor Público, da Câmara Municipal. Não basta criar os cargos e abrir as escolas sem que se tenha assegurado o recurso necessário à manutenção da oferta do Ensino Fundamental. De acordo com Both (1997),

> Se os recursos humanos são importantes para a dinamização e o desenvolvimento do ensino, e os físicos e materiais cumprem papel de complemento técnico, prático e de apoio, os financeiros por certo dão suporte e equilíbrio para a sustentação daqueles. Realmente, os recursos financeiros ditam praticamente o ritmo de todas as principais ações que se desenvolvem iniciativas de ensino (BOTH, 1997, p. 151).

Na abertura desse capítulo, quando apresentada uma matéria jornalística veiculada na cidade, a Secretária Municipal da Educação à época, professora Célia, secretária da educação à época, disse na entrevista que a Prefeitura se obrigava a atender o Ensino Fundamental para não perder 15% de recuso financeiro. Esse retorno do recurso, condicionado à municipalização, era o repasse do FUNDEF, criado pela EC 14/96, que se torna a Lei 9424/1996. De acordo com Militão (2010, p. 83), “a municipalização do ensino fundamental apresenta se como única alternativa para que os recursos municipais retidos pelo fundo

retornem para o controle do próprio município, evitando desta maneira um desfalque nas finanças municipais".

Uma vez organizado o processo de Municipalização, o Fundo estaria assegurado, contanto que houvesse também a constituição de um Conselho composto por membros da sociedade civil, servidores, professores e pais de alunos, para acompanhar a gestão do recurso recebido pelo município, pois esse tem finalidade específica. Esse conselho está previsto na mesma Lei Federal, que exige, em seu artigo 4º

> Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.
> § 1º Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim:
> [...]
> IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:
> a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
> b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
> c) os pais de alunos;
> d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.
> § 2º Aos Conselhos incumbe ainda a supervisão do censo escolar anual.
> § 3º Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação.
> § 4º Os Conselhos instituídos, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária (BRASIL, 1996).

No intuito de cumprir com o disposto na lei do Fundo, a prefeitura de Marília, por meio da Secretaria Municipal da Educação, prepara um expediente administrativo para contemplar tal determinação, ou seja, criar o CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

Dessa forma, no dia 17 de setembro de 1997, a Secretária Municipal da Educação, professora Célia Regina Carmanhani Branco, mediante Interno SE. N.º 167/97, encaminha ao Prefeito Camarinha a

> [...] solicitação ao setor competente para que o mesmo envie a Câmara Municipal de Marília o projeto para criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conforme modelo anexo (MARÍLIA, 1997e).

Conforme consta no excerto retirado do documento, junto com a solicitação é enviado para a Prefeitura modelo do texto da Lei que deveria ser transformada num PL e encaminhada para a Câmara de Vereadores para análise e deliberações. O referido interno é recebido pelo expediente da prefeitura no dia 18 de setembro, mediante Guichê 7560. Dias depois, 30, o chefe do Poder Executivo autoriza os encaminhamentos da solicitação da secretária e encaminha para as providências do Secretário da Administração, que dá andamento no documento no mesmo dia (MARÍLIA, 1997e).

A solicitação chega à Câmara Municipal sob o PL 148/97 no dia 08 de outubro daquele ano e dispõe sobre a Criação do CACS-FUNDEF. O projeto passa por análise nas comissões no dia 13 de outubro.

A *Comissão de Justiça e Redação*, presidida pelo vereador Gilmar Mirandinha Fernandes, emite o parecer favorável ao projeto citando a Lei Federal 9424/96, que institui o Fundo que concentra recursos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, dando ênfase ao artigo 4º, já citado, acerca da exigência da criação do CACS.

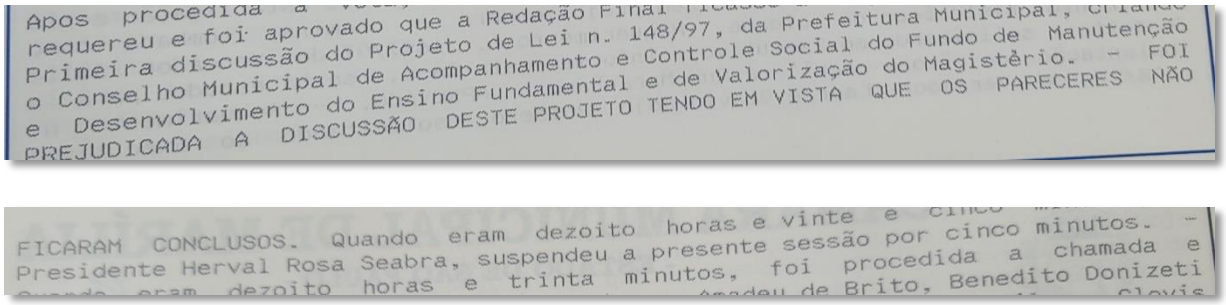
No mesmo dia 13, a *Comissão de Finanças, Orçamento e Servidor Público*, presidida pelo vereador Eduardo Reis, também emite parecer favorável e na discussão dos membros reitera que, também de acordo com a Lei do Fundo, os membros do CACS não receberão nenhum tipo de remuneração para participar desse órgão colegiado que cuidará da gestão do recurso repassado ao município para manutenção do Ensino Fundamental.

Fato curioso na sequência desses documentos analisados é que na sequência cronológica, ou seja, no dia 14, há um documento escrito a mão que diz que o PL 148/97 não foi apreciado pelo plenário por falta de parecer. Esse documento assinado pelo presidente da Câmara, o vereador Herval Rosa Seabra, menciona o parecer da *Comissão de Educação e Cultura,* que só foi emitido no dia 15 daquele mês de outubro. No texto, é feito referência à Lei do Fundo e da necessidade de criação do CACS exigida por ela. Assim, o parecer emitido por essa comissão também é favorável.

Conforme imagem 04 desse capítulo, o PL 148/97, junto com outros projetos, é apresentado para primeira discussão na Câmara no dia 13 de outubro de 1997, mas apenas consta na ordem do dia daquela que foi uma sessão ordinária, sendo convocadas outras, extraordinárias, para dar andamento nas demais matérias do expediente legislativo daquela ocasião.

Referente ao PL 148/97, é novamente apresentado na sessão do dia 14 de outubro, mas não foi votado, conforme imagens a seguir:

Figuras 13 e 14 - Ata da Câmara da Sessão Extraordinária do dia 14 de outubro de 1997



Após procedida a votação, foi aprovado que a Redação Final ficasse
requereu e foi aprovado que a Redação Final ficasse para a Sessão
Primeira discussão do Projeto de Lei n. 148/97, da Prefeitura Municipal, criando
o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção
e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. - FOI
PREJUDICADA A DISCUSSÃO DESTE PROJETO TENDO EM VISTA QUE OS PARECERES NÃO

FICARAM CONCLUSOS. Quando eram dezoito horas e vinte e cinco minutos. -
Presidente Herval Rosa Seabra, suspendeu a presente sessão por cinco minutos. -
Quando eram dezoito horas e trinta minutos, foi procedida a chamada e
Amadeu de Brito, Benedito Donizeti Clovis

Fonte: Câmara Municipal de Marília, 1997.

O PL foi enviado para análise das comissões, conforme pareceres já analisados nesse texto. O mesmo retornou para votação no dia 16 de outubro de 1997. De acordo com ata dessa sessão extraordinária, o vereador Marcos Rezende propõe uma emenda ao texto, fazendo correções que não interferem na proposta do projeto. Outra emenda é proposta pelo vereador José Luiz Dias Tóffoli, que altera a redação do artigo 3º, acerca do número de membros que constituiriam o CACS. No texto original a proposta era de 09 membros titulares e a proposta do vereador era de 07. As emendas foram rejeitadas, respectivamente, por 03 e 05 votos. O vereador Mário Bulgarelli fez um requerimento verbal para que as duas discussões ocorressem na mesma data em razão da relevância e urgência da matéria. Sua solicitação foi aceita.

Uma vez aprovado, a Lei de n. º 4337 é enviada à sanção do Prefeito no dia 23 de outubro de 1997, e passa a ter efeitos legais a partir dali.

Realizada a descrição das ações políticas e legislativas e também o caminho transcorrido pela administração municipal de Marília, fica evidente a preocupação dos agentes políticos e da secretaria da Educação para organizar a Municipalização, que entraria em vigor a partir do primeiro dia letivo de 1998.

Foram elaborados PL que se tornaram leis sancionadas e publicadas de modo a atender todas as esferas, desde a instituição do Ensino Fundamental e as alterações na Lei 3200 – Estatuto do Magistério Público (Lei 4326/97), a criação das 08 unidades escolares que passariam a funcionar a partir do ano de 1998 (Lei 4336/97), a criação de cargos de Professor e Diretor de EMEF além de outros, como os da equipe de apoio e técnica-pedagógica (LC 153/96) e a criação do CACS-FUNDEF, conselho de acompanhamento e controle social para atuar na gestão dos recursos do Fundo (Lei 4337/96).

Até esse momento, foram analisadas as leis publicadas anteriormente ao início do funcionamento das escolas que foram criadas, ou seja, as ações administrativas e políticas preliminares à municipalização, no ano de 1997.

Cada legislação foi estudada desde sua propositura, quando sai do gabinete da secretária da educação, passa pelas discussões nas comissões legislativas da Câmara, até a sanção do Prefeito e publicação.

Uma vez descritas, passa-se para a análise historiográfica, visto que historicamente todo esse processo já foi narrado no primeiro capítulo e o município de Marília se localiza nesse mesmo período, pois todas as ações para o início para efetivar o processo de Municipalização ocorreram em 1997, um ano após a publicação da LDBEN 9394.

Na perspectiva da categoria do Município Pedagógico proposto por Magalhães (2014), fica explícita, numa primeira apreciação, a preocupação da instância local como agente promotor da educação local e esse local, de acordo com Gonçalves Neto e Magalhães (2009, p. 3) é "resultante de uma dialéctica factorial entre emergência e cedência, tendo essa última frequentemente assumido a natureza de uma descentralização". De acordo com o autor, as Câmaras Municipais sempre foram espaços de autoridade para a tomada de decisões referente à descentralização da instrução pública, não apenas no aspecto legal, mas também como "uma estratégia de afirmação do poder local (p.4), pois constitui formas de enfrentamento ao poder geral.

Apesar do esforço para a oferta e promoção da instrução primária (Ensino Fundamental), mediante análise das legislações municipais e da elaboração historiográfica que se pode realizar, é possível reconhecer que, apesar do empenho no andamento das providências para a municipalização, seja da secretária da Educação, do chefe do Poder Executivo e da edilidade, todos os esforços foram submetidos às forças do Governo Federal.

A secretária da Educação, quando a municipalização é divulgada na imprensa, afirma que o processo é uma obrigação contingenciada pela necessidade de manter os recursos retidos no Fundo. Da mesma forma, quando a gestora da pasta solicita a municipalização, o poder executivo rapidamente autoriza e dá prosseguimento para que se operacionalize o que foi solicitado.

Nos documentos da Câmara de Vereadores, os pareceres emitidos pelas comissões e a leitura das atas das sessões de votação, não mostram discussões acerca da matéria. Todos os legisladores locais reconhecem a necessidade da municipalização como urgente e necessária e citam as Leis Federais (CF de 1988, 9394/96 e 9424/96) que exigem que a descentralização da oferta do Ensino Fundamental seja levada concretizada. Inclusive o tempo, que transcorre deste a primeira solicitação e a publicação das leis elaboradas, não chega a 30 dias.

Gonçalves Neto e Magalhães (2009, p. 5), quando aborda sobre a ação das Câmaras Municipais, inferem que ainda que a edilidade estabeleça padrão legal para garantir a

autonomização do município na oferta da instrução pública, “esta mesma lei estabelecerá a submissão das câmaras e outros poderes, colocando-se num plano secundário em termos de poder político e econômico”.

A legislação Federal com suas disposições e a necessidade dos municípios em garantir o retorno do percentual dos impostos retidos pelo Fundo (mecanismo político indutor da municipalização), fez com que os gestores públicos municipais (prefeito e secretaria da educação), além das ações descritas pelo movimento legislativo, colocar esses agentes na condição de consumidores das determinações *estratégicas* do poder central. As ações que se estabeleceram no *cotidiano* construído a partir do reconhecimento por parte da administração municipal, de modo especial na necessidade de se garantir a manutenção do repasse do recurso, não dão espaço para o debate, para a subversão ou mesmo para um posicionamento crítico frente ao que se exige. Não ficam evidentes representações astutas por parte dos envolvidos, a não ser no sentido de assegurar o recurso, mas apenas ações necessárias para o cumprimento do que reza a Lei.

O mês de outubro de 1997 representou o período que marcou a História da Educação do município de Marília, uma vez que, mediante a ação dos políticos locais, organizou uma grande mudança educacional na cidade: a oferta do Ensino Fundamental em oito escolas com classes da 1ª a 4ª série. E essa mudança teve repercussão na imprensa, conforme as imagens a seguir.

Figuras 15 e 16 - Matéria e Capa do Jornal Diário de Marília

Começam as matrículas para escolas municipais

Estão abertas matrículas para cerca de 3.500 vagas em sete Escola Municipal de Ensino Fundamental, que em 98 inauguram a autuação da Prefeitura de Marília no primeiro grau. O projeto representa uma extensão dos trabalhos desenvolvidos pelas EMEIs (Escola Municipal de Ensino Infantil), que é modelo no país. Todas as regiões da cidade terão escolas com acesso facilitado. Página 4-A

CIDADE

ENSINO FUNDAMENTAL

Educação inicia as matrículas em Emefs

Fonte: Jornal Diário de Marília
27/11/1997 – Capa e página 4ª

Uma vez organizadas as ações legislativas, a equipe técnica da Secretaria da Educação segue com os encaminhamentos para dar início ao atendimento dos alunos. De acordo com a notícia, as matrículas abertas esperavam por cerca de 3500 alunos e que o Ensino Fundamental prometia a mesma qualidade pedagógica já conhecida nas unidades de Educação Infantil (EMEIs).

O texto ainda dá detalhes sobre as regiões da cidade onde as escolas funcionariam, mas esse é assunto para outro tópico nesse estudo. O que se pretende, com essa fonte é dizer que as atividades no ano de 1997 seguem com intenção de organizar as unidades escolares, as matrículas, uma vez que a legislação para regulamentar o trabalho já estava vigente.

Apesar do volume de atividades que marcou esse ano, a Municipalização se efetiva a partir de 1998, inclusive com a garantia dos efeitos da Lei 9424/96, que institui o FUNDEF que entra em vigor nesse ano.

6.2. 1998 e a Legislação Municipal no ano do início da Municipalização

Mesmo antes do início das aulas nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), a imprensa notícia a mudança que movimenta a Educação Municipal. A procura por vagas supera a expectativa da Secretaria da Educação.

Figuras 17 e 18 - Capa e Matéria do Jornal Diário de Marília

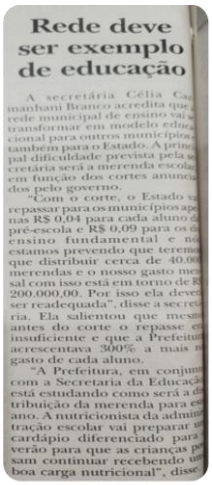
campanhas institucionais. A proposta é sortear dois carros.

Página 5-A

Marlon Sanches

Procura por Emef surpreende

A procura por vagas nas Emefs (Escolas Municipais de Educação Fundamental) superou expectativas. Foram efetuadas 3.000 matrículas e a previsão é de que o número chegue a 5.000 com o início do ano letivo. "Apesar das dificuldades iniciais que estamos enfrentando, vamos fazer de tudo para que nossa rede seja modelo", disse a secretária Célia Carmanhani Bran-



Rede deve ser exemplo de educação

A secretária Célia Ca manhani Branco acredita que rede municipal de ensino vai transformar em modelo educ cional para outros municípios também para o Estado. A prin pal dificuldade prevista pela s cretária será a merenda escola em função dos cortes anunci dos pelo governo.

"Com o corte, o Estado s repassar para os municípios ap nas R$ 0,04 para cada aluno pré-escola e R$ 0,09 para os ensino fundamental e nó estamos prevendo que teremo que distribuir cerca de 40.00 merendas e o nosso gasto mes sal com isso está em torno de R 200.000,00. Por isso ela deve ser readequada", disse a secre ria. Ela salientou que mesmo antes do corte o repasse c insuficiente e que a Prefeitu acrescentava 300% a mais gasto de cada aluno.

"A Prefeitura, em conjun com a Secretaria da Educaçã está estudando como será a d tribuição da merenda para es ano. A nutricionista da admin tração escolar vai preparar u cardápio diferenciado para verão para que as crianças p sam continuar recebendo u boa carga nutricional", disse

Fonte: Jornal Diário de Marília
Capa e Matéria – 09/01/1998

Com as matrículas realizadas e as escolas iniciando seu funcionamento no mês de fevereiro de 1998, a Secretária da Municipal da Educação, em destaque na imagem, dá sequência nos requerimentos que culminarão em outros textos legais, pois, ainda que as

EMEFS estejam abertas, ainda há medidas necessárias à continuidade do processo de municipalização que, à época, estava ainda no início.

6.2.1. Lei 4418/1998: Denomina as Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEFs criadas pela Lei n.º 4336/97

Trata-se do expediente administrativo que solicita, por parte da Secretária Municipal da Educação, modificação da Lei 4336/1997, que criou as oito Escolas Municipais de Ensino Fundamental. Por meio do Interno SE. N. º 032/98, datado de 13 de fevereiro do mesmo ano, a gestora da pasta solicita ao chefe do Poder Executivo que providencie Projeto de Lei que denomine as EMEFs que tenham os nomes de quando ainda eram unidades estaduais. A solicitação seguiu da seguinte forma:

> - EMEF do bairro núcleo habitacional JK passará a denominar-se EMEF professora Reiko Uemura Tsunokawa;
> - EMEF do Bairro Altaneira passará a denominar-se EMEF Prof. Célio Corradi;
> - EMEF do Bairro Costa e Silva passará a denominar-se EMEF Profª. Myrthes Pupo Negreiros;
> - EMEF do Bairro Jockey clube passará a denominar-se EMEF Profª. Reny Pereira Cordeiro;
> - EMEF do Distrito de Amadeu Amaral, passará a denominar-se EMEF Amadeu Amaral;
> - EMEF do Bairro jardim Santa Antonieta, passará a denominar-se EMEF Paulo Freire, neste caso, tratando-se de um prédio novo, enviaremos subsídios para que o nome deste ilustre educador brasileiro possa honrar este estabelecimento de ensino (MARÍLIA, 1998a).

Das oito escolas criadas pela lei de 1997, esse documento solicita a alteração do nome de seis delas e ainda solicita que:

> [...] a EMEF do Distrito de Lácio e a EMEF da Fazenda Santa Madalena sejam extintas visto que, EEPG Neusa Marana Feijão no Distrito de Lácio não foi Municipalizada e a EEPG Prof. Antônio Garcia Egea, na fazenda Santa Madalena foi extinta e seus alunos estão sendo transportados para a EMEF do Bairro Altaneira (MARÍLIA, 1998a).

O documento é recebido na Prefeitura no dia 25/02/1998 sob o Guichê n. º: 4174 e é encaminhado para providências à Secretaria da Administração no dia 02 de março pelo Prefeito Camarinha. O secretário da Administração o recebe e solicita providências na mesma data e a solicitação da chefa da pasta da Educação se torna, depois de enviado para a Câmara

de Vereadores, o PL 40/98 (autoria da Prefeitura Municipal) e passa por discussão nas Comissões. No dia 17 de março, a *Comissão de Justiça e Redação* não fazem nenhuma ressalva quanto à solicitação do prefeito que impeça o parecer ser favorável e deixando a cargo do plenário à aprovação. O mesmo ocorre com a *Comissão de Educação e Cultura.* Não há, nesse expediente, parecer da Comissão de Finanças, Orçamento e Servidor Público, pois, de acordo com o Regimento Interno da Câmara[74], a natureza do projeto não tem impacto orçamentário ao município. A sessão plenária, de caráter ordinário, para votação ocorreu no dia 30 de março de 1998 o PL 40/98 é aprovado em duas discussões no mesmo dia.

A imagem da ata colhida na Câmara, referente à essa sessão não ficou legível para ser utilizada aqui, mas nela fica descrita que ocorreu votação qualificada aprovada em duas discussões, realizadas na mesma data, tendo em vista a urgência e relevância da matéria, e essa foi uma solicitação do vereador Waldir Muzati Buim.

Na segunda discussão foi votada uma emenda ao projeto original proposta pela própria prefeitura, que altera apenas a forma da redação do endereço de uma das escolas. Da forma como foi solicitada pela SE, a lei foi aprovada, sancionada, promulgada e publicada em 15 de abril de 1998.

6.2.2. Lei Complementar 170/1998: Modifica a Lei Complementar n.º 11, de 17 de dezembro de 1991.

Era mês de fevereiro ainda, as escolas haviam iniciado há pouco tempo e o funcionamento das classes de Ensino Fundamental e a movimentação para realizar ajustes ao atendimento continuava por parte da SE.

Assim, no dia 26 de fevereiro de 1998, a Secretária Municipal da Educação, professora Célia, envia ao Prefeito Municipal o Interno SE. Nº 48/98 (MARÍLIA, 1998b). A solicitação da gestora da pasta é que, em razão da Municipalização do Ensino Fundamental e da ampliação do atendimento das crianças que, naquela altura, totalizado com a Educação Infantil, chegava a 17.500 estudantes, havia a necessidade da criação de alguns cargos em

[74] Parágrafo 6º - A competência da Comissão de Finanças e Orçamento abrange todos os aspectos da proposta orçamentária. Disponível em: https://www.marilia.sp.leg.br/?pag=T0RjPU9HTT1PVEU9T0RZPU9UTT1PR0U9T0dNPU9UST1PV0k9T1dFPQ==&view=LIST-FIN-ARQ&tarq=&tp=25&ano=2022. Acesso em 09 de agosto de 2023.

comissão[75]. São eles: Supervisor Escolar para o Ensino Fundamental, (C2[76]) Assessor Administrativo da Divisão de Alimentação Escolar (C2), Assistente Técnico (C3).

A solicitação é recebida na Prefeitura no dia 02/03/1998 sob o Guichê 4508. No dia seguinte, o prefeito municipal encaminha a solicitação à Administração com a seguinte ressalva:

> Autorizo também a inclusão dos cargos de Supervisor Escolar do Ensino Fundamental e Assessor Administrativo da Divisão de Alimentação Escolar no Quadro do Magistério, devendo serem alteradas a Lei Complementar nº 11/91 e a Lei 3200/86, no que for necessário. (Obs.: os requisitos para os cargos deverão ser, respectivamente, "possuir curso superior" e "possuir habilitação para o magistério a nível de 2º grau". GP., aos 05/03/1998 (MARÍLIA, 1998b).

Na Câmara, o PL 15/98 tramita nas comissões de Justiça e Redação, Educação e Cultura e Finanças, Orçamento e Servidor Público.

A autorização emitida pelo Gabinete do Prefeito (GP) prevê a criação de cargos e, portanto, alterações na Lei 11/1991 e na Lei 3200/1986. Em razão disso, será elaborado para tanto um Projeto de Lei Complementar. Nas discussões das comissões, todas as três, o parecer emitido é favorável à criação dos cargos, onde também se deixa explicita que, conforme Lei Orgânica do Município[77], em seu artigo 41, que dispõe que a criação de cargos é iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

Depois de emitidos os pareceres, o texto foi enviado para o plenário da Câmara para as discussões dos vereadores no dia 24 de março de 1998, em sessão extraordinária. O que pode ser percebido é que, ainda que as escolas já estejam funcionando, alguns elementos contidos nesses projetos de lei aparentam ter prazo para serem conseguidos e, em razão disso, além de serem votados em regime de urgência e relevância, foram também convocadas sessões extraordinárias, conforme pode ser notado nas imagens a seguir. Conforme mencionado outrora nesse texto, trata-se de Lei Complementar, que tem características de promover mudanças em outra lei, no caso a Lei 11/1991, o Código Administrativo do Município e gera, em razão da criação de cargos, impacto financeiro aos cofres públicos.

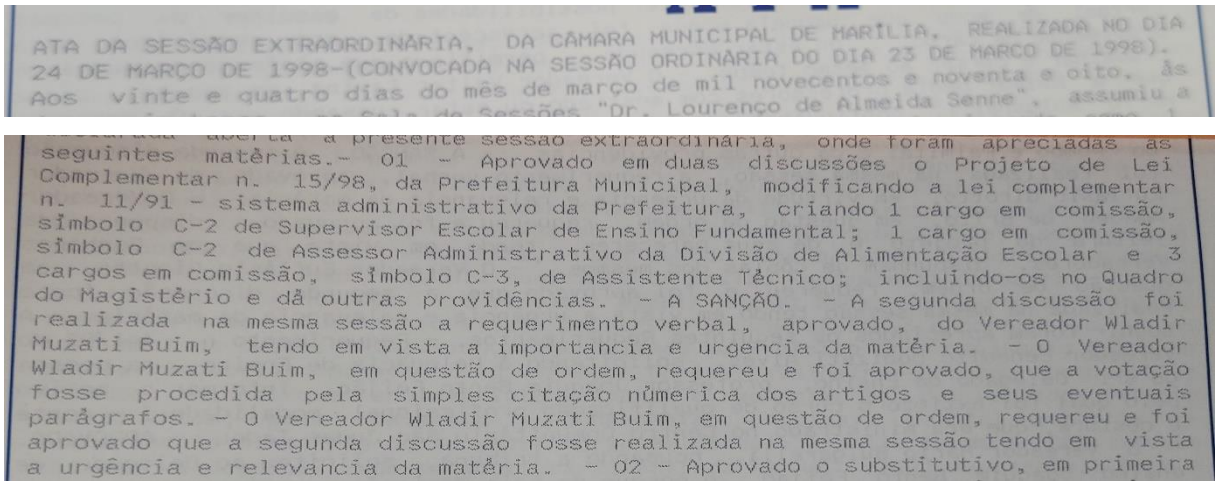
---

[75] Previstos no Artigo 11 da Lei Complementar n. 11 de 1991.

[76] C representa a Sigla para Cargo em Comissão e o número (2 ou 3) faz referência a referência salarial prevista na Lei 11/1991.

[77] Lei Orgânica do Município de 04 de abril de 1990. Disponível em: https://www.marilia.sp.leg.br/financeiro/arquivos//financeiro/550/Lei%20Org%C3%A2nica%20do%20Munic%C3%ADpio%20-%20atualizada%20at%C3%A9%20emenda%2068%20e%20ADIN%202275199.pdf. Acesso em 09 de agosto de 2023.

Figuras 19 e 20 - Ata da Câmara de Vereadores da Sessão Extraordinária do dia 24 de março de 1998[78]



ATA DA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA, DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, REALIZADA NO DIA 24 DE MARÇO DE 1998-(CONVOCADA NA SESSÃO ORDINÁRIA DO DIA 23 DE MARÇO DE 1998). Aos vinte e quatro dias do mês de março de mil novecentos e noventa e oito, às

seguintes matérias.- 01 - Aprovado em duas discussões o Projeto de Lei Complementar n. 15/98, da Prefeitura Municipal, modificando a lei complementar n. 11/91 - sistema administrativo da Prefeitura, criando 1 cargo em comissão, símbolo C-2 de Supervisor Escolar de Ensino Fundamental; 1 cargo em comissão, símbolo C-2 de Assessor Administrativo da Divisão de Alimentação Escolar e 3 cargos em comissão, símbolo C-3, de Assistente Técnico; incluindo-os no Quadro do Magistério e dá outras providências. - A SANÇÃO. - A segunda discussão foi realizada na mesma sessão a requerimento verbal, aprovado, do Vereador Wladir Muzati Buim, tendo em vista a importancia e urgencia da matéria. - O Vereador Wladir Muzati Buim, em questão de ordem, requereu e foi aprovado, que a votação fosse procedida pela simples citação nûmerica dos artigos e seus eventuais parágrafos. - O Vereador Wladir Muzati Buim, em questão de ordem, requereu e foi aprovado que a segunda discussão fosse realizada na mesma sessão tendo em vista a urgência e relevancia da matéria. - 02 - Aprovado o substitutivo, em primeira

Fonte: Câmara Municipal de Marília, 1998.

Sem contestação nas discussões das comissões, o PL é encaminhado para apreciação do plenário da Câmara no dia 24 de março de 1998. De acordo com a ata da sessão, as duas discussões ocorreram no mesmo dia mediante requerimento do vereador Waldir Muzati Buim, em razão da urgência e relevância da matéria. Nenhum outro senão foi colocado por parte dos vereadores. O texto foi aprovado nesta data e encaminhado para sanção do chefe do executivo.

Os cargos criados, segundo a legislação publicada, serão para compor a quadro de Apoio Técnico da Secretaria Municipal da Educação. A publicação da Lei Complementar 170/1998 foi no dia 03 de abril de 1998.

Imediatamente após o início das aulas nas EMEFs, a Secretaria Municipal da Educação retoma a movimentação no sentido de organizar o trabalho técnico e pedagógico oferecido às crianças. Novamente, essas ações ocorreram de forma a promover alterações na legislação vigente, com a criação de outros textos legais.

O que fica evidente na análise dos documentos administrativos e legislativos em questão, é que há a preocupação por parte da pasta em não apenas oferecer o Ensino Fundamental pela Rede Municipal, mas que esse seja feito de forma organizada, com a atuação de professores, diretores e demais servidores que atuam na escola e também na sede da SE.

[78] A qualidade das imagens está prejudicada em razão das atas terem sido fotografadas. Os volumes dos livros são muito grossos e inviáveis de serem colocados na máquina para digitalização. A biblioteca da Câmara Municipal mudou de endereço e a equipe técnica não pode, mesmo mediante requerimento em razão da mudança, proceder a cópia mediante microfilmagem em tempo hábil para a realização dessa pesquisa. Em razão disso, as imagens que tiveram baixa qualidade foram transcritas.

Na perspectiva da historiografia, na análise de Certeau (2014), de forma contrária aos primeiros textos legais, que foram apreciados de forma aligeirada e com intuito imediato de cumprir com a legislação federal e assegurar que o recurso retido pelo Fundo retornasse ao município, a partir desse momento, há tempo hábil para ação mais refletida no sentido de, uma vez instituído o Ensino Fundamental compulsoriamente, que esse possa dar bons frutos educacionais aos alunos matriculados.

> Quanto maior um poder, tanto menos pode permitir-se mobilizar uma parte de seus meios para produzir efeitos de astúcia: é com efeito perigoso usar efetivos consideráveis para aparências, enquanto esse gênero de "demonstrações" é geralmente inútil e a "seriedade da amarga necessidade torna a ação direta tão urgente que não deixa lugar a esse jogo". [...] a astúcia é possível ao fraco e muitas vezes apenas ela, como "último recurso". Quanto mais fracas as forças submetidas à direção estratégica, tanto mais esta estará sujeita à astúcia. Traduzindo: tanto mais se torna tática (CERTEAU, 2014, p.95).

A consciência do lugar e das condições de atuação da Secretaria da Educação com o efetivo funcionamento das EMEFs permite que, com reflexão e tempo, o peso da autoridade dá lugar para ações engendradas dos agentes, seja no sentido de "batizar" as escolas com nomes que fazem parte de sua identidade dentro da localidade (uma vez que as escolas, quando estaduais, tinham um nome que era habitual dentro de cada bairro) e também em direcionar os esforços da administração local para contribuir com o trabalho realizado a partir do processo de Municipalização que, naquela ocasião, já era uma realidade contingencial.

Cotejar essas ações a partir dos movimentos dos agentes locais reforçam a ideia central da Municipalização, quando se justifica a proximidade da escola com seu gestor, fato que agiliza as ações para regulação, organização e, quem sabe, da qualidade do serviço prestado.

Nesse ensejo, Carvalho (2007) que valorizar a História da Educação do local colabora para direcionar o olhar do historiador aos comportamentos, relações e ações dos sujeitos envolvidos.

> A eleição da história local não diminui o reduz e, muito menos, simplifica os aspectos relativos às relações sociais. No âmbito do recorte local cada detalhe adquire um significado próprio [...]. Desta forma, as análises sobre a história local permitem redimensionar o aparente antagonismo entre o centro e a periferia, isto é, o local e o global, ao deslocar a centralidade do problema da discussão para a apropriação de informações concernentes às relações que plasmarem os grupos sociais existentes [...] (CARVALHO, 2007, p. 54).

Segundo o autor, essa “história vista de baixo” tem valor significativo para análise historiográfica, uma vez que essas relações que se estabelece no âmbito dos poderes locais são elementos que impulsionam suas ações à esfera global apesar da limitação do seu campo de atuação. Dessa forma, as ações analisadas a partir das legislações estudadas, podem levar ao entendimento de que, assim como Magalhães propõe, Marília/SP inicia a Municipalização com ações que corroboram ao desenvolvimento da educação escolar local.

O atendimento nas escolas, conforme análise dos documentos supracitados, segue se estruturando e as ações da edilidade dão legalidade a elas. A partir daí, com o desenrolar do trabalho e com o passar do tempo, novas demandas vão surgindo, contudo, com a Municipalização já consolidada.

Encerra-se a análises da legislação municipal com um Projeto de Lei que tramitou na Câmara Municipal em 2007, ano que fecha o recorte temporal dessa pesquisa. É sabido que muitas ações políticas, inclusive de âmbito legislativo foram desenvolvidas para dar amparo ao atendimento das escolas municipais de Ensino Fundamenta e, certamente, às de Educação Infantil também.

Contudo, como as formas de assegurar o financiamento da escolarização municipal foram as ações que promoveram, ou induziram a Municipalização, essa matéria volta ao cenário educacional através dos PL 79 e 48 de 2007. Esses darão origem às Leis 6542/2007 e 6600/2007, analisada a seguir.

6.3. O financiamento e a legislação municipal: o que muda do FUNDEF para o FUNDEB?

A narrativa da historiografia do Município realizada até esse ponto tem como objetivo, analisar as características do municipalismo presentes na história da Educação de Marília/SP, mediante a relevância do contexto local e as ações que se cruzam ao longo do período estudado. Esse estudo tem alicerce na categoria *estratégia* de Michel de Certeau (2014), uma vez que os elementos expressos nas fontes revelam que os agentes envolvidos no processo de Municipalização do Ensino Fundamental na cidade agiram conforme as demandas do poder central como forma de assegurar o retorno do recurso do FUNDEF e também no esforço epistemológico de ampliar as formas de utilização do Município Pedagógico para considerar essas ações locais para promoção do ensino.

Uma vez implantado o Ensino Fundamental no município de Marília/SP, com ações preliminares em 1997 e efetivação em 1998, o FUNDEF passou a financiar os salários e

valorização dos profissionais do magistério. Esse recurso, sob a gestão dos municípios, denota a possibilidade da conceber as esferas locais como espaços de soberania, onde cultura, educação e a identidade local se entrelaçam na forma das ações promovidas para sua oferta à população.

Essa ocorre mediante políticas públicas, práticas pedagógicas e organização da estrutura institucional, dentre elas, o financiamento. Sob esse aspecto, o Município Pedagógico se ajusta ao processo de Municipalização do Ensino Fundamental de Marília/SP, pois se verifica ação das esferas do poder Executivo e Legislativo com reflexos para a comunidade que irá usufruir do serviço de instrução organizado.

Portanto, mais do que localizar as estratégias (enquanto categorias historiográficas) e aplicar as formas de uso do Município Pedagógico, a intenção é refletir sobre somo os sujeitos sociais, a partir do seu lugar no espaço e no tempo, estabelecem relações entre si e entre os aportes do meio, ou seja, a sua experiência e suas práticas sociais. A partir desse pressuposto de Certeau (2014), passa-se para localizar a qualidade dessas relações a partir de uma mudança substancial nas políticas de financiamento da Educação Nacional.

Criado pela Lei 9424/1996 (partindo da EC 14/96), o FUNDEF, conforme já mencionado, foi um fundo de caráter contábil para fins orçamentários que retinha parte dos tributos dos municípios para posterior repasse por meio do fundo, sendo a municipalização uma exigência.

A lei entrou em vigor no ano de 1998 e teve validade por oito anos, até o ano de 2006, quando foi revogada, mediante a EC 53/2006. O FUNDEF reunia e redistribuía recursos pela o desenvolvimento e valorização do magistério para o Ensino Fundamental.

A nova emenda cria, em 19 de dezembro de 2006, o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação. De acordo com informações contidas no Portal do Ministério da Educação[79], a Lei n.º 11494, de modo geral, modifica a Constituição Federal de 1988, especificamente nos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 e revoga a Lei 9424/96. O que difere os fundos, sumariamente, é explicado por Davies (2006).

> O FUNDEF, por exemplo, só explicitou a remuneração para os professores (segundo a Emenda Constitucional n. 14) ou os profissionais do magistério (segundo a Lei n. 9.424) no ensino fundamental, deixando de fora os trabalhadores de outros níveis e modalidades de ensino. A Proposta de

[79] Portal do FUNDEB. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>. Acesso em 09 de agosto de 2023.

> Emenda Constitucional (PEC) n. 415, do FUNDEB, por sua vez, encaminhada pelo governo federal ao Congresso em junho de 2005, embora se apresentasse como um fundo de valorização dos profissionais da educação básica, deixava de fora os que atuam em creches e definia um percentual (pelo menos 60%) só para os profissionais do magistério da educação básica, não mencionando os demais trabalhadores da educação (funcionários das escolas) (DAVIES, 2006, p. 756).

A mudança também cumpre considerar que a Educação Infantil, conforme a LDBEN 9394/96 dispõe:

> Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:
> I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma:
> a) pré-escola;
> b) ensino fundamental;
> c) ensino médio (BRASIL, 1996);

Como etapa da Educação Básica, a Educação Infantil, assim como o Ensino Médio, o financiamento passa a contemplar também esse segmento e, com o novo Fundo, estabelece transferência de recursos para a valorização do magistério, mas também para os demais trabalhadores das escolas públicas que oferecem as três etapas da escolarização básica. No artigo 22 da Lei 11494/2007:

> Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.
> Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:
> I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;
> II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;
> III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente (BRASIL, 2007).

Segundo Davies (2006), “os 40% restantes ficam com o governo federal, que os utiliza para financiar programas como merenda e transporte escolar, entre outros”, inclusive a remuneração dos servidores que não compõem o quadro do magistério.

As mudanças no cenário nacional precisam ser consideradas no âmbito local e, em razão disso, há movimentações por parte do legislativo em realizar as alterações necessárias, mediante os PL já mencionados, que criam duas novas legislações municipais.

6.3.1. Lei 6542/2007: Cria o FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação

Expressas as modificações legais da mudança nas formas de financiamento do ensino, o município de Marília/SP, da mesma forma como no FUNDEF, necessitou proceder, a partir dos movimentos administrativos e legislativos, a organização institucional para atender à nova legislação: lei 11494/2007.

Nessa medida, a prefeitura de Marília, por meio da Secretaria Municipal da Educação, encaminha, no dia 11 de abril de 2007 para o Câmara de Vereadores, o Projeto de Lei 79/2007 em caráter de urgência, solicitando por parte da edilidade, a criação do FUNDEB no âmbito municipal, em substituição ao outro Fundo[80]. Como essa era uma matéria que tinha expressão no cenário nacional, a organização no âmbito local também passou a repercutir na imprensa da cidade, conforme imagem a seguir:

Figura 21 - Matéria do Jornal da Manhã

LEGISLATIVO

Projeto institui o Fundeb em Marília

A Câmara Municipal aprovou em sessão extraordinária na última segunda-feira a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), vigente em 31 de dezembro de 2006.

A proposta passou em plenário e autoriza o Poder Executivo a adequar as leis, atos e procedimentos municipais de natureza orçamentária e financeira às normas da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Autoriza ainda a abertura de créditos adicionais.

Tributos

Proposta da Prefeitura Municipal recebeu aprovação unânime do Legislativo na última sessão extraordinária, modificando e revogando dispositivos da Lei Complementar nº 158, de 29 de dezembro de 1997 do Código Tributário do Município de Marília, referentes à cobrança de débitos tributários com valores inferiores a 30 Unidades Fiscais do Estado de São Paulo (Ufesps) e ao parcelamento de débitos inscritos em dívida ativa.

Jornal da Manhã – 18/04/2007
Página 03

[80] Uma vez aprovada essa nova legislação, à que implementou o FUNDEF fica, automaticamente, invalidada.

Em matéria divulgada em abril daquele do ano, dá-se destaque à ação Poder Legislativo acerca da votação do Projeto de Lei que instituiu, em Marília, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério, o FUNDEB, mediante o referido PL.

O texto foi veiculado no dia 18 de abril, data posterior à aprovação no plenário da Câmara e dizia que, em razão da revogação do fundo anterior (exclusivo ao financiamento do Ensino Fundamental), o município teria de readequar a legislação local para assegurar o repasse do recurso.

Conforme a matéria e também de acordo com as necessidades contingenciais do período, o município adequa-se à Lei Nacional, no sentido de promover ações legislativas locais no sentido de assegurar a oferta da instrução pública com o novo formato de financiamento.

Com a revogação da Lei 9424/96 e a criação do FUNDEB, o município precisaria promover as modificações previstas na legislação no âmbito municipal. Assim, o PL 79 de 11 de abril de 2007 passa, portanto, a tramitar na Câmara Municipal de Vereadores, no intuito cumprir com os encaminhamentos necessários. Conforme assunto do PL, ele:

> Cria, no âmbito do município de Marília, o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - FUNDEB, em substituição ao fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização e de valorização do magistério – FUNDEF, extinto em 31 de dezembro de 2006. Autoriza o poder executivo adequar as leis, atos e procedimentos municipais de natureza orçamentária e financeira às normas da emenda constitucional Nº 53 de 19 de dezembro de 2006 e autoriza abertura de créditos adicionais e dá outras providências (MARÍLIA, 2007a).

No ofício, enviado pelo Prefeito Mário Bulgarelli ao presidente da Câmara, vereador Eduardo Nascimento, a solicitação é que as providências sejam tomadas em regime de urgência (ofício 0781/2007). No recibo do presidente, o edil já encaminha o PL para apreciação das comissões de Justiça e Redação, Finanças, Orçamento e Servidor Público e Educação e Cultura.

A ação da Prefeitura e posteriormente da Câmara, de forma apressada para proceder à matéria, se deve em razão de regulamentar, em esfera local, as determinações da Lei Federal, O movimento por parte dos envolvidos nesse processo (que engloba secretaria da educação, prefeitura, vereadores e sociedade civil – essa posterior com a criação do CACS-FUNDEB) reflete o impacto que a legislação federal tem na educação local, seja pela necessidade de se

assegurar o financiamento ou seja para garantir que, uma vez custeada, a educação oferecida ao munícipes também possa ser considerada. Certeau (2014) colabora nessa análise quando infere que a ação dos sujeitos se dá por “astúcias práticas e movimentos retóricos” (p.97).

Isso porque o Fundo que até então estava em vigor (FUNDEF) se extingue e exige providências para assegurar o repasse do recurso que, a partir de agora, além do Ensino Fundamental passa a custear também as Escolas Municipais de Educação Infantil, englobando o custo do pessoal do magistério e também dos demais servidores e da estrutura do funcionamento da educação Municipal.

A ampliação do financiamento dos segmentos também pode resultar em volume de recurso a ser repassado ao município e, para que isso ocorra, o município precisa estar organizado para proceder a gestão do recurso.

O documento que tramita na câmara, à época, além de dispor a respeito das alterações de denominação e da expansão do custeio para a Educação Infantil, a lei municipal em questão organiza as formas como as despesas citadas acima serão custeadas, de forma a contemplar a Lei Federal reiterando a necessidade de ação dos envolvidos a partir do poder estratégico da União.

A Comissão de Justiça e Redação, em seu parecer datado de 16/04/2004, não apresenta grande discussão. Cita o caput do PL de forma literal e, ao fim dessa citação, manifesta-se favoravelmente e deixa a decisão a cargo do plenário. Na mesma data, as outras duas Comissões de Finanças, Orçamento e Servidor Público e Educação e Cultura, da mesma forma, citam o caput do PL e não expressam nenhuma oposição e reiteram que a decisão final fica a cargo da votação do plenário. Aos 16 de abril, em sessão extraordinária (informação manuscrita na ata da sessão), o PL 79/2007 é aprovado em duas discussões no mesmo dia em razão da urgência da matéria. Na ocasião da sessão, os vereadores, na pessoa do vereador relator, reforça a necessidade da aprovação da matéria, pois, conforme exposição de motivos enviada pelo então prefeito Mário Bulgarelli, esta lei viria de encontro às novas regras constitucionais que exigiam dos municípios adequação da legislação orçamentária e financeira para assegurar o retorno do recurso retido pelo Fundo.

Na ata da sessão, o vereador Herval Rosa Seabra, mediante requerimento, solicita dispensa da leitura, uma vez que as comissões já haviam manifestados parecer favorável à aprovação do plenário e o texto é aprovado em duas discussões que ocorrem no mesmo dia.

Aos 17 de abril, por sua vez, a lei 6542/2007 é encaminhada para sanção do Prefeito e publicada na mesma data, quando passa a ter efeito legal da forma como prevê o artigo 9º:

“Lei entrará em vigor na data de sua publicação e seus efeitos retroagirão à data de 1º de janeiro de 2007” (MARÍLIA, 2007a).

Esse aspecto tem relevância para a análise que se realiza nesse estudo. O fato de já ser mês de abril de 2007 e o FUNDEB ainda estar sendo criado com efeito retroativo para janeiro mostra, além da urgência para assegurar o repasse do recurso retido pelo Fundo, mas também articulação política no sentido de uma vez assegurado o financiamento, se possa garantir a qualidade no serviço prestado, isso em razão de, conforme Gonçalves Neto (2015, p. 05) as ações locais para promoção da instrução pública caracterizam o “município como um território pedagógico e não apenas técnico-administrativo”, uma vez que assegurar a qualidade no atendimento passa, sobremaneira, pela necessidade do recurso financeiro e também da estrutura pedagógica. A análise, portanto, permite inferir acera da importância dessa formulação no sentido de que a oferta do Ensino Fundamental no município passa pela ação dos dirigentes locais, seja da edilidade e também da ação do poder executivo e seus envolvidos.

6.3.2. Lei 6600/2007: Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

A criação do FUNDEB no município de Marília/SP, após ação dos políticos locais para o cumprimento da Lei Federal, exige também que a gestão dos recursos repassados por meio do Fundo tenha acompanhamento e controle social, da mesma forma como ocorria com o referente ao Ensino Fundamental. Assim, novamente, a edilidade se organiza, no sentido de garantir que o CACS-FUNDEB fosse configurado a partir de legislação necessária.

O PL 48/2007, de autoria do então vereador Herval Rosa Seabra, passa a tramitar nas comissões da Câmara a partir de 08/03/2007, conforme Ofício 4985 (CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, 2007). À folha 03 do documento, o vereado autor emite uma justificativa em razão de sua propositura, redigida no dia 28 de fevereiro, alguns dias antes do referente ofício iniciar a trâmite.

Dentre as alegações e argumentações expressas nessa justificativa, o edil dá ênfase à mudança de nomenclatura de um fundo para o outro e também acerca da “elevação e nova distribuição” do recurso e também do atendimento dos segmentos educacionais, pois o novo Fundo atenderia “ não só o Ensino Fundamental (6/7 a 14 anos) como também a Educação Infantil (0 a 5/6 anos) o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos, está destinada

àqueles que não têm escolarização (CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, 2007). O PL que deveria ser apreciado pelos membros do legislativo local, previa a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, e o autor do mesmo discorre que:

> O conselho terá a obrigação de acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo; supervisionar a realização do censo escolar anual; examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo; elaborar seu Regimento Interno, bem como proceder a sua alteração (CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, 2007).

O vereador ainda reitera que a composição do Fundo, de acordo com o PL 48/2007, deverá ser de "17 membros, representantes da Prefeitura Municipal, da comunidade escolar do Município, Conselho Tutelar e contabilistas" (idem). A justificativa é encerrada mediante apelo do autor em razão da necessidade de breve aprovação por parte dos companheiros vereadores.

Quando o presidente da Câmara emite uma justificativa para compor os documentos que serão apreciados pelas comissões internas compostas por outros vereadores, verifica-se uma preocupação em fundamentar os argumentos de se criar o referido conselho. Essa atitude expressa que, apesar do cumprimento da Lei Federal (EC 53/2006), há articulação por parte do líder da edilidade em alinhar esforços com o Poder Executivo no sentido de assegurar o financiamento das escolas municipais, agora incluindo também as unidades de Educação Infantil (EMEIs). Isso permite que se postule que "o município [atue] não somente como entidade política e administrativa, mas enquanto instância de decisão, idealização e realização em matéria de instrução pública: como "[...] município pedagógico"" (MAGALHÃES, 2014).

Na sequência do documento, de acordo com a ordem cronológica, a comissão de *Justiça e Redação* emite uma análise prévia e uma preliminar, respectivamente, com datas respectivas de 09 e 27 de março. O primeiro, de forma breve, a comissão considera o PL apto "para ser considerado objeto de deliberação" (CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, 2007). Contudo, na próxima avaliação, a mesma comissão, presidida pelo vereador José Expedito Capacete, os membros encaminham solicitação ao vereador autor do PL, com a seguinte manifestação:

> Assim de melhores exararmos nosso Parecer, solicitamos seja encaminhado ofício ao Chefe do Executivo para que determine que a Secretaria Municipal da Educação se manifeste sobre a viabilidade da adoção da proposta em exame, encaminhando-nos cópia da mesma (CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, 2007).

Por meio do ofício n. º 2225, no dia 29 de março de 2007, o presidente da Câmara atende a solicitação da comissão e solicita ao Prefeito Municipal os esclarecimentos junto à Secretaria Municipal da Educação com prazo de 15 dias para, somente após, seja dado andamento no trâmite do PL no legislativo. A resposta veio no dia 04 de maio, ou seja, fora do prazo e por meio da Secretaria da Administração. O documento reitera acerca da necessidade da composição do Conselho, contudo informa que "O PL 48/2007, por sua vez, não atende a todos os requisitos da MP 339/06[81], sendo necessárias diversas adaptações" (CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, 2007).

De modo a fazer as adequações na Medida Provisória em questão, a Secretaria da Administração elabora uma sugestão de substitutivo do PL 48/2007 com a seguinte alegação:

> Quanto à composição do Conselho, observo que a proposta constante no PL 48/2007 pode ser utilizada em parte, devendo, porém, ser adaptada às disposições do art. 24, § 1º, IV, da MP nº 339/06. Por oportuno, sugiro a exclusão das representações da Secretaria Municipal da Administração, das universidades públicas e dos contabilistas, por dois motivos: constante do projeto original e as representações obrigatórias, a quantidade já chega a 16 membros; segundo, pelo fato de que essas três representações não mantém relacionamento com as atividades do FUNDEB (CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, 2007).

O servidor que assina o documento, José Carlos da Silva[82], ainda reitera que é necessário revogar a Lei 4337/1997, legislação que instituiu o Conselho do FUNDEF, extinto pela lei do Fundo da Educação Básica.

A esse ponto da análise, verifica-se um projeto de Lei de autoria de um vereador e não do Poder Executivo, como foram as outras legislações municipais analisadas. O trâmite teve início com a publicação da Lei 6542/07, que cria o Fundo no município e a criação do CACS-FUNDEB tem necessidade derivada disso. O prazo para organização desses encaminhamentos, em nível legislativo, é urgente, visto que o FUNDEF havia sido extinto em 31 de dezembro de 2006 e as escolas seguiam funcionando e precisariam do recurso para custear as despesas do ano letivo de 2007.

De acordo com a Lei do FUNDEB (11494/2007), "Art. 44. A partir de 1 º de março de 2007, a distribuição dos recursos dos Fundos é realizada na forma prevista nesta Lei". E dispõe ainda no Parágrafo único: "A complementação da União prevista no inciso I do §

[81] MP – Medida Provisória 339/2006 da Presidência da República. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/fundeb_mp.pdf. Acesso em 21 de agosto de 2023.
[82] Assistente Técnico da Secretaria Municipal da Administração.

3 º do art. 31 desta Lei, referente ao ano de 2007, será integralmente distribuída entre março e dezembro".

Já era fevereiro quando o vereador autor propõe o PL e pede urgência no andamento da matéria. Contudo, a ação preliminar da Comissão de Justiça e Redação pedindo informações complementares a respeito da viabilidade da implantação do projeto em questão permite que um servidor da Secretaria da Administração, na esfera Executiva, analise o texto da lei proposta pelo edil e verifica questões fundamentais que ferem a EC339/2006 e que, se passassem despercebidas, poderiam comprometer a viabilidade da legislação e também a urgência em razão do prazo.

Isso permite, em Certeau (2014, p. 99) inferir que "o estudo de algumas táticas cotidianas presentes não devem, no entanto, esquecer o horizonte de onde vêm e, no outro extremo, em horizontes para onde poderiam ir". As táticas identificadas nesse momento do trâmite da pauta legislativa é que, o vereador autor tem a iniciativa, pelo visto apressada, em organizar o CACS-FUNDEB, mas outros agentes, tanto legislativo (vereadores da comissão) quanto administrativo (servidor que expede o despacho e faz a proposta do PL substitutivo), identificam no cotidiano circunscrito questões que precisam ser analisadas com cuidado, ou seja, com astúcia, para não apenas consumir o padrão estratégico da exigência da Lei Federal, mas que ela seja feita com cuidado e preparo de modo a evitar danos. Nesse ensejo, traz-se também para a análise a psicologia do testemunho de Bloch (2001), quando ele analise essas ações históricas, sejam elas fatos pontuais ou grandes acontecimentos.

> Muitos acontecimentos históricos só puderam ser observados em momentos de violenta perturbação emotiva ou por testemunhas cuja atenção, ora solicitada tarde demais, quando havia a surpresa, ora retida pelas preocupações com a ação imediata, era incapaz de incidir com intensidade suficiente sobre as características às quais o historiador, com razão, atribuiria atualmente um interesse preponderante (BLOCH, 2001, p. 104).

Uma vez proposto o PL substitutivo, dá-se sequência no trâmite, pois esse novo projeto precisa passar pela apreciação das comissões internas da Câmara, antes de ir à votação no plenário. Nos documentos contidos nesse protocolo, aparece um despacho do dia 21/05/2007, assinado pela então Secretária Municipal da Educação, Profa. Rosani Puia de Souza Pereira, encaminhando o novo PL para apreciação do CME – Conselho Municipal de Educação.

Desde 04 de maio daquele ano, quando o servidor da Secretaria da Administração faz as adequações ao Projeto, tem-se um período de mais de quinze dias que ele tramitou dentro

da SE para posterior encaminhamento ao Conselho Municipal de Educação. Na mesma folha onde a secretária solicita manifestação do CME, a presidente do conselho responde com um despacho datado de 31/05/2007. Rosa Virgínia Muff Machado responde que precisa de um tempo maior para expedir qualquer manifestação e que haveria uma reunião no dia 05/06/2007 e que, posterior a isso, o conselho se pronunciaria a respeito.

No mesmo dia 05/06, o conselho emite o seu parecer. O assunto do ofício emitido pela presidente do CME ao chefe do Legislativo trata de proposta de substitutivo ao PL 48/2007. As emendas propostas são na forma da redação de alguns artigos, sobre a composição dos conselhos (julgando imprópria a participação dos alunos da Educação Básica em razão da idade) entre outras sugestões de troca de termos ou verbos na redação do PL, mudanças sugeridas não alteram as funções e atividades do CACS-FUNDEB.

Juntadas todas as manifestações expostas, segue para a Câmara Municipal o ofício 1375, de 18 de junho de 2007 do Prefeito Mário Bulgareli. No documento, o chefe do executivo diz ter atendido à preliminar expedida pela comissão de Justiça e Redação sobre as informações complementares e envia junto cópias da manifestação do servidor José Carlos da Silva (técnico administrativo da Secretaria da Administração) e também a manifestação do CME solicitado pela Secretária da Educação. Junto é enviado o PL substitutivo para ser novamente apreciado pelas comissões.

O presidente da Câmara, vereador Eduardo Nascimento recebe o ofício do prefeito na mesma data. O trâmite precisaria ser rápido, pois já era mês de junho, quase fim do prazo estipulado pela lei do FUNDEB (CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, 2007).

A Comissão de Justiça e Redação, no dia 20/06, emite seu parecer. Os vereadores concluem;

> Em resposta, o Executivo nos informou que inicialmente tinha solicitado que a Secretaria Municipal da Administração se manifestasse, sendo que assim foi procedido e após estudos detalhados apresentou sugestão de substitutivo, que foi apresentado pelo autor do projeto e consta no processo. A seguir o processo foi encaminhado à Secretaria Municipal da Educação que enviou ao Conselho Municipal de Educação. Este órgão encaminhou suas sugestões diretamente à Câmara com algumas modificações, entretanto boa parte delas já haviam sido incluídas no substitutivo mencionado. (CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, 2007).

Após as informações complementares, a comissão acata o PL substitutivo bem como as emendas do CME e ainda propõe novas para serem apreciadas no plenário. Na mesma data, a Comissão de Finanças, Orçamento e Servidor Público também emite seu parecer. Os vereadores que a compõem consideram a preliminar da comissão de Justiça e Redação e, da

mesma forma, reitera a importância acerca do processo já narrado que de origem ao novo PL e manifesta-se favorável e o encaminha para apreciação do plenário sem emendas. Do mesmo modo se comportou a comissão de Educação e Cultura quando emite seu parecer favorável ao encaminhamento do PL 48/2007 para votação no plenário por todos os vereadores.

O vereador autor do PL, no dia 25 de junho de 2007, propõe, como emenda, a exclusão de alguns itens, de forma a atender a manifestação da Secretaria da Administração, em conformidade com a EC 339/2006.

O PL vai à votação no plenário da Câmara de Vereadores no dia 25 de junho de 2007 e é aprovado em duas discussões, sendo a segunda realizada na mesma sessão em razão da urgência da matéria. Na ata da sessão conta que a redação final (com as emendas sugeridas no processo) ficará a cargo da presidência da casa de Leis, uma vez que foi ele o autor do PL. Após a votação, a Lei 6600/2007 é encaminhada para sanção do Prefeito Municipal no dia 26 de junho. A sanção é efetivada na mesma data. A lei é publicada em 26 de junho e passa a ter efeitos a partir dessa data.

Com o estudo dessa legislação, encerra-se a análise historiográfica do processo legislativo da Municipalização do Ensino Fundamental, que teve início no ano de 1997. O que se pretendeu nessa seção foi demonstrar a importância da legislatura local no tratamento dos aspectos referentes à instrução públicas dos munícipes.

Desde a criação do Ensino Fundamental, no início do processo, nesse viés legislativo, foi possível compreender a ação de diversos agentes locais, sejam eles inseridos na chefia do poder executivo, na pasta da Educação, nas instâncias administrativas da Prefeitura e, sobremaneira, no trabalho da edilidade.

Ao longo da análise, mediante as fontes pesquisadas - todos os processos legislativos, desde a propositura da lei até a publicação e também alguns fragmentos jornalísticos veiculados à época-, foram possíveis verificar situações aligeiradas, no sentido de cumprir com os prazos estipulados pelo Governo Federal com a finalidade de assegurar o repasse dos recursos retidos pelo Fundo, seja o do Ensino Fundamental como também o da Educação Básica (início e fim do recorte temporal dessa pesquisa).

Para Bloch (2001) que esses documentos analisados são os responsáveis pela transmissão dos testemunhos que compõe o cotidiano em questão. O autor infere acerca da dificuldade de reunir esses testemunhos, pois esses documentos nem sempre tem fácil localização. Mais complexo do que os reunir é proceder sua leitura e interpretação, pois, de acordo com o ele:

> [...] os documentos não surgem daqui ou dali, por efeito [de não se sabe qual] misterioso decreto dos deuses. Sua presença ou ausência em tais arquivos, em tal biblioteca, em tal solo deriva de causas humanas que não escapam de modo algum à análise, e os problemas que sua transmissão coloca, longe de terem apenas o alcance de exercícios de técnicos, tocam eles mesmos no mais íntimo da vida do passado pois, o encontra assim posto em jogo é nada menos do que a passagem da lembrança através das gerações (BLOCH, 2001, p. 83).

Os documentos pesquisados, guardados no arquivo da Biblioteca da Câmara de Vereadores, da forma como o autor infere, permitem o entendimento que os esforços se dão no sentido de cumprir o que se determina na esfera de poder federal e assegurar o retorno do recurso. Verificam-se manobras legislativas, no sentido das convocações de sessões extraordinárias (fora do prazo normal da atividade legislativa) para que todas as matérias fossem votadas no prazo hábil. Todos os esforços, quando ocorreram, se deram em torno do retorno do recurso retido pelos Fundos de financiamento. Deixa-se a impressão que todas as demais ações realizadas, como a abertura das escolas, foram "subterfúgios" em razão da verba.

Talvez essa impressão deixada nas fontes seja apenas uma impressão. É sabido também que o tempo em que se localizam os fatos analisados não é tão distante, mas por razões diversas, a localização dos documentos depende de ações que esbarram na burocracia do sistema público e na organização dos fragmentos, onde, em alguns momentos, as narrativas dos envolvidos fosse a fórmula a clareza dessa compreensão. Contudo, essa não foi estratégia utilizada como recurso nessa investigação, em razão do espaço ocupado pela pesquisadora dentro desse sistema de ensino.

Ainda assim, nas análises realizadas, dentre as ações dos políticos e outros agentes públicos que atuaram na formalização legal do processo da Municipalização, fica expressa a preocupação em assegurar o funcionamento das escolas municipais, de modo especial ao seu custeio. Para Gonçalves Neto e Carvalho (2015), as instâncias locais são determinantes na instrução pública, visto que os municípios podem "auxiliar no processo de formação da sua identidade".

> O município dispõe de uma administração e de órgãos específicos para o fomento da instrução pública. As autoridades do poder local dispõem de uma grande oportunidade para formarem e politizarem os seus cidadãos [...]. A integração municipal encontra na instrução pública uma nova oportunidade em um fator de construção de identidade (GONÇALVES NETO; CARVALHO, 2015, p. 17).

Essas ações, portanto, são previstas na categoria do Município pedagógico um vez que, conforme as ações legais estudadas apontam a municipalidade como entidade administrativa local com autoridade constituída e essas se traduzem no movimento legislativo no sentido de assegurar, nas dimensões político-administrativas, a promoção da educação a uma posição de centralidade para alcançar o desenvolvimento socioeconômico e para legitimar o poder (MAGALHÃES, 2004).

Figura 22 - Matéria do Jornal Diário de Marília de 09 de janeiro de 1998.

Rede deve ser exemplo de educação

A secretária Célia Ca manhani Branco acredita que rede municipal de ensino vai s transformar em modelo educ cional para outros municípios também para o Estado. A princ pal dificuldade prevista pela se cretária será a merenda escolar em função dos cortes anunciados pelo governo.

"Com o corte, o Estado se repassar para os municípios ape nas R$ 0,04 para cada aluno d pré-escola e R$ 0,09 para os d ensino fundamental e nó estamos prevendo que teremos que distribuir cerca de 40.000 merendas e o nosso gasto men sal com isso está em torno de R 200.000,00. Por isso ela deve ser readequada", disse a secretá ria. Ela salientou que mesmo antes do corte o repasse era insuficiente e que a Prefeitura acrescentava 300% a mais n gasto de cada aluno.

"A Prefeitura, em conjunto com a Secretaria da Educação está estudando como será a di tribuição da merenda para es ano. A nutricionista da admini tração escolar vai preparar um cardápio diferenciado para verão para que as crianças pos sam continuar recebendo uma boa carga nutricional", disse

Fonte: Jornal Diário de Marília – 09/01/1998

As referidas autoridades de Poder Local, no que tange o processo legislativo da Municipalização do Ensino Fundamental, atuaram no sentido de assegurar a promessa feita pela Secretária Municipal da Educação, Prof.ª Célia Regina Carmanhani Branco no dia 09 de janeiro de 1998, o primeiro mês do ano que iniciou o funcionamento das EMEFs: que a qualidade dos serviços prestados seria assegurada pela tradição do Município desde quando a Educação Infantil era o único oferecido. E assim ocorreu: das oito escolas previstas, seis começaram a funcionar no ano de 1998, mas até o final do arco temporal dessa pesquisa, outras foram municipalizadas (a partir de unidades estaduais) e também outras foram construídas. A promessa era que a população da Educação Infantil encontrasse nas unidades de Ensino Fundamental a mesma estrutura já presente nos outrora denominados parques infantis.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Municipalização e Educação. Na intenção de finalizar essa tese, retomam-se os termos que a abriram. A partir deles, foram empreendidos esforços no sentido de estabelecer a relação das ações dos sujeitos locais do Município de Marília/SP para a oferta da escolarização elementar para a população mediante a Municipalização do Ensino Fundamental com a análise de fontes.

Com abordagem em História da Educação, a intenção foi estabelecer uma narrativa para fazer o panorama do cenário histórico e político, partindo da conjuntura nacional para a local como forma de estabelecer o caminho percorrido pelo município de Marília para concretizar a implementação do Ensino Fundamental na cidade sendo essa uma exigência da LDBEN de 1996, ano que abre o arco temporal dessa pesquisa.

Nesse sentido, este estudo torna-se relevante em razão da cidade ter registrada uma parte de sua trajetória educacional onde se retrata a ação de diversos personagens, sejam eles: os Poderes Executivo e Legislativo, os setores administrativos da Prefeitura e da Secretaria da Educação e, de certa forma, a organização da equipe pedagógica e órgãos representativos.

No esforço de compreender o que as fontes desse processo têm a testemunhar, as ações locais por parte da Prefeitura (juntamente com a Secretaria da Educação) e da Câmara de Vereadores demonstram um processo que se configura como uma "corrida" atrás dos prazos para implementação das políticas referentes à Municipalização, como se no "ponto de chegada" estivessem, exclusivamente, as cifras compiladas nos recursos do Fundo, seja o FUNDEF (1998) ou FUNDEB (2007), este último elemento que encerra o recorte temporal dessa pesquisa.

Entre o ponto de partida e a chegada, identificou-se a criação das escolas, suas denominações, a criação dos cargos para a contratação de professores e outros servidores, a organização da equipe técnica-pedagógica da Secretaria da Educação para gerenciar as EMEFs até a matrícula dos alunos e o funcionamento das unidades. Contudo, conforme foi descrito, tudo concorreu para o encaminhamento positivo das solicitações da chefia da pasta da educação, com pouca farte do Poder Legislativo para questionar essa demanda.

O que ocorreram foram convocações de sessões plenárias de caráter extraordinário que, em razão da urgência e relevância das matérias (conforme consta nas atas) precisavam ser discutidas na mesma sessão, com leitura dispensada pelos vereadores e, após aprovadas, eram enviadas para sanção e mais breve publicação para que passasse a ter efeitos legais.

Quando se tratou efetivamente sobre a temática do financiamento, na instituição dos Fundos e dos CACS, ou seja, os conselhos obrigatórios para acompanhamento e controle social da gestão dos recursos financeiros por parte do poder local, uma ou outra movimentação é verificada: certa comissão se atenta para o texto do PL e pede alteração, fato que atrasa em, no máximo, um dia a discussão do projeto e demanda nova convocação de sessão extraordinária, mas, no final, tudo acaba sendo aprovado e finalizado no prazo de modo que, assim como foi motivado, o recurso retorne para a cidade através dos Fundos, cada um em seu período.

O Município como lugar, insere nessa pesquisa o conceito de Municipalismo, ou seja, nas maneiras como a esfera local inscreve sua atuação como entidade responsável pela oferta, manutenção e qualidade nos serviços educacionais oferecidos para a população. Essa aposta na atuação das localidades é decorrente de diferentes momentos históricos e políticos, dentre eles a redemocratização do Estado brasileiro. Essa conjuntura promove a nova Constituição Federal e outras formas legais que, nesse contexto de mudança no cenário conjuntural do país, provê normatizações para a descentralização na área educacional.

Essa condição atribuída aos municípios deriva das modificações previstas na Constituição de 1988, que os tornam entes federados com responsabilidades previstas para a oferta do Ensino Fundamental e também da Educação Infantil como prioridade. Ainda que essa tenha se concretizado nesse período, os debates acerca das atribuições das localidades datam de outros tempos e esses também puderam ser verificados nesse estudo.

Sobre as formas como a municipalidade é considerada ao longo da História do Brasil, parte enumerada como 03 dessa pesquisa apresenta toda essa análise, quando se aprofunda o estudo acerca de como os municípios são considerados desde os primeiros textos constitucionais e as formas como eles se apresentam como espaços promotores de instrução para a população. Esse é um ponto fundamental identificado na compreensão do objeto dessa pesquisa, pois compreender o cenário nacional para a Municipalização do Ensino Fundamental foi o pano de fundo dessa investigação.

Expresso o cenário nacional, o Estado de São Paulo passa a ser analisado, partindo das orientações de ordem Federal. Esse é o momento onde foi possível identificar os paradoxos de um estado com grande relevância política e econômica no país, mas que, em termos de Educação, carece de muita atenção por parte dos governantes. O tamanho da rede estadual e os parcos resultados, de modo especial no que tange aos níveis de alfabetização dos pequenos paulistas foram os motivos primordiais a incentivar o governo estadual a movimentar as ações da Secretaria Estadual de Educação para descentralizar o Ensino Fundamental e esse processo

foi induzido com as políticas de financiamento provenientes do Governo Federal, ainda que outros esforços anteriores, descritos na quarta parte desse texto, já traziam essa como necessidade.

Contudo, somente a partir de 1988, municipalizar a educação foi uma política de descentralização que transferiu para os municípios as responsabilidades pela oferta da educação, ou seja, o capital cultural a ser transmitido pelas escolas, mas também, mediante as legislações derivadas dela, o financiamento para o custeio da mesma. Ainda que numa grande corrida para o retorno do recurso, esse é um ponto que precisa ser considerado como benéfico, uma vez que o custeio desse processo estaria assegurado por parte do Governo Federal.

Para se chegar nessa conquista, levanta-se todo o engendramento decorrente da Constituição de 1988 a partir do regime de colaboração previsto no Art. 211 e a proposta da universalização do ensino público obrigatório. As políticas que estimularam a descentralização da Educação Básica que surgiram à época foram originadas dos seguintes movimentos políticos para o seu alcance: Emenda Constitucional (EC) 14 de 1996 – FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), Lei 9394/96 - LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), EC 53/2006 – FUNDEB - Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica. Essas são as políticas indutoras à municipalização do ensino no período da Constituição Federal de 1988 que interessam a essa pesquisa em razão do seu recorte temporal (1996-2007).

Não se pode desconsiderar o cenário ideológico que compunha as ações políticas do momento: a doutrina neoliberal, que influenciara as normativas para a Educação com aparente estratégia de modernização do aparelho institucional, da desburocratização das formas de gestão com influência de organismos internacionais que apontavam a qualidade dos serviços educacionais brasileiros como parcos e insuficientes às demandas do mercado.

No ensejo onde se previam a mínima interferência do Estado nas políticas, a descentralização seria uma forma, embasado no neoliberalismo, de reforçar o discurso da busca melhoria da qualidade proposta.

No bojo das políticas de ordem nacional, o Estado de São Paulo se comporta como cumpridor dessas determinações e influenciado, também, pelo desejo de mudar os índices caóticos da educação oferecida.

Conforme apresentado, havia o insucesso dos serviços educacionais paulistas e em razão disso, os gestores do Estado, mediante o disposto na CF de 1988 e na LDBEN de 1996, encontraram na Municipalização a forma de tentar resolver essa situação.

Em São Paulo, a Municipalização do Ensino Fundamental foi implementada gradualmente em diversas etapas a partir de 1997 mediante a lei de diretrizes e bases do ano anterior. Contudo, foi uma concretização posterior a diversos movimentos já ocorridos no Estado para buscar formas de levar à gestão da educação para as cidades nessa tentativa de sanar os resultados insatisfatórios, conforme já citado.

O Decreto 40.673/96 formaliza o processo em São Paulo mediante o Programa de parceria Estado/Município de modo que as localidades passassem a assumir a gestão das escolas de ensino fundamental nos anos iniciais. Isso seria possível em razão da legislação do FUNDEF, que assegurava às prefeituras o custeio desse ensino, uma vez que, com a concretização da municipalização, o recurso retornaria aos cofres.

Os esforços verificados por parte da união e do Estado de São Paulo se deram no sentido de assegurar, mediante legislação e políticas públicas, formas de "amparar" os municípios nesse processo de descentralização desse segmento da Educação. Com toda essa organização, os municípios paulistas iniciaram seus processos e com Marília não foi diferente.

No ano de 1997, já no mês de setembro, dá-se início à "corrida" para garantir que o fundo retornasse para a cidade, através do FUNDEF. Foi um período de ações intensas de todas as esferas de poder local para que, no tempo que restava daquele ano, a rede municipal de ensino se organizasse para oferecer o Ensino Fundamental à população e essa oferta foi mediante a criação de uma rede própria, diferente do que se propunha no decreto estadual citado acima.

O que ocorreu foi que o município assumiu do Estado os prédios escolares e os alunos, ficando responsável pela posterior contratação dos professores, das equipes gestoras, dos servidores de apoio técnico e pedagógico mediante concurso público específico.

Para tanto, tudo foi pensado na forma legal e há, desde então, leis ordinárias e complementares para dar suporte a todo esse processo, desde a instituição do Ensino Fundamental no Município, a denominação das escolas que foram municipalizadas, a criação dos cargos e do FUNDEF (posterior FUNDEB) e seu CACS, entre outras medidas.

No estudo realizado, a edilidade concorreu para que o processo fosse perene e efetivo no cumprimento dos prazos determinados pela legislação federal, tanto que, em 1998, as EMEFS iniciaram seu funcionamento. O que ocorreu, por parte do poder local a partir de então, foi dar sequência à municipalização de outras unidades e, em 2006, quando o fundo do Ensino Fundamental expirou, dar prosseguimento à implantação do FUNDEB no município com todos os seus desdobramentos no ano de 2007.

A municipalização, na cidade, conforme descrito nessa investigação, se organizou induzida pelas políticas de financiamento oriundas do Governo Federal, com a promessa de oferecer ensino com a mesma qualidade que a Educação Infantil tradicionalmente fazia. O que à época soava como promessa torna-se uma realidade no município e essa é uma constatação verificada após a realização da pesquisa e também como parte da Rede de Ensino. A Municipalização segue ocorrendo nas escolas do município de Marília como forma de se aprimorar os serviços prestados à população da faixa etária dos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Contudo, ainda que se tenha esse cenário de "qualidade" verificado, também depois de realizada a pesquisa e mediante as fontes analisadas sobre a temática na cidade, verificou-se que as mudanças que o processo de Municipalização provocou nas escolas mantidas pela Prefeitura de Marília e administradas pela Secretaria Municipal da Educação, têm pontos diversos a serem considerados. De um lado, cria-se uma rede nova, autônoma com a intenção de se iniciar uma nova etapa na História da Educação da cidade. Por outro lado, mediante pesquisas realizadas acerca da política municipal de modo especial ao referente ao professorado estadual, verificam-se ações arbitrárias que desconsideram a História que já existia. Uma questão que pode ser colocada nesse cenário educacional que despontava em Marília, nesse final de década de 1990, seria: em que bases ideológicas a educação municipal se construía? Seria em sintonia com as políticas neoliberais que fortemente influenciavam as ações de ordem federal? O que isso acarretaria para o professorado mariliense?

Outra questão importante a considerar, com a nova rede que nasce, seria em relação à Educação Infantil que já existia na cidade. O impacto da implantação do Ensino Fundamental (com financiamento exclusivo) sofrido ela Educação Infantil, que na ocasião da municipalização era extensa e tradicional, poderia significar queda nos investimentos por parte do poder local, uma vez que haveria, a partir daquele momento, recursos vinculados destinados ao Ensino Fundamental e isso resultaria numa drástica diminuição destas receitas na aplicação daquela etapa do ensino. A análise das fontes não deixou claro como ficaria a situação da Educação Infantil e se o governo local seguiria custeando as escolas de Educação Infantil, uma vez que o FUNDEF, no ano de 1998, destinaria recursos exclusivos ao Ensino Fundamental. Esses aspectos, conforme dito, não são encontrados nos documentos administrativos nem mesmo nas discussões que ocorreram nas sessões camarárias da época.

Como conclusões dessa pesquisa, reconhece-se os esforços do Estado de São Paulo e do Município de Marília para cumprir com as disposições da CF de 1988 e da LDBEN de 1996, implementando o Ensino Fundamental nas esferas locais. Marília/SP percorreu todo o

percurso tendo o Fundo como fim, uma vez que todos os direcionamentos foram empregados para tal conquista.

Enquanto análise historiográfica percebe-se por parte da municipalidade, a posição estratégica, uma vez que age consumida pela imposição do poder central e das necessidades legais para assegurar o retorno do recurso. Contudo, ainda que essas ações tenham sido engendradas sem debate ou embate, o que é certo é que é os órgãos de poder local se ocuparam para garantir que a Educação municipal fosse organizada.

Chega-se, portanto, ao segundo termo dessa pesquisa. Todos os esforços empreendidos no município foram para assegurar que os munícipes tivessem, como opção, O Ensino Fundamental oferecido pelo poder local, ainda que o financiamento seja Federal.

Será Marília, afinal, uma cidade possível de ser analisada pela categoria do Município Pedagógico?

Como a intenção, desde o princípio foi ampliar as formas de seu uso na historiografia da Educação, considerando-a para além da temporalidade outrora utilizada, ousa-se responder a indagação de forma afirmativa por diversas situações apresentadas: pelo uso do aparato institucional, pela coesão das ações em prol da garantia da oferta do ensino à população, do foco nas políticas como instrumentos norteadores dos processos e pelo cumprimento das premissas legais.

Contudo, a chancela dessa interpretação deve ficar aberta na possibilidade do uso da categoria para futuras investigações, uma vez que essa tese procurou mostrar que a Categoria do Município Pedagógico permite deslocamentos temporais mais próximos do presente e esse uso amplia suas formas de uso, o que, certamente, traz ganhos a ela.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. **Educação & sociedade**, v. 29, p. 79-98, 2008.

ALMEIDA FILHO, A. J. DE .; SANTOS, T. C. F.. Participação da escola Anna Nery na revolução constitucionalista de 1932. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 56, n. 5, p. 581–585, set. 2003.

ALVES, I. M. S. **Educação, utopia e sonho: contrapontos sobre a Pedagogia empreendedora**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) –Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

AMARAL, G.L. **O municipalismo, a educação e o desenvolvimento local: Pelotas-RS, Brasil – Primeiras décadas do século XX.** In. ADÃO, Áurea; MAGALHÃES, Justino. Os municípios na modernização educativa. 2014.

ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino no estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. **Escritos sobre políticas públicas em educação São Paulo: FEUSP**, p. 141-170, 1999.

AZEVEDO, N. P. de. A. Undime e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados**, v. 15, p. 141-152, 2001.

BARRETO, E.; ARELARO, L. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida. **Em Aberto**, v. 5, n. 29, 1986.

BASSI, M. E.; GIL, I.J.P.C; CAMARGO, Juca-Pirama. **A municipalização do ensino no Estado de São Paulo, impactos do FUNDEF no atendimento municipal: relatório final.** 1999.

BERNARDO, P.; SHIMADA, N. E.; ICHIKAWA, E. Y. O formalismo e o" jeitinho" a partir da visão de estratégias e táticas de Michel de Certeau: apontamentos iniciais. **Revista Gestão & Conexões**, v. 4, n. 1, p. 45-67, 2015.

BITTENCOURT, M. I. G. DE F. Michel de Certeau 25 anos depois: atualidade de suas contribuições para um olhar sobre a criatividade dos consumidores. **POLÊM!CA**, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 185 a 192, maio 2012. ISSN 1676-0727. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/3091/2210>. Acesso em: 23 de março de 2023.

BLOCH, M. **Apologia da história**. Zahar, 2002.

BORGHETTI, R. C. T. **Municipalização das Escolas de Ensino Fundamental de Marília.** 176f. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual Paulista. Marília, 2000.

BOTH, I. J. **Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Papirus Editora, 1997.

BUENO, M. S. S. Descentralização e municipalização do ensino em São Paulo: conceitos e preconceitos. **Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A**, p. 177-192, 2004.

BUTARELO, F.S. **A municipalização do ensino fundamental: a política nacional de financiamento e a aplicação de recursos da educação pelos municípios do Estado de São Paulo após a Emenda Constitucional nº 14/96**. Tese (Doutorado) – UNESP – Faculdade de Ciências e Filosofia. Marília, SP, 2007.

CALLEGARI, C. **O FUNDEF e a municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo**. Aquariana, 2002.

CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. **Ensino fundamental: a municipalização induzida**. Editora SENAC: São Paulo, 1997.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Ata da sessão de 13 de outubro de 1997.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Ata da sessão de 14 de outubro de 1997.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Ata da sessão de 16 de outubro de 1997.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA. Ata da sessão de 24 de março de 1998.

CARVALHO, B. B. **Organização da Instrução Pública em Uberaba-MG no contexto da República Velha (1895 - 1917).** 2017. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

CARVALHO, B. B.; DE CARVALHO, C. Henrique; ISOBE, R. M. R. O município e a organização da instrução pública em Minas Gerais: os relatórios de inspeção do ensino (1895-1917). **Revista HISTEDBR On-line**, v. 22, p. e022038-e022038, 2022.

CARVALHO, L.B.O.B. **Contribuição à história do município pedagógico no Brasil e em Portugal: estudo comparado dos casos de Uberabinha e Mafra.** 2010. 494f. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

CASTANHA, A. P. "O Ato Adicional de 1834 na história da educação brasileira". **In:** ***Anais da V Jornada do Histedbr*****: Instituições Escolares Brasileiras – história, historiografia e práticas**. Sorocaba, 2005.

CERTEAU, M. A invenção do cotidiano: 1. Artes de fazer. Petrópolis: Vozes, 2014.

CONCEIÇÃO, A. N. Textos sobre educação nos jornais marilienses do acervo da biblioteca da Câmara Municipal de Marília/SP (1928-1933): ESTUDO INTRODUTÓRIO. **Revista de Iniciação Científica da FFC-(Cessada)**, v. 13, n. 2. 2013.

CONCEIÇÃO, A. N.**A Educação Integral para crianças: parques infantis do município de Marília/SP (1937-1978).** 472f. 2022. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual Paulista – Marília, 2022.

CONCEIÇÃO, A. N. **Aspectos de uma história da cidade e da educação em Marília/SP.** Cultura Acadêmica: Marília, 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A CONSTITUINTE PAULISTA DE 1891, A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 1891 E A EDUCAÇÃO ESCOLAR. **Educação & Sociedade**, v. 43, 2022.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**, v. 27, p. 753-774, 2006.

DE ALMEIDA, V. S.; JUSTINO, R. O contexto neoliberal na formulação e na promulgação da LDB de 1996. **Cadernos da FUCAMP**, v. 17, n. 31, 2018.

DE CARVALHO, C. H. O munícipio pedagógico e a descentralização do ensino no Brasil: a educação em Minas Gerais no início da república (1889-1906). **Revista Ibero-americana de estudos em Educação**, v. 5, n. 2, p. 218-234, 2010.

DE CARVALHO, C. H. A história local e regional: dimensões possíveis para os estudos histórico-educacionais. **Cadernos de História da Educação**, v. 6, 2007.

DE SOUZA, F. M.; CIGOLINI, A. A. **Criação de municípios e conflitos institucionais no Brasil.** Terr@ Plural, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 42–54, 2019. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/tp/article/view/12746>. Acesso em: 27 fev. 2023.

DOSSE, F. O espaço habitado segundo Michel de Certeau. **Artcultura: Revista de História, Cultura e Arte**, v. 6, n. 9, p. 81-92, 2004.

DURAN, M. C. G. Maneiras de pensar o cotidiano com Michel de Certeau. **Revista Diálogo Educacional**, v. 7, n. 22, p. 115-128, 2007.

FAUSTO, Boris. O Estado Getulista. In: _____. História do Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 329-394.

GONÇALVES NETO, W.; MAGALHÃES, Justino. O local na história da educação: o município pedagógico em Portugal e Brasil. **História (s) Comparada (s) da Educação**, n. 1ª edição, p. 161-198, 2009.

GONÇALVES NETO, W.; CARVALHO, C. H.de. **Ação Municipal e Educação na Primeira República no Brasil**. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2015.

HONORATO, Tony *et al*. Município Pedagógico: Diretrizes teórico-metodológicas. **Cadernos de Pesquisa em Educação**, n. 49, p. 152-169, 2019.

JORNAL DIÁRIO DE MARÍLIA, 10 de outubro de 1997.

JORNAL DIÁRIO DE MARÍLIA, 19 de outubro de 1997.

JORNAL DIÁRIO DE MARÍLIA, 05 de novembro de 1997.

JORNAL DIÁRIO DE MARÍLIA, 27 de outubro de 1997.

JORNAL DIÁRIO DE MARÍLIA, 08 de janeiro de 1998.

JORNAL DIÁRIO DE MARÍLIA, 09 de janeiro de 1998.

JORNAL DA MANHÃ, 18 de abril de 1998.

LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. **FUNDEB**, 2007.

MACHADO, F. C. L.; FERNANDES, T. A.; DA SILVA, A. R. L. Michel de Certeau e os Estudos Organizacionais: uma leitura do cenário brasileiro. **Caderno de Administração**, v. 25, n. 2, 2017.

MAGALHÃES, J. **Do Portugal das luzes ao Portugal democrático–Atlas Repertório dos Municípios na Educação**. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, 2014. Disponível em: <www.ie.ulisboa.pt>. Acesso em 06 set. 2023.

MAGALHÃES, J. **O Local e a Educação: para a História do Município Pedagógico.** Revista de Administração Local, 215, Setembro-Outubro, 607-614, 2006.

MAGALHÃES, Justino. Municípios e Educação. **Sarmiento: Revista Galego-Portuguesa de Historia da Educación**, v. 23, p. 5-10, 2019.

MAGALHÃES, J. Municípios e História da Educação. **Cadernos de História da Educação**, *[S. l.]*, v. 18, n. 1, p. 9–20, 2019. DOI: 10.14393/che-v18n1-2019-2. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/che/article/view/47611. Acesso em: 3 set. 2023.

MAGALHÃES, J.; ADÃO, Á. Os municípios na educação e na cultura. **Revista Interacções**, v. 11, n. 35, p. 1-2, 2015. Disponível em: <http://revistas.rcaap.pt/interaccoes/issue/view/448>. Acesso em 03 set. 2023.

MARTINS, A. M. A municipalização do ensino: algumas questões sobre o poder local. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 34, n. 3, p. 1-8, 2004.

MARTINS, A. M. **Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo**. Cad. Pesqui., São Paulo, n. 20, p.221-238, dez.2003. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742003000300011&lng=pt&nrm=iso>. acessos em13 jun. 2023.

MAYOL, P. GIARD, L.; CERTEAU, M. de. A invenção do cotidiano. **Artes de Fazer**, v. 1, 1996.

MAZZINI, M. do C. C. **A precarização do trabalho das professoras da rede municipal de educação de Marília/SP.** 2017. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista, Marília, 2017.

MILITÃO, S.C.N. **A Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo: passado, presente e perspectivas.** Jundiaí: Paco Editorial, 2010.

MIRANDA CAMARGO FERREIRA, T. PEREIRA DE SOUZA, J. C. A cultura sob o viés de Michel de Certeau. **Revista Recorte**, v. 18, n. 2, 2021

OLIVEIRA, C. de, *et al*. **Municipalização do Ensino o Brasil.** Autêntica: Belo Horizonte, 1999.

PAULA, R. P. Uma história da APEOESP (1945 – 1989): Entre o sacerdócio e a contestação – Jundiaí, Paco Editorial: 2011.

PEREIRA, M. H. de F.; SARTI, F. M. A leitura entre táticas e estratégias: consumo cultural e práticas epistolares. 2010.

PINHEIRO, J. V. *et al*. **A UNDIME e a municipalização do ensino com ênfase ao estado do Paraná,** 1986-2000. 2001.

SILVA, P.R. **A Municipalização da Educação Básica no Brasil: um estudo sobre o município de Xaxim (SC).** 2019. 185f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, Chapecó, 2019.

SILVA, V. H. D. da. **A educação do paulista pela imprensa: uma análise do jornal A Notícia na Revolução Constitucionalista de 1932 (São José do Rio Preto/SP).** 2022. 110 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022

SOUSA, E. C. de. **A política de municipalização do ensino: da teoria à prática**. 1999. 149f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 1999.

SOUZA, L. S. História e educação: a pedagogia e os primórdios da educação em Marília-SP. **História & Ensino**, *[S. l.]*, v. 22, n. 1, p. 155–175, 2016. DOI: 10.5433/2238-3018.2016v22n1p155. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/histensino/article/view/26560. Acesso em: 2 ago. 2023.

VIDAL, Diana Gonçalves. Cultura e prática escolares: uma reflexão sobre documentos e arquivos escolares. **A cultura escolar em debate: questões conceituais, metodológicas e desafios para a pesquisa. Campinas: Autores Associados**, p. 3-30, 2005.

Legislação:

BRASIL. BRASIL, Decreto-Lei nº 4.048 de 22 de janeiro de 1942.

BRASIL. Constituição (1946). Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

BRASIL. Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967.

BRASIL. LDB - Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.

BRASIL. Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996

BRASIL. BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996b.

BRASIL. BRASIL Lei 11494, de 20 de junho de 2007.
MARÍLIA. Lei n.º 3200 – **Estatuto do Magistério Público Municipal de Marília** de 30 de dezembro de 1986.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA, 2007

MARÍLIA. Lei n.º 11- **Código de Administração do Município de Marília** de 17 de dezembro de 1991.

MARÍLIA. **Guichê 7847** de 29 de setembro de 1997a.

MARÍLIA. Lei n.º 4326/1997 - **Modifica os Dispositivos da Lei 3200/86 - Estatuto do Magistério Municipal de Marília** de 14 de outubro de 1997b.

MARÍLIA. Lei 4336/1997 **- Institui o Ensino Fundamental no Município de Marília** de 23 de outubro de 1997c.

MARÍLIA. **Lei Complementar 153/97 - Modifica Dispositivos da Lei Complementar nº 11 de 17 de dezembro de 1991** de 14 de outubro de 1997d.

MARÍLIA. Lei n. º 4337 – **Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério** de 23 de outubro de 1997e.

MARÍLIA. Lei 4418 **- Denomina as Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEFs criadas pela Lei n.º 4336/97** de 31 de março de 1998a.

MARÍLIA. Lei Complementar 170 **- Modifica a Lei Complementar n.º 11, de 17 de dezembro de 1991** de 03 de abril de 1998b.

MARÍLIA. Lei 6542 – **Cria, no âmbito do Município de Marília, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, extinto em 31 de dezembro de 2006. Autoriza o poder executivo a adequar as Leis, Atos e Procedimentos Municipais de Natureza Orçamentária e Financeira às normas da emenda constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, autoriza a abertura de créditos adicionais. Dá outras providências,** de 17 de abril de 2007.

MARÍLIA. Lei 6600 – **Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação,** de 26 de junho de 2007.

MARÍLIA. Lei Complementar nº 922 - dispõe sobre o **Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores Públicos Municipais da Administração Direta do Município de Marília, incluindo os Profissionais da Saúde e do Magistério da Educação Básica e da Outras Providências** de 23 de novembro de 2021.
SÃO PAULO. Constituição Estadual de 15 de dezembro de 1890.

SÃO PAULO. Constituição Estadual de 14 de julho de 1891.

SÃO PAULO. Constituição Estadual de 09 de julho de 1905.

SÃO PAULO. Constituição Estadual de 11 de julho de 1908.

SÃO PAULO. Constituição Estadual de 08 de julho de 1911.

SÃO PAULO. Constituição Estadual de 09 de julho de 1921.

SÃO PAULO. Constituição Estadual de 08 de julho de 1929.

SÃO PAULO. Constituição Estadual de 09 de julho de 1947.

SÃO PAULO. Constituição Estadual de 13 de maio de 1967.

SÃO PAULO. Emenda Constitucional de 30 de outubro de 1969.

SÃO PAULO. Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989.

SÃO PAULO. Estabelece normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento de Conselhos Municipais e Regionais de Educação **Lei nº 143, de 09 de março de 1995.**