Terezinha de Jesus Godoy de Souza

ANEXO AO PROC. Nº 498/98 - CM
DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO: 26/02/2002
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Gestão Pública Municipal da Educação: Uma Visão a Partir da Prática

Marília
2002

unesp

Terezinha de Jesus Godoy de Souza

Gestão Pública Municipal da Educação:

uma visão a partir da prática

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS DE MARÍLIA

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Gestão Pública Municipal da Educação: uma visão a partir da prática

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista, Campus de Marília, para fins de exame geral de defesa, para obtenção do título de Mestre em Educação (Área de concentração: Políticas Educacionais).

Orientadora: Profª Dra. Lourdes Marcelino Machado.

1410001321

Fac. de Filosofia e Ciências - BIBLIOTECA - Campus de Marília

Marília
Fevereiro – 2002

Terezinha de Jesus Godoy de Souza

Gestão Pública Municipal da Educação:
uma visão a partir da prática

COMISSÃO JULGADORA

DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

Presidente e Orientador: Profª Dra. Lourdes Marcelino Machado.
2º Examinador: Profº Dr. Celestino Alves da Silva Júnior
3º Examinador: Profº Dr. Cleiton de Oliveira

Marília, 26 de fevereiro de 2.002

unesp

DADOS CURRICULARES
TEREZINHA DE JESUS GODOY DE SOUZA

NASCIMENTO: 23.11.1939 – BOTUCATU – SP
FILIAÇÃO: Antenor Sabino Godoy
Arminda Ferreira Godoy

1964/1981 Professor na Rede Estadual na Rede de Ensino

1970/1972 Curso de Graduação
Faculdade de Ciências e Letras de Avaré

1979/1982 Coordenador Pedagógico da Escola E.E.P.G. Profº "Léo Pizzato"

1982/1983 Diretor da Escola Estadual "Dom Miguel Kruse"em São Paulo.

1983/1989 Supervisora de Ensino na Rede Estadual, nas Delegacias de Ensino de Ourinhos, Paraguaçu Paulista e Assis.

1989/1999 Dirigente Municipal de Educação nas Prefeituras de Assis, Tarumã e Cruzália.

1998/2001 Curso de Pós-Graduação em Educação, em nível de Mestrado na Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília - UNESP

Ao meu marido e filhos pela força,
apoio e incentivo ao meu trabalho e
aos meus estudos.

AGRADECIMENTOS

À Professora Lourdes Marcelino Machado, pela confiança e empenho na orientação paciente e segura deste trabalho.

Aos Professores Celestino Alves da Silva Júnior e Maria Sylvia Simões Bueno pela colaboração.

Aos Prefeitos, Dirigentes Municipais de Educação, Diretores de Escola e Professores dos municípios de Jumirim, Cesário Lange e Assis, pela atenção e colaboração dispensada a esta pesquisa

À Silvia, minha filha, pelas horas compartilhadas durante este trabalho.

"Ai de nós, educadores,

Se deixamos de sonhar sonhos possíveis (...)

Os profetas são aqueles ou aquelas

que se molham de tal forma nas águas

da sua cultura e da sua história,

que conhecem o seu aqui e o seu agora

e, por isso, podem prever o amanhã

que eles, mais do que adivinham,

realizam."

(Paulo Freire)

unesp

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS 10

LISTA DE SIGLAS 11

RESUMO 13

ABSTRAT 14

INTRODUÇÃO 15

CAPITULO I – Uma análise conceitual 28

1. Centralização, descentralização, desconcentração, prefeiturização e municipalização 28
2. Sistema de Ensino e Rede de Ensino 40
3. Administração e gestão 46

CAPITULO II – Revendo a municipalização do ensino 57

1. O Promunicípio 59
2. Décadas de 80 e 90 65
3. Forças facilitadoras do processo de municipalização do ensino 70
4. Importância da UNDIME no processo de municipalização 71
5. Convênios de parceria para o desenvolvimento do ensino fundamental: redes ou sistemas? 73

CAPITULO III: Realidade encontrada nos municípios 79

1. Evolução da municipalização no Estado 79
2. Órgão municipal da educação 86
3. Como definir a estrutura educacional mais adequada? 89
4. Compensação: da escassez para o excesso 96
   4.1. Utilização de materiais e equipamentos 97
   4.2. Capacitação profissional 98
5. Prioridade na administração de pessoal 101
6. Momento atual: suas influências na educação 104
7. Posição do órgão municipal da educação em relação às escolas 106

CAPÍTULO IV: Plano de Carreira: revelação da política educacional local 108

1. Forças impulsionadoras 108

unesp

2. Aperfeiçoamento: do sonho a realidade mal aproveitada 114
3. Piso salarial 116
4. Tabelas comentadas 121
4.1 Tabela do Município de Jumirim 121
4.2. Tabela do Município de Cesário Lange 124
CAPÍTULO V: A Municipalização do ensino na visão de seus atores 127
1. Município de Jumirim 127
2. Município de Cesário Lange 137
3. Município de Assis 145
CAPITULO VI: Reflexões finais: sugestões para a gestão municipal da educação 154
1. Os novos atores 160
2. O poder local 161
3. Momento atual 163
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 166
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA 171
ANEXOS 173
ANEXO I - ENTREVISTAS DO MUNICÍPIO DE JUMIRIM 174
ANEXO II - ENTREVISTAS DO MUNICÍPIO DE CESÁRIO LANGE 188
ANEXO III - ENTREVISTAS DO MUNICÍPIO DE ASSIS 200

LISTA DE TABELAS

Tabela I – 30 horas – Classe Docente – PEB I e PEB II e Ensino Fundamental (Município de Jumirim)

Tabela I – 30 horas - Classe Docente – PEB I e PEB II - Ensino Fundamental (Município de Jumirim)

Tabela II – 25 horas – Classe Docente - Professor de Educação Infantil (Município de Jumirim)

Tabela III – 24 horas- Classe Docente – PEB I - Educação de Jovens e Adultos (Município de Jumirim)

Tabela IV – 30 horas – Classe Docente – Professor Auxiliar (Município de Jumirim)

Tabela I – 40 horas – Classe de Suporte Pedagógico (Município de Jumirim)

Tabela de Vencimentos da Classe de Docentes – Cargos Efetivos (Município de Cesário Lange)

Tabela de Vencimento da Classe do Suporte Pedagógico (Município de Cesário Lange)

LISTAS DE SIGLAS

APEOESP = Associação dos Professores do Estado de São Paulo

CAE = Conselho da Alimentação Escolar

CEB = Câmara de Educação Básica

CEE = Conselho Estadual de Educação

CENP = Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas

CEPAM = Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CMAEF = Conselho Municipal de Acompanhamento do Ensino Fundamental

CME = Conselho Municipal da Educação

CNE = Conselho Nacional de Educação

CONSED = Conselho Nacional dos Secretários de Educação

EJA = Educação de Jovens e Adultos

EMEF = Escola Municipal de Ensino Fundamental

EMEFEI = Escola Municipal de Ensino Fundamental e Educação Infantil

EMEI = Escola Municipal de Educação Infantil

F D E = Fundação Desenvolvimento Escolar

FMI = Fundo Monetário Internacional

FPM = Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF = Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental

HTP = Hora de Trabalho Pedagógico

HTPC = Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo

HTPL = Hora de Trabalho Pedagógico Livre

IBAM = Instituto Brasileiro de Administração Municipal

ICMS = Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPI = Imposto de Produto Industrializado

LDB = Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

unesp

MEC = Ministério da Educação e Cultura

OME = Órgão Municipal de Educação

PEB I = Professor de Educação Básica I

PEB I = Professor de Educação Básica II

PMDB = Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PTB = Partido Trabalhista Brasileiro

PRASEM = Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação

PSDB = Partido Social Democrático Brasileiro

SME = Secretaria Municipal da Educação

UNDIME = União dos Dirigentes Municipais da Educação

UNESCO = Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UNICEF = Fundo das Nações Unidas para a Infância

SOUZA, Terezinha de Jesus Godoy de. *Gestão Pública Municipal da Educação: uma visão a partir da prática.* Marília, 2002. 170p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília – Universidade Estadual Paulista, Campus Marília.

Resumo

Este trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa sobre o processo de municipalização de ensino, ocorrido nas prefeituras de Jumirim, Cesário Lange e Assis, que assinaram o Convênio de Parceria com o Governo Estadual para o desenvolvimento do Ensino Fundamental, no período de 1997 a 2000. A partir desse ato, estas prefeituras deram início à implantação de seus sistemas de ensino e à gestão pública municipal da Educação. Esse convênio fez parte da política educacional do governo Mário Covas para a municipalização do ensino da 1ª à 4ª séries do Ensino Fundamental.

A análise é realizada à luz das experiências vividas e da reflexão teórica sobre a evolução da descentralização do ensino.

O trabalho evidencia o esforço despendido para resolver problemas que, no processo da municipalização, poderiam ser evitados em benefício dos atores, dos sistemas e/ou das redes que se instalaram. Procura evidenciar, também, que os novos sistemas nasceram mais pela luta do próprio município do que pelo trabalho dos órgãos estaduais. Os dirigentes municipais de educação, além de "arrumar a casa" para receber o ensino fundamental, tiveram de cuidar da ansiedade gerada pela mudança.

São considerados os depoimentos, colhidos durante a pesquisa, das pessoas envolvidas no processo de municipalização: prefeitos, dirigente regional de ensino, dirigentes municipais de educação, diretores de escola, professores, e representantes da APEOESP.

Embora haja experiências positivas, ainda é cedo para avaliar-se o resultado, o que poderá vir em outros estudos.

Palavras-chave: descentralização; municipalização; gestão; sistema de ensino; poder local.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 12 13 14 15 16 17 18

SOUZA, Terezinha de Jesus Godoy de. *Public County Management of Education.* Marilia, 2002. 170 p. M.Ed. Dissertation. Faculdade de Filosofia e Ciências de Marilia — UNESP, Campus of Marilia.

Abstract

This dissertation presents the results of a research carried out lo assess the change from state to county management of education which took place in the counties of Jumirim, Cesário Lange and Assis under the Joint Agreement with São Paulo State Government to foster the development of their grade school from 1997 to 2000. After such an enactment, the county administration staff started to set up the school system and the public school management of the counties at issue. Such a joint agreement was one of the main goals of the late Governor Mario Covas's educational policy and aimed at transferring the public state grade school system — 1St to 4th grade — under county management.

The analysis at issue was carried out in the light of the experiences shared in that process and of the theoretical reflection on the development of such a decentralization process.

The research done here shows clearly that the effort expended to solve relevant problems in that process might be directed on behalf of that staff the school system and/or the school networks. It also tries to show that to achieve such a goal, the new systems resulted mostly from the county staff's efforts rather than state government action. The county education staff had both "to set the house in order" to take over the management of the public grade school system and to cope with the anxiety caused by such a change.

Interviews granted by relevant people were taken into account, among them one may mention mayors, county education officers, principals, teachers and APEOESP representatives (the Public Teachers' Trade Union in São Paulo State).

Although some positive experiences were found out, it is still too early to evaluate the decentralization process as a whole and further studies on the subject will eventually make it clear.

Keywords: Decentralization, county management, grade school system, county education staff.

unesp

Introdução

Para compreender-se, em toda sua complexidade, o processo em curso nos municípios, é necessário considerar o panorama geral do País na área da educação. A legislação brasileira recente abriu perspectivas de profundas modificações na vida dos municípios. Pela primeira vez na história, os municípios aparecem, nos termos da Constituição Federal (Art. 18), como entidades autônomas, integrantes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. A estrutura hierárquica União-Estado-Municípios está cedendo lugar à cooperação entre entidades autônomas que, dentro de sua esfera de ação, devem buscar soluções para os próprios problemas, respeitando-se mutuamente e procurando a colaboração e, em alguns casos específicos, a realização de programas cooperativos.

De acordo com essa visão de autonomia dos municípios, a Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB) regulamentou o artigo 211 da Constituição Federal e criou o sistema municipal de ensino, estabelecendo, no artigo 18, que o mesmo compreende: " I- as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal; II- as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III- os órgãos municipais de educação".

Portanto, a lei oferece caminhos aos municípios quanto à condução dos destinos da educação em seu território. Na verdade, são três os caminhos apontados:

1- organizar seu próprio sistema de ensino (Art. 11 e 18 da LDB);

2- integrar-se ao sistema estadual de ensino (Parágrafo único do art. 11 da LDB);

3- compor com o sistema estadual de ensino um sistema único de educação básica (Parágrafo único do art. 11 da LDB).

Em qualquer das hipóteses, cabe ao município dar cumprimento à sua responsabilidade constitucional e legal em relação à educação infantil e ao ensino fundamental, dando prioridade ao ensino fundamental.

Alguns exemplos do que acontece na prática podem contribuir para uma melhor compreensão do processo de municipalização da educação. Para tanto, relato, a seguir, a minha experiência.

unesp

Na minha trajetória profissional, trabalhei 25 anos em cargos de carreira do Magistério Público do Estado de São Paulo, exercendo os de professor, vice-diretor, coordenador pedagógico, diretor de escola e supervisor de ensino. Aposentei-me em 1989 e, a partir desse ano, iniciei novo trabalho junto às prefeituras, atuando como Dirigente Municipal de Educação: secretária municipal de Educação em Assis, no período de 1989 a 1992, e em Tarumã, de 1993 a 1996; coordenador de Educação em Cruzália, de 1997 a meados de 2000.

Nos três municípios em que atuei, vivi experiências diferenciadas diante da municipalização. Em Assis, tive oportunidade de coordenar a elaboração de proposta de criação da Rede Municipal de Ensino. Naquele momento, a preocupação deste município era legalizar a Educação Infantil, o atendimento em período integral aos filhos de mães trabalhadoras[1] e outros programas instalados e em desenvolvimento.

Nesse período, para criar uma rede, seguiam-se as orientações contidas na Deliberação CEE 26/86. Elaborei regimentos e planos de cursos para o ensino de 1° grau (1ª à 4ª séries), hoje Ensino Fundamental, e para a Educação Infantil. Os processos duraram quase um ano, porque os expedientes tramitaram pela Delegacia de Ensino de Assis e Divisão Regional de Ensino de Marília, cujos respectivos supervisores e técnicos estiveram presentes para avaliação das condições físicas, estruturais e pedagógicas da rede, em função das informações a serem emitidas por essas autoridades, antes do encaminhamento de expedientes ao Conselho Estadual de Educação. Com essa ação, ficou criada a Rede Pública Municipal de Ensino de Assis, que oferecia educação pré-escolar, ensino de 1° grau (1ª à 4ª séries), hoje Ensino Fundamental, e Ensino Supletivo, hoje Educação de Jovens e Adultos. A rede foi autorizada e a instalação se efetuou apenas na Educação Infantil e Ensino Supletivo. O Ensino do 1° grau regular não chegou a ser instalado porque se estava em final de mandato. O prefeito seguinte não cuidou da instalação e o período de dois anos previsto para instalação, após a autorização, de acordo com a Deliberação CEE 26/86, venceu.

Em Tarumã, vivi a experiência da reorganização da Rede proposta pela Secretaria Estadual da Educação. Nesse município, a prefeitura cedeu um prédio recém-construído para que a Escola Estadual pudesse atender à demanda de 1ª a 4ª séries,

---

[1] A respeito do programa mencionado, consultar: *Escola de Tempo Integral, Desafio Grande para o Ensino Público (Paro, 1998),* que relata a experiência de atendimento à criança em período integral.

separando, assim, estes alunos da demanda de 5ª a 8ª séries. Foi a mola impulsionadora para o prefeito passar a estudar a viabilidade de municipalizar o ensino entre as modalidades apresentadas na LDB (artigos 11 e 18). Após os estudos, optou pelo Programa de Parceria entre o Estado e o município, por considerá-lo a melhor modalidade para atender aos interesses do município naquele momento. Antes da assinatura do Convênio, houve momentos de discussão com a participação do Conselho Municipal de Educação, dos professores estaduais e municipais envolvidos, dos vereadores e do delegado de Ensino, hoje dirigente regional de Ensino. Houve um consenso e a municipalização iniciou sem grandes tumultos.

Nas negociações da parceria, o município recebeu verba do Estado para a construção de uma nova escola ou para a ampliação da escola que passou a atender as classes de 1ª à 4ª séries, juntamente com os alunos de pré-escola, e recebeu o nome EMEFEI (Escola Municipal de Ensino Fundamental e Educação Infantil).

Em Cruzália, o prefeito desejava muito municipalizar para acessar à verba do FUNDEF, justificando que a prefeitura mantinha vários funcionários atuando na Escola Estadual e enfrentava dificuldades financeiras para manter outros programas, como o da Educação Infantil e do EJA, já instalados na Rede Municipal de Ensino.

Os professores da Rede Estadual, sob a coordenação da APEOESP, conseguiram mobilizar os vereadores para a não-aprovação da Lei que autorizava a realização do convênio com o Estado. O prefeito, desgostoso com a falta de compreensão dos professores, como ele próprio comentava, demonstrou-se desanimado com a área da educação, principalmente ao considerar que grande parte dos municípios da região já havia realizado o Convênio de Parceria com o Estado e estava desenvolvendo trabalho com bons resultados.

Nessa época, paralelamente à ocupação do cargo de coordenador de Educação em Cruzália, passei a prestar serviços a outros municípios por meio de uma Empresa de Consultoria. Essa empresa, VISÃO – assessoria, consultoria e planejamento s/c ltda, atende todos os setores de uma prefeitura e a mim coube coordenar o setor de Educação.

Assim, tive oportunidade de conhecer outras realidades, com o olhar de observador, pois atuava periodicamente em municípios diferentes, sobretudo nos programas de capacitação. Nesses momentos, tive a oportunidade de ouvir a avaliação dos professores sobre a educação no seu município.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 12 13 14 15 16 17 18

Da minha vivência e convivência com a Gestão da Educação Municipal e da importância que esse tema assumiu nos últimos tempos, nasceu o meu objeto de pesquisa: "A Gestão Pública Municipal da Educação: uma visão a partir da prática".

O adjetivo "pública", que acompanha a palavra Gestão na denominação da pesquisa, embute o caráter democrático e participativo que pretendo dar à Gestão Municipal da Educação, para diferenciá-la da gestão empresarial.

A escolha dos municípios para integrarem a pesquisa recaiu sobre aqueles em que atuei como funcionária, ou como assessora e ministrante de cursos e oficinas, para justificar o próprio nome dado ao projeto, "A Gestão Pública Municipal da Educação: uma visão a partir da prática".

Como atuei em vários municípios – vinte e cinco – no Estado de São Paulo, houve necessidade de definir como proceder à seleção da amostragem dos municípios, o que se deu em função, entre outras, das seguintes variáveis:

a) representar realidades diferenciadas quanto a número de habitantes, vocação, número de escolas;
b) ter aderido à municipalização por meio do Convênio de Parceira, observando o Decreto nº 40.673, de 16/02/96, que instituiu o Programa "Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental";
c) contar com prefeitos de formação diferenciada, representada por administrador de empresa, professor e advogado.

Contactei seis municípios entre os vinte e cinco onde atuei, analisando a possibilidade de realizar o trabalho. Escolhi três, sendo dois entre os municípios onde atuei assessorando e ministrando cursos, Jumirim e Cesário Lange, e um, Assis, entre os em que ocupei o cargo de dirigente municipal de Educação.

Qualifiquei os municípios em pequeno, médio e grande, em relação a amostra escolhida .

Apresento, a seguir, elementos que caracterizam sinteticamente cada um deles:

a) Município de Jumirim

Trata-se de um município pequeno, com 2.193 habitantes, que desenvolve a primeira gestão político-administrativa. Na área da educação, em 2000, o município

apresentou dois estabelecimentos de ensino: uma Escola Estadual e uma Escola Municipal. A Estadual atende somente o Ensino Médio e cede parte do prédio para o funcionamento das classes da 5ª à 8ª séries do Ensino Fundamental, que é da Escola Municipal. A Escola Municipal atende Educação Infantil e Ensino Fundamental da 1ª à 4ª séries, mas administra também as classes da 5ª à 8ª séries, que funcionavam na Escola Estadual. Essa situação era confusa porque a Escola Municipal era de Ensino Fundamental da 1ª à 8ª, mas seus alunos da 5ª à 8ª séries eram atendidos no prédio da Escola Estadual. Em 2000, nas Escolas Municipais foram atendidos 98 alunos na Educação Infantil, 530 alunos no Ensino Fundamental e 39 alunos no Programa de Educação de Jovens e Adultos; nas escolas estaduais foram atendidos 150 alunos do Ensino Médio.

A cidade tem na cerâmica e na avicultura suas principais atividades econômicas. Há uma avaliação por parte do Poder Executivo de que na cidade há poucos pobres e que os existentes foram trazidos de fora pelos donos de olarias, como se isso diminuísse a responsabilidade do município em oferecer serviços para atendê-los.

O modo de vida é tradicional e grande parte da população urbana descende de italianos.

A comunidade local reclamava da qualidade do ensino oferecido, chegando alguns pais a transferirem os filhos para escolas de municípios maiores da região (Laranjal Paulista e Tietê), onde podiam escolher uma escola avaliada como boa. É evidente que eram os alunos das famílias com maior poder aquisitivo. Os outros alunos, os representantes da camada social mais necessitada, não tinham escolha. Mas havia muitos pais que desejavam intervir para melhorar a qualidade da "sua" escola e da "sua" cidade.

O prefeito pertencia ao mesmo partido do governador estadual da época, Mário Covas (PSDB), o que favoreceu as negociações quanto à transferência de verbas para a construção da nova escola. A cidade chegou a receber a visita do Governador de Estado e de outras autoridades estaduais, demonstrando bom relacionamento entre o Poder Executivo local e o estadual.

A experiência anterior do prefeito foi em empresa privada; ele tinha formação técnica em administração e sua personalidade apresentava características de firmeza e de inflexibilidade.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 12 13 14 15 16 17 18

b) Município Cesário Lange

Trata-se de um município médio com 12.840 habitantes, localizado a cento e cinqüenta quilômetros de São Paulo. Conta com grande extensão rural, servida por escolas e equipamentos esportivos. É uma cidade tranqüila, segura e hospitaleira, organizada de forma a atender bem todos os munícipes. Há que ressaltar os cuidados dispensados ao paisagismo, evidentes nas praças e jardins e nas entradas da cidade. A exuberância e a beleza desses locais estimulam os moradores a copiarem seus modelos nas suas propriedades.

Na área da Educação, o município apresentou 7 estabelecimentos de Educação Infantil, 5 estabelecimentos de Ensino Fundamental e 1 estabelecimento de Ensino Médio. Atendia, até o momento (ano 2000), 348 alunos na Educação Infantil, 2.261 alunos no Ensino Fundamental, em escolas municipais, e 150 alunos no Ensino Médio, em escola estadual.

Tem suas principais atividades econômicas na agricultura e na pecuária, mas apresenta também uma vocação para o turismo. Já conta com hotéis-fazendas que recebem a população paulistana, semanalmente.

O prefeito pertencia ao partido do PSDB, mas discordava de algumas ações da secretária estadual da Educação, com a qual se indispunha algumas vezes. Já havia sido prefeito em administrações anteriores. Sua formação de professor de História embasava seus discursos críticos sobre as mudanças na área de educação. Tinha facilidade de comunicação, era idealista e otimista.

c) Município de Assis

\

Trata-se de um município grande, com 87.144 habitantes, localizado no Centro-Oeste Paulista. Conta com uma universidade pública, Unesp, duas faculdades particulares e uma Fundação Municipal que oferece ensino de terceiro grau. No entanto, grande parte dos jovens assisenses busca graduação em outros municípios. A cidade conta também com

Escolas Estaduais de Ensino Médio e de Ensino Fundamental e Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Educação Infantil. A Educação Municipal, já tradicional quanto ao atendimento à educação infantil, a partir de 1998 iniciou o atendimento ao Ensino Fundamental. Começou com a 1ª série em 1998, em 1999 ampliou para a 2ª série e em 2000 passou a atender 100% da demanda da 1ª à 4ª séries do Ensino Fundamental.

Atendia, no ano de 2000, 3.454 alunos na Educação Infantil, 5.317 alunos no Ensino Fundamental, 1.700 alunos no Programa de Educação de Jovens e Adultos, 336 alunos no Ensino Profissionalizante, 450 na Educação Especial, em escolas municipais. A Educação Especial é oferecida também a alunos de municípios vizinhos que não contam com o atendimento na cidade, totalizando 11.257 alunos atendidos.

O Estado mantém o Ensino Médio em 5 Escolas e atende 3.747 alunos.

O prefeito era advogado e exercia o mandato pela segunda vez. Na sua primeira administração (1989-1992), pertencia ao partido PMDB; na segunda (1997-2000), pertencia ao PTB. Apresentava uma personalidade autoritária, era voluntarioso e decidido. Entrou em conflito com a classe do magistério por ter prometido, com firmeza, que jamais municipalizaria o ensino, mas, a partir de 1998, mudou de idéia e começou a introduzir paulatinamente a educação municipal, sem considerar os protestos da classe.

A economia do município baseia-se na agricultura e pecuária, embora hoje busque uma nova vocação, ou seja, tornar-se polo estudantil, por meio da instalação de novas faculdades e universidades.

Como já mencionei anteriormente, para o campo de minha pesquisa procurei contar com municípios em que eu já tinha atuado e que tivessem vivenciado o processo de municipalização no governo de Mário Covas, sendo secretária da Educação a professora Tereza Roserley Neubauer da Silva. Dos seis municípios visitados, aprofundei a pesquisa em três, pelos motivos já citados. Estes municípios realizaram o convênio em épocas diferentes, mas percorreram caminhos semelhantes. As diferenças identificadas estão nos objetivos que os levaram a realizá-lo e na forma de instalar a gestão municipal.

Considero que o processo de descentralização está relacionado com as mudanças gerais do mundo. O novo panorama de mobilização na sociedade vem alcançando uma amplitude capaz de impulsionar mudanças significativas nas relações de poder, em todas as áreas de ação política no País. Os processos tornam-se mais abertos e democráticos na sociedade global, ao mesmo tempo em que se estabelece um perfil de democratização em setores específicos, em especial na educação. Essa tendência, que

unesp

também se evidencia nos municípios, exige que a política educacional e a prática educativa assimilem o processo e criem possibilidades para que a manifestação democrática se consolide em cada novo sistema de ensino que nasce. Penso que a municipalização do ensino é um movimento que não pode ser detido, porque faz parte da evolução histórica da educação.

Evidenciei que os municípios que resolveram assumir a educação, como prevê a Constituição, no artigo 211, nem sempre realizaram estudos de viabilidade nos diversos campos econômico, estrutural, político e pedagógico, medida que julgo essencial para tomar essa decisão. Há municípios que não têm condições de assumir a educação por falta de estrutura. No entanto, é intenso o aumento de municípios que instalaram suas redes ou sistemas a partir de 1994, como mostram os mapas e os gráficos apresentados no Capítulo III.

Enquanto dirigente municipal da Educação, contei com forças facilitadoras que me impulsionaram para a efetivação de propostas mais coerentes, mais significativas, que realmente atendessem às necessidades dos munícipes, promovessem melhoria na qualidade de vida e defendessem uma educação pública, gratuita, democrática, laica e de qualidade. Encontrei, também, forças dificultadoras como, por exemplo, a evidência de manipulações políticas, prioridade nas discussões sobre repasse de verbas relativas ao total de alunos, em detrimento de assuntos pedagógicos, privilégios aos "mais chegados", falta de critérios claros e bem definidos no estabelecimento da política educacional, entre outras que prejudicaram o funcionamento do sistema.

Percebi, porém, que, na gestão municipal, a cobrança da comunidade pela efetivação das ações prometidas é facilitada pela proximidade do povo com a Secretaria Municipal da Educação e com os Poderes Executivo e Legislativo.

Essa diferença entre a administração estadual e a municipal vem exigindo melhor atuação dos gestores municipais, bem como o cumprimento dos planos elaborados. A partir daí pude perceber a evolução do poder local[2] nos dias de hoje.

Observei que a consolidação de uma gestão democrática da educação municipal não é um processo espontâneo e fácil. A dinâmica das relações do poder pode entravar o avanço do processo, sendo necessário que o permanente esforço humano seja coletivo e encaminhado em função das decisões de grupo e não de indivíduos.

---

[2] Sobre poder local ver: Lesbalpin (2000); Dowbor (1994).

unesp

Os dirigentes municipais de Educação têm papel importante na implantação dos novos sistemas e podem contar, para orientá-los, com órgãos colegiados como: Conselho Municipal da Educação (CME), Conselho Municipal de Acompanhamento do Ensino Fundamental (CMAEF), Conselho da Alimentação Escolar (CAE) e, ainda, com Instituições como a UNDIME, CONSED e CEPAM.

A convivência com o processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo, mediante Convênios de Parceria, e a atuação na gestão municipal da educação em alguns municípios, durante minha trajetória profissional, levaram-me a formular algumas indagações que constituíram os objetivos desta pesquisa:

1- O que pensam os prefeitos quando realizam convênios de parceria com o Estado para desenvolver o Ensino Fundamental?

2- O que os atores do processo, no município, pensam a respeito da municipalização?

3- Os atores do processo distinguem gestão de administração?

4- Como promover a melhoria da qualidade de ensino, nesse momento em que nasce um sistema novo?

Os atores do processo foram apresentados pela nomenclatura dos cargos e funções que ocupavam nos diversos órgãos municipais dos municípios visitados durante a pesquisa.

Quanto aos procedimentos metodológicos, na minha pesquisa, parti da observação de situações concretas, considerando o meio como se apresenta; portanto, tive como ponto de partida o empírico, mas visava ultrapassar o nível descritivo e atingir o nível explicativo, sem, no entanto, desprezar a pesquisa teórica, que julgo básica para melhor compreender a realidade. De acordo com Thiollent (1996:9): ... *precisamos começar por um dos lados possíveis e escolhemos o lado empírico, com observação e ação em meios sociais delimitados, principalmente, com referência aos campos constituídos como educação, comunicação e organização.*

A pesquisa de campo foi desenvolvida dentro das organizações (prefeituras, secretarias municipais de Educação, ou órgão correspondente, e Escolas). Nelas existem hierarquias ou grupos que se relacionam, que exigem do pesquisador uma atitude de escuta e a elucidação dos vários aspectos da situação, sem imposição unilateral de suas próprias concepções.

unesp

Ao dar voz aos atores que participaram e se envolveram no processo de instalação dos novos sistemas e redes de ensino, utilizei-me das seguintes técnicas: entrevista, análise de documentos e observação.

Para a entrevista, formulei poucas perguntas, procurando dar liberdade para que os entrevistados falassem, sem interrompê-los. As perguntas, de início, eram comuns a todos os entrevistados da mesma categoria, mas, conforme o teor de algumas respostas no momento da entrevista, incluí outras, com o objetivo de adequar as questões a uma situação específica.

Concordo com Queiroz (1983:01) quando afirma que

> *... o "relato", denominado agora "história oral", fez seu reaparecimento entre as técnicas de coleta de material empregadas pelos cientistas sociais, com tanto sucesso que, por muitos deles, foi encarado como "a" técnica por excelência, e até mesmo a única válida para se contrapor às quantitativas. Enquanto estas últimas, reduzindo a realidade social à aridez dos números, pareciam amputá-la de seus significados, a primeira encerrava a vivacidade dos sons, a opulência dos detalhes, a quase totalidade dos ângulos que apresenta todo fato social.*

Os órgãos e os profissionais envolvidos dos municípios de Jumirim e Cesário Lange foram visitados duas vezes: a primeira, logo após a realização do Convênio pelo município, e a segunda, no primeiro semestre de 2000; já os órgãos e os profissionais envolvidos do município de Assis foram visitados uma única vez, por se tratar do município onde reside a pesquisadora que, como munícipe, acompanha o desenvolvimento dos trabalhos na área.

Percebi que, tanto os prefeitos como os dirigentes municipais, quando entrevistados pela segunda vez, tinham mais o que falar e sentiam-se mais à vontade, revelando-se familiarizados com os termos que permeiam o processo de municipalização e a gestão da educação.

unesp

Os personagens entrevistados eram representantes dos vários segmentos envolvidos: os prefeitos, os dirigentes municipais de Educação, diretores de Escola, diretor regional de Ensino, representantes da APEOESP (Associação dos Professores do Estado de São Paulo), chefe do Departamento Pedagógico.

Para a entrevista com os prefeitos, na primeira visita, utilizei três perguntas:

1 – Quais os seus planos ao aderir à municipalização do ensino?

2 – Quais as ações que pretende desenvolver?

3 – Como está sendo a implantação do convênio de Parceria entre o Estado e o município para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental?

As perguntas possibilitaram uma longa conversa, na qual cada um colocou o que percebeu e o que conhecia de ensino e de municipalização, bem como seus sentimentos.

Na segunda visita, utilizei outras perguntas, já introduzindo a questão da gestão:

1 – Como o Sr (a) define a municipalização do ensino?

2 – Como se está desenvolvendo a gestão municipal de educação após a municipalização?

3 – Qual a sua avaliação, hoje, em relação à decisão pela municipalização?

Para os professores utilizei as seguintes perguntas:

1.Quais os motivos que levaram à municipalização?

2. Por que os professores temem a municipalização do ensino?

3 Sr.(a) já atuou em Rede de Ensino Municipal?

4. Como avalia a municipalização no seu município?

Para os dirigentes municipais de Educação e diretores apresentei, na primeira visita, as questões:

1 – Por que o prefeito aderiu à municipalização proposta pelo Estado?

2 – Como está sendo o processo de municipalização do ensino em seu município?

3 – Como está sendo a gestão da Educação após a municipalização?

Aos dirigentes regionais de Ensino, além das perguntas dirigidas aos dirigentes municipais de Educação, perguntei qual o papel dos mesmos esperado pela Secretaria Estadual, quanto a municipalizar os municípios jurisdirecionados à sua Diretoria.

A utilização dos dados na pesquisa exige a transcrição escrita, portanto é necessário todo cuidado para não perder nenhuma parte do registro, utilizar a linguagem do

narrador, procurar entender suas pausas e estar atento aos significados. Com este objetivo, documentei tudo que aconteceu no período da pesquisa, tanto para mim, pesquisadora, como para os pesquisados: conclusões, idéias que surgiram, sugestões, fatos que não deram certo, desabafos, discussão do meio, do material, etc. Enfatizei mais o processo vivido que o produto.

A abordagem qualitativa é essencialmente hermenêutica e procura captar os significados atribuídos aos eventos pelos participantes, tornando-se necessário, portanto, checar as interpretações construídas pelo pesquisador. Elas fazem sentido para aqueles que fornecem os dados nos quais essas interpretações se baseiam.

Aos atores que participaram da formação de novos sistemas ou redes de ensino foi dada voz durante as entrevistas e eles revelaram um outro lado do processo de descentralização do ensino no Estado de São Paulo, o qual não aparece nem nos documentos oficiais oferecidos pelo Estado nem nos discursos dos representantes da Secretaria da Educação.

A pesquisa desenvolveu-se de maneira natural, com um plano aberto, e tratou tudo de forma contextualizada, cumprindo as funções da pesquisa qualitativa.

Os documentos analisados foram preferencialmente os oficiais, com prioridade para o Estatuto e Plano de Carreira do Magistério.

Ao elaborar este trabalho, centralizei o olhar na formação dos novos sistemas e redes de ensino municipais, mas ampliando cada vez mais o foco da visão para não ser surpreendida por uma imagem parcial da realidade.

O método utilizado permitiu um jogo alternativo de reflexão, crítica, discussão e interpretação, à luz da história educacional contemporânea.

Procurei desvencilhar-me da prática adquirida ao longo da carreira do magistério, para melhor compreender a realidade atual, mas sei que, muitas vezes, o sentimento que nutro pela educação, a crença no seu poder de transformação e a experiência vivida e sentida levaram-me a procurar intensamente os efeitos positivos da descentralização da educação.

Para apresentar a gestão pública municipal da educação, em nível dos municípios, dividi o trabalho nos seguintes capítulos: Introdução; I. "Uma Análise Conceitual", dedicada à delimitação e ao aprofundamento dos conceitos técnicos que fundamentam o trabalho, tais como: centralização, descentralização, desconcentração, prefeiturização, municipalização; sistema de ensino e rede de ensino; administração escolar

unesp

e gestão escolar; II. "Revendo a Municipalização do Ensino", no qual apresento as etapas principais da evolução da municipalização no Brasil, a partir dos anos setenta, e as principais forças que interferiram nesse processo; III. "Realidade Encontrada nos Municípios", no qual focalizo a expansão da municipalização de ensino no Estado de São Paulo e a estrutura em construção nos municípios para efetivação deste programa; IV. "Plano de Carreira: revelação da política educacional local", dedicado ao Plano de Carreira com tabelas comentadas sobre a evolução funcional da classe docente e do pessoal de suporte pedagógico; V. "A Municipalização do Ensino na visão de seus atores", em que comento as entrevistas realizadas com os atores do processo e relaciono suas visões com os depoimentos de autoridades oficiais; VI. "Reflexões Finais: sugestões para a Gestão Municipal da Educação", em que procuro colocar algumas alternativas para a gestão dos novos sistemas de ensino.

Vamos, pois, ao primeiro capítulo.

Capítulo I

Uma análise conceitual

Para falar da gestão municipal da educação que vem acontecendo nos municípios paulistas a partir de 1996, julgo necessário, antes, definir os conceitos de algumas palavras muito utilizadas quando se discute esta temática. Trata-se das palavras: descentralização, centralização, desconcentração, prefeiturização, municipalização, Sistema de Ensino, Rede de Ensino, Administração e Gestão, entre outras. Para tanto, analiso documentos oficiais, citações de vários autores, além de observar o significado dado a essas palavras pelos atores do processo de municipalização do ensino, na territorialização da presente pesquisa.

Procuro tratar de forma contextualizada os conceitos desses termos, agrupando-os em três conjuntos distintos e considerando a semelhança entre os termos que compõem cada um. O primeiro grupo é constituído pelos termos descentralização, centralização, desconcentração, prefeiturização e municipalização; o segundo, por Sistema de Ensino e Rede de Ensino; o terceiro, por Administração e Gestão.

1. Centralização, Descentralização, Desconcentração, Prefeiturização e Municipalização

Vou tratar da descentralização comparando-a a outros termos que sempre a acompanham, para tentar clarear o conceito de cada um deles. No campo educacional, os termos *centralização* e *descentralização* são muito utilizados, acompanhados por outros como *desconcentração, prefeiturização* e *municipalização.*

Oliveira (1999:14), ao tratar do tema, apresenta:

unesp

> *O binômio centralização/descentralização tem como elemento chave a expressão "centro". Assim na descentralização estaríamos nos afastando do centro, ou seja, as decisões e as definições de ações para a alocação de recursos, em graus variados de autonomia, seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais.*
>
> *A centralização pressupõe a tomada de decisão em nível central, representado no caso educacional tanto pelo Ministério da Educação, nos países unitários, como em nível de Secretaria Estadual nos federados. O que a caracteriza é o fato de que as decisões são tomadas por um pequeno grupo que expressa a vontade política do centro, com jurisdição sobre determinado território com poder sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos e programas e controle sobre a sua execução.*

Rui Gomes,[3] ao analisar a organização e administração escolar, evidência algumas contradições que vêm ocorrendo, denominando-as dilemas. Entre oito dilemas citados, aparece a questão: "Onde está o Local", "Onde está o centro?" Nessa reflexão o autor revela que, na última década, em Portugal, houve consolidação de um discurso centrado na necessidade de intensificar as práticas locais, como se o Estado estivesse perdendo a influência de regulação social. Assim é que os conceitos de participação e autonomia são redescobertos e o poder local destacado.

Gomes, ainda, chama a atenção para a confusão que há entre desconcentração e descentralização, por meio de indagações que aguçam a reflexão não só sobre o que vem acontecendo em Portugal, mas também no Brasil, com relação à descentralização do ensino, mediante a municipalização. Entre elas:

> *... O intervencionismo estatal não está a assumir novas formas, incluindo as de intervencionismo não estatal dos especialistas especialmente especializados*

[3] Ver Rui Gomes, "Teses para uma Agenda de Estudo da Escola", no livro *O Estudo da Escola*, organizado por João Barroso (1996).

unesp

> *das ciências da educação? Os fenômenos de cooptação participativa não mereceriam um lugar de maior destaque na investigação?* (Gomes, in Barroso, 1996:92)

Com base nessas reflexões do autor, formulei algumas indagações.

No Estado de São Paulo, o que vem ocorrendo com os convênios de parceria para o desenvolvimento do Ensino Fundamental é descentralização ou desconcentração? Não estaremos apenas arrumando um novo local de poder? O poder migrou do macro para o micro? É somente o local de concentração do poder que esta mudando?

Rosar (in Oliveira, 1997:105), ao tratar do mesmo assunto, discute o binômio descentralização/globalização como parte da estratégia do neoliberalismo.

> *A perspectica de aprofundamento da política de descentralização na direção da decantada "autonomia" da escola, conforme anúncio de medidas do Ministério da Educação, amplia a necessidade de se realizarem esforços por parte de coletivos de pesquisadores, com o objetivo de analisar criticamente essa realidade da educação brasileira e, além disso, elaborar um projeto alternativo de funcionamento do sistema nacional de educação.*

A autora ressalta que a política de descentralização pela via da municipalização, materializada nas décadas de 70 e 80 resultou de medidas adotadas pelo governo federal para a organização da oferta do ensino de 1° grau, hoje Ensino Fundamental. Portanto, a explicitação dos seus pressupostos apresenta-se historicamente fora dos contornos do próprio município.

unesp

Na prática, observa-se que *centralização* é a forma de concentrar o poder de decisão em nível central, no caso da Educação no Brasil, nas Secretarias Estaduais de Educação, porque o País é federativo. Nelas, as decisões são tomadas por um pequeno grupo que expressa o poder do centro com jurisdição sobre um território, com poder sobre recursos financeiros e humanos, definição de planos e controle sobre sua execução. Já a *descentralização* é a autonomia da entidade regional ou local para definir as formas próprias, com as quais vai organizar e administrar o sistema de educação pública em sua respectiva área de atuação. No entanto, observa-se certa confusão entre os conceitos de *descentralização* e *desconcentração*, porque essa última é apenas a delegação de determinadas funções a entidades regionais e locais, que dependem diretamente do outorgante.

Considerando que uma das formas de descentralizar é a *municipalização* e considerando o conceito de *descentralização*, concluo que o que vem acontecendo no Estado de São Paulo, o "Convênio de Parceria para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental", não descentralizou; é mais que desconcentrar, mas não é descentralizar, pelo menos até o ano 2000, período em que os municípios estão construindo seus sistemas.

Pode-se afirmar que o Convênio de Parceria é o preparo para que a *descentralização/municipalização* se efetue. Os municípios conveniados contam com um Conselho Municipal de Educação apenas consultivo e deliberativo, faltando-lhe a função normativa. As escolas ficam ligadas às atuais Diretorias de Ensino Regionais – DERs, antigas Delegacias de Ensino – DEs, órgãos responsáveis pela aprovação dos regimentos escolares e outros documentos.

Para descentralizar, a melhor alternativa é organizar sistema próprio, como fizeram São Paulo e Campinas, há muito tempo, e contar com Conselhos Municipais com todas as funções: consultiva, deliberativa e normativa. Em seguida, comunicar a decisão à Secretaria Estadual da Educação. Isso, no entanto, não quer dizer passar a trabalhar sozinho, mas em regime de colaboração com a União e o Estado, como prevê o artigo 8° da nova LDB.

Nos municípios integrantes da pesquisa, para referir-se à *municipalização* do ensino os atores do processo utilizam muito os termos *descentralização, desconcentração* e até *prefeiturização*. Isso fica evidenciado na fala de um professor do município de Assis, representante da APEOESP: "Nosso temor é da prefeiturização da educação. Agora o

prefeito poderá colocar quem ele quer. É uma abertura para o clientelismo" (Município Assis/junho 2000).

Há muito, a *concentração* de poder é criticada e colocada como entrave para a autonomia, por muitos estudiosos do assunto e, principalmente, pelo governo Mário Covas; já a *descentralização* é colocada como caminho para a democratização, para a participação e para a autonomia. Essas idéias impregnaram as últimas reformas propostas pelo governo paulista.

Machado (1998:42), ao discutir a Reforma da Escola Padrão no Estado de São Paulo, resgata as reformas anteriores aos anos 80 e observa:

> *A descentralização constituía o ponto vital das soluções pretendidas. A implantação desse princípio na área da educação previa os seguintes passos:*
>
> 1. *descentralizar funções através da atribuição de responsabilidades, com o objetivo de agilizar a máquina administrativa;*
> 2. *tornar os órgãos centrais de caráter normativo e de apoio logístico;*
> 3. *formular planos conjuntos Estado/ Prefeitura;*
> 4. *criar Conselhos Municipais de Educação como instrumento de participação da comunidade;*
> 5. *municipalizar serviços de merenda escolar e*
> 6. *regionalizar os concursos públicos.*

A partir da gestão Covas (1995 a 1998) e do início do segundo mandato, sendo secretária estadual da Educação a professora Tereza Roserley Neubauer da Silva, a *descentralização* não só foi colocada como ponto vital para soluções pretendidas, como passou a ser o fio condutor para a municipalização do ensino.

A partir daí, no meio dos professores, principalmente entre representantes da APEOESP, surgiu com mais intensidade, durante as discussões sobre as políticas

unesp

educacionais, o termo *prefeiturização,* como forma de tentar arrefecer a adesão às assinaturas dos Convênios de Parceria entre Estado e Município que estavam em ordem crescente no Estado de São Paulo, como demonstram os mapas que virão no capítulo II.

Segundo a manifestação de outro professor, *"prefeiturização* é o município administrando a educação, desligado das diretrizes do Estado e da União" (Município Cesário Lange/2000).

É importante, portanto, reconhecer que municipalizar para alguns representa articulação das forças do município como um todo para prestação de serviços; para outros, municipalizar representa "prefeiturar", entendendo assim a prefeitura como única na administração do processo em nível local.

Cunha, 1995 ao analisar a municipalização, lembra que a ditadura militar foi vitoriosa na própria ideologia que nasceu para combatê-la. O antiestatismo reforçou a ideologia neoliberal. Houve identificação do Estado com o governo militar, que apresentava quadro político autoritário e funcionários corruptos, ou cooptados. Contra esse Estado levantou-se a sociedade civil com as "forças do bem". A predominância do Estado sobre a sociedade civil era tida como autoritarismo e a democracia esperada só poderia vir da inversão, ou seja, da submissão do Estado à sociedade civil e às comunidades que a integravam.

Essa ideologia maniqueista em torno de educação levava a perceber a escola pública como necessariamente autoritária em suas relações internas e com o currículo a serviço da burguesia, que difundia a cultura dominante (a burguesa). Deveria, portanto, haver uma escola que difundisse a cultura popular. Essa escola não podia ser estatal, teria que ser comunitária. A comunidade era vista como organismo vivo que favorecia a união e a vida em comum. Esses argumentos foram reforçando o poder local e, na área da educação, a escola municipal.

A *descentralização,* pois, leva à manifestação de incompreensões de seu real sentido, mas faz parte, na verdade, de um conjunto de idéias que nos últimos anos vem preocupando vários segmentos sociais. Ela acontece na área da saúde, da agricultura e da educação, e é apontada como uma das saídas para o empasse político-institucional do Estado brasileiro.

Lobo (1990:5), ao tratar da d*escentralização,* afirma:

unesp

> *A descentralização pode ser um instrumento para avançar na direção da democratização do Estado e de maior justiça social, desde que se observem certos princípios e que se esteja atento para os entraves que se poderão antepor, quando do deslanchar de um processo de descentralização.*

O Estado tem alardeado a incapacidade de gerenciar empresa tão grande. Na verdade, não tem conseguido responder às demandas quanto ao oferecimento de atendimentos sociais à população e, principalmente na área da Educação, justifica apontando o grande número de funcionários e alunos atendidos, como causadores do desempenho ineficaz das ações governamentais. A *descentralização* tem sido apontada como alternativa de solução para essa desordem.

Voltando os olhos para a nossa história, percebe-se a *descentralização* como foco de discussões antigas nas administrações públicas e conclui-se que nunca foi levada a sério. Embora seja discutida há décadas e essa discussão tenha sido ampliada na década de 90, muitas dúvidas de conceituação ainda pairam sobre o seu real sentido.

As palavras *descentralização* e *desconcentração* têm sido utilizadas em discursos oficiais e programas governamentais como termos sinônimos. Mas enquanto a *descentralização* significa alteração profunda na distribuição de poder, mexe nos núcleos de poder e prevê autonomia para novas bases, a *desconcentração* representa apenas uma mudança de local do poder, que poderá ficar concentrado no governo municipal.

Os profissionais da educação, representantes da classe dos docentes como da classe de suporte pedagógico, da rede estadual, reclamam, há décadas, autonomia para tomada de decisão em nível local, o que só é possível mediante a *descentralização*. Nesta década, porém, na área da educação estadual, a autonomia foi dada com base na *desconcentração* e não na *descentralização*. Um exemplo são as Diretorias de Ensino Regionais que, a partir da gestão Covas, são dirigidas por diretores "escolhidos" pelo poder central do Estado. Tentou-se apresentar uma evolução nesse sentido, selecionando-os mediante planos apresentados. Sabe-se, pelos acontecimentos ao longo da década, que muitos não "serviram" e foram substituídos por outros que, provavelmente, trabalham dentro de uma proposta centrada em nível estadual. Aqueles que ousaram realizar trabalhos

unesp

descentralizados, atendendo às Diretrizes Nacionais, mas também às especificidades locais, foram alijados do processo.[4]

No caso, o Estado utilizou a *desconcentração* com o rótulo da *descentralização*. É a nossa herança colonial que determina a preferência pelos modelos políticos e econômicos centralizados. No entanto, a *centralização* em nível de educação não garante a qualidade da Educação, pois esta sempre foi centralizada e chegamos ao ano 2000 com grandes problemas de evasão, repetência e qualidade. O que se busca é a descentralização, mas acompanhada da participação e da autonomia.

A política de municipalização sempre foi combatida. Sobre este tema Gadotti (1997:127) lembra:

> *As políticas de municipalização sempre encontraram muita resistência por parte dos educadores que vêem nelas um caminho da privatização ou simplesmente uma forma de desobrigar o Estado e a União de suas responsabilidades frente ao ensino fundamental. Dizer "não", contudo, à municipalização, não é suficiente. Há diferentes propostas de municipalização. Os educadores não podem ficar a reboque das iniciativas oficiais. Nesse debate há mais coisas em jogo do que a privatização e a falta de vontade política. Há municípios que investem em educação e outros não. Há Estados que investem mais e outros menos. E há uma crônica falta de definição do que cabe a cada esfera de governo diante do desafio educacional brasileiro.*

É necessário, entretanto, ficar atento, pois, no caso da municipalização do ensino, a Educação pode descentralizar em nível estadual e continuar centralizada em nível municipal, nas mãos de prefeitos e dirigentes municipais da Educação.

---

[4] Sobre o assunto, ver Dissertação de Mestrado de Rossi *Delegacias de Ensino: o conflito entre o diálogo e poder*, que mostra o trabalho desenvolvido pelas Delegacias de Ensino no Estado de São e a Política Educacional do Governo Mário Covas em seu primeiro mandato (1995 a 1998) e início do segundo, até a data da reorganização das Delegacias de Ensino no governo paulista. UNESP, Marília, 2000.

unesp

Para alguns autores,[5] a municipalização é uma oportunidade de trazer uma visão maior para o município, uma vez que o progresso na capacidade produtiva e o crescimento econômico não reverteram na distribuição coerente dos benefícios entre a população, mas aumentaram gradativamente a exclusão social, facilmente detectada nos municípios. Entre as alternativas levantadas para alterar essa situação, surge, mais uma vez, a descentralização como medida que poderá aumentar o poder local e viabilizar novas formas de gestão nos municípios, atendendo à população e intervindo para modificar a injustiça social instalada.

Mas a *descentralização* não é solução mágica nem redentora de todos os males que aí estão instalados; é apenas uma alternativa que permitirá diversificar as gestões, porque contém o embrião de possibilidades de mudanças locais, nas diversas áreas.

Na área da Educação, há exemplos de gestão descentralizada com sucesso, como a gestão da educação municipal da cidade de São Paulo, que conta com sindicato organizado, plano de carreira para o magistério, rede escolar e proposta pedagógica preferida pela população paulistana.

No Estado de São Paulo, no período da reorganização da rede de ensino e durante o incentivo para a assinatura de Convênio de Parceria, houve uma supervalorização da descentralização do ensino, em cima do velho discurso da grande proporção da rede estadual, sempre enfatizada pela secretária estadual da Educação da gestão, professora Tereza Roserley Neubauer da Silva.

Concordo com Lobo (1998:6), quando afirma que a supervalorização da descentralização serve para encobrir responsabilidades de determinadas agências governamentais que, ao não cumpri-las, culpam a centralização pelo mau desempenho de suas obrigações.

A eficiência de uma empresa não depende do seu tamanho. Essa é a lógica que preside as empresas privadas. Com efeito quanto maior a empresa ou instituição, mais funcionários podem trabalhar de forma desconcentrada e centralizada ou descentralizada.

Considerando as especificidades das organizações educacionais públicas, que nunca devem ser esquecidas, acredito ser possível trabalhar com qualidade, apesar do volume de profissionais envolvidos e da demanda atendida.

---

[5] Ver Dowbor, 1999; Lesbaupin, 2000.

unesp

A adesão acrítica à descentralização pode entravar ainda mais o processo de mudança. Convém ressaltar que ela é apenas um instrumento que poderá ser bem ou mal utilizado nas ações governamentais, tanto centrais como locais.

Nas considerações sobre a municipalização, é necessária uma atitude histórico-crítica. Histórica, no sentido de considerar sua evolução ao longo da história; crítica, considerando-a no contexto da sociedade contemporânea.

Muitas vezes, as críticas à *municipalização* vêm dos (centralistas) que não reconhecem nos governos locais capacidade para gerir os seus programas. Será que os legisladores superestimaram a capacidade dos municípios quando deram a eles essa competência? Essas críticas partem também daqueles que acusam os prefeitos municipais de serem clientelistas, partidários e propensos à corrupção. Esses argumentos são refutados em muitos debates públicos, com o argumento de que o clientelismo e a corrupção não são exclusividades dos governos locais. Freqüentemente governo federal, estaduais e municipais estão sendo denunciados nos meios de comunicação pelos motivos citados.

Os termos autonomia e participação, tão mencionados ao tratar da municipalização, devem ser aprofundados.

Entre os estudiosos do assunto, Rui Gomes, ao considerar o projeto educativo da escola e a autonomia pondera:

> *A autonomia conquista-se antes de tudo como resultado da multiplicidade e diversidade de iniciativas locais e infralocais e pela redução dos mecanismos de regulação convergentes que sempre têm dominado as escolas. (*Gomes in Barroso, 1996:101)

A autonomia tão incentivada não está presente na gestão da educação municipal dos municípios pesquisados. Somente pude observá-la na administração da verba concedida às APMs regularmente instaladas e nas decisões rotineiras que, muitas vezes, impedem ao pessoal, tanto da classe de suporte pedagógico como dos docentes, de pensar globalmente o projeto da escola. Quando ocorrem processos mais complexos, como por exemplo, o currículo, a vida funcional dos professores, a necessidade de manter a coerência dos princípios educacionais, a equipe escolar espera respaldo do poder central local. Em relação

unesp

à dependência do Estado, as escolas estão mais descentralizadas, mas, em relação ao município, a própria escola prefere buscar soluções prontas no órgão municipal responsável pela educação, nas pessoas dos supervisores, coordenadores de Programas ou do próprio dirigente municipal de Educação. A grande diferença, nesse aspecto, é que o dirigente municipal de Educação, pela proximidade, se envolve no estudo dos problemas das escolas, não só nos de ordem administrativa, mas também nos de ordem pedagógica. Isso é positivo, porque a administração local está presente nas tentativas de solucionar problemas das escolas. Os professores apreciam e reivindicam essa participação.

Barroso, ao analisar as influências dos estudos sobre a escola na tomada de decisão política, aponta, como muito significativo, o modo como foram aproveitados alguns resultados da investigação sobre os efeitos da escola e das escolas eficazes. O autor observa que, em função desses estudos, tem surgido uma interpretação normativa que serviu para legitimar medidas de política educativa, que visam generalizar, por via administrativa, as características identificadas nas escolas eficazes, com destaque para as que procuram desenvolver a autonomia. Essa autonomia é percebida nas medidas de alocação e distribuição de recursos, no reforço do sentido de gestão no desempenho dos diversos cargos, no aumento da participação local no governo da escola e no desenvolvimento de dispositivos de avaliação externa.

Segundo o mesmo autor, essas medidas aparecem nas reformas globais da administração e da gestão das escolas em vários países. Elas têm favorecido a introdução da concorrência no setor público educacional e tem levado os pais a escolherem a escola para seus filhos, esvaziando assim a chamada rede física[6] do município.

Ainda citando Barroso (1996:170):

> *A adoção de uma perspectica crítica no estudo da autonomia da escola obriga, por isso, a distingüir as várias lógicas presentes no processo de devolução das competências aos órgãos de governo da escola, separando dois níveis de análise: a autonomia decretada e autonomia construída.*

[6] Rede física: determinado espaço físico no município, formado por uma comunidade servida por escola ou escolas componentes dessa comunidade, onde a demanda escolar deverá ser matriculada.

unesp

Na autonomia decretada, é necessário desconstruir os discursos legitimadores das políticas de descentralização e de autonomia nas escolas, interpretando as formas e os fundamentos das medidas que são propostas e, ao mesmo tempo, confrontando-as com as estruturas existentes e as contradições da sua aplicação prática. Já na autonomia construída trata-se de reconstruir os discursos das práticas, mediante o reconhecimento das formas de autonomia emergentes no funcionamento das escolas, nas estratégias e na ação de seus atores.

O autor evidência que a articulação entre esses dois registros é necessária para a reflexão sobre a autonomia da escola no nível da investigação e no nível da ação política.

A autonomia é entendida como necessária para criar espaços de possibilidades de indagação e não como forma de impor respostas fechadas a problemas que não são os reais problemas das escolas.

A participação, tão incentivada nos últimos anos, vem acontecendo na área da educação dos municípios pesquisados, mas não nos assuntos essenciais. Consiste, na maioria das vezes, em aprovar ações já idealizadas, ora pelo governo municipal, por meio do próprio poder executivo, ora pelos gestores dos órgãos municipais da educação.

A participação depende do conhecimento que o participante tem do assunto e, embora esse conhecimento venha ampliando-se, ainda falta muito para que se possam realizar discussões sobre FUNDEF, avaliação do aluno, da escola e do professor, e sobre questões de currículo, entre outros.

O Programa do Governo Federal tão veiculado na televisão, "Amigos da Escola", vem dificultando o entendimento do conceito de participação, restringindo-o à mera ajuda dos pais e da comunidade em ações, muitas vezes, de responsabilidade da própria escola.

Essa preocupação se faz presente na fala do diretor de Cesário Lange, quando ele diz: "os pais que mais precisam vir para a escola não comparecem, nem mesmo com as atrações que a escola oferece: lanche, café, exposições, entre outros".

Na prática, percebe-se que, nos momentos em que vêm na escola, os pais não recebem informações sobre a proposta pedagógica de ensino desenvolvida, nem são solicitados a fazer sugestões. São, sim, informados sobre as limitações dos seus filhos.

Paro (2000:122), ao referir-se à participação dos usuários na escola, destaca o que deveria ser uma preocupação de toda instituição escolar:

unesp

> *... a constituição de sujeito, característica básica de toda educação realmente identificada com a atualização histórico-cultural de cidadãos. Essa preocupação, embora ainda esteja longe de conseguir, na prática, a configuração de uma escola integralmente libertadora, pelo menos parece orientar as ações nesse sentido, impregnando os vários setores da escola.*

Autonomia, na gestão pública da educação municipal, é ter governo próprio dentro dos limites da lei. Seu regimento e suas propostas devem atender à legislação federal e estadual.

Na gestão democrática há dois eixos: o eixo da autonomia (interdependência entre os órgãos gestores) e o eixo da participação (deliberação de forma coletiva).

No município, a participação, para sustentar a gestão democrática, deve apoiar-se nos Conselhos Municipais, nas Associações de Bairros, entre outros órgãos colegiados.

2. Sistema de Ensino e Rede de Ensino

Para definir *Sistema de Ensino* é necessário delimitar o espaço onde a educação é realizada; conforme a abrangência, o termo Sistema recebe qualificativos diferenciados: Sistema Escolar, Sistema de Ensino ou Sistema de Educação.

Sistema Escolar é um tema que tem gerado discussões intermináveis, uma vez que, desde a promulgação da primeira LDB, no inicio da década de 60 (Lei N° 4.024/61), se discute se no Brasil há ou não sistema educacional e o significado de sistema escolar.

Saviani (2000), lembra que, até os anos 70, o Brasil nunca tinha experimentado um verdadeiro sistema escolar, uma vez que só a existência de estruturas – ensino de 1° grau, 2° grau (hoje ensino fundamental e médio) - não caracterizaria a existência de um sistema educacional, por elas não serem articuladas.

unesp

Para clarear a noção de sistema educacional, vários procedimentos são utilizados. Um deles parte do conceito de sistema. Para tanto, abordaremos o significado e a estrutura do termo sistema, sua etimologia, sua semântica, para, a partir daí, lançar luz sobre a expressão "sistema educacional".

Saviani (2000), nessa tentativa de esclarecer, observa:

> *Após o exame que se fez com o auxílio de diversos dicionários e enciclopédias, chegou-se à conclusão de que tal enfoque levaria a considerar a educação sistemática como uma pluralidade de setores unificados entre si harmonicamente: um conjunto de partes organicamente relacionadas entre si.* (Saviani, 2000:27)

No novo Dicionário Aurélio, (1975:1308) a palavra "sistema" significa um conjunto de elementos materiais ou ideais, entre as quais se possa encontrar ou definir alguma relação, método e processo.

Dias (1998:127), referindo-se a sistema, cita a definição de Laland: *conjunto de elementos, materiais ou não, que dependem reciprocamente uns dos outros, de maneira a formar um todo organizado.*

Esta definição deixa claro que a idéia de sistema sempre pressupõe um todo formado por partes interdependentes e interralacionadas, visando à realização de um objeto determinado.

Saviani (2000), aponta, também, que a razão principal de esclarecer o problema da existência ou não de sistema educacional no Brasil é a conseqüência que isso provocará na educação.

unesp

> *... o fato é que se age sempre como se realmente ele existisse; e mais: age-se como se esse suposto sistema estivesse adequadamente organizado e funcionando satisfatoriamente. Por isso, a formação dos educadores está toda ela voltada para a microeducação. Não se sente uma preocupação maior com os problemas da macroeducação. Os cursos normais preparam pessoas para atuar nas escolas tal como elas estão organizadas. Os cursos de pedagogia (e agora as faculdades de Educação) preparam elementos para atuar também na organização escolar, encarada esta como um dado prévio. Não se cogita da formação de elementos capazes de enfrentar o próprio problema da organização dos seus objetivos, da sua adequação às necessidades reais do povo brasileiro.* (Saviani, 2000:5)

A Constituição Federal, no caput do artigo 211, em que estabelece a quem cabe organizar o sistema, utiliza a expressão *sistema de ensino*: *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino*. Fica claro, assim, que cada instância do poder deverá ter seu *sistema de ensino*.

Saviani (apud Gadotti e Romão, 1993:74) apresenta sistema como *a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante*.

Já Querino Ribeiro (apud Dias, 1998:128), em 1954, ao definir sistema escolar, escreve :

> *Por sistema escolar se entende um conjunto de escolas que, tomando o indivíduo desde quando, ainda na infância, pode ou precisa distanciar-se da família, leva-o até que, alcançando o fim da adolescência ou a plena maturidade, tenha adquirido as condições necessárias para definir-se e colocar-se socialmente, com responsabilidade econômica, civil e política.*

unesp

Observa-se que Querino Ribeiro ressalta, na definição, o "fato educacional", ou seja, a Rede de Ensino que atende o aluno nas diferentes fases do seu desenvolvimento. Dá destaque à relação sistema-ambiente, ao passo que Laland ressalta apenas a "estrutura" do sistema, que é representado como um todo formal de partes interdependentes e harmônicas.

Portanto, há controvérsias sobre o real conceito de sistema de ensino, aspecto que ficou mais evidenciado após o processo de municipalização que ocorreu no Estado de São Paulo, a partir de 1996, e deu origem a novos sistemas de ensino, assim chamados mesmo que tivessem configurações diferenciadas.

Concordo com Dias (1998:129), quando apresenta a diferença entre os sistemas conforme sua abrangência:

> *.... a educação entendida em seu sentido pleno realiza-se através de uma multiplicidade de agências sociais e não apenas através da escola. Por esta razão, parece-nos conveniente, para fins de exposição, denominar escolarização a educação dada na escola. Por isso mesmo, preferimos dizer sistema escolar, a sistema de ensino ou sistema de educação. Sistema de educação é expressão ampla demais; confunde-se com a própria sociedade, pois teria de englobar todas as agências sociais que educam: família, clubes, empresas, grupos informais, pessoas, escolas, etc. Sistema de ensino seria expressão com amplitude intermediária e teria de abranger, além das escolas também outras instituições e pessoas que se dedicam à educação sistemática: catequistas, professores particulares, etc. Sistema escolar compreende uma rede de escolas e sua estrutura de sustentação.*

Da análise das diversas definições, conclui-se que a escola é um sistema aberto, responsável pela educação, ou seja, pela escolarização, portanto é um "Sistema Escolar". Já o "*Sistema de Ensino*" é o conjunto de escolas vinculadas a uma estrutura comum, que abrange todos que atuam na Educação em determinado espaço (Estado ou município).

unesp

Quanto à "Sistema de Educação", trata-se de expressão ampla que engloba todas as agências sociais que educam: família, clubes, empresas, grupos formais, pessoas, escolas.

Nas Secretarias de Educação Estaduais e Municipais, bem como nas Unidades Escolares, os atores do processo utilizam ora Sistema de Ensino, ora Sistema Escolar, ora Sistema Educacional para indicar a mesma realidade, como tradicionalmente se faz.

Deve-se considerar também que, até a Constituição de 1988, o ensino municipal era considerado um subsistema vinculado ao sistema federal, o que não é valido mais para os dias de hoje.

Nas prefeituras, durante a pesquisa, além da adoção dos três tipos de nomenclatura já mencionados para denominar o sistema, ouvi também a aplicação do termo "Rede de Ensino Municipal" para designar a mesma realidade, ou seja, as escolas, mais a Secretaria, Departamento ou Divisão que dá sustentação a elas. Como ainda não podem dar toda a sustentação às escolas, esses órgãos buscam auxílio na Diretoria de Ensino Regional, seguem as determinações do Conselho Estadual de Educação e, por isso, não se consideram ainda um sistema.

Ao questionar essas diferenças, percebi a necessidade de aprofundar, ainda mais, com os municípios, os estudos sobre o que nasce com os Convênios de Parceria entre Estado e município.

No processo de municipalização, mediante o Convênio de Parceria entre o Estado e Município para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, pode-se observar que nasce *Sistema de Ensino* integrado ao Estado e não um Sistema Municipal de Ensino próprio, porque aquele tem autonomia somente para algumas ações como: realização de concursos, contratação de pessoal (após atender os professores do Estado encontrados por ocasião do convênio), manutenção, elaboração de estatuto e plano de carreira. Outras ações, como aprovar regimento interno das escolas e a proposta pedagógica, são competências da Diretoria de Ensino Regional, à qual os Sistemas de Ensino Municipais, integrados ao Estado, ficam ligados, como prevêem os Convênios, pelo prazo de 5 anos. Há que se considerar também que os Conselhos Municipais instalados, por sua vez, são apenas órgãos consultivos e deliberativos, sem a função normativa que é essencial para o *Sistema de Ensino* próprio.

Entretanto, essa foi a opção de alguns municípios e é o caso dos selecionados para a pesquisa, pois eles poderiam contar com seu sistema de ensino, bastando que instalassem, em conformidade com a legislação atual, o "sistema de ensino próprio", como

unesp

há muito existe no Estado, a exemplo do Sistema Municipal de Ensino da cidade de São Paulo e outros.

De um modo geral, a opção dos municípios do Estado de São Paulo, ao municipalizar o Ensino, tem sido pelo Convênio de Parceria entre Estado e Município, o que gera Sistema Municipal de Ensino integrado ao Estado e não Sistema de Ensino próprio.

Lembramos, novamente, que a Constituição de 1988 estabeleceu o município como um ente jurídico com tarefas, responsabilidades, recursos financeiros e direitos semelhantes aos Estados, Distrito Federal e União; portanto, o município pode buscar ocupar esse espaço de atuação. Ninguém mais pode duvidar que cada uma das esferas públicas vai contar com seu sistema de ensino. Não havendo mais subordinação dos municípios ao Estado, basta o município decidir por seu sistema de ensino e tomar as providências para sua devida instalação.

Os elementos essenciais para organização da educação no municípios são: as instituições de ensino, os órgãos municipais de educação (administrativo e colegiado), o conjunto de normas complementares e o plano municipal de educação.

O que garante a unidade entre os sistemas de ensino são as leis que dão as diretrizes gerais. Um aspecto importante é que o caminho percorrido para criar o sistema municipal de ensino seja democrático e participativo.

Neste trabalho, utilizo *sistema de ensino municipal integrado ao Estado* para designar o *sistema de ensino* que está sendo construído nos municípios, após a assinatura dos Convênios de Parceira. Ele é representado pelo conjunto de escolas mais os órgãos administrativo da educação e Conselho Municipal da Educação (mesmo sem a função normativa), formando um todo organizado, aberto à comunidade. Esse órgão gestor pode ser Divisão, Departamento ou Secretaria Municipal de Educação, e não *Rede de Ensino* como o nomeiam alguns dos atores entrevistado durante a pesquisa.

Rede de Ensino é o conjunto de escolas integrantes do Sistema de Ensino. A escola, considerada individualmente, também é um Sistema, Sistema Escolar, como mencionei no início deste tópico.

unesp

3. Administração e Gestão

O terceiro grupo de palavras que vem sendo utilizado na área da educação para designar a mesma realidade é *administração* e *gestão*, sejam elas aplicadas no âmbito da escola ou dos órgãos municipais responsáveis pela educação (secretaria, departamento ou divisão).

Para distingui-las, busquei antes realizar, sumariamente, uma análise do quadro da evolução das teorias da administração educacional, ao longo da história.

Há uma confusão semântica entre "gestão" e "administração", como foi identificado em estudos[7] já realizados por outros pesquisadores da área da política educacional.

Como *gestão* é a questão primeira deste trabalho, trato, neste capítulo, do essencial para esclarecer o sentido que darei a *gestão municipal da educação,* mas antes passo pelas diferenças existentes entre a administração geral e administração educacional.

Fayol (1968:17), ao tratar da definição de *administração*, prevê um conjunto de operações dividido em seis grupos: as técnicas, as comerciais, as financeiras, as de segurança, as de contabilidade e as administrativas.

Das operações citadas, as que exigem maior aprofundamento são as operações administrativas. Para elas, o autor apresenta as definições:

> ***Administrar** é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.*
>
> ***Prever** é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação.*
>
> ***Organizar** é constituir o duplo organismo, material e social da empresa.*
>
> ***Comandar** é dirigir o pessoal.*
>
> ***Coordenar** é ligar, unir e harmonizar todos os atos e todos os esforços.*

---

[7] Ver Dissertação de Mestrado de Maia, *Gestão Escolar: implicações para um ensino de qualidade.* UNESP, Marília, 2.000.

> ***Controlar** é velar para que tudo corra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas. (Fayol, 1968:21)*

Fayol (1968:21) reforça, assim, que:

> *... a administração não é nem privilégio exclusivo nem encargo pessoal do chefe ou dos dirigentes da empresa; é uma função que se reparte, como as outras funções essenciais, entre a cabeça e os membros do corpo social.*

Ao analisar trabalhos sobre administração escolar, fica evidenciado que a preocupação de conceituá-la vem de longa data.

Barroso, com base nos trabalhos de Greenfield (1995; 1998) entre outros, define três grandes períodos na evolução das teorias da administração educacional: o primeiro, do início do século XX até meados dos anos cinqüenta; o segundo, desde essa data até meados dos anos setenta, e o terceiro, dos anos setenta até os nossos dias.

O primeiro período, influenciado pelos trabalhos de Taylor e Mayo, é marcado pela influência que tiveram na educação, nos EUA, as "técnicas da gestão científica" e as "relações humanas". No entanto, esse período teve fraca fundamentação teórica do ponto de vista da constituição de uma ciência da administração educacional e é influenciado por uma literatura produzida por engenheiros e capitães de indústrias, que se limitam a produzir numa extensão do senso comum de sua própria prática, em contraste com as perspectivas teóricas de Taylor e Fayol. Esse período destacou a eficiência, a hierarquia, os resultados escolares e a aplicação dos princípios da administração geral à educação.

O segundo período, na evolução das teorias da administração educacional, é conhecido pela designação "New Movement", proposta pelo americano Halpin, no princípio dos anos cinqüenta. É caracterizado pela tentativa de construir uma teoria específica para a administração educacional. Para os seus autores, o "New Movement" não se constituiu

unesp

numa reação contra a antiga teoria ou a má teoria, mas sim num "remédio" para a ausência de teoria. Essa tentativa de construir um quadro teórico próprio para a administração educacional conta com a contribuição de outras ciências sociais, sociologia, psicologia e antropologia, aplicadas aos estudos das organizações e das administrações em geral.

De acordo com Barroso, entre as críticas proferidas por vários autores às teorias clássicas difundidas por Fayol e Taylor, havia aquelas direcionadas aos conhecimentos difundidos pelas teorias clássicas de administração, em que figuram Taylor e Fayol, entre outros. Havia também as críticas aos promotores do "New Movement", que punham em causa a teoria feita pela prática dos administradores, cuja literatura não passava de uma mistura de senso comum, categorias descritivas ligeiramente distantes do senso comum e slogan com forte sentido apelativo.

Foi um período de discussões e ponderações, sendo que, para muitos autores, a teoria da administração educacional não passava de um caso particular da teoria da administração geral.

Barroso lembra que Halpin, em 1967, sem pôr em causa que há muita coisa em comum entre a administração educacional e administração das outras organizações, reconhece que também há fatores que distinguem os diferentes tipos de administração.

Campbell (apud Barroso, 1995:37) reconhece as peculiaridades da administração educacional e, na sua comunicação ao congresso de Chicago de 1987, considera que

> *... as peculiaridades da administração educacional derivam dos seguintes fatores: a função da educação na sociedade; a natureza da atividade educativa; os grupos de referência para administrador (o conselho de educação, os outros professores e o público); o semi-profissionalismo da administração educacional; e a dupla função do administrador educacional.*

Em relação à influência do "New Movement" na evolução da administração educacional, Barroso (1995:38) comenta:

> *Apesar das perspectivas abertas pelo paradigma que presidiu a formulação dos estudos sobre a administração educacional a partir dos anos 50, nos Estados Unidos, o "New Movement" ficou aquém da expectativas pelos seus promotores.*

O terceiro período na evolução das teorias da administração educacional se desenvolve a partir dos meados dos anos 70 e é marcado pela crítica que Greenfield fez ao paradigma dominante no "New Movement" e pela apresentação daquilo que considera serem propostas alternativas.

As principais críticas dirigem-se à influência que Simon exerceu nos promotores desse movimento, principalmente quanto à concepção positivista da ciência administrativa.

Segundo Greenfield (apud Barroso, 1995:39):

> *Esta concepção positivista valoriza exclusivamente os aspectos "técnicos" da administração, separando os fatos dos valores e reduz a ciência da administração a preocupar-se só com os meios e não com os fins. Para isso elimina do seu campo de estudo tudo o que tem a ver com a paixão humana, a condição dos fortes e dos fracos, a convicção, a esperança, os desejos, a piedade, a fraternidade o altruísmo, a coragem, o vício e a virtude.*

O mesmo autor aponta, em seguida:

unesp

> *O objetivo do "New Movement" na administração educacional era gerar uma teoria semelhante acerca das escolas, colocá-la nas mãos dos administradores, e treiná-los no seu uso. E assim, começou o esforço de formar os administradores na ciência das organizações.* (Greenfield, apud Barroso, 1955:39)

As propostas deste período iam no sentido de contrapor-se ao paradigma estruturo-funcionalista dominante na administração educacional, na seqüência da proposta do "New Movement".

Barroso (1995:40), utilizando as idéias de Ribbins, apresenta o terceiro período da administração escolar influenciado pela emergência de um novo paradigma que coloca em evidência a noção de que

> *... o homem é um produtor ativo do seu próprio mundo, em vez de ser produto passivo dele. Por isso, as explicações dos fenômenos sociais devem estar adaptadas ao nível dos indivíduos, e só assim é possível evitar a reificação, rejeitar o positivismo e não partir da premissa da necessidade do consenso como base da ordem social.*

A partir desse quadro teórico relativo à evolução da administração educacional, resumidamente apresentado, analisarei a distinção entre *administração* e *gestão,* pois há também confusão semântica entre administração e gestão, embora de natureza diferente da confusão que se dá entre administração geral e administração educacional.

Hoje é comum ouvir a utilização da palavra gestão como sinônimo de administração e pude verificar isso também durante a pesquisa.

Segundo Silva Júnior (2001), a confusão semântica que se dá entre administração geral e administração educacional não é a mesma que se dá entre a

unesp

administração e gestão. Para o autor, gestão se contrapõe a administração, ao passo que a dúvida, no caso de administração geral e administração educacional, consiste em definir se esta se encontra dentro daquela.

Segundo o mesmo autor, duas questões concentram hoje o movimento da administração educacional no Brasil: o predomínio da noção de gestão sobre a de administração e a obrigatoriedade prática do processo de municipalização e sua repercussão nas questões da autonomia da escola, do projeto pedagógico, do trabalho coletivo, supostamente favorecidos pela proximidade funcional e administrativa das escolas e do sistema escolar.

Para esse autor, do predomínio da noção de gestão sobre a de administração, decorre a indução do significado de gestão como gestão empresarial, ou seja, o enfraquecimento da produção do significado de gestão educacional. Identificando gestão com gestão empresarial, observa-se a crescente mercadorização dos critérios de gestão educacional, com a validade maior da lógica do mercado educacional sobre a lógica do direito à educação.

Barroso (1995), com relação a essa confusão, destaca a existência de uma distinção conceitual frágil e ambígua, do ponto de vista teórico e prático, na utilização dos dois termos.

Uma das perguntas utilizadas para entrevistar prefeitos e secretários dos municípios da pesquisa, considerando a educação como um todo organizado em nível de município, foi: "Qual a diferença entre *administração* e *gestão*?"

No município de Jumirim, a resposta do prefeito foi contundente: "Nenhuma".

Já para essa pergunta a dirigente municipal da Educação, do mesmo município, deu outra resposta:

> *A diferença está na participação da comunidade através dos órgãos colegiados. Se a administração ouvir os membros dos órgãos colegiados, ela faz gestão, se for autoritária e resolver tudo através de normas só faz administração. (Dirigente Municipal de Educação. Município* de Jumirim */2000)*

unesp

No caso, a Dirigente considerou a oportunidade da participação como determinante da diferenciação entre a administração e gestão.

As respostas revelam que o prefeito tem falta de conhecimento sobre ambos os termos e que a dirigente coloca a participação como mola principal para distinguir a gestão da administração. Embora se tenha limitado à participação dos órgãos colegiados, sem incluir funcionários e alunos, ela revelou conhecer princípios da *gestão*.

Durante a pesquisa, pude observar que há órgão colegiado autoritário que dificulta o desenvolvimento da proposta educacional e que, portanto, nem sempre a participação de órgãos colegiados pode garantir a gestão como mais participativa que a administração.

Barroso (1995:44), ao relacionar a confusão semântica entre gestão e administração, observa:

> *A partir dos anos 60, a evolução das empresas e de seus processos administrativos, a variedade de abordagens teóricas produzidas sobre as organizações e sua administração, e a influência que os autores norte-americanos passam a ter, em particular em Inglaterra e em França, alteram o campo semântico de muitos dos termos utilizados e criaram uma "confusão lingüística" de que não ainda saímos atualmente.*

Em seguida, o mesmo autor, utilizando as idéias de Minot (1968 apud Barroso, 1995:44), pondera que:

> *Se, por um lado, assiste-se a uma valorização da função de "gestão" enquanto processo de otimizar os meios reunidos para satisfazer a existência e responder às necessidades de uma organização; por outro lado, administrar e gerir tornam-se muitas vezes sinônimos quer na linguagem dos não especialistas quer mesmo dos especialistas.*

unesp

Segundo Barroso, essa confusão semântica entre *administração* e *gestão* subsiste no domínio da educação e começa a existir nos Estados Unidos e no Reino Unido, países que mais cedo desenvolveram estudos nessa área.

O autor aponta nas idéias de Glatter (apud Barroso, 1995:46) a existência de dois níveis diferentes de atividades nas organizações:

> *Verificamos que umas vezes "management" (gestão) e outras vezes "administration" (administração) são usadas para significar uma maior implicação na condução das funções de decisão política, o que implica que o outro vocábulo esteja relacionado mais com o trabalho de rotina. No setor privado, contudo, "management" (gestão) é geralmente conotado com um nível mais elevado de trabalho. Em contrapartida, em relação ao governo central e local verifica-se uma tendência para usar "administration" (administração como um nível mais elevado, enquanto "management" (gestão) se aplica a maior parte das vezes na direção e organização das instituições educativas.*

No entanto afirma que, mais tarde, o próprio Glatter (1992, apud Barroso, 1995:46) defende a utilização de "management" (gestão), aplicado à educação e adverte:

> *Nunca consideramos a gestão como uma atividade puramente técnica, divorciada dos valores e dos objetivos educacionais, um receio sentido por muitos dos autores escolares. A gestão deve ser tomada como uma atividade que pode facilitar e estruturar a definição dos objetivos e que pode igualmente dar-lhe expressão prática.*

unesp

Mas nem todos os autores pensam como Glatter. Segundo Barroso (1995), existem autores que consideram que a produção do termo "management" (gestão), para designar a coordenação da escola, tem um sentido simbólico e tem outras funções.

Percebi, por essa breve reflexão, que a confusão lingüística persiste, mas hoje é mais comum nos sistemas municipais de ensino ouvir o termo *gestão municipal*. Percebi, também, que, nos últimos anos, há uma valorização da função de gestão para otimizar os meios e satisfazer as exigências da organização escolar. No entanto, administrar e gerir são palavras tomadas como sinônimas na linguagem dos atores do processo de municipalização de ensino.

Silva Júnior, 2001 apresenta a discussão teórica conceitual que João Barroso e Licínio Lima travaram sobre o significado e uso dos termos direção e gestão, no campo da administração educacional.

Segundo eles, a distinção entre direção e gestão estaria dada pela predominância do sentido político da primeira, selecionando valores e orientações, e pela predominância do sentido técnico do segundo, exigindo a capacidade de organização e da implementação.

Para Barroso, o importante é o sentido ético da ação administrativa como ato e como fim, que envolve toda a organização e seus atores.

Silva Júnior, com base na polêmica dos portugueses, evocou a definição de administração escolar dada por Ribeiro (1968): "Administração escolar é o complexo de processos cientificamente determináveis, que atendendo a certa filosofia e a certa política de educação desenvolve-se antes, durante e depois das atividades escolares para garantir-lhes unidade e economia" (grifos do autor). Nela o pioneiro coloca como razão de ser da administração escolar o enfrentamento de seus três problemas básicos: a apreensão dos ideais propostos pela filosofia da educação, o conhecimento da política de educação e o aproveitamento das contribuições da ciência para o conhecimento dos elementos humanos envolvidos no processo de escolarização.

Na prática, constata-se a falta de um conjunto de questões teóricas que justificassem e ao mesmo tempo subsidiassem o tratamento da administração escolar como um campo de conhecimento específico. Mas se constata, também, a falta de estabelecimento da diferenciação entre administração empresarial e administração pública.

Revisitando a minha vida profissional no período de 1993 a 1996, época em que atuei como secretária municipal da Educação no município de Tarumã, lembro que me

unesp

envolvi em interessante discussão teórica conceitual com o Secretário da Fazenda a respeito do uso dos termos administração empresarial e administração pública. Tal discussão decorreu das experiências anteriores de cada um: ele, em empresas privadas, eu, em estabelecimentos públicos.

Nossa discussão tomava como referência empírica as situações das experiências vividas nas profissões anteriores. Para o Secretário da Fazenda, administrar bem a prefeitura, o setor da Fazenda ou da Educação, era apenas questão de aplicação dos princípios e das normas utilizadas na empresa privada. Argumentando contra essa posição, eu apresentava as especificidades da administração pública, entre outras, seus objetivos – oferecer bens e serviços à população e não vendê-los a clientes; seu dirigente – eleito pelo povo e não alguém dono de um capital que se estabelece para multiplicá-lo; remuneração – que provém das contribuições de impostos pagos pelo povo e não de capital da empresa; compromisso – público, com todos os habitantes do município e não só com aqueles que são clientes.

As opiniões do colega eram irreversíveis diante de minhas argumentações. Só mudou de atitude após concorrer à eleição para o um novo mandato de prefeito. Foi candidato, porém não foi eleito. Percebeu, assim, que a sua prática em princípios e normas da administração empresarial não atendeu às expectativas dos funcionários e nem da população, considerados por ele, respectivamente, clientes internos e externos. Sua atuação na administração do orçamento municipal foi eficiente, mas não eficaz no sentido de ser reconhecida pela população como condição para promover a melhoria de qualidade de vida dos munícipes.

Um prefeito que tenha importado, para ambientes da administração pública, práticas da administração privada dificilmente obtém sucesso refletido no reconhecimento popular.

Como adverte Silva Júnior (2001), a importação para ambientes de administração pública das práticas da administração privada viabiliza a circulação no espaço público dos critérios, dos valores e interesses a que essas práticas reportam. Com isso, diluem-se as fronteiras entre o sentido público e o sentido do privado, em favor deste e em detrimento daquele.

Na gestão pública municipal, há falta daqueles que realmente se preocupam com as especificidades da administração pública; por isso, concordo com Silva Júnior, quando manifesta suas preocupações com a prevalência da lógica do mercado educacional sobre a

unesp

lógica do direito da educação, fato que poderá concorrer para a estagnação teórica da administração educacional como campo de conhecimento e de investigação. Mas, neste momento de concretização da municipalização, preocupo-me também com a prevalência da administração empresarial sobre a administração pública. Acredito que esse campo de pesquisa deva ser ampliado para dinamizar-se tanto a administração pública como a administração educacional.

Nessa pesquisa, opto por *gestão,* que faz parte, inclusive do título do trabalho, por percebê-la impulsionadora de mudanças, porque traz um aspecto novo que se constitui num embrião para suscitar empreendedores sociais, promotores de mudanças dos processos que dela decorrem. Opto, porém, pela gestão pública (grifo meu), para impedir a prevalência da lógica do mercado educacional sobre a lógica do direito da educação, garantindo, assim, a manutenção da especificidade do que é publico e do que é da área da educação; gestão pública como ação que cuida dos meios e dos fins.

unesp

Capítulo II

Revendo a Municipalização do Ensino

O tema deste capítulo é a municipalização, contextualizada num espaço de tempo (a partir dos anos 70) e na territorialização da pesquisa. Foi escolhida essa década porque nela se materializou a política da descentralização pela via da municipalização.

Rosar, com base nos estudos realizados sobre municipalização, chega à seguinte conclusão:

> *A análise efetuada permitiu captar o fenômeno da municipalização como uma das estratégias do capitalismo para o processo de organização e funcionamento dos sistemas educacionais, contribuindo paulatinamente para a sua desconstrução, de forma particular nos países capitalistas periféricos da América Latina, sob a intervenção dos guardiães do capital: o FMI, o Banco Mundial e os órgãos internacionais que atuam em diferentes setores da realidade desses países, unificando-os de modo que se possa tornar mais plena e eficaz a estratégia que combina globalização e centralização.* (Rosar, 1997:106)

No entanto, não posso deixar de mencionar o caminho percorrido por vários teóricos e educadores na luta pela descentralização, que vem de décadas anteriores. Ao passar os olhos pela história da descentralização do ensino brasileiro, verifico que as discussões ocorrem desde o Ato Adicional de 1834 e acentuam-se em alguns períodos, com destaque para o Manifesto dos Pioneiros em 1932, a debatida proposta de Anisio Teixeira em 1957, as discussões por ocasião da tramitação das Leis 4024/61 e 5692/71, da

unesp

Constituinte dos anos 80 e na implantação de programas de parceria entre Estado e Município.

Cunha (1995), ao trata da municipalização, relata que a idéia de transferir para o município todos os encargos para com o ensino de 1° grau, hoje ensino fundamental, não é nova. O autor lembra fatos que, ao longo da história, vêm incentivando a municipalização do ensino: nos anos 20 e 30, eram alardeadas as excelências das práticas educacionais norte-americanas; Anísio Teixeira defendia idéias municipalistas em termos da administração do ensino, sob o título de descentralização, especialmente nos anos 50, quando se discutiam os diversos projetos da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; a Lei 5.692/71 determinou a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1° grau; a luta contra o regime militar teve como um de seus elementos a defesa da descentralização tributária em proveito dos municípios, o que acabou sendo encorpado pela Constituição de 88, que trouxe a municipalização dos serviços de saúde, como também do ensino de 1° grau.

No entanto, muitos argumentos utilizados em defesa da municipalização eram mais pragmáticos do que doutrinários: "o custo dos empreendimentos municipais é inferior ao dos estaduais"; "ninguém vive no Estado, mas, sim, no município".

Cunha (1995:412) observa:

> *Esse tipo de argumentação pragmática foi ao encontro das doutrinas neoliberais que emergiram justamente com o esgotamento do regime militar, reforçadas com o seu sucesso na Europa Ocidental e com a tradução, em seu benefício, das notícias de renovação do socialismo no Leste. Tais doutrinas defendiam o "Estado mínimo", isto é, sua retirada do campo econômico e até do social (como da educação e da saúde, na Inglaterra de Margaret Tatcher), enquanto condição para o livre e sadio funcionamento do mercado, que tudo regularia em benefício de todos. Para os neoliberais, a descentralização do Estado (inclusive pela via da municipalização do ensino de 1° grau) facilitaria o processo da sua minimização.*

1. O Promunicípio

A partir dos anos 70, a municipalização efetuou-se com a vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios para a aplicação em educação e com o reforço dado à estrutura técnica e administrativa municipal para a ação educacional.

Nessa década, a política educacional era implementada por meio da operacionalização de projetos que o governo federal adotava com objetivo de induzir à municipalização do ensino.

Com base nos estudos de Rosar (1997) e analisando a história da municipalização, percebe-se que essa política foi gestada num contexto amplo da América Latina e que os determinantes da sua elaboração e execução ultrapassaram os limites dos municípios, dos Estados e dos países da região sul.

Essa análise revela, também, o interesse econômico dos organismos internacionais – FMI, Banco Mundial – em financiar projeto, utilizando a bandeira da municipalização para a defesa da democratização da escola pública e da reorganização da estrutura escolar em nível de município.

Antes, nos 20 e 30, a idéia de municipalização era posta em busca da melhoria do ensino, mas, a partir da década de 60, veio com o objetivo de desobrigar o Estado de cumprir algumas funções, minimizando-o.

Por meio da Lei de Diretrizes e Base de 1971, a União adotou a descentralização do ensino, como se constata no parágrafo único, do artigo 58 da Lei 5.692/71:

> *... as providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços da educação, especialmente, de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mas satisfatoriamente pelas administrações locais.*

Porém, na prática, a expectativa dos dirigentes não se concretizou; a obsessão centralizadora do estado militar e a centralização tributária impediram muitos municípios de arcarem com as despesas do 1° grau.

Esses entraves dificultaram, mas não impediram que o processo de municipalização se espalhasse.

A partir de 1974, foi desenvolvido pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio), com a finalidade de solucionar os problemas do ensino municipal.

O Promunicípio foi um dos projetos traçados no âmbito federal e implantado em vários Estados, com prioridade para os Estados do Nordeste, com objetivo de induzir à municipalização. Esse projeto, como outros, Edurural, Polonordeste, Pronasec e o Projeto do Nordeste, foi financiado pelo Banco Mundial e suas diretrizes Nacionais foram definidas a priori por essa Instituição.

Naquela época, como agora na municipalização realizada mediante o Convênio de Parceria entre o Estado de São Paulo e o Município, para desenvolver o Ensino Fundamental, eram apontados os entraves que poderiam impedir o bom desenvolvimento do ensino municipal: inadequação de serviços municipais de educação, insuficiência de recursos humanos e financeiros, carência da rede física, predominância de professores sem formação superior, alta taxa de repetência e evasão escolar, elevado número de escolas unidocentes com classes multiseriadas. O objetivo do Promunicípio era o aperfeiçoamento do ensino de 1° grau, hoje denominado ensino fundamental pela nova LDB, mediante a articulação das ações dos poderes estadual e municipal.

O Promunicípio foi um instrumento concebido com o objetivo de viabilizar as condições para que o município assumisse a responsabilidade pelo ensino fundamental, enquanto ao Estado caberia definir diretrizes gerais, prestar assistência técnica e cooperação financeira.

Foram estabelecidos, por meio do Departamento do Ensino Fundamental do MEC, convênios com os municípios, orientando-os na criação ou reestruturação de seus serviços educacionais.

No tocante à burocracia, foram definidos os parâmetros para a descentralização, visto que os planos de ação deviam sempre ser aprovados pela instância do município.

No entanto, só participaram do Promunicípio os municípios enquadrados nos critérios preestabelecidos, os quais privilegiavam os municípios que já destinavam recursos

unesp

para o 1° grau. Como se constata, o Promunicípio disseminou a concepção de descentralização coordenada, de forma centralizada; portanto, era apenas desconcentração.

Avaliações do Programa realizadas pelo MEC, em 1982, evidenciaram limitações políticas e econômicas para efetivar a descentralização. O IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), já em 1980, também havia realizado avaliação sobre as possibilidades e os obstáculos à municipalização e apontava entraves convergentes aos do MEC. IBAM, MEC e o próprio ministro da Educação da época, Eduardo Portella, apontavam a reforma tributária como pré-requisito para o cumprimento das determinações legais pelos municípios.

No entanto, os municípios pequenos e médios foram minoritários no processo de seleção do Promunicípio, fato que reforça o processo de discriminação que privilegia os municípios com condições financeiras mais favoráveis.

A superposição de programas e projetos estaduais e federais no âmbito do município, exigindo resultados onde não havia condições, comprometia ainda mais qualquer ação. A falta de participação na concepção dos projetos por parte dos órgãos municipais e a falta de pessoal suficiente e qualificado para gerenciar essas ações acabaram contribuindo para o não-atingimento de grande parte dos objetivos do projeto.

Contudo, nos Estados em que se concretizou o Promunicípio, estabeleceu-se um padrão de organização da Secretaria de Educação dos municípios denominado Órgão Municipal de Educação (OME), nomenclatura que ainda é utilizada em alguns municípios.

As práticas centralizadas e, ao mesmo tempo, as ditas descentralizadas, mesmo contando com restrições nas avaliações realizadas pelo MEC e pelos Estados, continuaram a reproduzir-se em políticas semelhantes para o setor da educação. Como exemplo, cito o Projeto Nordeste que, como os projetos de hoje, já recebeu "assessoria" do Banco Mundial. Na realidade, é mais que assessoria, podendo-se afirmar que o Banco Mundial determina tudo. Esse projeto, em 1982, foi definido como um esforço de avaliação e redefinição da política e estratégia de desenvolvimento regional, incluindo-se a educação rural como um dos seus componentes.

O Projeto Nordeste reproduzia as intenções e propósitos dos programas anteriores, sempre com ênfase na participação da comunidade. Como participar sem ter conhecimento do assunto? A participação ficava só como oportunidade de ouvir, porque a situação sócio-econômico-cultural impedia a realização da tarefa de participar. Era a pseudo-participação, as pessoas apenas concordavam com o que já havia sido decidido.

unesp

Rosar (1997:137), nesse sentido, aponta os resultados obtidos com esses investimentos:

> *... apesar dos investimentos volumosos dos programas e projetos federais, sobretudo na região norte e nordeste, prevalecem as características de uma rede de escolas municipais, nas quais a qualidade alcançada é tão precária quanto a maior parte das escolas da rede estadual, sendo superior apenas em relação às escolas comunitárias que se constituem como uma terceira rede de ensino público, destinada principalmente aos segmentos mais desfavorecidos das classes trabalhadoras, que não conseguem ingressar nas escolas municipais estaduais.*

Pela análise desse período da municipalização do ensino, deduz-se que a eficiência de programas e projetos concebidos dentro de uma descentralização, centralizada no poder local, não traz resultados eficazes.

O MEC justificava o investimento e a atenção especiais dados ao Norte e Nordeste pela gravidade dos problemas educacionais acumulados nesta área e apontava, como obstáculo ao êxito das intervenções para melhoria do ensino, a organização institucional dos sistemas educacionais e dos seus processos de gestão.

Durante nossa pesquisa, os entrevistados - o pessoal da administração e das funções de suporte pedagógico - ao falarem do motivo que levou à municipalização do ensino, apontavam também para a vontade de promover a melhoria da qualidade do ensino. Alguns apontaram também para o desejo de fortalecer o órgão responsável pela educação no município e, conseqüentemente, fortalecer a escola local. Como medida estratégica para promover o fortalecimento desse órgão, foi apontada a adoção de novos padrões de gestão.

Entre os docentes que falaram dos motivos que levaram à municipalização despontaram respostas diferentes:

unesp

> *Municipalizou para transferir a responsabilidade da educação fundamental para o município. De qualquer forma a educação estava sendo realizada pelo Estado. Com as ingerências políticas é que está havendo mudanças. É a ilusão do Fundo que um dia pode acabar. (Professor do Município de Assis, representante da APEOESP)*

Nessa afirmação, o professor coloca o FUNDEF como uma ilusão. Pode-se concluir que os docentes estão temerosos: não acreditam que se municipalizou para melhorar a qualidade do ensino e duvidam até da sobrevivência do FUNDEF.

Esse temor, com relação a verba do FUNDEF, pode ser afastado, já que a verba é do município, composta pelo seu FPM, ICMS, IPI, que ficam retidos e só voltam para o município no valor correspondente ao número de alunos atendidos no Ensino Fundamental, considerando per capita estipulado para o ano. Se um dia o FUNDEF acabar, como prevê o professor, essa verba permanecerá no município como antes, época em que era aplicada somente na pré-escola.

O temor do professor só terá sentido em casos de municípios que acessam à verba do FUNDEF, além daquela recolhida do próprio município, o que é possível, em função do caráter redistributivo do próprio fundo. Nesse caso, se o FUNDEF for extinto, o município voltara a contar somente com o seu percentual, deixando de acessar à complementação federal o que poderá gerar complicações em função do número de alunos já assumidos.

Para evitar esse transtorno o município deve proceder a estudo de viabilidade antes de municipalizar e assumir somente o número de alunos cuja manutenção não ultrapasse a capacidade máxima do município.

Essa circunstância levou o município integrante desta pesquisa, Assis, ao oferecer, na década de 80, uma educação infantil, no que se referia à pré-escola, como de primeiro mundo, enquanto no ensino de 1° grau convivia-se com os entraves da reprovação e da evasão.

O "II Projeto de Educação Básica para o Nordeste", com o apoio do Banco Mundial para o investimento inicial de 300 milhões de dólares, centrou-se na melhoria da

unesp

qualidade e no fortalecimento da unidade escolar. Esse projeto define diretriz estratégica e diretrizes orientadoras de curto e médio prazo.

A diretriz estratégica consistia em novos padrões de gestão para o fortalecimento da Unidade Escolar. Previa-se elaboração de um projeto que apresentasse as condições financeiras, administrativas e pedagógicas para garantir-se o atingimento das metas de melhoria de qualidade do ensino.

As diretrizes apresentadas a médio e curto prazo contemplavam:

1. racionalizar e dinamizar o espaço físico;
2. dotar as escolas dos insumos básicos;
3. desenvolver a capacidade de gestão e tomada de decisão no âmbito da unidade escolar;
4. promover a melhoria das condições de trabalho, carreira e capacitação de recursos humanos.

Após a análise dessas diretrizes, pergunta-se: por que o resultado não foi eficiente? Tudo o que ouvimos hoje como expectativa está aí colocado como diretriz.

As ações são colocadas como eixos fundamentais para a administração da melhoria das escolas. Mas como alcançar os objetivos se não se conta com a participação dos atores do processo?

A metodologia de trabalho utilizada pelo Banco, embora se renove em termos de forma, tem sido mantida, em termos de seu conteúdo, ao longo dos últimos vinte anos. Deduz-se que, por trás de tudo isso, há combinações, negociações, exigências, manipulação convenientes entre os administradores dos projetos.

Ao analisar o desenvolvimentos dos projetos, deduz-se também que eles são executados de acordo com princípios, objetivos e prioridade do Banco Mundial, como base para a aprovação de novos acordos e empréstimos.

Assim, é permitido concluir que existe coerência entre os órgão financiadores externos e os órgãos internos. É permitido também dizer que, mesmo após a mudança do regime da ditadura militar para o regime democrático, com a ascensão dos governos civis, o Estado conserva sua essência fortalecida pelo processo de expansão do capitalismo, subordinado aos países que detêm a hegemonia em nível mundial.

unesp

2. Décadas de 80 e 90

As mudanças que afetaram o País, a partir dos anos 80, motivadas pelo neoliberalismo, pela globalização, pela recessão econômica, por influência das agências externas de financiamento, entre outras razões, impulsionaram reformas na área educacional.

A legislação da década de 90, promulgada nesse novo contexto, incentivou as mudanças no ensino brasileiro.

Oliveira (1999:32), ao tratar da legislação dessa época, pondera:

> *Constata-se que essa legislação induz claramente à municipalização. A criação do fundo trouxe como conseqüência a possibilidade do Município "ganhar" ou "perder" parte de seu próprio orçamento. Assim, premido pela escassez de recursos, provocada pela recessão e agravada pelo FEF – Fundo de Estabilidade Fiscal e pela Lei Kandir, a possibilidade de não perder recursos torna-se algo desejável. Cresceram também os artifícios para burlar a lei, pela criação de alunos e funcionários "fantasmas", a fim de ter acesso a recursos do Fundo, tal qual denúncias divulgadas pela imprensa.*

O Estado de São Paulo, ao induzir à municipalização por meio da Reorganização da Rede e do Convênio de Parceira, não demonstrou preocupação com as reais condições do município para gerir o sistema de ensino.

Para driblar a situação, quando o entrave era a falta de pessoal, os municípios recrutavam, para os cargos em comissão, pessoal da rede estadual, muitas vezes já aposentado. Verifica-se, portanto, apenas uma mudança de instância de velhos modelos de administração. Uma outra alternativa que se vem concretizando é a contratação de

unesp

assessorias especializadas para orientar a elaboração e desenvolvimento de planos municipais.

Deve-se reconhecer, no entanto, que, em poucas fases de sua história, a educação viu-se submetida a tanta reflexão como nos últimos anos e que o processo de Municipalização do Ensino, no Brasil, favoreceu muito as discussões nessas décadas.

Municipalização foi tema em destaque em quase todos os debates. Surgiram diferentes correntes de opinião, ora defendendo a medida, ora tecendo críticas à sua implantação, movendo, assim, inquietações, desconfianças, controvérsias e ambigüidades por parte dos educadores, porque quem a discute acaba tomando posição extrema, não conciliando os "prós" e o "contras".

Entres os pontos positivos da municipalização são destacados:

- tomadas de decisões mais próximas;
- agilidade administrativa;
- maior clareza dos fatos;
- aumento da participação;
- modelos gestionários flexíveis;
- maior importância ao município;
- descentralização e fortalecimento do poder local;
- autonomia ampliada;
- facilidade na cobrança dos munícipes pela proximidade do poder executivo.

Entre os autores que apoiam a municipalização, encontram-se Anísio Teixeira, José Eustáquio Romão, João Pedro Fonseca.

Mas há também os pontos negativos que salientam os perigos da municipalização:

- práticas clientelisticas;
- acentuação das desigualdades regionais;
- prefeiturização;
- clientelismo;
- perda da identidade nacional;
- utilização da desconcentração como se fosse descentralização;
- volta do coronealismo local.

Entre os autores que criticam a municipalização, estão Maria de Fátima Félix Rosar, José Luís Guimarães, Cleiton de Oliveira.

unesp

Portanto, é necessária muita reflexão para o município que desejar escolher o caminho da municipalização, pois há boas e más referências. Da forma de implantação dependerá seu sucesso ou fracasso.

Antes de adotar a municipalização por meio da criação de sistema de ensino próprio ou sistema de ensino integrado ao Estado, é imprescindível realizar estudos da sua viabilidade política, administrativa e pedagógica, envolvendo os órgãos colegiados, professores e a comunidade atendida pelas escolas.

Portanto, esse tema requer profundidade de análise, para evitar-se conclusões simplistas que nada trazem para a melhoria da qualidade de ensino. Algumas vezes, há cooptação do poder local para convencer os envolvidos; outras vezes, os educadores, envolvidos por questões pessoais, mostram-se impacientes e sem clareza em suas argumentações contra a idéia de municipalizar o ensino. Segundo Fonseca (1997:151):

> *É preciso determinar o que se está defendendo e o que se está criticando, distinguindo-se claramente conteúdos de métodos, fins de meios. É preciso que se determinem quais as arenas e as causas, quais os aliados e os adversários, para que se evite desperdício de energia em batalhas inúteis. A grande causa que deve unir os educadores é a da universalidade e qualidade da educação nacional, sendo natural a ocorrência de divergências e conflitos quanto aos melhores meios para a conquista dessa meta .*

Muitos momentos de discussão têm-se tornado improdutivos, trazendo à tona contradições de opiniões que não contribuem para o surgimento de propostas para a melhoria da escola pública.

Tenho participado de vários desses momentos de discussão sobre a Municipalização do Ensino, no Estado de São Paulo, e, na análise dessa questão, priorizo a consideração das políticas educacionais e a adoção de postura crítica diante do atual processo de gestão da educação no Brasil, situando-o no contexto do Estado e da sociedade.

unesp

Com base nos estudos de Gracindo (1997), evidenciam-se pontos importantes a serem observados e considerados nessa reflexão da municipalização: a mudança de paradigma econômico que está ocorrendo no mundo; as conseqüências desse novo paradigma para os países capitalistas periféricos, entre os quais o Brasil; os deslocamentos de prioridades e os perigos encobertos por esse novo paradigma na prática social da educação e, conseqüentemente, na gestão desse processo.

Ainda com base nos estudos de Gracindo, percebe-se que, a partir da transposição das regras da economia para o todo social, inúmeros deslocamentos de enfoques e mudanças de prioridades apresentam-se como conseqüência dessa nova forma de pensar a sociedade, o Estado e a gestão da educação. Entre os deslocamentos mais relevantes, estão as abordagens relacionadas a seguir.

1 - Da Quantidade para a Qualidade - Deve ser o primeiro deslocamento de prioridades a ser analisado quando se trata das questões educacionais. A expressão "qualidade em educação" revela subordinação ao mercado. Esse discurso remonta aos anos 80, como contraface ao discurso da democratização da educação. O discurso da qualidade transfere os conteúdos do campo produtivo empresarial para o campo das políticas educacionais e para a análise dos processos pedagógicos, privilegia a gestão empresarial em detrimento da gestão democrática e dá origem a modelos de gestão "milagrosas" do processo educativo, como a *Qualidade Total* na educação. Com a desconsideração da importância da democratização como política para a educação, com a retirada de sua condição de diretriz básica para a gestão educacional, os dois sentidos básicos de um processo de gestão democrática parecem descartados: a democratização como processo que garante o acesso e a permanência de todos na escola; a democratização como prática democrática que se desenvolve no interior da escola.

2 - Da Centralização para a Descentralização - A descentralização não se pode dar como deslocamento do poder de um nível de administração para o outro. Nesse caso, seria somente a transferência do poder de um nível para outro, sem favorecer-se a democratização das ações. Ela tem, sim, que representar a descentralização de decisões que poderão favorecer a instância local, por considerar sua situação, suas peculiaridades. São perigos da descentralização: o Estado desvencilhar-se dos problemas que não consegue resolver e a escola ficar colocada em um universo estreito, sujeito às imposições arbitrárias. Esses perigos podem ser evitados quando há fortalecimento do poder local. Hoje, os municípios, por força da Constituição de 1988, são Unidades Federativas com poder para

unesp

instalar e organizar sistemas de ensino, contando com Conselhos Municipais normativos e deliberativos. É imprescindível, entretanto, contar com um órgão educacional, devidamente organizado, para elaborar e desenvolver o plano de educação em nível de município, considerando as Diretrizes Nacionais emanadas.

3 - Do Público para o Privado - A privatização, como possibilidade de diminuir o Estado, desburocratizando os serviços e conseguindo maior eficiência, apresenta-se também no campo educacional. Esse é o deslocamento temido por uma grande parte dos professores, no momento do estudo da municipalização da educação. Defensores e militantes da escola pública manifestam temor de que a municipalização possa ser o caminho mais curto para a privatização dos serviços sociais e que, ao invés da democratização almejada, tenhamos a desoficialização do ensino.

4 - Do Ensino Superior para a Educação Básica - Essa mudança de foco, de um lado, busca dar condições à população de desenvolver um instrumental básico para a construção da cidadania; de outro lado, traz o perigo de desqualificar o ensino superior. Ao longo do tempo, essa mudança de foco poderá privar o continente de um tipo de profissional imprescindível a qualquer paradigma de desenvolvimento: os intelectuais, os pesquisadores.

5 - Das Questões Políticas para as Questões Pedagógicas - As conceituações sobre qualidade na educação enfatizam apenas sua dimensão pedagógica, como se fosse um parâmetro "neutro" para qualquer realidade educacional. A qualidade não retém, em si mesma, um conjunto de critérios que a delimite prévia e necessariamente. Ela é o reflexo de uma visão de mundo e de sociedade retratada na busca da formação de um tipo de indivíduo que seja compatível com aquela concepção. A partir de então, a escola pode procurar desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes que irão definir o modo pelo qual o indivíduo vai relacionar-se com a sociedade, com a natureza e consigo mesmo. Nesse sentido, tanto as dimensões políticas quanto as pedagógicas merecem destaque no desenvolvimento da cidadania. Quando a dimensão política não está presente na construção da cidadania, o cidadão se revela um sujeito passivo, com direitos e deveres descontextualizados, sendo apenas objeto e não sujeito de sua própria história. Escola de qualidade instrumentaliza cultural, antropológica, econômica e politicamente os que por ela passam.

unesp

3. Forças Facilitadoras no Processo da Municipalização do Ensino

O novo ordenamento jurídico, constituído pela Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/96, pela Emenda Constitucional nº 14/96, que estabeleceu a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e pela Lei nº 9.424/96 que regulamenta esse Fundo, desencadeou importantes inovações na organização dos Sistemas de Ensino. Esse novo ordenamento exigiu uma série de ajustes nas competências e atribuições dos municípios. No entanto, boa parte dos municípios brasileiros não se encontra estruturada para implementar esse ordenamento.

Com o objetivo de assessorar, apoiar e incentivar os municípios na sua organização, para ajustar-se às novas exigências legais e assumir suas competências e suas atribuições, surgiram algumas forças facilitadoras que se apresentaram em projetos realizados pelo MEC e por várias Instituições. Nesse contexto, estão presentes:

a) O projeto do MEC/ Banco Mundial, FUNDESCOLA, cujo foco de atuação centra-se nos municípios e nas escolas;

b) O PRASEM – (Programa de Apoio aos Secretários Municipais), desenvolvido pelo Projeto Nordeste/MEC, Banco Mundial, Unicef e Undime com objetivo principal de atualizar os dirigentes municipais de Educação em temas relativos à gestão educacional que atendam às novas demandas legais;

c) A UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) que, desde 1986, vem tentando organizar-se e desenvolver uma cultura de educação municipal, ganhou força nos últimos anos e hoje conta com representação em vários órgãos da Educação, tanto em nível estadual como federal. Para tanto, vem reunindo periodicamente os dirigentes municipais de todo o País. Essas reuniões acontecem em todos os Estados, ora em nível estadual ora em nível regional, com o objetivo de facilitar a participação de municípios distantes da capital do Estado;

d) O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que, com a união de várias entidades, entre elas Unicef, Fundação Ford, Unesco, CONSED, CNTE, desenvolve ações em defesa da Escola Pública.

unesp

O PRASEM funciona como assessoria aos municípios contratada pelo próprio MEC. Nele participam professores de Universidades de vários Estados que atuam em encontros regionais realizados em todos os Estados do Brasil.

4. Importância da UNDIME no Processo de Municipalização

A UNDIME, União dos Dirigentes Municipais da Educação, tornou-se importante no processo de municipalização. Já realizou vários fóruns nacionais, congregando, em cada um deles, mais de mil dirigentes municipais de educação de todos os cantos do País. Simultaneamente à organização nacional, organizaram-se as UNDIMES Estaduais em quase todas as Unidades da Federação, com relevante atuação na formulação e execução das políticas públicas para a educação básica.

Vários encontros foram realizados por todo o País, desenvolveram-se programas de capacitação de dirigentes e profissionais da educação, e publicaram-se jornais e revistas de educação municipal. A UNDIME teve influência na manutenção do salário-educação na atual constituição; contribuiu para a socialização da discussão do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação; ofereceu aos parlamentares propostas de projetos de lei que garantem a universalização da educação pública gratuita e de boa qualidade; interveio na Reunião Preparatória da América Latina e Caribe (realizada em Quito, em dezembro de 1989) e na Conferência Nacional sobre Educação para todos (realizada na Tailândia, em março de 1990); presidiu a Comissão Nacional do Ano Internacional de Alfabetização e vem favorecendo momentos de reflexão sobre municipalização nos últimos anos, de acordo com materiais veiculados nos jornais informativos da própria UNDIME.

A UNDIME respeita as mais diversas tendências e posições partidárias de seus integrantes e isso garantiu a rápida expansão da entidade. No entanto, a UNDIME tem servido também como trampolim para que membros da sua diretoria acessem postos de trabalhos em nível estadual e federal. Por isso, nos momentos de eleição, há disputa de

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 12 13 14 15 16 17 18

poder. Como representante da região de Assis na UNDIME estadual, convivi com situações em que "lobbies" eram utilizados para eleger determinados representantes.

Por sua vez, o dirigente municipal de Educação viveu e vive momentos de ambigüidade; ora ele é governo, ora defensor da classe. Os governos municipais mais avançados e dinâmicos viabilizam a participação do dirigente municipal de Educação do seu município nos encontros da UNDIME, momentos em que aprofundam estudos relativos à educação e conhecem experiências desenvolvidas em diversos municípios do Brasil.

A UNDIME nacional conta com Diretoria que é eleita por ocasião de Fórum Nacional. Nessa diretoria não está a representação de um Estado, de uma região, de um partido; nela está um grupo a serviço da educação do Brasil para defender o ensino público municipal de qualidade, como preceitua seu regimento. Hoje, ela acompanha as anunciadas irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEF e não é conivente com as irregularidades que apresentam desvio de verbas, com as manobras para não se aplicarem corretamente os recursos destinados à educação. Mas também entende que a luta contra as eventuais irregularidades não pode servir de pretexto para que o Governo Federal deixe de cumprir, na íntegra, sua responsabilidade decorrente da lei por ele mesmo criada. Além disso, a luta pela construção de um país é o dever de todos os cidadãos e da entidade.

Atualmente, a discussão da educação, a sua descentralização e municipalização vêm contando com a contribuição dos dirigentes municipais de educação. Os problemas concretos por eles levantados estão permitindo amadurecimento de questões práticas que ocorrem na gestão da educação nos municípios. Sabemos que uma teoria só ganha legitimidade científica e ética no interior e na direção da solução dos problemas levantados pela realidade.

As metas de oferecer educação para todos, proclamadas na Conferência Mundial sobre educação para todos realizada em 1990, na Tailândia, exigem o compromisso de todos pela educação e, no caso brasileiro, esse empenho tem de traduzir-se no apoio aos sistemas novos de educação que estão nascendo por força da municipalização do ensino e atendendo ao Ensino Fundamental.

unesp

A UNDIME tem contado, ao longo da sua existência, com representantes de municípios que fazem parte também das Universidades,[8] o que tem contribuído para legitimar os objetivos da instituição na busca de uma educação pública, laica e de qualidade para todos.

5. Convênio de Parceria para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental: redes ou sistemas?

No Estado de São Paulo, no ano de 1996, a Secretaria Estadual de Educação lançou o Convênio de Parceria entre Estado e Município para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental, por meio de trabalho conjunto. Foi a forma idealizada pelo Estado para repassar aos municípios a incumbência de administrar o Ensino Fundamental.

A impressão é que as autoridade municipais se sentem mais seguras com a parceria, desligando-se aos poucos do Estado. A prova é a forma gradativa com que vem ocorrendo o processo de municipalização: alguns começaram assumindo a primeira série do Ensino Fundamental, depois foram ampliando, ano a ano, para as séries subseqüentes; outros assumiram as classes da 1ª à 4ª séries no primeiro momento e, depois, ampliaram para as classes da 5ª à 8ª séries e ainda há municípios que começam pelas escola rurais.

Mas os professores que até a assinatura do convênio trabalhavam para o Estado não sentem essa segurança, porque vêem no "velho patrão", o Estado, a oportunidade de manterem-se unidos mediante ordens comuns e, conseqüentemente, mais fortes. Lamentam principalmente a perda da possibilidade da remoção em nível de Estado.

Observei, durante o trabalho, que os professores que pertenciam à rede de ensino estadual e ficaram cedidos para o município, pelo convênio de municipalização, quase sempre preferiam as diretrizes do Estado às do município, mesmo que estas fossem melhores. Colocam que, em função da municipalização, a força sindical foi arrefecida. As instituições da classe dos professores (APEOESP) desenvolvem trabalho contra a

---

[8] Exemplo de representantes municipais de Educação ligados à Universidades que pertenceram à diretoria da UNDIME:
1 – Professor Doutor Cleiton de Oliveria;
2 – Professora Doutora Lisete Regina Gomes Arelaro.

unesp

municipalização, mostrando os "perigos" que ela traz e, em particular, a ameaça da privatização.

No município de Cruzália, onde atuei como dirigente municipal de Educação na gestão de 1997/2000, participei do processo de municipalização. Durante uma reunião na Câmara Municipal com uma assessora da secretária estadual da Educação, que veio explanar sobre o convênio de parceria para esclarecer os professores, assisti à atuação da APEOESP, com professores empunhando faixas com ditames contrários à municipalização e com intervenções que prejudicaram o evento.

Nesse município, o prefeito queria assinar o Convênio de Parceria para instalar a rede municipal de ensino e, por isso, convidou a representante da Secretaria do Estado para que clareasse a situação aos envolvidos no processo. Após a reunião, mandou o projeto para a Câmara, que não o aprovou.

Nem todos os vereadores eram contra a municipalização, mas a manifestação dos professores da escola local, alimentados pela atuação da APEOESP, impressionou-os. Não se sabe se o motivo que os levou a não aprovar o projeto foi o temor de perder os votos da classe do magistério ou se o magistério ainda tem força para impedir uma municipalização indesejada.

Por tudo isso, os municípios titubeiam na hora de decidir pela Municipalização do Ensino, ou seja, pela instalação do Sistema Municipal de Ensino.

Na verdade, há uma incompreensão sobre o significado da municipalização ocorrida nos municípios paulistas por meio do convênio de parceria. Essa realidade é perceptível nas respostas dos entrevistados da pesquisa:

> *Municipalizei por força da Lei e pelas da garantia da própria Constituição. Como professor e advogado sempre defendi a tese da municipalização. É mais fácil ter contato com os executores do município. A comunidade é co-responsável. O professor passa a ser mais cobrado.* (Prefeito do Município de Assis)

unesp

Nesse relato, o prefeito deixa claro que, com a municipalização, acontece a desconcentração e não a descentralização. Evidencia a responsabilidade do sucesso da municipalização pela atuação da comunidade e do professor. No que se refere ao professor, faz lembrar Rui Gomes que, ao apontar dilemas na administração e organização escolar, ressalta que, na última década, o indivíduo regressa à cena das organizações sob o pseudônimo de ator, porém perde sua individualidade, tem seu espaço invadido e sua liberdade prisioneira de novos artefatos organizacionais.

> *Municipalizou-se considerando as pesquisas que demonstraram que os alunos não estavam evoluindo. Não podemos mais fechar os olhos e ficar somente com educação infantil. Isso seria um luxo muito grande. Municipalizou-se para desenvolver mais a cidadania, para perseguir o princípio da igualdade.* (Secretaria Municipal da Educação do Município de Assis)

A secretária justifica a decisão da municipalização pelo mau desempenho dos alunos e exclusividade no atendimento à educação infantil. Justifica, também, pela busca da cidadania e da igualdade.

> *Municipalização é essa descentralização que proporciona os recursos para você mesma gerenciar a educação, e melhor; somos 645 municípios diferentes. Não podemos gerenciar igualmente. Se houver um compromisso responsável pela educação, não haverá o que temer. A proximidade faz a cobrança.* (Diretor de Escola Município Cesário Lange)

Acredito que, entre os motivos colocados pelos entrevistados sobre as causas da municipalização, este foi o mais coerente. Resta avaliar, ao longo do processo, se a descentralização realmente se deu.

Mas a Educação Municipal é fato histórico contemporâneo e só tende a crescer. Até meados da década de 90, o Estado de São Paulo assumia 80% da demanda do Ensino Fundamental, enquanto a rede municipal respondia por apenas 10% e o restante ficava por conta das escolas particulares (*Boletim Informativo* da SEE nº4/96). A partir de 1996, com a adoção do Convênio de Parceria entre o Estado e os Municípios para Desenvolvimento do Ensino Fundamental, a situação mudou, verificando-se um aumento gradual do número de alunos atendidos pelos municípios.

Os três municípios pesquisados contam com Conselho Municipal de Educação que desempenha apenas as funções consultiva e deliberativa. Enquanto esse Conselho não tiver, também, a função normativa, deverá seguir as normas do Conselho Estadual de Educação.

A municipalização de ensino, nesta década, vem possibilitando a organização dos municípios com relação à sua estruturação e à criação dos órgãos colegiados. Além dos Conselhos Municipais de Educação, os municípios contam também com os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo (Conselho do FUNDEF).

Esses Conselhos são fundamentais para a efetivação do gestão democrática. O que nos preocupa é a forma adotada para o recrutamento dos seus membros.

Como se vê, a confusão semântica que envolve as palavras descentralização, centralização, desconcentração, prefeiturização e municipalização permanece.

O prefeito do Município de Assis, ao conceituar municipalização em resposta às três primeiras perguntas elaboradas, assim a define:

> *Hoje, positivo, porque conseguimos reestruturar a Secretaria considerando que a aplicação em educação tornou-se obrigatória em função da emenda 14, a partir da retenção dos 15%. Começamos com os recursos que tínhamos e depois acessamos o Fundo. Não aconteceu abruptamente. Mantivemos o ensino infantil, diminuindo o atendimento (de 3 a 4 anos). Necessitou de convencimento dos pais e da Apeoesp, conscientização, através*

unesp

> *de palestras. Democraticamente o Conselho aprovou. É irreversível. Está no Brasil todo com sucesso. Defendo a municipalização desde que com recursos, não tenho receio do Fundo um dia faltar. Porque é constitucional. É questão de gerenciamento e dá margem a prefeitura de realização. O ganho é grande. Casamos os dois níveis: educação infantil e fundamental. A estrutura permite atender aos dois. Ainda assumimos as creches.* (Prefeito Municipal Assis/1999)

Na definição do prefeito, percebe-se que houve necessidade de diminuir o atendimento na educação infantil. Coloca que houve o convencimento dos pais e da APEOESP, mas não explicita, como se deu esse convencimento. Pode ter havido cooptação, que significa levar o indivíduo a fazer o que o Poder Executivo deseja e pensar que está fazendo o que quer, o que invalidaria a participação como eixo da gestão democrática.

O diretor da Divisão de Ensino Regional, em resposta à pergunta (O que é municipalização), responde:

> *Na visão do que aconteceu e está acontecendo é a parceria para aproveitar a estrutura física e pedagógica já existentes. Nesse sentido o Estado fez a proposta e o repasse, havia interesse de dividir responsabilidades.* (Dirigente Regional de Ensino de Assis /1999)

Tanto o prefeito como o dirigente regional de Ensino apontaram a racionalização como "ganho", citando o aproveitamento da estrutura.

De fato nas escolas menores, quanto ao pessoal de suporte, a mesma equipe responsável pela educação infantil pode responsabilizar-se pelo ensino fundamental.

unesp

Ao criar EMEFEI´s (Escola Municipais de Ensino Fundamental e Educação Infantil), o município juntou a demanda de 4 a 6 anos (pré-escola) à demanda de 7 a 10 anos, adotando a tese sugerida pela secretária Tereza Roserley Neubauer da Silva de que é melhor juntar crianças de 3 a 10 anos (Pré-escola e Ensino Fundamental, de 1ª a 4ª séries) num prédio que as de 7 a 14 anos (só Ensino Fundamental de 1ª a 8ª séries).

Qual seria o fundamento desta afirmação?

A prática no atendimento dessa nova faixa etária no mesmo prédio (EMEFEI) vem apresentando, em algumas escolas do universo da pesquisa, mais entraves do que no atendimento da faixa etária de 7 a 14 anos. A pré-escola exige salas amplas como mobiliários diferenciado – parques, salas de repouso – o que dificulta a utilização das salas em horários diversos pelos alunos do ensino fundamental. Limita-se, assim, o esgotamento das possibilidades de utilização do espaço físico do prédio.

Por outro lado traz a "vantagem" da racionalização, como apontou o prefeito de Assis na entrevista, que permite atender às duas demandas num mesmo prédio utilizando a mesma estrutura quanto aos funcionários do suporte pedagógico e administrativo.

Como se apresentam as questões vistas e analisadas, sempre, por dois ângulos, há prós e contras a serem ponderados quanto à municipalização de ensino.

Capítulo III

Realidade Encontrada nos Municípios

Neste capítulo, trato da evolução da municipalização no Estado de São Paulo e da estrutura existente nos municípios, como foram apresentadas pelos atores envolvidos na pesquisa. Posteriormente, comento a estrutura que considero mais adequada.

1. Evolução da Municipalização no Estado

A amostra representada pelos municípios selecionados atendeu aos critérios estabelecidos: são diferentes quanto ao número de habitantes; todos municipalizaram por meio do Convênio de Parceria com o Estado e os prefeitos apresentaram formação diferenciada entre administrador, professor e advogado.

O Decreto nº 40.673/96 prevê a implantação gradativa do Programa, conforme a adesão dos municípios, para a assunção total ou parcial do Ensino Fundamental da rede pública estadual. Nele é ressaltada, ainda, a necessidade de que sejam observadas, no trabalho de parceria, as peculiaridades locais e regionais e a capacidade técnico-administrativo-financeira[9] de cada município, recomendação essa que não foi totalmente seguida pelos municípios de Jumirim e Cesário Lange. Somente o município de Assis apresentou a estrutura técnico-administrativa adequada para assumir o Ensino Fundamental.

No entanto, na condição financeira, com relação à verba vinculada (a do FUNDEF),[10] os três municípios apresentaram as mesmas condições, já que a transferência

---

[9] Capacidade técnico-administrativo-financeira, entendida como a organização formal representada por programação, pessoal, recursos materiais suficientes.

[10] Ver Lei n 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. O fundo foi implantado a partir de 1 de janeiro de 1998 e retém 15 % da arrecadação dos municípios, provenientes de ICMS, FPM e IPI.

unesp

da verba é realizada com base no número de alunos atendidos (per capita). Já em relação à receita própria, os municípios apresentaram variações na arrecadação e nenhum deles acessou verba do FUNDEF maior que a retida do próprio município.

Pude observar que os municípios de Jumirim e Cesário Lange não organizaram a estrutura técnico-administrativa, não por falta de orçamento, mas pelo desejo de concentrar o poder nas mãos do prefeito e do dirigente municipal da Educação e, assim, manter o ensino descentralizado do Estado, porém centralizado nas mãos do Poder Executivo.

No Estado de São Paulo, em função da assinatura de convênios de parceria entre Estado e município, surgiram, no final do segundo milênio, novos sistemas de ensino vinculados ao Estado e, decorrente disso, novas formas de gestão da educação.

Para tratar da Gestão Municipal da Educação e, conseqüentemente, dos Sistemas e Redes de Ensino, é necessário passar pela análise da descentralização, desconcentração, municipalização, considerando o movimento no País e no Estado de São Paulo, o que farei sem aprofundar-me, já que o objeto da minha pesquisa é a Gestão Pública Municipal da Educação.

Municipalização do ensino é tema já tratado por muitos autores. Há contribuições valiosas[11] que devem ser aproveitadas pelas pessoas que estão atuando, de forma crítica e contemporânea, na gestão municipal.

Enfocarei o processo de municipalização que se deu no Estado de São Paulo, como já citei anteriormente, a partir de 1987, mediante assinatura de convênios entre Estado e municípios para o desenvolvimento do Ensino Fundamental, e que veio ampliar a gestão da educação em nível municipal, como revelam os mapas e os dados estatísticos apresentados a seguir.[12]

Os mapas têm uma função prática, demonstrando o domínio de um espaço. Podem iluminar uma ocorrência em determinado espaço, em períodos diferentes. Se colocados em seqüência, apresentam a evolução ou a diminuição do fato que se deseja apresentar.

---

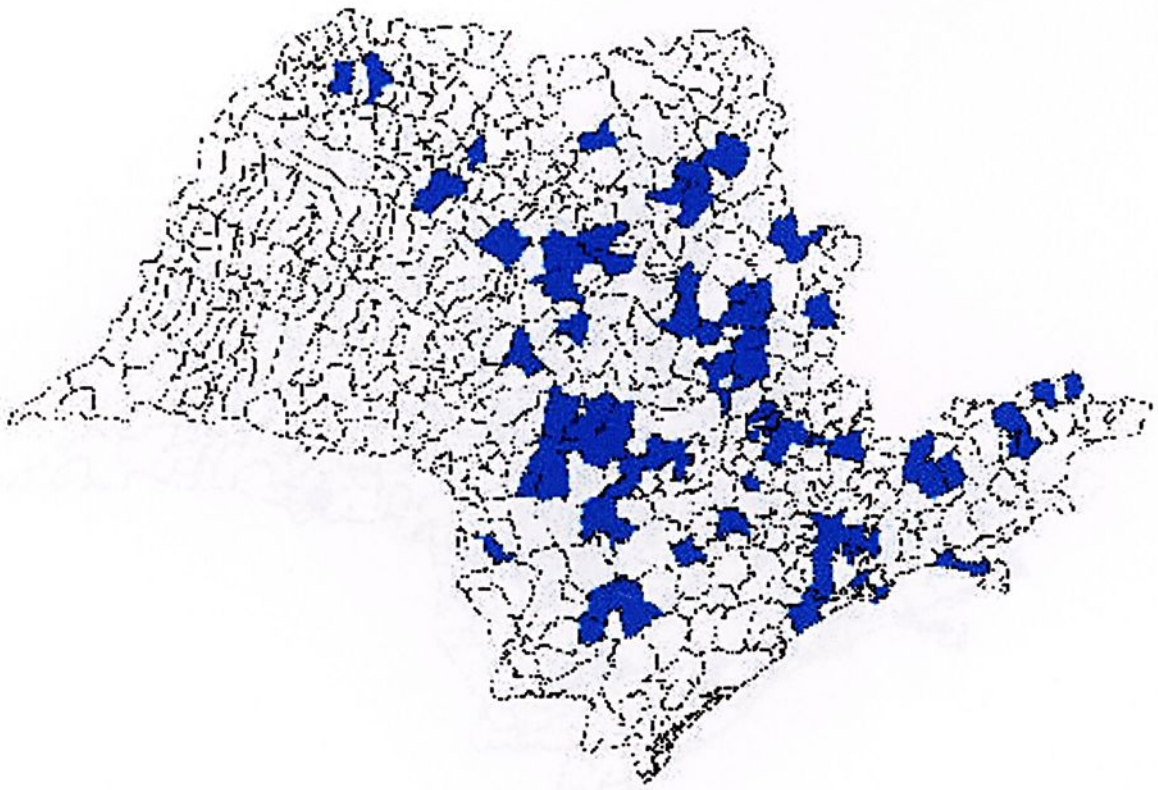
[11] Sobre municipalização ver: Oliveira (1999); Gadotti e Romão, (1993); Guimarães (1995).

[12] Antes de 1996, ano da criação do FUNDEF, a municipalização do Ensino Fundamental já existia em alguns Estados do Brasil, ao passo que, no Estado de São Paulo, a educação infantil era a prioridade da política educacional municipal. Neste Estado, a implementação da municipalização do ensino fundamental é uma decorrência direta da criação do FUNDEF.

unesp

Observando os mapas do Estado de São Paulo referentes à municipalização do ensino, podemos tomar consciência da dimensão que esse processo tomou após 1994.

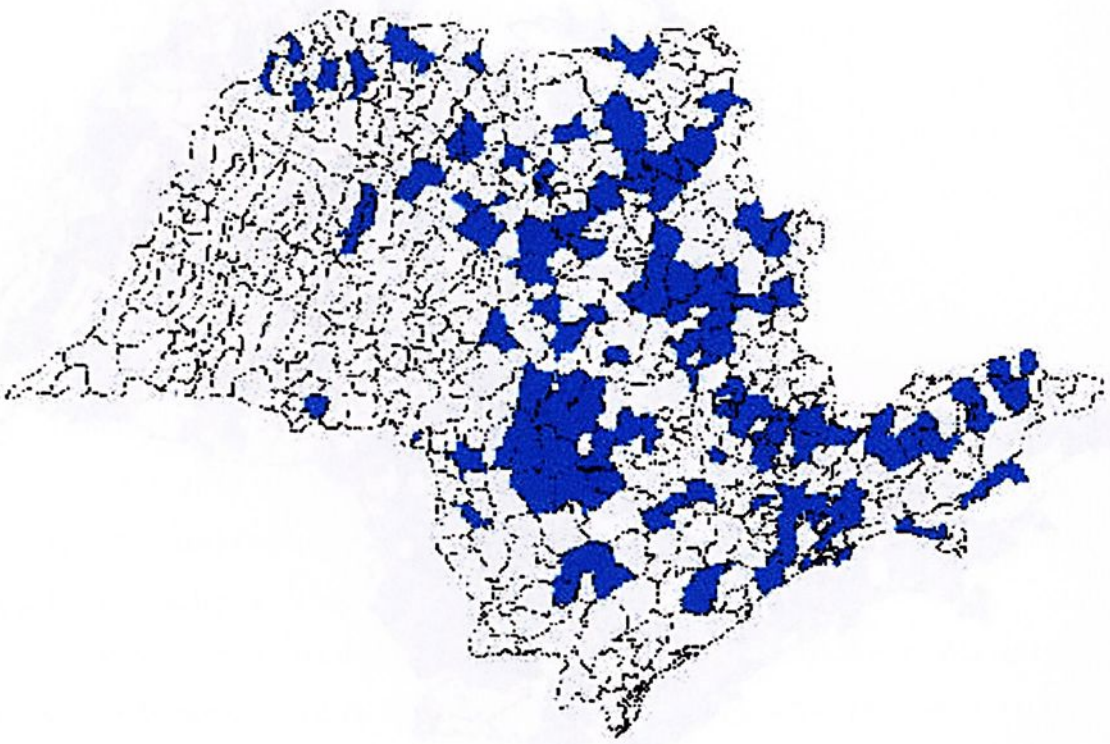
Mapa da Municipalização em 1994



Fonte: http://www.educacao.sp.gov.br/acoes/municipa/94.htm

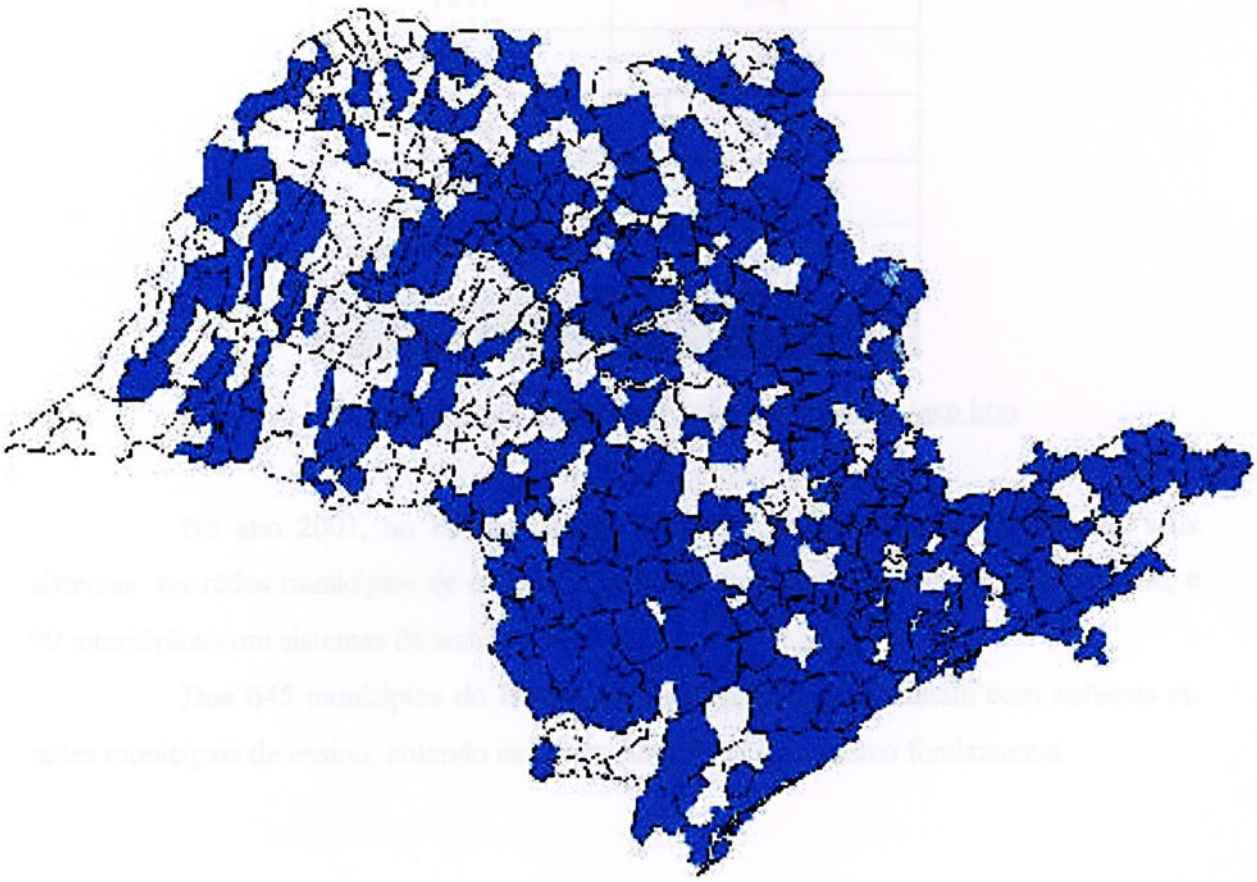
unesp

Mapa da Municipalização em 1996



Fonte: http://www.educacao.sp.gov.br/acoes/municipa/96.htm

Mapa da Municipalização em 1998



Fonte: http://www.educacao.sp.gov.br/acoes/municipa/98.htm

Outros dados estatísticos evidenciam o crescimento das redes municipais de ensino no Estado de São Paulo.

Quadro I

Expansão da Rede Municipal de Ensino Fundamental

Ano	Municípios
1996	43
1997	194
1998	48
1999	116
2000	12
Com Rede Própria	90
Total	503

Fonte: http://www.educacao.sp.gov.br/acoes/municipa/exp.htm

No ano 2001, no Estado de São Paulo há 413 municípios gerenciando seus sistemas ou redes municipais de ensino, a partir da assinatura de convênios de parceria, e 90 municípios com sistemas de ensino próprios.

Dos 645 municípios do Estado de São Paulo, 503 já contam com sistemas ou redes municipais de ensino, atuando na educação infantil e no ensino fundamental.

unesp

Municípios que Assumiram Alunos da Rede do Estado

Quadro II - Evolução das Matrículas

	Ensino Fundamental		
	Estado	Municípios	Total
1995	5.263.112	646.500	5.909.612
1999	4.053.297	1.511.288	5.564.584

Fonte: http://www.educacao.sp.gov.br/acoes/municipa/municipios.htm

Em quatro anos passaram da rede estadual para as redes municipais 864.788 alunos, o que acarretou o aumento do número das escolas municipais e a criação de novos sistemas municipais

Quadro III - Aumento do Número de Escolas

Ano	Escolas		Total
	Estadual	Municipal	
1995	6.753	655	7.408
1999	5.699	3.291	8.990

Fonte: http://www.educacao.sp.gov.br/acoes/municipa/municipios.htm

O número de Escolas Estaduais de Ensino Fundamental baixou, de 1.995 a 1.999, em 1.054 unidades as quais foram assumidas pelas redes municipais e o número de escolas municipais, no mesmo período, aumentou em 2.636 unidades. Portanto, além das 1.054 assumidas da rede estadual os municípios instalaram mais 1.582.

unesp

2. Órgão Municipal da Educação

Ao analisar a estrutura dos órgãos municipais responsáveis pelo ensino, designados como Secretarias, Departamentos ou Setores de Educação, percebi que eles, nem sempre, contam com elementos fundamentais para um sistema de ensino: o fato educacional, a norma jurídica e a estrutura.

O fato educacional compreende a rede escolar, oferecendo um ou mais níveis de ensino. A norma jurídica abrange o conjunto de preceitos constitucionais, leis, decretos, portarias, atos produzidos pelo nível do Poder Público e os respectivos conselhos, quando estes possuem também a função normativa, além da consultiva e da deliberativa. No âmbito do município, consideram-se normas jurídicas: a Lei Orgânica, Leis Ordinárias, Decretos, Atos do secretário municipal de Educação ou correspondente, resoluções do Conselho Municipal de Educação, quando normativo. A estrutura compreende o conjunto de órgãos, articulados hierarquicamente, por subordinação ou vinculação, que integram o organismo municipal de ensino.

Durante a pesquisa, ao analisar os Órgãos Municipais Educacionais instalados, observei que os elementos fundamentais estão incompletos: somente a Rede Escolar existe em sua plenitude, a estrutura ainda é incompleta e as Normas Jurídicas observadas são de origem municipal, estadual e federal. Observei também que os conselhos são apenas deliberativos e consultivos. Tive dúvidas, no início, se os municípios, ao assinarem o Convênio de Parceria com a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo para desenvolver o Ensino Fundamental, instalaram Sistema ou apenas assumiram uma Rede Escolar. Eles contam com uma estrutura que ainda está desarticulada.

Pelo exposto, dos elementos considerados como fundamentais para constituição de um sistema encontrei, já constituído, apenas um deles, a Rede Escolar, variando em número de alunos e níveis de ensino. As normas jurídicas e a estrutura ainda estão sendo constituídas, aos poucos, por ensaios e erros. Por isso, foi mantido o vínculo com as

unesp

Diretorias de Ensino Regionais, antigas Delegacias de Ensino, junto às quais alguns buscam orientações, mas nem sempre as encontram, de acordo com alguns depoimentos colhidos.

Ao ser indagado como estava estruturando o Órgão Municipal de Ensino, houve prefeito que respondeu com dados relativos aos três elementos indistintamente. As respostas revelam preocupações maiores com a rede, depois com as normas legais e pouca preocupação com a estrutura. Mas não estaria a estrutura cuidando das normas e administrando a rede? O essencial, de fato, é a rede, porque só com ela há educação no município, o que não aconteceria caso houvesse somente a estrutura ou a norma jurídica.

Mas é necessário conhecer a natureza do sistema de ensino, definir sua dimensão, considerar o fato educacional e estruturar um Órgão Municipal de Ensino funcional e equilibrado, contando com a participação da comunidade local.

Funcional, quando os setores que o compõem têm funções lógicas: existem porque são necessárias e definidas, não se superpondo umas às outras. Equilibrado, quando as dimensões da organização são proporcionais às coisas a serem administradas e as funções atribuídas a um setor são adequadas à sua posição na hierarquia da organização.

Quando solicitei organogramas do Órgão Municipal da Educação, poucos já os tinham elaborados. Um dos municípios, o de Jumirim, que adota princípios da Qualidade Total, apresentou organograma bem "enxuto" e utilizou muito as palavras racionalização, custo/produto, demonstrando usar uma linguagem influenciada pela lógica do mercado e não pela lógica dos direitos humanos, que é a lógica que deve permear a área da educação.

Esta prefeitura conta, no Órgão Municipal da Educação que atende conjuntamente a Cultura e o Esporte, apenas com o dirigente municipal de Educação, utilizando os profissionais de outros departamentos para operacionalizar as ações da Pasta da Educação. Há muita racionalização. Um município pequeno pode contar com uma estrutura pequena, mas ela deve existir porque os serviços são os mesmos, apenas em menor proporção.

Percebem-se dois tipos de atividades na estrutura administrativa de um órgão municipal: atividades-fim,[13] que realizam um produto final (o ensino); atividades-meio,[14] que criam condições ideais para o desenvolvimento das atividades-fim.

---

[13] Atividades-fim: o ensino aprendizagem.

[14] Atividades-meio: serviços burocráticos, de pessoal, de abastecimento, de manutenção e conservação, de alimentação escolar, de transporte escolar.

unesp

O nome do Órgão Municipal de Ensino varia muito nas situações encontradas nos municípios pesquisados. Um deles, o município de Jumirim, instalou o órgão da educação considerando três áreas, Educação, Cultura e Esporte, sob o nome de Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes (DEMECE).

Esse município apresenta o Departamento com apenas um Diretor administrando as três áreas (educação, cultura e esportes), com assessoria terceirizada alguns dias por mês. A Educação tem uma rede de escolas a administrar e a Cultura e o Esporte quase sempre administram somente projetos e ações.

Nesse caso, o dirigente municipal prioriza as ações referentes à Educação; a Cultura e o Esporte ficam em segundo plano. Tem-se um organograma de "faz de conta" que menciona as três áreas, mas na verdade atende somente uma, a da Educação, deixando as outras relegadas.

Para driblar essa situação, o dirigente colocou os projetos e as atividades desenvolvidas no Esporte e na Cultura a serviço da Educação. Todos os alunos têm acesso aos cursos instalados na área da Cultura: dança, teatro e música. É como se existissem setores na própria educação e não uma outra divisão no mesmo nível da Educação, como se apresenta no organograma. Mas essas atividades, em muitos momentos, tomam muito tempo do dirigente municipal de Educação, tempo esse que deveria ser utilizado em ações macro da gestão municipal da educação.

O município de Cesário Lange apresentou um organograma não-oficial em que aparecem um diretor na linha de chefia (secretária) e algumas funções abaixo, que repassam as linhas gerais da administração para os executores. É uma tentativa de estrutura funcional que, porém, se mistura muito com a estrutura linear.

A dirigente conta com dois profissionais com formação superior, com os quais despacha diariamente os serviços referentes à área da Educação. Estes, por sua vez, repassam para as Instituições vinculadas todos os serviços. Muitas vezes, a secretária contacta diretamente os diretores de Escola, o que provoca conflitos na rotina. A central de alimentação, que é vinculada à Secretaria da Educação Municipal, é coordenada diretamente pela dirigente.

O município de Assis apresentou a estrutura funcional mais completa. Conta com Secretaria devidamente organizada em prédio próprio, com todos os setores instalados no mesmo local. Apresenta departamentos, divisões, setores e seções.

unesp

Após analisar os organogramas dos municípios pesquisados, procurei levantar o ato legal que regulamenta a estrutura administrativa do Órgão Municipal de Educação e verificar os cargos com suas respectivas descrições.

Quanto a esse aspecto, conclui-se que a estrutura da prefeitura como um todo contém a regulamentação do Órgão da Educação, que é representado por lei aprovada pela Câmara Municipal. No entanto, o Poder Executivo pode regulamentar a lei que dispõe sobre a estrutura administrativa do Órgão Municipal responsável pelo ensino, mediante decreto. No decreto, o Executivo pode fazer o detalhamento necessário das atividades do Órgão Municipal responsável pelo ensino, já que a lei que estrutura a Prefeitura como um todo trata das partes de forma geral e ampla.

A descrição dos cargos existentes no OME não se encontra à disposição e, quase sempre, os funcionários não sabem das atribuições específicas de cada cargo.

Ora há poucos funcionários para os serviços existentes, ora funcionários executando serviços conforme aparecem, sem priorizar os da sua competência. Isso vem demonstrar que há cargos em demasia, criados sem analisar a demanda dos serviços, e falta de administração eficiente.

A Constituição de 1988 deixa claro no seu artigo 11 – *"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino"*.

Não há como atender a esse preceito legal sem instalar no município o Órgão Municipal que cuide da Educação.

Waldir Amaral Bedê (apud Gadotti e Romão, 1993: 37), ex-Presidente da Undime na gestão 87/89, ao tratar da missão do município após a Constituição de 1988, lembra:

> *Agora, a missão do município, na área do Ensino Fundamental, é bem mais ampla: compete-lhe planejar, organizar e gerir um sistema de ensino! E isso implica na criação ou reorganização de uma estrutura administrativa e gerencial e na produção de normas jurídicas, de âmbito local, para atuar sobre sua rede de ensino, a qual, ao que tudo indica, estará em permanente e acelerado ritmo de expansão de demanda.*

unesp

3. Como definir a estrutura educacional mais adequada?

Observa-se que, para cumprir as finalidades específicas e buscar atingir os objetivos propostos, bem como efetivar as competências que lhes são próprias, o Órgão Municipal de Educação (OME) tem de estruturar-se de modo a montar, com clareza, sua disposição interna em unidades interdependentes, a posição que os funcionários irão ocupar, bem como identificar as relações interpessoais existentes.

Nesse particular, não são as formas tradicionais de organização burocráticas que aparecem.

Segundo Faustini, (in Menezes e outros, 1998:138):

> *Em uma burocracia, a autoridade é exercida por meio de um sistema de regulamentos e métodos, através da posição oficial que os indivíduos ocupam dentro dessa organização. Tais posições são arranjadas em um escalonamento de importância ou hierarquia, em que cada grau sucessivo abarca a autoridade daqueles que estão imediatamente abaixo, isto é, há os que ocupam postos superiores e há os que ocupam postos inferiores ou subordinados. Dentro dessa hierarquia formal existe uma estrutura de autoridade ou de comando denominada cadeia de autoridade ou de comando. As atividades aí desenvolvidas obedecem à regras abstratas e claramente definidas. Para cada contingência teoricamente possível existem normas e regulamentos que, além de dar estabilidade à organização, determinam sua maior ou menor flexibilidade de ação.*

Nos municípios, percebe-se uma burocracia que, ao fugir de rotinas e entraves

unesp

para não ser a burocracia que significa administração ineficiente, cria novas formas de organização para desenvolver atividades.

Como já vimos anteriormente, o município pode organizar seu próprio sistema de ensino integrado às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados. Para tanto, devem organizar-se.

Faustini, ao tratar do assunto, lembra que:

> *A filosofia da administração da educação no Brasil transformou-se bastante, em diversos aspectos, desde a última legislação referente à educação. Mas, o que mais chama a atenção são os princípios da gestão democrática subjacentes a todas as atribuições dos diferentes órgãos e níveis hierárquicos da organização. No nível da escola, ênfase é dada à palavra participação tanto de profissionais da educação, como das comunidades locais e da escola na gestão da unidade escolar. No nível da União, dos Estados e dos municípios vemos a incumbência comum de "autorizar, (...), credenciar, supervisionar (...) seus sistemas de ensino". Não mais inspecionar, fiscalizar, impor regulamentos, numa relação de superior-subordinador, mas supervisionar, assessorar tecnicamente, acompanhar o crescimento profissional dos participantes das atividades desenvolvidas, numa relação de colaboração, ajuda técnica e cooperação.* (Faustini, in Menezes e outros, 1998:151)

Para manter-se a sustentação da organização do órgão municipal da educação, alguns aspectos são fundamentais, como pude verificar após analisar planos e projetos dos órgãos municipais durante a pesquisa e ao observar a relações entre os atores. Destaco entre eles:

1. **o propósito,** que é expresso nas finalidades e objetivos, ambos de caráter não transitório e que preexistem à definição da estrutura orgânica; são aspectos reiterados pela legislação federal e estadual.
2. **a comunicação,** que garante às pessoas envolvidas o acesso às informações necessárias para o alcance dos objetivos. Este aspecto, se descuidado,

unesp

inviabiliza a integração entre as unidades de ensino. A falta de comunicação eficiente foi um entrave apontado por todos os entrevistados.

3. **a motivação,** que leva as pessoas a se esforçarem para conseguir os resultados esperados. A municipalização, a principio, motiva as pessoas para a mudança.
4. **a coordenação das atividades,** que indica se as ações estão ou não ligadas entre si.
5. **autoridade e liderança** que, se existirem conjuntamente no chefe do OME, favorecerão o desejo e o esforço de colaboração por parte dos subordinados para alcançarem os objetivos propostos.

Observa-se que a administração da educação municipal é sempre realizada por um órgão criado especificamente para esse fim, nas prefeituras municipais. Esse órgão recebe denominações variadas, como já foi tratado anteriormente, de acordo com a amplitude do município. Assis contava com Secretaria de Educação já instalada; Cesário Lange criou Secretaria de Educação e Jumirim, Departamento de Educação Cultura e Esportes.

Nos órgãos que deixam de contar com a estrutura necessária, as ações ficam concentradas em um número mínimo de funcionários. Sendo impossível desempenhar as ações necessárias, o Dirigente Municipal de Educação, denominação comumente dada a quem dirige o OME, busca serviços de assessorias por meio do processo de terceirização ou ocupa funcionários de outros setores.

Esse órgão municipal da educação, qualquer que seja o nome que venha a receber na estrutura global da prefeitura municipal, é um setor do poder público municipal integrante da administração direta, que responde pela função-fim da educação e, como tal, tem de contar com funcionários da área comprometidos com os mesmos objetivos.

Nessa macroestrutura, cabe-lhe desempenhar o papel de gestor das atividades educacionais de responsabilidade do município.

Nessas condições, deve ter uma visão clara de suas finalidades, objetivos e competências, a respeito das quais apresento alguns exemplos retirados das estruturas encontradas, que não esgotam, de modo nenhum, o repertório.

No plano da prefeitura de Jumirim observei como finalidades: a) fazer cumprir os princípios e bases da educação nacional, consubstanciados na legislação em vigor, no que compete ao município e b) tornar realizável a proposta político-pedagógica do respectivo

unesp

município. Como objetivos: a) colocar à disposição da comunidade instituições de educação infantil para a clientela de 0 a 6 anos, em creches e pré-escolas; b) proporcionar à comunidade rede de ensino fundamental gratuita e de qualidade que, integrada às demais redes escolares existentes, garanta o atendimento da demanda, no âmbito do Município; c) criar condições de atendimento aos portadores de deficiências, quer na rede municipal, quer por outras formas acordadas pelo regime de colaboração com outras esferas administrativas, inclusive aproveitando centros regionais especializados; d) desenvolver programas de assistência ao educando; e) organizar programas que atendam à criança e ao adolescente; f) instalar programa de educação de jovens e adultos (EJA); g) criar programa de transporte escolar para atender alunos da zona rural; h) criar mecanismos de participação popular por meio de órgãos planejados. Como competências: a) organizar e manter o sistema municipal de ensino, com a colaboração do Estado e da União; b) administrar a rede municipal de ensino; c) colaborar com o Poder Público Estadual no recenseamento da clientela escolarizável para o ensino fundamental, fazendo a chamada escolar; d) implantar e implementar o plano municipal de educação, com base no projeto político pedagógico do município e nas diretrizes gerais da educação brasileira; e) implantar e implementar quadros de pessoal para o próprio OME e para as escolas e instituições da rede municipal de ensino; f) negociar com o Estado as formas de atendimentos à demanda; g) programar e executar a aplicação de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção do ensino; h) acompanhar, junto com o Conselho Municipal de Acompanhamento e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, a aplicação da verba proveniente do FUNDEF; i) assistir as instituições escolares na concretização de uma educação de qualidade; j) acompanhar, controlar e avaliar a manutenção e o desenvolvimento do ensino municipal; k) implantar no município o programa de participação popular nas decisões da área da educação.

O profissional que dirige o OME recebe denominações variadas de um local para outro. Em Jumirim, diretora de Educação Cultura e Esportes; em Cesário Lange e Assis, secretário municipal de Educação. Independentemente da nomenclatura recebida, cabe a ele desenvolver a política educacional adotada pelo prefeito da gestão.

A nomeação do profissional para esse cargo é sempre realizada com base em critérios políticos. Em Cesário Lange além do critério político houve o objetivo de ocupar um professor cedido pelo Estado.

Pude verificar que a definição da política educacional adotada pelo prefeito de

unesp

uma gestão nem sempre é clara (refiro-me aos três municípios da pesquisa), o que dificulta a adoção de uma filosofia de educação que pense o homem como sujeito de sua aprendizagem. Quando isso acontece, há propostas de programas educacionais que foram prometidos por ocasião de campanha e não constituem prioridades no atendimento às necessidades dos munícipes. Nesses casos, o dirigente municipal de Educação, pelo compromisso político assumido, procura atender a esses programas e não aos reais objetivos e finalidades do OME. Talvez tais fatos aconteçam porque certos prefeitos e dirigentes municipais de Educação não têm conhecimentos sobre gestão pública.

Propósitos não bem clarificados e falta de comunicação e de motivação para o trabalho interferem, negativamente, no desempenho do OME.

Existência de atividades desordenadas e sem ligação entre si, pessoas dispersas atuando em diferentes direções, ausência de cooperação, autoritarismo em lugar de autoridade e liderança inadequada fazem do OME um setor enfraquecido na estrutura da prefeitura, sem condições de levá-lo a cumprir suas obrigações constitucionais.

Se observar os aspectos fundamentais para a sustentação do Órgão Municipal da Educação, a exemplo dos já referidos, o setor de educação poderá estruturar-se de diferentes modos. A forma mais adequada será aquela que leva em conta o tamanho da rede municipal que o órgão oferece, e a quantidade e a competência dos funcionários com que efetivamente conta para as atividades de coordenação e de execução. É de considerar-se, também, que a estrutura adotada deverá responder às exigências apresentadas pelo ambiente externo e, ainda, permitir o cumprimento, pelo município, do dever constitucional.

A estrutura, portanto, diz respeito ao modo como as pessoas se agrupam, a fim de realizarem as atividades propostas e alcançarem os objetivos pretendidos.

A representação dessa estrutura, ocorre mediante a elaboração de gráficos, de organogramas.

De acordo com a literatura sobre o assunto, há vários tipos de organograma:

a) **A Estrutura Linear** que apresenta apenas um nível de execução ligado diretamente ao chefe. Este é o "faz tudo": planeja, decide, participa da execução, acompanha, controla, avalia o processo e o resultado. As ordens são transmitidas diretamente do chefe para os executores. As vantagens desse tipo de estrutura decorrem dela ser bem simples, podendo servir ao OME de uma prefeitura recém-instalada; de não ter divisão de autoridade e responsabilidade; de ser adequada às situações em que há escassez de funcionários qualificados para assumirem chefias intermediárias e de apresentar baixos

unesp

custos de administração, tanto de pessoal como de recursos.

Nesse tipo de estrutura há, também, desvantagens. Podem-se relacionar as seguintes: os executores estão todos no mesmo nível; o chefe tem pouco tempo para criar, planejar, inovar, pois está sempre envolvido com a execução; é difícil recrutar, selecionar e treinar pessoal, pois todos fazem tudo; o êxito da organização fica muito dependente do chefe e de sua competência.

Essa estrutura foi encontrada no município de Jumirim, o qual, em decorrência da falta de funcionários, foi obrigado a contratar assessor de fora, que não se enquadrava na estrutura nem como chefe nem como executor.

Mas esta é uma tendência dos novos tempos. Os funcionários da execução, nesse município, aceitaram bem a assessoria contratada, que consistia na colaboração de profissional especializado durante dois dias por mês.

O município aplicou, na contratação de assessoria, a economia realizada com a não-contratação de funcionários para o departamento.

b) **A Estrutura Funcional** divide a organização em funções essenciais bem distintas entre si, as quais ficam ligadas às equipes de execução, enfatiza a especialização e cria comandos para cada função.

Cada uma dessas funções interfere em todas as equipes de execução, em razão do seu campo específico. O chefe trabalha com os responsáveis pelas funções e estes com os executores.

Entre as vantagens desse tipo de estrutura, destacou-se as seguintes: cria grandes comandos na organização, correspondendo às funções consideradas essenciais; desconcentra o poder e faz com que o chefe divida a autoridade com os comandos intermediários; delegando competências; oportuniza a especialização de chefias intermediárias; aumenta as oportunidades de controle direto.

Esse tipo de estrutura apresenta, também, desvantagens: gera multiplicidade de ordens e de níveis de execução; possibilita o surgimento da indisciplina, pelo excesso de ordens dos diferentes comandos; dificulta a visão do todo por parte dos comandos especializados; a cooperação entre chefias intermediárias precisa ser objeto de atenção especial, uma vez que a especialização exigida de cada uma pode dificultar relações de interdependência entre as funções.

O município de Cesário Lange tentou implantar esse tipo de estrutura com

unesp

falhas. Designou profissionais de outras áreas para as funções de assessoria, os quais mantinham contatos com profissionais da educação.

c) **A Estrutura Departamental** reúne as atividades em grupos, para fins administrativos, tendo à frente de cada agrupamento um chefe de alto nível que fica diretamente subordinado ao chefe do OME. Por sua vez, essa primeira divisão pode fragmentar-se em outras que serão dirigidas por chefes de segundo escalão, subordinados ao chefe do primeiro escalão e assim sucessivamente.

São as vantagens desse tipo de estrutura: utiliza, amplamente, qualificações especializadas; delimita responsabilidades de operação; define, com clareza, o campo de controle; facilita a supervisão; assegura a coordenação; unifica os esforços; facilita a participação; descentraliza a autoridade e desconcentra o poder; exige delegação do poder aos chefes intermediários; facilita o processo de recrutamento, seleção e aprimoramento de pessoal.

Entre as desvantagens, observam-se as seguintes: coloca na organização vários níveis de chefias intermediárias; dificulta, especialmente nos níveis mais baixos da estrutura, a visão global da organização; pode exigir um trabalho específico com as chefias, em todos os segmentos, para garantir relações de interdependência entre os membros; fragmenta a organização; pode aumentar despesas de administração.

Foi a estrutura encontrada no município de Assis, considerado município de grande porte, com o OME denominado Secretaria Municipal de Educação e dois Departamentos, um pedagógico e um administrativo.

Essa estrutura apresentou-se, na pesquisa realizada, como a mais eficiente. Credito essa eficiência aos departamentos existentes, que contavam com equipe especializada nas áreas.

Há outros tipos de estrutura que poderão ser utilizados pelos Órgãos Municipais de Educação, mas os encontrados durante a pesquisa foram os citados.

4. Compensação: da escassez para o excesso

Em decorrência da municipalização do ensino, nascem as primeiras escolas municipais, que foram denominadas Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF), quando atendem ao Ensino Fundamental, e Escola Municipal de Ensino Fundamental e Educação Infantil (EMEFEI), quando atendem o Ensino Fundamental e a Educação Infantil.

Nessas escolas municipais, houve uma euforia exagerada em alguns aspectos, principalmente em dois deles.

4.1. Utilização de materiais e equipamentos

Nas escolas municipais, tanto EMEF como EMEFEI, houve uma solicitação muito grande, por parte dos professores, de material didático-pedagógico, como uma compensação pela carência já vivenciada nas escolas estaduais. Em algumas das escolas visitadas durante a pesquisa, está-se dando uma utilização indiscriminada desses materiais.

Constatei que há material didático-pedagógico, em grande quantidade, à disposição do professor, e também material escolar a ser oferecido a todos os alunos.

É comum encontrar coleções didáticas adquiridas para utilização dos professores, sem a preocupação de verificar se estão de acordo com a proposta pedagógica da Unidade. Um dos municípios, por ocasião da pesquisa, já estava programando a utilização de apostila para todos os alunos, sem considerar a sua realidade. Os professores podem contar com vários tipos de materiais para confecção de trabalhos, globos, mapas, acervo de livros, fantoche, etc.

Essas escolas estão realmente mais bem equipadas que as escolas estaduais. No entanto, o uso desses materiais não está sendo devidamente administrado. É evidente a necessidade de adotar uma utilização mais racional desses recursos, com vistas à realização dos objetivos. Entende-se por "utilização racional dos recursos" empregá-los de acordo com a razão, ou seja, de acordo com o fim visado e de forma econômica. Entre os materiais e recursos disponíveis, é necessário que os professores selecionem aqueles que mais se prestam às atividades a serem desenvolvidas em classe, sem perder de vista o objetivo a ser alcançado.

Contar com materiais e equipamentos para desenvolver o processo ensino-aprendizagem sempre foi expectativa dos professores e o seu atendimento foi muito bem

unesp

recebido. O que está havendo, em muitos momentos, é a falta de critério para sua aquisição e utilização.

Acredito que alguns dos motivos que levam a essa situação são: a presença de vendedores na escola, realizando demonstração e estimulando compras mal planejadas; a cobrança constante da aplicação da verba do FUNDEF, o que estimula o consumismo; a vontade de manter um sistema diferenciado leva os profissionais da educação a preocupar-se muito com os aspectos materiais.

De fato, é importante contar com materiais didáticos e recursos audio-visuais, mas estes devem ser utilizados pelo professor para enriquecer a sua atuação e não para substituí-lo.

4.2. Capacitação Profissional

A nova LDB prevê o aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para este fim (inciso II do artigo 67). É a repetição, com outra redação, do contido no artigo 38 da Lei 5.692/71, que também tratava da obrigação dos sistemas de ensino de aperfeiçoarem continuamente seus professores e especialistas.

Hoje, nos municípios que aderiram à municipalização com objetivos de promover a melhoria da qualidade de ensino, esse preceito legal tem condições mais favoráveis para ser cumprido.

É preciso lembrar que o Estado de São Paulo nunca deixou de promover o aperfeiçoamento do pessoal do magistério. Manteve, e ainda mantém, dois grandes órgãos para coordenar esse trabalho: a Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP) e a Fundação de Desenvolvimento Educacional (FDE), ambas localizadas na cidade de São Paulo. Esses dois órgãos contam com programas especiais de capacitação.

Na segunda metade da década de 80 e no início da década de 90, esses órgãos foram muito atuantes. Nesse período, atuei como supervisora de Ensino, na Rede Estadual, e pude comparecer inúmeras vezes aos encontros e reuniões promovidas por eles, desenvolvendo cursos de orientação sobre as reformas implantadas na década, com ênfase

na implantação do Ciclo Básico[15] e estudos para viabilizá-lo. Houve um aprofundamento nas informações sobre o construtivismo, psicogênese da alfabetização e no tratamento didático-pedagógico das disciplinas do currículo. Contactamos vários autores de obras que fundamentaram as propostas educacionais da época. O número de participantes foi sempre muito grande e o cronograma de cursos extenso.

Creio, porém, que a forma centralizada de realização constituiu-se no principal dificultador para a eficiência e eficácia do programa de capacitação do Estado, porque, de um lado, os profissionais que se locomoviam das cidades do interior para a capital nunca contavam com situações adequadas de acomodação e alimentação. As diárias oferecidas eram mínimas, cobrindo apenas os gastos com passagem em ônibus comuns e alimentação simples como, por exemplo, lanches em lugar das refeições regulares. Esse fato levava o participante a realizar viagem de véspera, chegando direto para as reuniões, com retorno no mesmo dia.

De outro lado, as informações recebidas nunca eram repassadas integralmente para os demais funcionários, às vezes por falta de espaço agendado para multiplicação, às vezes por falta de vontade do próprio representante, que não se dispunha a reproduzir, em nível local, as informações recebidas em nível central e, quando o fazia, o conteúdo passava pelo crivo da sua representação sobre o assunto. Com isso, o grande investimento na área não trouxe o retorno esperado. Na maioria das vezes, as informações e os materiais oferecidos não chegavam aos professores para fortalecer sua lida na sala de aula.

Hoje, na Rede Municipal está-se dando o inverso. A maior parte das atividades de capacitação está ocorrendo em nível local. Profissionais das universidades e de empresas especializadas comparecem aos municípios e trabalham com todos os profissionais da educação ao mesmo tempo, nos momentos de capacitação, desenvolvendo os cursos e oficinas solicitados pela prefeitura, mediante o órgão responsável pela educação.

O aperfeiçoamento é uma das formas de valorização do magistério contida em todos os Planos de Carreira do Magistério dos Municípios da pesquisa. Esse novo ordenamento legal vem viabilizar a instalação de programas municipais de aperfeiçoamento que, se planejados com fundamento em política educacional que considere o homem o sujeito de todas as ações e em filosofia que busque formar sujeitos críticos, atuantes e

[15] Ciclo Básico- Continuum de dois anos correspondentes a 1ª e 2ª séries do Ensino Fundamental, em que o aluno não seria avaliado com vistas à promoção, no final do primeiro ano, mas sim no final do segundo para ser promovido para a terceira série.

unesp

participativos, trarão a grande chance de promover realmente a melhoria da qualidade de ensino. É principalmente do programa de capacitação idealizado para cada município que dependerá o sucesso dos novos sistemas ou redes de ensino, que se instalaram em diversas cidades do Estado de São Paulo.

No entanto, nesse primeiro momento, está havendo nos municípios muita euforia por cursos, seminários e oficinas. Em parte, essa busca vem em conseqüência dos novos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, dos Referenciais Nacionais para Educação Infantil e das novas tecnologias.

Mas, muitas vezes, um evento de capacitação é utilizado para alcançar outros objetivos, além daqueles que visam promover a melhoria do desempenho profissional dos integrantes do quadro do magistério, com vistas à melhoria da qualidade do ensino.

Em decorrência desses programas de capacitação por município, vem surgindo um novo nicho no mercado de trabalho: a consultoria e a assessoria em assuntos educacionais. São empresas compostas por profissionais liberais que apresentam equipes multidisciplinares com especialistas nas diversas áreas que compõem o currículo escolar. Esses profissionais prestam serviços com honorários calculados por hora de atuação no município. No mercado, já existem empresas com produtos para atender não só o setor da educação, mas todos os outros setores de uma prefeitura.

X 1.3021

O trabalho com as empresas e a adoção do processo de terceirização é uma alternativa para agilizar os trabalhos da administração pública, em todas as áreas, mas, se utilizado indiscriminadamente, sem respeitar o trabalho do grupo e a área da educação, a proposta pedagógica em andamento poderá trazer efeitos negativos e dificultar o alcance dos objetivos.

O consultor e/ou assessor é sempre um elemento de fora que pode agregar valor ao trabalho desenvolvido em uma prefeitura, mas desde que reforce o trabalho integrado do grupo interno e se coloque à disposição para aprimorar as ações.

O trabalho de assessoria representa uma ameaça para o trabalho dos funcionários públicos que, em parte, estão sendo substituídos por mão-de-obra passageira.

Já para a prefeitura é uma forma de economizar com os encargos acarretados pelo quadro efetivo e uma oportunidade de contar com a mão-de-obra atualizada e variada, facilitando o desenvolvimento de projetos especiais pelo poder público.

Os prefeitos adeptos dessa prática avaliam as estratégias como forma de otimizar e modernizar os serviços.

unesp

Essa utilização de empresas de consultoria e assessoria pelo Poder Público Municipal é conseqüência das novas relações entre empregador e empregado, que vêm surgindo nesse final de século e milênio.

Entrevistei o prefeito de um município que não fez parte do grupo de municípios selecionados para a pesquisa, por ser um defensor da prática da terceirização para o desenvolvimento da gestão político-administrativa municipal.

Esse prefeito adotou um processo misto: conta com um grupo de funcionários e secretários municipais por setor, mas contrata empresas que oferecem funcionários para a realização de parte das atividades.

5. Prioridade na administração de pessoal

Com base nas entrevistas e observações realizadas, concluí que os novos sistemas de ensino instalados por força da municipalização vêm encontrando maiores dificuldades na administração do pessoal envolvido, ou seja, mais na coordenação do esforço humano coletivo do que na administração dos recursos materiais e conceptuais.

Com referência à educação, verifica-se que a racionalização do trabalho engloba dois tipos de relação: relação homem/natureza e relação homem/homem. O trabalho tem um caráter social e por isso traz a preocupação com a aceitação de seu produto. O esforço humano despendido no processo do trabalho também precisa ser administrado. Assim sendo, quando se fala em utilização racional de recursos, deve ser incluído, além dos elementos materiais e conceptuais, o emprego econômico, com a devida adequação aos fins, de todo o esforço humano despendido no processo.

A respeito da utilização racional do esforço humano, assim se expressa Paro (1991:23):

> *À utilização racional desse esforço humano coletivo, chamo de coordenação do esforço humano coletivo ou simplesmente "coordenação".*

unesp

> *Também aqui o termo tem significado especial, diverso daquele encontrado na literatura sobre administração. Utilizo a palavra "coordenação" muito precisamente para indicar o campo de interesse teórico-prático da administração que diz respeito ao emprego racional do esforço humano coletivo. Enquanto a "racionalização do trabalho" se refere às relações homem/natureza, no processo administrativo, a coordenação tem a ver, no interior desse processo, com as relações dos homens entre si.*

O mesmo autor, ao discutir os campos da administração, assinala: *Administração pode ser vista, assim, tanto na teoria como na prática, como dois campos que se interpenetram: "a racionalização do trabalho" e a "coordenação"* (Paro, 1991:24).

Assim sendo, creio que, quanto à racionalização do trabalho, nada impede a utilização dos princípios previstos nos programas de qualidade total, quando aplicados às atividades-meio, que se constituem em suporte para o desenvolvimento das atividades-fins, levando em conta, respectivamente, os elementos materiais e conceptuais.

Quanto à Coordenação, o que se deve levar em conta é o esforço humano coletivo. No entanto, segundo as observações de Paro, na busca dos objetivos, esses dois aspectos não podem ser separados porque os elementos materiais e conceptuais só cumprirão suas funções no processo, se estiverem associados ao esforço humano coletivo; da mesma forma, o esforço coletivo humano necessita dos elementos materiais e conceptuais para ser aplicado racionalmente.

Numa escola, fica clara a existência desses dois campos. No entanto, o diretor de Escola, no cumprimento de suas atribuições, quase sempre prioriza a administração dos recursos materiais, dedicando grande percentual de sua jornada à execução dos serviços burocráticos. Esse campo, também, precisa ser administrado, pois dá suporte para o desenvolvimento da "proposta pedagógica da escola", mas não pode ser em detrimento da coordenação do esforço coletivo realizado.

Para que o aspecto da coordenação do esforço humano não fique prejudicado, as escolas contam sempre com o coordenador pedagógico. No entanto, a existência desse profissional na escola não exime o diretor de considerar esse aspecto.

Uma escola, para funcionar, requer um grupo de profissionais trabalhando "juntos". Mais que qualquer outra organização, a escola, pelo caráter solidário, tem de juntar os esforços de todos os trabalhadores. E essa tarefa não é fácil; nem sempre aquele

unesp

que tem competência para vencer os problemas da administração, quanto à racionalização dos recursos, tem competência para vencer os problemas da administração relacionados a coordenar o esforço humano coletivo despendido no trabalho de uma escola.

Julgo importante, para o êxito de uma administração escolar, o trabalho com a metodologia de solução de problemas. O diretor de Escola precisa reconhecer que tem problemas e discuti-los com os funcionários de forma reflexiva, na busca de soluções satisfatórias.

Os problemas existem para serem resolvidos e não só comentados em momentos de "lamentações". A própria prática de discutir o problema já é o início da solução. Não estou falando de qualquer problema, mas de problemas com valor funcional. É necessário levantar todos os dados para se ter uma idéia bastante exata do problema, levantar também possíveis alternativas de solução e proceder à sua avaliação crítica.

Verifica-se que uma propriedade da relação dos homens entre si é que essa relação, para ser verdadeiramente humana, verdadeiramente destacada da necessidade natural, precisa ser de cooperação e não de dominação. Uma administração criadora vale-se das conquistas anteriores para criar novas formas de atingir os objetivos.

Observa-se que o homem se defronta sempre com novos problemas e coloca novas metas a serem atingidas; daí a necessidade de a administração criadora ser pensada em termos de relevância, propondo soluções e descobrindo alternativas que correspondam às reais necessidades humanas.

Considerando as contribuições de Paro, verifica-se que é importante separar os elementos materiais e conceptuais, de um lado, e o esforço coletivo, de outro. Eles são dependentes, mas cada um tem suas especificidades.

Nas prefeituras visitadas, denominam-se os recursos naturais como recursos materiais e o esforço humano coletivo, como recursos humanos. Colocam-se os funcionários em nível de recursos e de não-sujeitos. Essa concepção dificulta as relações entre os que coordenam ou dirigem as escolas e os demais funcionários.

Paro explica recursos humanos como recursos que são inerentes ao homem, portanto como sinônimo de recursos do homem. O homem não pode ser visto como recurso, nem meio, porque é essencialmente fim, sujeito e não objeto no processo:

unesp

... ao relacionar-se com a natureza, o homem o faz como ser diferenciado dela, que domina modificando-a em seu benefício. (Paro, 1991:25)

É a partir desse domínio sobre a natureza que o homem se faz humano. Reconhecer essa evidência nos leva a reconhecer que a relação entre os homens não é de dominação, porque eles são seres semelhantes, não têm relação de dominação de um sobre o outro. Se isso acontecer, o dominador será reduzido à condição meramente natural, degradado à condição de coisa, ao natural, ao não-humano.

A relação do homem com o homem é baseada na cooperação e não na dominação. No processo de administração nos municípios, muitas vezes, não há compreensão quanto à necessidade dessa relação entre as pessoas que desempenham as diversas funções dentro do Quadro dos Funcionários; pelo contrário, para ocupar postos de chefia ou de gestor, são indicadas pessoas tidas como "fortes", entendidas como pessoas que dominam e sabem impor-se. Daí vêm os conflitos.

Nos municípios visitados, os maiores problemas visualizados na administração concentram-se na coordenação do esforço humano coletivo e não na utilização dos recursos materiais e conceptuais; no entanto, todos dedicam mais tempo e energia à administração dos recursos.

6. Momento atual: suas influências na educação

Os novos métodos de organização de gestão introduzidos nas empresas, alterando profundamente as antigas rotinas de produção nessas últimas décadas, tendem a adentrar às instituições públicas em todos os setores e, conseqüentemente, também na área da educação. A explicação é de que as atividades vêm exigindo um trabalhador mais qualificado, polivalente, crítico, criativo, informado.

Ao contrário desse novo perfil esperado, foi criada uma imagem caricaturizada do funcionário público: ineficiente, que não gosta de atender, que não trabalha para atingir

metas, que não cumpre horários, que não se informa. É o resultado do receituário neoliberal que desclassifica o que é público em benefício do que é privado, transferido para os funcionários públicos.

Em decorrência disso, vêm surgindo novos regimes de contratação de funcionários para realizar os serviços nas administrações públicas:

> *O contrato de trabalho em tempo integral e por tempo indeterminado vem se reduzindo cada vez mais em favor do uso do trabalho em tempo parcial temporário ou subcontratado.* (Lesbaupin, 2000: 16)

Os trabalhadores flexíveis vêm aumentando e os permanentes diminuindo, como conseqüência das mudanças atuais e da necessidade de especialidades diferenciadas de mão-de-obra. Com isso, os ajustes são facilitados: é a terceirização invadindo as instituições públicas.

Hoje a tendência é "enxugar" os quadros de funcionários. As empresas privadas competitivas procuram reduzir seus custos enxugando seus quadros. É a reestruturação produtiva sobre o trabalho. Isso está chegando às prefeituras municipais e aos órgãos municipais de educação.

Os discursos neoliberais clamam o combate ao déficit público, a busca da estabilidade; proclamam a falência dos Estados nacionais para determinar suas políticas, já que a economia está globalizada.

A exemplo disso, temos discurso da secretária da Educação do Estado de São Paulo, professora Tereza Roseley Neubauer da Silva, que sempre menciona as dificuldades que o Estado encontra para administrar a Educação no Estado de São Paulo e apresenta o gigantismo na rede, em número de funcionários e de alunos, como principais causas.

Alguns dos entrevistados têm a mesma opinião dessa Secretária. Consideram como principal motivo da municipalização do ensino o gigantismo da Rede Estadual.

Entre os fatores da nova ordem e relação no trabalho, está colocado, além do neoliberalismo e globalização da economia, o desenvolvimento tecnológico.

As políticas internacionais e as nacionais são excludentes. Temáticas da exclusão social e da marginalidade estão-se tornando obrigatórias nos debates da sociedade

contemporânea e a exclusão social é um mal do final de século presente nos municípios, desafiando as competências dos governadores, em todos os níveis.

Espera-se que, no novo milênio, os governos municipais tracem políticas que revertam a exclusão social por meio da democratização do poder decisório.

Em conseqüência desses discursos neoliberais, há prefeituras que estão introduzindo em seus programas de capacitação os conceitos de Qualidade Total. É o caso da prefeitura de Jumirim da pesquisa que desenvolve o programa "5 sensos",[16] nas escolas do município.

7. Posição do Órgão Municipal da Educação em Relação às Escolas

A estruturação do OME não estará completa se não for pensado e posto em ação um processo de desconcentração de poder e de descentralização administrativa em direção à rede municipal de ensino.

É preciso ver a escola como um ente vivo e dinâmico no contexto da educação municipal, em que as coisas devem acontecer e onde efetivamente acontecem.

Estabelecidas as normas sistêmicas definidas pelo Conselho Municipal de Educação, bem como as diretrizes gerais consensuadas pela equipe do OME, cabe à escola, em seu nível de ação, dimensionar a educação que vai oferecer, ajustando às suas possibilidades as grandes linhas emanadas dos órgãos competentes, para assisti-la em suas necessidades. Entre elas, estarão o corpo de suporte pedagógico e o corpo de apoio administrativo do OME. Isto significa por exemplo:

- definir seu próprio currículo, a partir de linhas gerais concluídas pela equipe do OME;

- estudar com o OME a aplicação dos recursos disponíveis, no atendimento às necessidades da própria rede e, num processo de co-gestão, administrá-las;

---

[16] 5 sensos: trata-se dos sensos de utilização, ordenação, limpeza, saúde e auto-estima, utilizados em programas de Qualidade Total. Ver livro de Silva, 5S: *o ambiente da qualidade*, 1994.

unesp

- participar dos estudos para elaboração do plano municipal de educação;
- poder interferir nos processos avaliatórios do rendimento escolar, do desempenho da rede do OME e do próprio Conselho Municipal de Educação;
- tornar-se habilitada para assinar documentos relativos ao controle da vida escolar, tais como históricos escolares, transferências e outros;
- administrar cotas de recursos financeiros repassadas pelo OME para atendimento de suas necessidades de manutenção e conservação de prédios e equipamentos, bem como para aquisição de material de consumo.

A organização do setor Educação completar-se-á, assim, pela implementação dos processos de desconcentração de poder e descentralização administrativa na escola pública municipal, referência básica para que sejam alcançados os objetivos do processo educativo.

unesp

Capítulo IV

Plano de Carreira: revelação da política educacional local

Neste capítulo, procuro analisar o Plano de Carreira do Magistério, por considerá-lo documento revelador da política educacional adotada para o magistério e, portanto, imprescindível de ser mencionado ao tratar de gestão municipal da Educação. A elaboração desse documento, nos municípios que realizaram o convênio de parceria, tem sido motivo de discussões polêmicas entre a administração municipal e o pessoal do magistério.

1. Forças impulsionadoras

As mudanças econômicas, ocorridas nas últimas décadas, mobilizaram a realização de eventos internacionais para discutir os caminhos da Educação.

Um exemplo desses eventos é a "Conferência Mundial de Educação para Todos", realizada em março de 1990 na Tailândia, convocada pela UNESCO, UNICEF e Banco Mundial, na qual o Brasil também esteve presente. As metas gerais definidas foram:

- universalizar a educação básica;
- atender às necessidades básicas de aprendizagem;
- ampliar oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos.

Lembro, também, que nove países (Indonésia, China, Bangladesch, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia) assinaram a declaração de Nova Delhi, em

16/12/93, reiterando o compromisso de trabalhar as metas definidas pela Conferência Mundial. Os movimentos priorizaram a educação básica. O centro de educação, na década de 90, é, portanto, garantir que a expansão de oportunidades educativas seja acompanhada de expansão dos conhecimentos para atender-se aos estágios de desenvolvimento atual do processo educativo.

Essa é uma preocupação das agências financiadoras do ensino.

Machado (1998:105), utilizando as idéias de Bracho (1992) ao tratar desse assunto, pondera:

> *As justificativas econômicas continuam no centro das preocupações das agências financiadoras, pois a manutenção da prioridade na educação primária tem por objetivo o aumento de produtividade e flexibilidade da força de trabalho, mediante a garantia de aprendizagem básicas representadas pelo manejo de linguagem e matemática e desenvolvimento de habilidades para resolução de problemas. O enfoque economicista permanece, pois considera-se que os benefícios econômicos da educação decorrem de seu potencial em contribuir para o desenvolvimento racional e aparecem mediados pelo que a educação "faz", pela transmissão de conhecimentos e habilidades.*

A criação de novos materiais, a informatização e a adoção de novas tecnologias mobilizaram uma mudança no processo produtivo, exigindo maior qualificação e elevada capacidade de abstração dos trabalhadores.

O discurso de "valorização humana", tão pregado, hoje, no regime capitalista, aproxima-se ao dos socialistas, mas, na prática, o que se verifica é a prioridade do lucro e não das pessoas. Esse discurso permeia, hoje, a área da educação, como demonstra a presença, nas reformas educacionais, de várias palavras próprias do meio econômico (cliente, produto, qualidade total). É necessário, pois, estar atento para não confundir as ações destinadas a promover o ser humano para o exercício da cidadania, com ações que

unesp

usam o ser humano para alcançar metas que visam produtos que oferecem lucros, sem se importar com o que acontece com ele.

O discurso da competência não pode ser utilizado sob a lógica do mercado. O capital, sabemos todos, rapidamente ajusta suas diretrizes às novas demandas. A alternativa para o capital, nesta fase atual de internacionalização mais avançada ou globalizada do capitalismo, foi a implantação das teses liberais nos chamados países periféricos. Segundo tais postulados, a educação básica brasileira deve ser de melhor qualidade para o capital. A crise educacional, em nosso país, foi invadida por esse tipo de preocupação, logo transformada em diretrizes nacionais.

Percebe-se que a adição de uma aparente nova postura face ao trabalho, à educação básica e à qualificação, longe de ser uma opção, foi imposição em decorrência da crise capitalista (principalmente de 70 em diante). A "nova" ideologia desenvolvimentalista parte do pressuposto de que produzir com melhor qualidade significa produzir com mais produtividade (e portanto: menos desperdício, menos retrabalho). O discurso (neo) conservador desideologiza a noção de qualidade, ou seja, a reduz ao aperfeiçoamento de métodos de gerenciamento da qualidade, já que o que interessa é a satisfação do "cliente". Ele exalta a necessidade de nova qualificação da força de trabalho para o capital. A promessa é a de que ao "cliente" (cidadão substituído pelo consumidor) seja levada a condição da qualidade de ensino dentro da escola. Esse discurso chega na área da educação, impulsionando trabalho com enfoque na produção ligada à competência dos seus profissionais.

A União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), desde sua instalação em 1986, vem participando de congressos estaduais e federais, com ascensão crescente, e tem levado o clamor dos educadores municipais sobre os problemas que a educação enfrenta, em nível municipal, para alcançar as metas definidas para a educação, nesta última década.

O dispositivo constitucional contido no art. 206, inciso V da Constituição Federal, estabelece, entre outros princípios, a valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial. O entendimento é o de que a Constituição remete a questão do piso à lei própria, no caso à LDB, Lei nº 9394/96, de 20 dezembro de 1996. Esta, por sua, vez, ao abordar o assunto no artigo 67, atribui a competência, nesta tarefa, aos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais, tornando-os responsáveis pela valorização dos profissionais do magistério,

unesp

assegurando-lhes, entre outras medidas, piso salarial profissional evidenciado nos Estatutos e nos Planos de Carreira do Magistério Público.

A Emenda Constitucional nº 14/96, promulgada em 12/09/96 pelo Congresso Nacional, cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o qual, além de priorizar a verba vinculada, determina onde gastar a verba da educação, ou seja, a verba já vinculada passa a ser direcionada. Mas essa emenda não veio por acaso. Houve muita luta por parte das classes do magistério para que a verba da educação fosse consumida com a educação. A emenda ressalta também a valorização do magistério.

A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, também dispõe que os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem elaborar novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério Público, de acordo com diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação. Esse plano é idealizado para constituir-se em instrumento que vai garantir o progresso individual e profissional do professor e constrangir a situação de estagnação, sem estímulo para o exercício das atividades do magistério.

Sabe-se que o ensino de qualidade pressupõe um quadro de profissionais pedagogicamente capacitados e socialmente reconhecidos.

Ao tratar da importância dos profissionais do ensino, Meneses (1998:293) lembra:

> *O pressuposto da importância dos profissionais da educação na construção da democracia obriga a um reconhecimento social da função, o qual, entretanto, não é meramente moral; passa pela garantia de um plano de carreira, ingresso por concurso público de provas e títulos e pela valorização salarial com piso, ou seja, assegurando-se remuneração inicial mínima condigna.*

Para assegurar os municípios brasileiros na tarefa de construção de nova carreira no magistério público municipal, o Ministério da Educação, por meio do Projeto Nordeste/Fundescola, passou a desenvolver um trabalho que se constitui de publicações sobre o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público.

Os Municípios que já contavam com Estatutos e Planos de Carreira elaborados podem, com base na nova legislação educacional, aperfeiçoá-los.

Nas entrevistas realizadas com o pessoal da educação, nos municípios, observa-se que foram colocados à disposição das administrações municipais vários materiais, tais como trabalhos elaborados por consultores do Projeto Nordeste/Fundescola e cadernos Gestão Undime 97/98 para fundamentar os Planos de Carreira do Magistério, em construção. Houve, portanto, orientações teóricas e reuniões em nível de Secretaria do Estado da Educação de São Paulo, com o objetivo de facilitar a elaboração dos mesmos. Nota-se, também, que o pessoal responsável por essa tarefa "em nível de município" nem sempre é experiente para interpretar preceitos legais. O Dirigente Municipal de Educação é um pedagogo que não tem conhecimentos específicos para elaboração de leis e para isso busca auxílio na administração municipal. Por outro lado, os advogados que ocupam cargos em comissão, na área jurídica das prefeituras, quase sempre desconhecem o funcionamento das Organizações Educacionais e as especificidades da educação.

Observa-se que, de um modo geral, os municípios tentam elaborar seus Planos de Carreira embasados no modelo do Estado de São Paulo e de outros municípios ou recorrem a assessorias técnicas, na área, por meio da contratação de serviços terceirizados.

No caso das cópias e adequações, muitos desrespeitam a autonomia do município, no atendimento às diferenças e às peculiaridades locais e regionais. Quando ocorre a contratação de assessoria e esta não envolve os interessados em momentos de discussão, a carreira proposta não atende às expectativas dos professores.

Há que ressaltar também que, para o Dirigente Municipal de Educação a quem coube elaborar ou reelaborar os Planos de Carreira, foi difícil colocar em prática todos os preceitos legais, mesmo recebendo orientações teóricas e escritas, principalmente considerando a pressão que recebeu para a confecção desses planos, por ocasião da realização dos convênios de parceira entre a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo e as prefeituras, para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

Muitos planos foram elaborados apressadamente dentro de gabinetes, visando somente cumprir as exigências dos convênios, não aproveitando a oportunidade para

unesp

idealizar uma nova carreira e criar condições para promover a melhoria da qualidade de ensino.

Na pesquisa, analisei Planos de Carreira, nos quais pude observar, entre outras coisas, o descumprimento do artigo 67 da nova LDB, em alguns dos seus incisos.

A nova LDB prevê a criação de um piso salarial profissional e propõe outras medidas que devem ser introduzidas para valorização dos profissionais da educação .

A Constituição de 88, no artigo 67, determina:

> *Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:*
>
> *I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;*
>
> *II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para este fim;*
>
> *III – piso salarial profissional;*
>
> *IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;*
>
> *V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;*
>
> *VI – condições adequadas de trabalho.*
>
> *Parágrafo Único – A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.*

Dos incisos do artigo em referência, apenas o I vem sendo atendido integralmente nos Planos de Carreira que estão em vigência. O inciso V é mencionado, mas não é disciplinado. O inciso III é observado, mas de modo muito variável; entre os Planos de Carreira analisados, o município de Jumirim prevê R$ 547,55 (quinhentos e quarenta e sete reais e cinqüenta e cinco centavos) para o professor com formação em nível médio, e

para professor com graduação, R$ 662,51 (seiscentos e sessenta e dois reais e cinqüenta e um centavos), ambos para o nível de admissão (nível I).

A progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação de desempenho (item IV do art. 67) vem quebrar a antiga discriminação entre professor "primário" e professor "secundário", hoje PEB I e PEB II, respectivamente, ao incentivar a elevação cultural e técnica e o desempenho sem outra distinção que não seja a formação e o mérito pessoal.

O Plano de Carreira, na Lei nº 9.424, de 24/12/96, é objeto de referência no artigo 10 inciso II.

"Art. 10 – os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

....

"II – Apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério de acordo com as diretrizes emanadas pelo Conselho Municipal de Educação".

Com relação a essa diretriz, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação analisou a matéria em seu Parecer nº 10/97 e fixou as diretrizes para os novos Plano de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios pela Resolução CNE/CEB Nº 3/97. Por essa norma entende-se que integram a carreira do magistério os profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades. Essa Resolução constituiu-se em um suporte facilitador para elaboração dos Planos de Carreira nos Municípios

2 Aperfeiçoamento: do sonho à realidade mal aproveitada

Hoje é comum os prefeitos anunciarem, em seus discursos, que priorizam a educação e, conseqüentemente, a capacitação do pessoal do magistério, como meio de promover a melhoria da qualidade do ensino.

No entanto, nos Planos de Carreira essas prioridades nem sempre ficam evidenciadas.

unesp

Com relação ao aperfeiçoamento profissional, verifica-se que não há planejamento de ações para o previsto nos incisos II e V do artigo 67 da Constituição; o que há, dentro da jornada do professor, é o percentual de 20 a 25% da carga horária prevista com alunos reservado para horário de trabalho pedagógico (HTP). Na prática, porém, muitas vezes essas horas são mal aproveitadas, constituindo-se em momentos de "passar recados, planejar festinhas". Não há objetivos claros, não há reflexão sobre a educação, por isso cada professor se dedica a uma tarefa particular que nem sempre está relacionada à proposta pedagógica da escola.

O pessoal de suporte pedagógico reclama que, muitas vezes, os professores são desinteressados, não se dedicam à leitura e à discussão de textos. Os professores, por sua vez, não julgam válidas as horas que ali permanecem, alegando que poderiam executar suas ações em casa de forma mais produtiva.

Por outro lado, nem sempre a escola consegue marcar um horário comum para os professores, considerando que grande parte deles trabalha em outros locais. Assim, o coordenador pedagógico e ou diretor de Escola têm dificuldades para desenvolver um plano de capacitação em nível de Unidade. Mesmo que as reuniões sejam marcadas por período, ainda não se consegue reunir a maioria dos professores e daí vem a pouca aceitação desses momentos.

Os licenciamentos periódicos remunerados, previstos para o professor participar dos cursos, são muito difíceis de serem concretizados, ora por falta de planejamento, ora por falta de substitutos para os titulares.

Entre os municípios que integram a pesquisa, o menor (município de Jumirim), que municipalizou o ensino fundamental de 1ª a 8ª séries, solicitou-me, durante a pesquisa, a indicação de pessoal habilitado para docência em substituição e para atuar em postos de trabalho de suporte pedagógico. Concluí que a lei coloca direitos, mas não garante as condições que devem ser viabilizadas em nível local. Quando não encontram as pessoas para exercer cargos de suporte pedagógico, os municípios utilizam a alternativa da contratação de empresas de assessorias na área, mediante processo de terceirização.

Causou-me estranheza o descaso para com a Hora de Trabalho Pedagógico (HTP), oportunidade tão defendida pelos professores ao longo de décadas. Era comum encontrar esta reivindicação: "Queremos horário para estudo e preparação de nossas aulas dentro da nossa jornada". A chance de contar, semanalmente, com percentual de 20 % a 25% (vinte e cinco por cento) das horas de jornada de trabalho destinadas aos estudos foi

unesp

uma grande conquista que a nova legislação trouxe; contudo, os professores não encontram horário conveniente para esgotá-las.

As dificuldades apontadas são sempre as mesmas: professores que trabalham em outras unidades públicas ou particulares, falta de espaço para reunir, falta de horário comum para reunião, falta de coordenação das reuniões, outras ações que surgem no decorrer do processo e que são solicitadas pela direção da escola (são as atividades não planejadas e que, no meio do processo, têm de ser executadas). Se a direção da escola for intransigente quanto ao estabelecimento de horário comum, determinando que todos devem comparecer em horário estabelecido, corre o risco de perder bons professores; se não exigir, não consegue passar as orientações gerais para todos ao mesmo tempo, o que facilitaria a integração entre professores e entre os conteúdos que fazem parte do plano curricular da escola, atendendo ao real objetivo do HTP.

Julgo essenciais esses momentos proporcionados pela jornada do professor que hoje prevê, também, horário de trabalho pedagógico para repensar a prática, para implementar os planos, para integrar as disciplinas, enfim, para avaliar o desenvolvimento da proposta pedagógica. Se não houver, nos Estatutos e nos Planos de Carreira, dados que normatizem essa prática, possivelmente ocorrerão falhas na sua implementação.

Sobre o aperfeiçoamento referido nos incisos II e V, conclui-se que:

a) a carreira adotada para os profissionais da Educação ainda não permite a dedicação exclusiva a uma única escola, pois grande parte dos docentes atua em mais de uma escola para manter um orçamento que possibilite uma vida digna; portanto, a grande conquista não está viabilizando-se na prática;

b) nos planos analisados, falta a normatização de como serão utilizadas as horas de trabalho pedagógico (HTP[17]) na unidade e as horas livres (realizadas em local de livre escolha do docente); daí decorre também a desqualificação do momento.

Por força da nova LDB, todos os Planos de Carreira apresentam, nas tabelas de vencimentos, a progressão funcional via acadêmica (por titulação) e via não acadêmica (por avaliação de desempenho). Portanto, neles, a capacitação é incentivada e valorizada.

[17] O HTP (Hora de Trabalho Pedagógico) é parte integrante da jornada do professor, dividida em duas partes: uma delas cumprida na Unidade Escolar, outra cumprida em local de livre escolha

unesp

3 Piso Salarial

Quanto aos incisos III e IV do artigo 67 da Constituição de 88, referentes ao piso salarial e à progressão funcional, pude observar que quase todos os planos analisados, com relação ao PEB I (Professor de Educação Básica I), consideram, para efeitos da progressão, no que se refere ao grau de formação, somente a habilitação em nível de ensino médio e a graduação, sendo poucos os que incluem os níveis relativos à pós-graduação (mestrado e doutorado).

Quando indagados por mim sobre o motivo de não observarem esses dois níveis, os dirigentes respondiam categoricamente que quem chegasse a concluí-los jamais ficaria no magistério, atuando no Ensino Fundamental. É o reconhecimento, na prática, de que a remuneração oferecida para os professores do Ensino Fundamental não atende às expectativas dos mesmos. Isso confirma que a busca de maior formação sempre foi realizada com objetivos de buscar outros campos de atuação e não para melhorar a qualidade da atuação no ensino fundamental.

No entanto, entre os planos analisados há alguns que já revertem essa situação e prevêem progressão via acadêmica, considerando até mestrado e doutorado, dentro da mesma classe.

Para o Professor de Educação Básica II (PEB II) que atua nas classes da 5ª à 8ª séries de Ensino Fundamental e Ensino Médio, o piso inicial é quase sempre superior ao piso do professor que atua no Ensino Fundamental, nas classes da 1ª à 4ª séries, mesmo quando este conta com formação superior na área de Pedagogia.

Há planos que, à semelhança do plano de carreira do Estado de São Paulo, utilizam a progressão via acadêmica (formação) e a progressão via não acadêmica (avaliação do desempenho).

Alguns adotam a formação para promover quanto à faixa (1, 2, 3, 4 .....) e a avaliação de desempenho para promover quanto ao nível (A, B, C, D, E, F....).

Nos planos analisados, o interstício de um nível para outro varia de 2 a 5 anos, ocasião em que o pessoal do magistério é avaliado no seu desempenho.

A carreira do magistério é definida no Estatuto e Plano de Carreira. Esses documentos podem ser elaborados em conjunto ou separadamente.

unesp

O Estatuto trata da relação que se dá entre a organização e o funcionário; Plano de Carreira trata da progressão funcional na carreira do funcionário do magistério.

A sistemática de elaboração dos dois documentos em uma única peça favorece a compreensão e a aplicação dos preceitos legais nela contidos.

Dos três municípios pesquisados, Jumirim e Cesário Lange apresentam seus Planos de Carreira elaborados em conjunto com o Estatuto do Magistério; o município de Assis ainda não conta com Plano de Carreira, mas tem apenas o Estatuto do Magistério e uma minuta do plano que está sendo elaborado por uma empresa de assessoria contratada para esse fim, localizada em outro Estado.

Segundo a opinião de um dos entrevistados, "nem sempre a titulação é refletida no melhor desempenho do aluno, então eu me pergunto se tais políticas de valorizar o grau de formação com maiores salários são justificáveis ou se seriam mais eficientes se temperadas com outros critérios" (prefeito município de Jumirim).

Nota-se que, realmente, o aumento de professores licenciados e pós-graduados nas redes de ensino não se tem refletido significativamente no aumento do desempenho dos alunos. Daí conclui-se que não basta buscar novos cursos, é necessário, antes, adotar postura que permita atuar de acordo com uma pedagogia histórico-crítica.

Quanto à remuneração, poucos municípios, três entre seis analisados, observaram a orientação da resolução CNE/CEB nº3/97, que fixa Diretrizes para os novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério, quando prevê em seu artigo 7º: "A remuneração dos docentes do ensino fundamental deverá ser definida em uma escala cujo ponto médio terá como referência custo médio aluno-ano de cada sistema estadual ou municipal".

Muitos interpretaram que o piso inicial seria igual ao custo aluno-ano R$ 600,00 (seiscentos reais) em média, referente ao início da implantação do FUNDEF e R$ 960,00 (novecentos e sessenta reais), no final do ano 2000 no Estado de São Paulo, e não na escala em média.

> *A remuneração média mensal do docente seria equivalente ao custo médio aluno ano para uma função de 20 horas de aula e cinco horas de atividades para uma relação média de 25 alunos por professores no sistemas de ensino (inciso III, do artigo 7º, da Res. 3/97).*

unesp

Nos Planos analisados nas classes de docentes, a remuneração do PEBI com graduação varia de R$ 526,50 (quinhentos e vinte e seis reais e cinqüenta centavos) a R$ 662,51 (seiscentos e sessenta e dois reais e cinqüenta e um centavos) e dificilmente respeita-se a média de alunos proposta.

A remuneração dos professores de educação infantil, considerando a diferença da carga horária em alguns planos, é menor com relação ao valor hora, o que contraria também as orientações da Resolução 3/97 (inciso V do artigo 7º).

Todos os Planos de carreira conservam os benefícios que a Resolução 3/97 (inciso I, do artigo 6º) exclui:

> *1 – Não serão incluídos benefícios que implicam afastamento da escola tais como: faltas abonadas, justificadas ou licenças não prevista na Constituição Federal.(Inciso I, art. 6º, Res. 3/97)*

Acredito que esses afastamentos não são excluídos porque é muito difícil tirar o que já foi conquistado e porque os prefeitos não querem perder prestígio político.

Quanto à jornada, a maioria segue as jornadas já adotadas tradicionalmente pelo Estado: inicial, completa e integral, com jornadas de 20 (16 + 4); 24 (20 + 4) e 30 (25 + 5). O que deixam de cumprir é o percentual destinado ao horário de trabalho pedagógico (HTP), de 20 a 25% do total da jornada, que é previsto na Resolução 3/99, (inciso IV, do artigo 6º). Não deixam claro, também, como essas horas vão ser realizadas.

Quanto às condições de trabalho prevista no inciso VI do artigo citado, ninguém supervisiona seu cumprimento. As condições dos prédios escolares e do mobiliário são variadas, indo de regular a excelente. Nesse aspecto, estão verificando-se grandes mudanças. Nas escolas municipais, a manutenção é mais rápida, a decoração mais

unesp

caprichada e isso, embora não seja o mais importante, está contando muito para a comunidade, que passa a colaborar com a escola.

Dos planos analisados, apenas um apresentou o piso de Professor de Educação Básica I (PEB I), com licenciatura plena em Pedagogia e nas disciplinas que compõem o currículo, com remuneração igual à do PEB II, mantendo-os na mesma faixa.

A progressão funcional é apresentada em tabelas que refletem o aumento da remuneração ao longo da carreira.

Na construção dessas tabelas, encontrei modelos variados. A título de maior compreensão da progressão funcional, coloco as tabelas referentes aos municípios Jumirim e Cesário Lange, já que o município de Assis, o maior da territorialização (87.144 habitantes), ainda não conta com plano de carreira do magistério e, conseqüentemente, não conta também com tabela própria para o magistério. Até a presente data, ele segue a mesma tabela adotada para os demais funcionários da Prefeitura .

4 Tabelas Comentadas

4.1 Tabela do Município de Jumirim

Tabela I – 30 horas - Classe Docente – PEB I e PEB II - Ensino Fundamental

Faixa/ Nível	I	II	III	IV	V
1	547,55	574,92	602,29	629,66	657,03
2	662,51	695,63	728,75	761,87	794,99

Tabela II – 25 horas – Classe Docente - Professor de Educação Infantil

Faixa/ Nível	I	II	III	IV	V
1	456, 25	479,06	501, 87	524, 68	547,49

Tabela III – 24 horas - Classe Docente – PEB I - Educação de Jovens e Adultos

Faixa/ Nível	I	II	III	IV	V
1	438,00	459,90	481,80	503,70	525,60

Tabela IV – 30 horas – Classe Docente – Professor Auxiliar

Faixa/ Nível	I	II	III	IV	V
1	438,04	459,94	481,84	503,74	525,64

Tabela I – 40 horas – Classe de Suporte Pedagógico

Faixa/ Nível		Jornada	Valor
Vice-Diretoria e Coord. Pedag.	1	40 Hs.	882,00
Diretor	2	40 Hs.	970,20
Supervisor de Ensino	3	40 Hs.	1.067,22

Análise da tabela do Município de Jumirim

1. Pelo estudo das tabelas pode-se observar que a classe de docentes é formada pelos cargos: PEB I, com campo de atuação no Ensino Fundamental de 1ª a 4ª séries e no Programa de Educação de Jovens e Adultos; PEB II, com campo de atuação no Ensino Fundamental de 1ª a 8ª séries, de acordo com a grade curricular; Professor de Educação Infantil com campo de atuação somente na pré-escola porque a educação ainda não instalou creche; Professor Auxiliar para atuar, como substituto, até 15 dias e auxiliar os demais professores e o pessoal do Suporte Pedagógico nas atividades da proposta de ensino.
2. O município apresenta tabelas diferenciadas: tabela I para o PEB I e para o PEB II, com diferenças nas faixas para admissão; tabela II para professor de Educação Infantil, um cargo diferenciado que prevê concurso próprio para ingresso; tabela III para o PEB I, que atua na Educação de Jovens e Adultos – trata-se do mesmo cargo PEB I que aparece na tabela I, a diferença está na jornada; tabela IV para o Professor Auxiliar, cargo diferenciado, com concurso próprio para o seu preenchimento. Tem jornada de 30 horas, o titular não tem classe atribuída e a remuneração é 10% inferior à do PEB I.
3. Adota progressão funcional apenas com relação à avaliação de desempenho constituída com níveis de I a V. A progressão funcional com base na titulação é prejudicada. Para o PEB I considerou somente duas faixas (1, para formação em nível médio e 2, para formação em de graduação); para o PEB II, somente uma faixa (2, para graduação mínima exigida); para o Professor Auxiliar somente uma faixa (1, para formação em nível médio). Portanto é uma tabela que não atende o item VI do artigo 67 da LDB que prevê progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, além da avaliação do desempenho.

unesp

4. Quanto à avaliação do desempenho, prevê avaliação de 5 em 5 anos, com possibilidade de aumento de 5% no salário, em caso de avaliação positiva. Essa avaliação será realizada por comissão de gestão de avaliação composta por integrantes da carreira. A designação dessa comissão é prevista no Plano de Carreira, mas ainda não ocorreu.
5. A tabela, quanto aos níveis, é incompleta; deveria prever do item I ao item VII para contemplar aqueles que fossem avaliados positivamente em todos os momentos previstos para avaliação (5 em 5 anos). O professor do sexo feminino poderá alcançar o nível VI (aposentaria aos 25 anos de serviços); o professor do sexo masculino poderá alcançar o nível VII (aposentadoria aos 30 anos de serviços).
6. Os cargos da Classe de Suporte Pedagógico são em comissão, portanto, não contam com progressão nem pela via da formação (mudança de faixa), nem pela avaliação de desempenho (mudança de nível).
7. Pela posição dos professores, acredito que, em breve, o município terá dificuldades de dispor de profissionais de suporte pedagógico, pois prevê a mesma remuneração paga aos docentes para os cargos de vice-diretor e coordenador pedagógico. A diferença é relativa à diferença da jornada (docente 30, suporte pedagógico 40).
8. Para o diretor e supervisor de Ensino prevê um pequeno percentual de aumento salarial em relação aos cargos de vice-diretor e coordenador pedagógico.
9. A administração, na pessoa do prefeito, vê essa tabela do pessoal de suporte pedagógico como forma da valorização da docência:

> *... todo cálculo para estabelecer o piso do pessoal de suporte pedagógico parte do valor hora do PEB I e conforme a hierarquia distribui-se um percentual. O importante é o professor. (Prefeito Município de Jumirim)*

Acredito que todos são importantes e que, com essa atitude, dificilmente esse município vai poder formar a classe de suporte pedagógico dotada da competência necessária ao desempenho do papel de cada cargo que a compõe.

O plano prevê cargos específicos para os diversos níveis da classe de docentes (Professor de Educação Básica I, Professor de Educação Infantil, Professor Auxiliar); portanto, o campo de atuação é específico e requer concursos específicos. Esse é um fator que complica a gestão da classe dos docentes. A expectativa dos professores é ter campo de atuação comum e mudar de um cargo para outro, já que a formação exigida é a mesma.

4.2 Tabelas do Município de Cesário Lange

Tabela de Vencimentos da Classe de Docentes – Cargos Efetivos

PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	NÍVEL						
	Jornada	Faixa	A	B	C	D	E
PEB I, com Ensino Médio	30 ou 25	1	3,19	3,35	3,52	3,70	3,89
PEB I, com graduação	30 ou 25	2	3,51	3,69	3,87	4,06	4,20
PEB I, com especialização	30 ou 25	3	3,69	3,86	4,05	4,25	4,46
PEB I, com mestrado	30 ou 25	4	3,87	4,06	4,26	4,47	4,69
PEB I, com doutorado	30 ou 25	5	4,26	4,47	4,69	4,92	5,17
PEB II com graduação	30	1	3,51	3,69	3,87	4,06	4,26
PEB II com especialização	30	2	3,69	3,86	4,05	4,25	4,46
PEB II com mestrado	30	3	3,87	4,06	4,26	4,47	4,69
PEB II com doutorado	30	4	4,26	4,47	4,69	4,92	5,17
Professor Auxiliar ensino médio	25	1	2,87	3,01	3,16	3,32	3,49
Professor Auxiliar com graduação	25	2	3,16	3,32	3,49	3,66	3,84
Professor Auxiliar com especialização	25	3	3,32	3,49	3,66	3,84	4,03
Professor Auxiliar com mestrado	25	4	3,49	3,66	3,84	4,03	4,23
Professor Auxiliar com doutorado			3,04	4,03	4,23	4,44	4,66

- Aumento de um nível para outro corresponderá a 5% (cinco por cento) a cada cinco anos.
- Aumento de uma faixa para outra: de 1 para 2 = 10%; de 2 para 3 = 5%; de 3 para 4 = 5%; de 4 para 5 = 10%.
- Se houver mudança de 2 para 4 = 10%.

Valor Hora	Piso
PEB I – 3,19	PEB I – Ensino Fund.= 3,19 x 150 (30 x 5 sem.) = R$ 478,50.
PEB II – 3,51	PEB II = 3,51x150 (30 x 5 sem.) = 526,50
Professor Auxiliar 2,87	Professor Auxiliar = 2087x150 (30 x 5 sem.) = 430,50

Tabela de Vencimento da Classe do Suporte Pedagógico

Classe	Categoria	Valor

Suporte Pedagógico	Supervisor de Ensino	891,80
Suporte Pedagógico	Diretor de Escola	810,81
Suporte Pedagógico	Vice – Diretor de Escola.	737,10
Suporte Pedagógico	Coordenador Pedagógico	737,10

Piso

Vice-Diretor e Coordenador Pedagógico= 3,51x200 (40x5) + 5% = 737,10
Diretor de Escola= 737,10+10% = 810,81
Supervisor de Ensino 810,81+ 10% = 891,89

Análise da tabela do Município de Cesário Lange

1. Apresenta uma única tabela, registrando todos os cargos e prevendo a remuneração em valor hora/aula.
2. Utiliza faixa para designar a progressão funcional baseada na titulação e nível para designar a progressão baseada no desempenho.
3. A mudança de faixa se dá na vertical e a mudança de nível na horizontal.
4. Nessa tabela a faixa vai de I a V, valorizando, respectivamente, curso médio, graduação, especialização (pós-graduação "lato sensu"), mestrado e doutorado. Nota-se, nesse item, um avanço, pois acaba com a descriminação entre os professores que atuam de 1ª a 4ª séries e os que atuam de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental, valorizando a formação independentemente da série em que o professor atua.
5. Quanto ao nível, a tabela considera letras de A a E, nas quais o professor caminha conforme a avaliação do seu desempenho.
6. Um professor, se for promovido em todos os momentos de avaliação (na tabela de 5 em 5 anos), terá quatro avaliações, sendo a primeira após cinco anos de permanecia no nível A. Para aqueles que forem avaliados e promovidos nesses quatros momentos, a avaliação apresenta uma falha: falta o nível F para o qual o professor deverá passar na quarta avaliação. Outra falha pode ser apresentada ainda quanto ao nível: o professor do sexo feminino pode aposentar-se após 25 anos de trabalho, portanto, se

promovido em todos os momentos de avaliação durante a carreira, acessará a letra F; mas o professor do sexo masculino aposenta-se com 30 anos de trabalho e, se promovido em todos os momentos previsto para avaliação, poderá acessar a letra G.

7. Tudo leva a crer que a comissão que elaborou a tabela não se preocupou com isso, contando que, dificilmente, os professores chegariam ao fim da carreira quanto ao nível.
8. Há incoerência, uma vez que estimula a formação, prevendo a progressão até o nível de doutorado, mas não prevê que os professores possam ser bem avaliados.
9. O piso, que parte do valor de R$ 3,19 (três reais e dezenove centavos) por hora/aula para admissão na faixa I, nível A, é muito baixo e os percentuais previstos para mudanças de nível e de faixa também o são, descumprindo assim o item III do artigo 67 da LDB, que prevê piso profissional.
10. Na tabela do município, o piso inicial do PEB I graduado é o mesmo previsto para o PEB II. Trata-se de uma conquista (PEB I com Graduação Plena, ganhar como PEB II).
11. O percentual de uma faixa para outra é baixo: do nível médio para o graduado é mais valorizado que do graduado para o mestrado.
12. Para a Classe de Suporte Pedagógico o ponto de partida é o piso do PEB II multiplicado pela jornada, acrescido de percentual conforme a posição hierárquica do cargo.
13. A adoção de tabela única para cada classe de docentes e de pessoal de suporte pedagógico facilita a compreensão e visualiza a progressão funcional ao longo da carreira.
14. O PEB I tem um campo de atuação abrangente, podendo atuar no Ensino Fundamental de 1ª a 4ª séries, na Educação Infantil e nas classes de Educação de Jovens e Adultos.
15. O Professor Auxiliar, como o próprio nome diz, auxilia todos os professores, portanto não tem campo específico.
16. O percentual utilizado para mudança de faixa (progressão via acadêmica) é muito baixo. Prevê, de formação em nível médio para graduação, mudança de 1 para 2; de formação em nível de graduação para especialização ("lato

sensu"), de 2 para 3; de formação em nível de especialização para mestrado, de 3 para 4; de formação de mestrado para doutorado, de 4 para 5.

O Plano de Carreira é uma conquista do pessoal do magistério alcançada pela luta dos professores na busca da valorização da profissão e da melhoria da qualidade de ensino. É o documento revelador da política educacional, porque apresenta a estrutura do sistema municipal de ensino e os profissionais da educação distribuídos em classes e cargos ao longo da carreira, interligados no desenvolvimento da proposta pedagógica idealizada para cada município.

Capítulo V

A Municipalização do Ensino na Visão de seus atores

Foram realizadas entrevistas com prefeitos, dirigentes municipais de Educação, diretores regionais de Ensino, diretores de Escolas, professores, atores diretamente envolvidos no processo da municipalização e da gestão municipal da educação iniciado nos municípios da pesquisa, a partir da assinatura do convênio de parceria entre Estado e município.

Julgo conveniente apresentar a visão desses atores sobre a gestão municipal da educação. Vamos, pois, ouvi-los.

1. Município de Jumirim

O município contava, até o momento da parceria, com uma única Escola Estadual, com classes de Ensino Fundamental da 1ª à 8ª séries e Ensino Médio. Nessa Escola Estadual havia salas cedidas ao município, onde funcionavam classes de pré-escola.

Demonstrativo do atendimento oferecido pela SME de Jumirim - Ano 2000

Modalidades	Nº alunos
Educação Infantil	230
Ensino Fundamental	2.100
Educação de Jovens e Adultos	80
Ensino Profissionalizante	----
Educação Especial	----
Total	2.410

Fonte: dados oferecidos pelo Dirigente Municipal de Educação durante pesquisa em setembro de 2000.

Quando houve a emancipação do município, em 1996, o candidato eleito para a primeira gestão tinha prometido priorizar a educação e atender às expectativas dos pais. No primeiro ano da administração, o prefeito ampliou a educação infantil, que já era municipalizada, atendendo alunos de pré-escola em salas construídas no pátio da Escola Estadual, e demonstrou interesse em municipalizar o ensino fundamental. A idéia da municipalização assustava alguns professores e agradava a outros. Diante desse quadro, o

unesp

prefeito passou a realizar estudo de viabilidade para a municipalização do ensino. Os principais entraves colocados como dificultadores para o desenvolvimento do ensino na escola eram: 1) a rotatividade dos professores, que quase sempre vinham das cidades vizinhas para completar jornada ou para utilizar as vagas como oportunidade de ingresso, removendo-se, tão logo tivessem a chance; 2) o desinteresse dos alunos; 3) as más condições físicas do prédio.

Para enfrentar essa situação, foram convocados, pelo Prefeito Municipal, representantes da comunidade, pessoal de suporte pedagógico e representantes dos docentes para discutir o problema e levantar alternativas de solução, evidenciando assim uma posição de abertura e adoção de processo democrático.

A chefe do Departamento Municipal de Educação era uma professora da Escola Estadual que foi convidada para o cargo, em comissão. Esta relatou que aceitou o cargo, embora tivesse muito receio de não ser compreendida pelos colegas. Essa situação levava a profissional ora a refletir como membro da equipe de professores, ora como assessora do prefeito, mas, aos poucos, foi vencendo as barreiras que se apresentaram. Após o primeiro ano de luta e até de conflitos, conseguiu definir-se no papel de dirigente municipal de educação e desempenhar as ações exigidas pelo processo de municipalização.

O prefeito da gestão 97/2000, nesse município, tinha uma posição de abertura, mas também de intransigência quanto às metas pré-estipuladas, na área da educação. Esse administrador municipal avaliava que o município tinha condições econômicas para desenvolver um ensino de melhor qualidade, que tinha vontade de contratar pessoal do município para atuar na educação, evitando assim a rotatividade que vinha prejudicando o desenvolvimento dos trabalhos da escola. Achava que, principalmente, o Diretor de Escola tinha de ser da cidade, por conhecer a comunidade e a clientela atendida.

> *O diretor e os professores que vêm de fora chegam no município, entram na escola, saem dela e vão para suas cidades, não conhecem, portanto, o município. Quis mudar essa situação. Contei com alguns educadores e com representantes da comunidade para realizar estudos para proceder esta mudança.* (Prefeito/1998)

unesp

Pelo visto, não foi difícil escolher um caminho porque o Estado, por meio da Secretaria da Educação, apresentava a oportunidade de realização de convênio de parceria para desenvolver o Ensino Fundamental. Afirmou que montou uma equipe e foi até à Secretaria ter uma entrevista com as assessoras da secretária da Educação. Afirmou, ainda, que uma delas era encarregada da região e tinha a situação do município em mãos; que o grupo que o acompanhou ouviu atento e fez várias perguntas. Esclareceu que a maioria das perguntas, no entanto, era em relação à vida funcional dos professores efetivos do Estado e que as dele foram mais sobre os trâmites legais, a burocracia, o repasse de verbas e coisas da administração.

Voltaram animados, mas ainda continuaram estudando a situação com um grupo maior da cidade. Por fim, tomou a decisão; assinou o convênio, ficou com as professoras do Estado, indicou uma professora da cidade, da sua confiança, muito bem aceita na comunidade, para Direção da Escola e deu início à nova EMEFEI (Escola Municipal de Ensino Fundamental e Educação Infantil). Houve resistência por parte de alguns professores que ficaram temerosos com a situação de serem do Estado e passarem a trabalhar na proposta municipal, habitando o mesmo espaço da Escola Estadual. No início, funcionaram as duas escolas no mesmo local, mas a escola sobre a qual o prefeito podia ainda declarar a política educacional que escolheu era só a municipal. Foi categórico e claro quando afirmou:

> *"Quero" melhoria do ensino, "quero" professor dedicado, não "quero" só diminuir a repetência, "quero" é elevar o nível cultural neste município, por isso municipalizei. Mas creio que fiz a minha parte, dando apoio aos novos funcionários e aos professores do Estado que ficaram na escola.* (Prefeito/1998)

unesp

Esse apoio foi concretizado nos contatos com a Diretoria Regional de Ensino, antiga Delegacia de Ensino, nas visitas a outros locais já municipalizados, na entrevista com pessoal que já tinha formalizado a municipalização, na realização de cursos para todos os profissionais da educação, na contratação dos profissionais necessários. De início ocorreu uma contratação temporária, já que eles estavam numa situação excepcional, depois foi sob forma de concurso público.

A EMEFEI iniciou seus trabalhos no dia 2 de maio de 1997, oferecendo o Ensino Fundamental da 1ª à 4ª séries e Educação Infantil (Pré-Escola) para crianças de 4 a 6 anos. Funcionou inicialmente no mesmo prédio da Escola Estadual, que ficou com os alunos da 5ª à 8ª séries e Ensino Médio, mas elas constituíram Unidades diferentes, cada uma com o seu diretor. Pelos depoimentos percebi que a relação, nesse período, não foi fácil, porque ficou muito evidente que surgiram dois tipos de gestão: uma nova, em nível local, que priorizou uma forma democrática de discutir os assuntos da escola, contando com a participação dos pais, dos representantes dos diversos conselhos que se foram instalando - Conselho Municipal da Educação, Conselho da Alimentação Escolar, Conselho de Acompanhamento do Ensino Fundamental, Conselho de Escola; e outra administração por meio da Diretoria de Ensino Regional, distante, que não contava com o apoio oferecido pelo Departamento Municipal de Educação.

Foi enfocada, pela dirigente municipal da educação, a grande diferença no desenvolvimento da proposta pedagógica dada pela atuação do coordenador pedagógico contratado para coordenar a área pedagógica da EMEFEI.

O prefeito afirmou várias vezes durante a entrevista:

> *Municipalizei para melhorar a qualidade de ensino, do contrário não me envolveria com esse desafio tão grande que é a municipalização. Para concretizar essa intenção priorizei três metas.*
>
> *A primeira meta foi dotar a escola de pessoal por meio de concurso público. A segunda foi iniciar imediatamente a construção de uma nova escola para abrigar a EMEFEI, mas pensei numa escola diferente, ampla, de qualidade, com jardins e gramados, com disciplinas que enriquecessem o que já era dado na escola. A terceira meta foi montar programas de*

unesp

> *capacitação para os profissionais da educação de forma permanente, meta essa a ser trabalhada pela dirigente municipal de Educação e pelo pessoal de suporte pedagógico da escola. Dei liberdade para programarem cursos no município, contratando pessoal especializado, para participar em cursos externos e de conhecerem experiências novas que estavam dando certo.* (Prefeito/1998)

O prefeito desse município refere-se constantemente à busca da qualidade e valoriza o pessoal especializado.

Esse fato vem reforçar que o discurso atual sobre a educação deve considerar seu enquadramento na nova ordem mundial globalizada. As reformas e mudanças introduzidas nos sistemas educacionais buscam a modernidade e envolvem entre outras alternativas, a introdução de critérios de qualidades.

Neste município, há inclusão, no plano geral da prefeitura, de um projeto de Qualidade Total que prevê momento de reuniões com os coordenadores, denominados facilitadores, que monitoram o desenvolvimento das ações projetadas em nível dos diversos departamentos.

Bueno, (in Machado e outros, 2000:26) alerta:

> *... a ideologia da Qualidade Total, amplamente adotada no setor empresarial, vem impregnando cada vez mais as ações educativas; e a ênfase na especificidade da organização do trabalho da escola vem sendo desfocada em nome dos pretensos resultado de um neotecnicismo.*

Cosete Ramos e Vicente Falconi Campos são autores que divulgam as idéias da qualidade total aplicadas à educação, pregando a lógica do mercado e popularizando avaliação de resultados, controle do processo, desenvolvimento dos recursos humanos, entre outras categorias.

unesp

Livros desses autores são colocados à disposição dos funcionários por meio do projeto de Qualidade Total em desenvolvimento.

A linha de raciocínio implícita nas obras dos autores citada pode levar a uma dubiedade das idéias de autonomia e gestão democrática, como alerta Maria Silva Simões Bueno, ao tratar do assunto.

A aceitação da nova escola municipalizada foi tão grande que, em 1999, o convênio foi ampliado para as classes da 5ª à 8ª séries.

O Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, com objetivo de desenvolver o ensino fundamental mediante ação conjunta dos poderes executivos estadual e municipal, instituído pelo Decreto Nº 40.673 de 16 de fevereiro de 1996, alcançou os objetivos, neste município.

Todavia, no prédio novo, onde estava instalada a Escola Municipal, só funcionava pré-escola e ensino fundamental da 1ª à 4ª 'séries. As classes da 5ª à 8ª séries eram administradas pelo município, mas ficariam temporariamente funcionando no prédio estadual.

A dirigente municipal de Educação, na época em que foi convidada para assumir esse novo cargo, ainda era professora da Escola Estadual e ficou à disposição do município e vinculada à Escola Estadual. Vivia as duas dimensões: a de professora e de assessora do prefeito na área da educação. Os professores que eram do Estado exigiam dela a garantia de que não seriam prejudicados e o prefeito exigia uma mudança de postura de todos, insistindo sempre que precisava melhorar a qualidade. A dirigente municipal da Educação (1999) pondera:

> *É claro que para melhorar a qualidade era necessário melhorar a atuação desses professores. Foi com a implantação do programa de capacitação que encontrei a maior dificuldade em função do horário estipulado pelo prefeito, que impôs sua realização no período diverso da aula e parte do tempo em trabalhos coletivos. Essa medida não permitiu aos professores municipais dobrarem jornada, nem acumularem cargo.*

Afirmou, ainda, que foi difícil, mas que veio daí o alicerce para as mudanças:

> *O prefeito construiu a escola como idealizou, aceitando as sugestões dos profissionais da Educação. Achei que esse foi o grande diferencial. Os professores colocaram suas idéias para completar a escola idealizada por ele, que já era muito boa e essas idéias foram atendidas.*
>
> *Nunca vi uma escola igual a essa. Ela é de qualidade, desde o alicerce até os equipamentos, tem salas de aula, biblioteca, salas ambientes, pátio coberto, parque, campo, jardim, tudo em compartimentos separados pedagogicamente.*
>
> *O compartimento destinado à educação infantil foi instalado atendendo às necessidades das crianças pequenas. Mas, quanto ao ensino fundamental, a escola atende somente os alunos de 1ª a 4ª séries; os de 5ª a 8ª são desta escola mas são atendidos na Escola Estadual, de onde viemos.* (Dirigente Municipal de Educação/1999)

Que confusão para os alunos! São daqui mas ficam lá... Como será que eles enxergavam essa situação? Pensei em ouvi-los para saber.

1. *Queria estar na escola nova! Ela é bonita, tem parque, jardim e a diretora fica sempre lá! A minha escola não é assim* (aluno atendido na escola estadual).
2. *Na "outra" escola tem laboratório de informática e de inglês. Eu vou lá, tenho aulas no laboratórios, mas não é igual. É a escola dos "pequenos"* (aluna atendida na Escola Estadual).
3. *Queria estar na escola da minha irmã, escola nova* (aluno de 5ª série atendido na Escola Estadual).
4. *Queria os meninos de 11 a 14 anos aqui* (aluno atendido na escola nova).

Com esses depoimentos, lembrei-me de uma citação da secretária estadual da Educação, professora Tereza Roserley Neubauer da Silva, durante uma reunião para tratar

da reorganização do ensino. Ela afirmava ser melhor separar as crianças de 4 a 10 anos das crianças de 11 a 14 anos. Não é o que as crianças da escola afirmaram.

Considerei, de início, que a preferência era pelo prédio novo com tudo o que ele proporcionava, mas percebi também que a "escola nova" promoveu um novo relacionamento entre os atores e isso era muito apreciado pelos alunos "de fora", que vinham participar dos cursos de inglês e de informática instalados no prédio novo.

A dirigente municipal da Educação afirma:

> *Hoje os pais têm orgulho da Escola Nova, tanto do prédio como da proposta pedagógica. O currículo foi enriquecido com aulas de informática e inglês para todos os alunos de 1ª à 8ª série, foram implantados programas de enriquecimento na área da cultura e do esporte, que são abertos a todos os alunos da escola, inclusive para a zona rural. É comum também as crianças freqüentarem cursos de teatro, dança, música e escolinha de base de futebol que foram montados pelo Departamento no Setor de Cultura e Esporte. Está melhor. Eu não quero nenhuma escola particular para os meus filhos, pois esta é pública e está melhor.*
>
> *Mas isso não foi fácil, houve momentos que pensei em desistir, foram momentos de incompreensão dos professores que não se adaptavam às atividades do trabalho pedagógico, que os impediam de acumular cargo e/ou ampliar jornada, que resistiam ao desenvolvimento da proposta pedagógica da escola.*
>
> *Houve, não digo imposição, mas firmeza do prefeito, que não deixava mudar nada que havia estipulado como meio para promover a qualidade de ensino. Perdi alguns bons professores pelo fato de manter o HTPC no período diverso.*
>
> *Hoje, estamos com novas metas, como de implantar a avaliação externa solicitada pelo prefeito. No momento, estamos estudando essa sistemática, sua validade, seus efeitos e conseqüências.* (Dirigente Municipal de Educação/1999)

unesp

Nas entrevistas, tanto com o prefeito como com a dirigente, pude observar um compromisso com a melhoria da qualidade do ensino.

Não sei até que ponto essa busca não estava influenciada pela necessidade particular de contar com boa escola para seus filhos. Visitei a escola e a considerei realmente muito boa, pois contém todas as características apontadas, mas há descontentamento por parte dos professores municipais efetivos quanto à remuneração. A questão da verba do FUNDEF é muito discutida; criou-se expectativa de um ganho maior, que ainda não se concretizou, e isso traz frustração, que se constitui em um entrave para a gestão da educação municipal.

A dirigente municipal coloca também que:

> *Melhoraram sim as condições de trabalho, o apoio para o desenvolvimento da proposta com a implantação do programa de capacitação, mas a falta de melhoria na remuneração traz o perigo de manter a rotatividade anterior por outros motivos, ou seja, busca de melhores salários mesmo que seja através da ampliação da jornada, o que a carga horária daqui não permite.* (Dirigente Municipal de Educação/1999)

Quando indaguei quem dirigia as classes de 5ª a 8ª séries que funcionavam no antigo prédio, a Dirigente informou que é a mesma diretora que fica na escola nova. Demorei para entender e ela explicou:

> *Quando ampliamos a municipalização para as classes de 5ª a 8ª, passamos a contar com o vice-diretor de escola que, como o diretor cumpre um horário dividido entre os dois prédios; sempre há uma delas em cada prédio.* (Dirigente Municipal de Educação/1999)

unesp

Na entrevista com a diretora, pude chegar mais próximo das ações e entender melhor. Ela afirmou:

> *É difícil, não dá para acompanhar a escola como um todo dividida como está. É preciso cada uma delas ter seu diretor! Os alunos de 5ª a 8ª não se consideram alunos da EMEFEI e sim da Escola Estadual, os professores de 5ª a 8ª são "menos apoiados", embora participem do H.T.P.C. na escola nova. Faço o possível e o impossível através de um trabalho conjunto com a vice-diretora e a coordenadora pedagógica, mas não é o suficiente. Estou cansada! Contamos até com assessoria terceirizada para acompanhar o desenvolvimento do Plano de Educação, que nos alertou sobre a inconveniência de manter as classes de 1ª a 8ª separadas na forma atual.*
>
> *Acho que as escolas poderiam estar separadas, mas cada uma sendo uma Unidade própria. Acredito que com o tempo isso vai ser possível. Ou junta-se de 1ª a 8ª numa escola ou constrói-se outra escola para as classes de 5ª a 8ª séries*. (Diretor de Escola/1999)

O prefeito relatou que está satisfeito com o resultado baseado nas avaliações da comunidade, mas declarou que ainda há necessidade de aprimorar a parte pedagógica. Ainda há professores que destoam da proposta implantada.

Observei que o prefeito é autoritário, não muda uma meta pré-estabelecida mesmo que esta, na prática, não alcance os resultados esperados. Ter firmeza na condução da política educacional é importante, mas todo plano deve ser dotado de flexibilidade para adequar-se à realidade.

A dirigente municipal de Educação, responsável pela implantação da política educacional definida pelo prefeito nessa gestão, não tem autonomia necessária para reformular ou estabelecer ações. Embora tenha conseguido implantar o corpo organizacional, está com dificuldade com o corpo social.

unesp

2. Município de Cesário Lange

O prefeito deste município, durante a entrevista, além de responder as questões sobre educação, falou entusiasticamente da praça e do jardim localizados em frente à prefeitura: "É o nosso cartão de visitas".

Pude perceber que essa ação de manter praças e jardins na cidade é muito mais importante do que parece; atinge outros objetivos. Nas escolas, professores e alunos, mencionam as praças como um dos valores importante da cidade.

> *Mantenho praças e jardins bem cuidados e posso dizer que tenho o jardim mais bonito de toda região. Faço isso porque quero elevar a auto-estima dos munícipes, quero que se orgulhem do paisagismo da cidade que reconheçam que nesse quesito somos os melhores, e com o tempo repassem esse valor para outros setores. É preciso valorizar o local onde moramos! Aqui é fácil tratar de ecologia, de lazer, de contemplação.* (Prefeito/1999)

O prefeito é um professor municipalista que acredita no poder local para criar condições facilitadoras de vida para o povo. Fala com clareza sobre suas metas e sobre o orçamento. De um modo geral, suas colocações lembram o que diz Lesbaupin (2000:88):

> *A prática desses governos, dessas prefeituras, especialmente o orçamento participativo, tem significado um enorme avanço em termos da prática democrática. A cultura política tradicional (em nossas municipalidades, mas não só aí) - caracterizada pela falta de transparência, pela privatização do Estado, pela troca de favores entre Executivo e Legislativo, pelo clientelismo, em suma - vem sendo substituída por uma*

unesp

relação de transparência com a sociedade e, sobretudo, pela participação da população em processos decisórios.

O prefeito assinou o Convênio de Parceria com o Estado para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental, em 1999, iniciando primeiramente com atendimentos às séries de 1ª a 4ª e, posteriormente, ampliou para as séries de 5ª a 8ª, porque acredita ser a melhor alternativa para a área do ensino.

Demonstrativo do atendimento oferecido pela SME de Cesário Lange – Ano 2000

Modalidades	Nº alunos
Educação Infantil	348
Ensino Fundamental	2.291
Educação de Jovens e Adultos	-----
Ensino Profissionalizante	----
Educação Especial	----
Total	2.639

Fonte: dados oferecidos pelo Dirigente Municipal de Educação durante pesquisa em setembro de 2000.

Ao ser solicitado para definir o que é municipalização, o prefeito respondeu:

A versão do atual modelo de Educação Pública de primeiro grau, gerenciada pelos Estados, é resquício de uma estrutura elitista que vigorou

> *principalmente nos Estados mais desenvolvidos no País, na qual esse sistema canalizado para a formação das elites brasileiras podia ser gerenciado à distância e de forma centralizada, já que constituía um privilégio de minorias facilmente adaptáveis a este modelo; começou a desintegrar-se quando cada vez mais alunos oriundos das classes mais pobres começaram a freqüentar principalmente as séries que compunham então o denominado curso ginasial. Os governos estaduais fizeram inúmeras tentativas de, através de reformas educacionais, adaptar este modelo à nova clientela que exigia uma nova abordagem, tanto de estrutura como metodológica. Estas reformas, embora consideradas avanços no sistema educacional tradicional, levaram a um ponto de inflexão que levou a um sistema que não atendia objetivos expressos em seus princípios. A municipalização é uma alternativa ao modelo centralizador positivista e elitista, porque considera as necessidades culturais dos alunos a partir da possibilidade de uma visão mais próxima dessa clientela, porque apresenta características regionais variando até no extremo de um município para outro, sem desconsiderar questões mais amplas e inerentes à natureza humana e nem desprezando aspectos importantes do indivíduo, como sua nacionalidade*. (Prefeito/1999)

A crença do prefeito, aplicada no município, não o livrou de lidar com forças dificultadoras na implantação do sistema de ensino municipal.

Percebi que, para viabilizar o Programa de Parceria para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental neste município, prefeito e secretária da Educação enfrentaram muitos problemas com os professores que já tinham realizado concurso e aguardavam a chamada para o ingresso em escolas estaduais no município. A municipalização do ensino fundamental os impediu de concretizar o sonho de serem efetivos no município.

A secretária manifestou que se sentia muito sozinha. Algumas de suas queixas foram:

> *O Estado atua muito até a assinatura do convênio; após esse ato desliga-se totalmente, deixando o município em situação muito difícil.*

unesp

(....)

Os municípios têm dificuldades na prestação de contas e o Tribunal de Contas (órgão fiscalizador) busca minúcias em suas averiguações sem relevar a importância de algumas ações que, às vezes, para atender à proposta ferem alguns preceitos legais.

(...)

As escolas que permanecem com o Estado, que oferecem o ensino médio estão abandonadas! O Estado dá, mas não cobra, não acompanha.

(...)

Os professores inseguros com a nova situação preocupam-se muito com a vida funcional, não conseguem desprender-se dela para pensar o momento atual, as transformações que vêm ocorrendo, a necessidade de nova proposta de ensino em nível local que venha promover a melhoria da qualidade do ensino! (Dirigente Municipal de Educação/2000)

Apesar dos entraves apresentados nessas afirmações, pude sentir que o município passou a contar com proposta de ensino diferenciada quanto às normas gerais e quanto ao atendimento às necessidades da suas unidades. A proximidade do órgão municipal gestor da educação no município facilitou o atendimento. Isso trouxe em evidência a demora e a dificuldade que as escolas estaduais têm para equacionar seus problemas.

unesp

O prefeito sempre fala com entusiasmo, acredita que a Educação administrada em nível local vai criar condições para melhorar o atendimento dos alunos e dos profissionais. Seu discurso de educador é muito bom e demonstra vontade política de colocar em funcionamento programas que venham atender às necessidades dos munícipes. Isso ficou evidente, mas, na prática, a proposta pedagógica em desenvolvimento bem como a avaliação praticada não revelam caminhos que venham melhorar a qualidade do ensino.

Percebe-se que, entre as prioridades na área da educação, o prefeito coloca o atendimento às escolas rurais, a capacitação dos professores, a adoção de estratégias diferenciadas e a utilização de recursos audiovisuais no desenvolvimento das aulas. Portanto, preocupa-se com a inclusão de todos, com a parte metodológica e com a capacitação.

Apesar disso, durante as entrevistas com os gestores das unidades, o que ouvi não refletiu a aplicação da vontade do prefeito.

Um dos diretores de escola (cargo em comissão), ao participar da entrevista, quando se referiu à avaliação, afirmou irritado:

> *O município municipalizou para poder utilizar novamente a reprova, para deixar de utilizar os ciclos que estão levando ao caos a educação. "Quem não sabe tem que ser reprovado desde a primeira série!".* (Diretor de Escola/2000)

No decorrer da entrevista, discorreu sobre os "males" da progressão continuada, entendendo-a como promoção automática.

Acredito que esse é um comportamento que deve receber a maior atenção por parte dos gestores municipais. Apenas o aluno está sendo responsabilizado pelo fracasso escolar. O diretor em questão dirigia a escola ocupando um cargo em comissão, portanto foi escolhido pelo secretário municipal de Educação e revelou falta de conhecimento de assuntos básicos para gestão de uma escola.

unesp

Percebi que desconhecia as leis, as diretrizes educacionais que o Ministério da Educação e do Desporto tem editado, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), os subsídios para a organização da educação; não tinha, portanto, visão crítica sobre a política educacional em desenvolvimento no Brasil, no Estado e no município .

As novas leis, diretrizes e Parâmetros têm servido de base para a organização dos novos Sistemas de Ensino, nas respectivas esferas de competências e abrangências e vêm fundamentar novas propostas pedagógicas de ensino e influenciar a elaboração de novos Estatutos e Planos de Carreira para o Magistério Público Municipal.

Cheguei à conclusão que essas normas, que constituem documentos básicos para o conhecimento da política de pessoal, de avaliação e de propostas pedagógicas novas, são pouco conhecidas pelos profissionais da classe de suporte pedagógica: diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico. Às vezes são citadas com críticas, mas não a crítica esperada e sim uma crítica que revela falta de conhecimento.

No caso do diretor de escola do município, percebe-se que pretende voltar à sistemática antiga de avaliação sem, no entanto, fundamentar essa opção.

A forma de provimento escolhida pelo prefeito e secretário da Educação para lotar os cargos de suporte pedagógico foi designação em comissão. A escolha ou indicação dos diretores das duas escolas recaiu sobre diretores aposentados da Rede Estadual. Ao ser indagada sobre o motivo dessa preferência, a secretária respondeu que é pela experiência.

Pelo que pude perceber, um dos diretores viveu sim uma experiência, mas de administração autoritária em que ditava as normas sem a participação dos demais funcionários e em que o planejado por ele deveria ser cumprido a todo custo. Se o aluno não alcançasse o mínimo estipulado, seria punido com a reprovação.

Está sendo comum a participação de funcionários com experiência na rede estadual na gestão municipal de educação. Essa prática pode vir a reproduzir na rede municipal de ensino práticas autoritárias, julgadas bem sucedidas na rede estadual. É cada vez mais comum encontrar Dirigentes Municipais da Educação advindos da Rede Estadual.

Nesse município, o prefeito é um entusiástico, acredita que a nova administração em nível municipal vai dar certo, incentiva a capacitação e a aquisição de materiais e equipamentos. No entanto, as pessoas que dirigem as escolas nem têm consciência da política educacional proposta por ele.

A secretária enfrenta problemas de interação com professores e funcionários e dedica muito de sua jornada para resolver os conflitos que surgem. O tempo que sobra é

unesp

para administrar o programa de transporte, alimentação escolar, enfim, as atividades de suporte, enquanto os diretores administram autoritariamente as escolas.

Nesse cenário de rotina, desenvolve-se um programa de capacitação muito rico, pelo qual pessoal de renome vem até o município ministrar cursos e oficinas e os coordenadores, diretores e professores representantes da escola, por sua vez, participam de cursos em grandes centros. Os cursos muitas vezes são bons, mas não partem da vontade da população interna.

Conversei com os professores que se sentem frustrados porque o que ouvem nos cursos não pode ser aplicado na escola, porque este segue padrões autoritários, antigos, que não se encaixam nas Diretrizes Nacionais nem nas sugestões dos PCNs.

O órgão municipal é instalado na própria prefeitura e a secretária da Educação não conta com equipe estruturada. Quem atua nesse órgão, com formação na área de educação, é somente a secretária assessorada em tarefas operacionais por profissionais com formação em outras áreas.

A rede municipal de ensino atende Ensino Fundamental, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos. Há crianças e adolescentes que necessitam de atendimento especial e que estão sendo atendidos na rede regular de ensino (art.58 da LDB), com muita dificuldade.

O Decreto n.º 40.673, de 16 de fevereiro de 1996, que instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento do ensino fundamental, prevê em seu artigo 3º que, na pactuação, serão consideradas as peculiaridades locais e regionais, adequando-se à capacidade técnico-administrativo-financeira de cada município.

Neste município, percebi a falta de estrutura para realizar as ações da Gestão Municipal da Educação. Embora haja grande vontade política por parte do prefeito e da secretária, esta não foi objetivada, ou seja, não foi acompanhada das ações necessárias para criar o setor próprio da educação com a estrutura necessária. A secretária não dispensa tempo para as ações macro, pois gasta muito tempo com as ações operacionais.

Para resolver esse problema, o Estado deveria exigir, no ato da assinatura do Convênio de Parceria, apresentação de lei de criação da estrutura, pois só da vontade não se faz educação.

Essa atitude de não observar as condições do município que vai receber a demanda da rede estadual não condiz com os discursos da secretária estadual da Educação,

unesp

professora Tereza Roserley Neubauer da Silva, que manifesta, sempre, em seu discursos a preocupação com o aluno.

No município, pude ver a dirigente municipal com problemas graves para resolver, sem apoio da Secretaria Estadual. Eram problemas, inclusive, com pessoal que era cedido pelo Estado. Num desabafo, a secretária disse na entrevista: "Estou cansada e sozinha".

O Programa de Parceria, como o próprio nome diz, prevê parceria.

Falando das dificuldades, tanto o prefeito como a secretária colocam em outras pessoas a culpa pelos entraves encontrados:

> *"Os **vereadores** não entendem de educação, é preciso explicar muito, gasto energia e não consigo esclarecer."* (Prefeito/2000)

> *"Os **professores** se preocupam muito com sua situação funcional e pouco com suas responsabilidades de promover o êxito de seus alunos. Aos poucos eles vão perceber que a mudança é inevitável, que faz parte da história."* (Dirigente Municipal de Educação/2000)

Fez-me lembrar da ideologia da incompetência do outro, tão bem discutida pelo professor Celestino Silva Jr. (1986:76), em uma de suas aulas e em textos:

"É nesse ponto que as diferenças e as divergências entre categorias de educadores precisam ser enfrentadas e reavaliadas, se efetivamente pretendemos uma escola organizada para a transformação social".

3. Município de Assis

O município de Assis esta localizado no Centro-Oeste Paulista e tem 87.144 mil habitantes. Conta com faculdades públicas e particulares, escola de Ensino Médio e Ensino Fundamental, na rede estadual. A educação municipal, já tradicional quanto ao atendimento à educação infantil, a partir de 1998 iniciou o atendimento ao Ensino Fundamental - Começou com a 1ª série em 1998, em 1999 ampliou para a 2ª série como rede própria.

A secretária municipal da Educação relata:

> *Fomos organizando a estrutura da secretaria nesses dois anos para iniciarmos o ano 2000 atendendo a 100% da demanda de 1ª a 4ª séries. Começamos pelas classes de 1ª a 4ª séries porque já estavam reorganizadas pela ação do próprio Estado.* (Secretária Municipal da Educação/2000).

O relato da secretária vem confirmar que a reorganização das escolas estaduais, separando as classes de 1ª a 4ª séries em uma escola e as classes 5ª a 8ª séries em outra, foi a preparação para a municipalização do ensino.

O município conta com Secretaria Municipal de Educação organizada e estruturada em departamentos, divisões e setores, com o módulo completo de pessoal previsto. Entre programas e projetos atende a 11.257 alunos.

Quadro demonstrativo do atendimento oferecido pela SME de Assis – Ano 2000

Modalidades	Nº alunos
Educação Infantil	3.454
Ensino Fundamental	5.317
Educação de Jovens e Adultos	1.700
Ensino Profissionalizante	336
Educação Especial	450

unesp

Total	11.257

Fonte: Folhetim Educação do Município de Assis - Ano 2000

A chefe do Departamento Pedagógico, ao falar da gestão administrativa 1997/2000, relata:

> A *Secretaria Municipal da Educação do município sofreu transformações estruturais de paradigmas e valores que permitiram ao nosso cidadão oportunidades educacionais, as mais diversas, com participação de todos os trabalhadores em educação no programas de ensino e nos programas de apoio criados nesta gestão, projetos todos que permitem reflexão constante sobre as nossas práticas pedagógicas. Por meio deles, a nossa comunidade tem ampliado seu patrimônio educacional e cultural, tanto no plano individual quanto no coletivo.* (Chefe do Departamento Pedagógico/2000).

No relato da chefe do Departamento Pedagógico, fica evidenciado que houve gestão participativa e mudança de paradigmas.

Com relação à qualidade de ensino, o prefeito relata que as crianças da escola particular estão voltando para a escola municipal.

Creio que os motivos dessa volta tanto podem ser a situação econômica, que hoje afeta também a classe média, ou a proposta pedagógica da escola municipal, que gera expectativa de qualidade, com base na proposta da educação infantil, que é antiga e bem conceituada junto aos usuários da rede.

A APEOESP, no município, é organizada, conta com sede própria e faz trabalho contra a assinatura dos Convênios de Parceria entre Estado e Município para desenvolver o Ensino Fundamental. Com esse trabalho, já conseguiu evitar a realização de Convênio de Parceria em cidades menores da região, no entanto na cidade da sede da associação que é o município de Assis, não conseguiu evitar.

Um professor líder na associação expõe sua preocupação durante a entrevista:

unesp

> *Com esses convênios vão surgir vários sistemas de ensino. E em 2006, ano em que termina o prazo do FUNDEF, que foi previsto para dez anos, o Estado vai deixar de repassar a verba. Como vão ficar as escolas municipalizadas?* (Professor/2000)

Já o prefeito da mesma cidade vê de forma diferente essa questão:

> *Não tenho receio do Fundo um dia faltar porque ele é constitucional. A questão é de gerenciamento e dá margem de realização à prefeitura. O ganho é grande. Juntamos os dois níveis (Educação Infantil e Ensino Fundamental); a estrutura permite atender aos dois e ainda assumir a creche.* (Prefeito/2000).

Mas o professor, preocupado, coloca mais adiante:

> *O município, ao término do convênio, pode até ficar com os 15% do FUNDEF, mas já terá havido um "inchaço" da máquina. Aqui no município por conta de pegar todos os alunos de 1ª a 4ª séries, a secretaria ficou com 100 (cem) professores do Estado (cedidos) e ainda criou 460 cargos entre professores, diretores, supervisor de ensino e funcionários.* (Professor/2000)

unesp

A criação de cargos e a realização de concursos para efetivar o pessoal do magistério é uma exigência do próprio convênio. No caso apontado pelo professor, pode ser que tenha havido exagero quanto ao número de cargos criados, mas é preciso lembrar que o Estado, há muito, não atendia ao módulo exigido para colocação de funcionários nas unidades de ensino. Até a presente data, são os municípios que vêm cobrindo as faltas de serventes, inspetores e até mesmo de escriturários e secretários nas unidades.

Além das preocupações com números de funcionários, os professores manifestaram preocupação com o aspecto pedagógico. Assim é que um dos professores relaciona:

> *Nossa preocupação primeira é com a criança. Os PEB I alfabetizadores experientes, cedidos pelo Estado ao município, não foram aproveitados nas séries iniciais. Muitos deles foram atuar nas classes de Educação Infantil, até aquele momento desconhecidas para eles. Os professores de Educação Infantil da Rede Municipal com experiência na pré-escola é que pegaram as classes de Ensino Fundamental* (Professor APEOESP/2000)

Essa situação é resultante do processo de atribuição de aulas. É tradição classificar os professores, considerando o tempo de serviço no Magistério em geral e "na casa",[18] além dos títulos para atribuição de aulas. Nesse processo, ficaram classificados nos primeiros lugares os professores que já pertenciam à Rede Municipal. Por aí se vê que a preocupação não foi com a proposta pedagógica, mas sim de atender primeiramente os que já eram da prefeitura.

Nesse sentido, o professor tem razão de criticar, porque tanto a criança do Ensino Fundamental como a da Educação Infantil perdeu.

Durante a pesquisa, percebe-se que os professores de Educação Infantil que já eram da Rede querem passar para o campo de Ensino Fundamental para terem oportunidade de ampliar a jornada e ganhar mais (Ensino Fundamental, jornada de 30 horas

unesp

e Educação Infantil, jornada de 24 horas). A preocupação, portanto, é quanto à remuneração e não pedagógica.

Ao relatar o processo vivido para municipalizar o ensino, as respostas dadas pelos representantes dos diversos cargos não coincidem:

> *Hoje ouvimos nos discursos que houve uma ampla discussão com os pais e com as entidades antes de aderir à municipalização. Entendo que não foi dessa forma. O prefeito havia assumido um compromisso com a classe de que jamais municipalizaria o ensino, depois municipalizou. Foi decisão política porque tinha a maioria. O conselho só é convocado quando interessa.* (Professor/2000)

O professor de certa forma desabafou. Mas é recomendado ouvir sempre os dois lados envolvidos numa questão polêmica como esta. Transcrevo, abaixo, o que relatou o prefeito do mesmo município, ao tratar da mesma questão.

> *.... nada aconteceu abruptamente. Mantivemos a educação, diminuindo o atendimento às crianças de 3 a 4 anos. Para isso houve o convencimento dos pais. Conscientizamos o pessoal envolvido através de palestras. Foi tudo realizado democraticamente. Houve consenso. O conselho aprovou. A APEOESP discutiu, mas a municipalização é irreversível. Está no Brasil todo com sucesso.* (Prefeito/2000)

[18] "Na casa", é a expressão utilizada para indicar o tempo de serviço que um professor tem de atuação na escola onde participa no processo de atribuição de aula.

unesp

Os professores temem que a municipalização abra caminho para a privatização, já o prefeito vê a questão sob outro ângulo:

> *O medo da privatização não tem sentido. É o contrário: a municipalização impede a privatização. Aqui a classe média prefere as escolas municipais às particulares e por isso as crianças estão voltando. Não sou contrário à iniciativa privada porque acho que ela provoca uma concorrência positiva e saudável. Pensar que a privatização poderá tomar o lugar da escola pública é não valorizar a competência do funcionário público.* (Prefeito/2000)

Como se vê, as opiniões dos professores e do prefeito em nada coincidem. Já as opiniões da secretária municipal da Educação, professora de Português aposentada da rede estadual, coincidem com as do prefeito. Ao justificar o motivo pelo qual o prefeito tomou a decisão de municipalizar o ensino, assim se expressa:

> *Acho que foi considerando as pesquisas que demostravam que os alunos não evoluíam. Não podemos mais fechar os olhos diante disso. Seria um luxo muito grande o município ficar somente com a educação infantil. Foi também para desenvolver mais a cidadania, para perseguir o princípio da igualdade.* (Secretária Municipal da Educação/2000)

A cidade conta com a Diretoria de Ensino Regional e o dirigente regional de Ensino permanece o mesmo, desde a designação no inicio da gestão Covas; portanto, faz a política da secretária estadual, professora Tereza Roserley Neubauer da Silva. Trata-se de um professor que, na prática da docência, era participativo e presente nas lutas da categoria.

unesp

Hoje, ao referir-se à APEOESP, ele coloca:

> *A municipalização descentraliza e traz vantagens na administração. Daí entra a minha "bronca"! Na hora da parceria, a APEOESP não quer porque acha que descentralizando desconcentra o poder da classe e a entidade perde a força dos associados.* (Dirigente Regional de Ensino/2000)

Que a APEOESP perde força com a municipalização do ensino é uma verdade, os professores terão que buscar novas formas de organização, penso eu.

Ao descrever como foi o processo de municipalização, no município, o diretor regional de Ensino coloca:

> *... está sendo o mais pensado possível, não houve pressão sobre o município, houve convite, esclarecimentos. Jamais o prefeito foi obrigado, a adesão é voluntária. Hoje estão até colocando condições, por exemplo, que o município fique com o professor do Estado na situação de cedido e que repasse ao Estado o valor mensal de sua remuneração.* (Dirigente Regional de Ensino/2000)

De fato, para os que aderiram ao convênio em 1997, o Estado cedia os professores sem a exigência do repasse do valor da remuneração dos mesmos. Ou isso fazia parte do jogo de sedução para municipalizar ou foi desorganização do Estado no momento da efetivação do Convênio de Parceria. Com o professor cedido e pago pelo Estado, o valor representado pelos 15% do FUNDEF, repassado sobre o per-capita para o município, era farto, "sobrava dinheiro", como dizem os prefeitos. Mas isso durou pouco, e o que era a "grande vantagem" da parceria passou a ser o grande entrave porque, ao professor cedido que conta com vários anos no magistério, é pago (mediante repasse para o Estado) sempre mais que ao professor municipal concursado para entrar na rede. Assim, geram-se situações

unesp

equivocadas: o município paga melhor aos professores do Estado que aos professores municipais; o professor cedido é "de fora" e o professor do município é "da casa".

Pelas falas dos atores desse processo, fica evidente que o Estado não pensou nas pessoas envolvidas, quando tomou as decisões pela municipalização. Elas ficaram divididas, sofreram.

O Estado continuou a insistir na municipalização buscando, também, outras alternativas, a exemplo da "matrícula conjunta", como explica o dirigente regional:

> *O município pode aderir à "matrícula conjunta" (aluno matriculado no mesmo cadastro). A entrada do aluno na 1ª série é o município que faz. Se ele desejar (o município) pode ficar com a 1ª série e se houver possibilidade pode pegar outras séries sem assinar o Convênio. Já tem um site na internet.* (Dirigente Regional de Ensino/2000).

É visível que o dirigente é a favor da municipalização; ao ser indagado por mim sobre o que a secretaria estadual espera dos dirigentes no processo da municipalização, expõe:

> *... trabalho de esclarecimento, ser o ponto de referência da Secretária do Estado da Educação nos municípios. Tenho que informar à Câmara, Prefeitos... O mais difícil é falar com os colegas. Se eu fosse pensar em termos de diretoria, eu seria contra porque ficamos com o menor número de escolas. Aumentou a extensão, por isso as diretorias, creio, serão mantidas.* (Dirigente Regional de ensino/2000)

Como já mencionei anteriormente, não há coincidência nas falas dos diversos atores do processo.

unesp

Capítulo VI

Reflexões Finais: sugestões para a Gestão Municipal da Educação

Embora tenha participado da gestão municipal, não me tinha deparado com situações iguais às que se apresentaram durante a pesquisa.

O caminho percorrido para atender ao projeto de pesquisa revelou-me situações que, vista de fora e em conjunto (prefeitura, órgão da educação e escolas), apresentam como ocorreu, realmente, o processo de instalação de novos sistemas de ensino e como acontece a gestão dos mesmos.

Da prática veio a dúvida; na dúvida, percebi a necessidade de construir uma visão maior sobre gestão municipal de educação para melhor compreendê-la. Foi preciso afastar-me da prática para poder ter uma visão de fora. Entrei em estruturas diferentes e percebi que, em todos os ambientes, havia muita luta, muita vontade de mudar e que havia muitos entraves na condução das discussões. Era a história acontecendo, a mudança realizando-se.

Fica claro para mim que, em cada local, foi adotada uma forma diferenciada para implantação do sistema de ensino e para planejar a sua gestão.

Os entraves ocorridos vêm em decorrência da política pública adotada pelo governo estadual e pela Secretaria na área da Educação. Muitas ações idealizadas e implantadas para a reorganização do Estado na área da Educação criaram um desconforto entre os atores da educação nos municípios.

unesp

Foi assim com a implantação das classes de aceleração, a progressão continuada, a instalação de telessalas, incentivo à demissão de funcionários, reorganização de Delegacias de Ensino.

Nesse clima, aconteceu a municipalização do ensino e o nascimento de novas gestões municipais, a partir de 1996.

O período desta pesquisa coincidiu com esse momento conturbado para a educação escolar, em que o Estado priorizou a reorganização da sua rede de ensino e os Planos de Carreira estavam sendo construídos ou encomendados.

Percebe-se que, na passagem das escolas estaduais para o município, a Secretaria do Estado da Educação esqueceu-se dos supervisores de ensino, até então tidos como os responsáveis pela implantação da política educacional da Secretaria Estadual da Educação, bem como pelo acompanhamento dos projetos implantados. Esse foi um erro grave que penalizou os municípios, porque na fase de transição não contaram com a atuação dos supervisores que se sentiram alijados do processo.

Os supervisores de ensino sempre reclamaram do descaso da Secretaria Estadual da Educação para com a categoria, mas nunca tão evidenciado quanto no processo de municipalização mediante o Programa de Ação Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do ensino fundamental.

A pesquisa realizada nos três municípios revelou que houve falta de integração entre os Órgãos Municipais da Educação e as Diretorias de Ensino Regionais. Apenas no município de Jumirim pude observar um pouco de integração com a Diretoria de Ensino Regional, o que facilitou a implantação da gestão municipal da educação.

Em muitos pontos, as falas dos atores envolvidos - prefeitos, dirigente regional de Ensino, dirigentes municipais de Educação, diretores de Escola, chefe de Departamento e Professores - não são coincidentes entre si.

As falas dos professores são bem diferentes e demonstram ansiedade, receio e descontentamento, nem tanto pela municipalização em si, mas pela forma em que ela foi ou está sendo realizada.

Nos governos anteriores a 1995, a exemplo do governo Montoro e Quércia, houve preocupação com a municipalização, manifesta pela implantação de projetos parciais como o da Escola Padrão, Construção Escolar, sem determinação de compartilhar a gestão do ensino nos municípios. Esses projetos concentravam-se em repassar verbas.

unesp

Até essa data, São Paulo atendia, no ensino público, 77,5% dos alunos do Ensino Fundamental do Estado e os demais municípios, juntos, atendiam 22,5% restantes. Ainda há que se ressaltar que dos 22,5%, 14,8% eram atendidos apenas por 6 municípios: Campinas, Santos, São José dos Campos, Guarujá, Cubatão e Ribeirão Preto e 7,7% por outros 65 municípios. Portanto, dos 645 municípios paulistas, apenas 72 compartilhavam da gestão do ensino nos municípios.[19]

A verba da educação, representada por 25% da arrecadação, era farta e muitos municípios, não tendo em que aplicar, criaram redes de ensino pré-escolar sofisticadas e paternalistas, programas de bolsa de estudos com fins eleitoreiros, até fundações de 2° e 3° graus, enquanto o ensino fundamental, que é obrigatório, apresentava índices elevados de retenção e evasão e a escola deteriorava-se por falta de manutenção, descumprindo assim sua responsabilidade com relação à Constituição de 1988, que manda priorizar e investir no Ensino Fundamental.

Na década de 90, no período em que atuei como dirigente municipal de Educação, recebi muitas vezes pedidos presenciais e documentais de diretores de escolas estaduais, solicitando funcionários, manutenção e materiais. Era quase que uma intimação, vinham com pais, alunos e colocavam o problema como sendo do município. Se não houvesse atendimento às reivindicações, o prefeito era considerado o culpado.

Sob pressão, os prefeitos que assessorei, como dirigente municipal de Educação, sempre cederam e colocaram funcionários pagos pela municipalidade à disposição das escolas estaduais. Muitas vezes esses atendimentos eram realizados até em detrimento da própria rede municipal, que dividia seu potencial de apoio com a escola estadual.

A falta de atendimento do módulo previsto para as escolas estaduais sempre foi muito criticada, mas o Estado protelou esta solução porque sabia do atendimento dado pelo município. Portanto, vimos que a situação da educação estadual, na última década do século, revela uma má gestão do ensino fundamental.

A secretária da Educação do governo Covas, professora Tereza Roserley Neubauer da Silva, com tradição de produção e atuação na área da educação, desafiou a luta pela descentralização do ensino no Estado de São Paulo. Mas, a meu ver, iniciou por

---

[19] Esses percentuais foram retirados do endereço da Internet: http://www.educação.sp.gov.br/acoes/municipa/noticias.htm - 05/12/2000

unesp

um caminho que empanou o brilho do processo, com a reorganização da rede de ensino separando alunos de 1ª a 4ª séries dos alunos de 5ª a 8ª séries em prédios diferentes, sob alegação de adequar o ambiente a cada faixa etária.

Esse foi, sim, o grande impulso para a municipalização. Os transtornos de mudar crianças de um bairro para outro nos municípios trouxeram movimentos e reivindicações dos pais por escolas municipais.

Mesmo antes dessa reorganização proposta pelo Estado, nos municípios onde a pré-escola vinha sendo desenvolvida com eficiência já havia expectativa de alguns pais pela criação e instalação de escolas municipais para o ensino fundamental, mas sem o trauma da divisão.

A secretária estadual da Educação, professora Tereza Roserley Neubauer da Silva, coloca que a decisão por municipalizar foi um ato de coragem, que os governos anteriores não compartilharam a gestão do ensino, temendo perder o apoio político, nos municípios, das assembléias e câmaras de vereadores, e que São Paulo submeteu-se passivamente até o governo Covas à tarefa dantesca de receber 90% dos alunos do ensino fundamental.

Na verdade, a expansão da rede pública paulista não se fez acompanhar pela melhoria da qualidade do ensino. Não houve a necessária modernização dos mecanismos de gerenciamento da educação. Passamos algumas décadas observando a degradação do ensino na rede estadual, sem intervir.

O Estado até tentou intervir com reformas como escola padrão, ciclo básico, que porém não trouxeram o resultado esperado.

Hoje, convive-se com a gestão municipal da educação, em construção, decorrente da municipalização, com sistemas e redes municipais instaladas por força dos convênios de parceria entre o Estado e o município para desenvolver o ensino fundamental.

O processo da municipalização foi doloroso, causou muitos atritos pela forma autoritária de a secretária da Educação lidar com os profissionais da educação.

A municipalização do ensino por meio do programa de parceria representa mais uma das reformas adotadas pelo governo do Estado de São Paulo. Mas essa reforma contém uma grande diferença: não só descentralizou o ensino, como também impulsionou o surgimento de novas gestões e novos gestores. O Ensino Fundamental está passando para a instância dos municípios e muitos deles estão implantando novas formas de gestão democráticas e participativas.

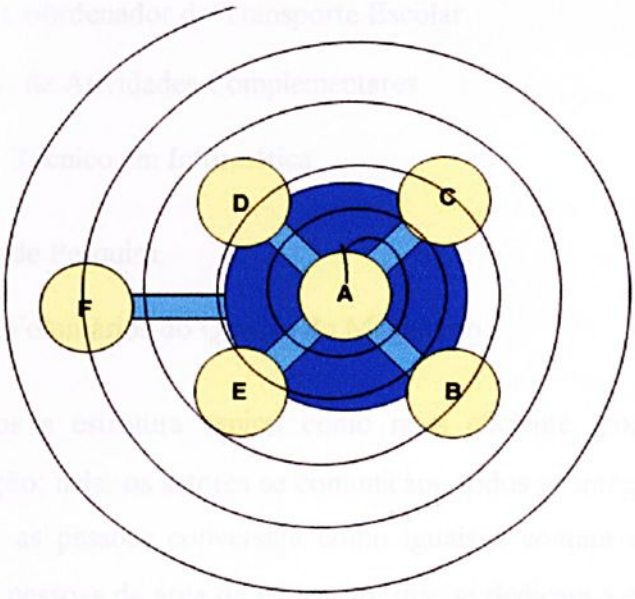
unesp

Os depoimentos dos atores do processo, colhidos nas entrevistas, comprovam a falta de adoção de técnicas adequadas para lidar com o organismo social da escola no período da municipalização, mas as estruturas estão modificando-se.

Nos problemas evidenciados, a questão mais fixa é a forma como os órgãos encarregados da educação estão estruturados. Apresentam, no papel, uma estrutura hierarquizada de forma linear. No entanto, percebe-se que, mesmo estando hierarquizados em um organograma, o pessoal na gestão municipal, na prática, está passando para uma estrutura circular.

Essa observação permitiu-me sugerir um organograma ou gráfico para o OME, evidenciando uma estrutura relacional em rede.

Apresento essa estrutura espiral no seguinte gráfico:



Na estrutura, cada círculo representa um grupo de profissionais com funções definidas que se relacionam entre si num movimento espiral. O número de pessoas por grupo deve adequar-se ao tamanho da rede de ensino instalada.

Essa estrutura é proposta para municípios acima de 50.000 habitantes.

Os municípios com um número menor que 50.000 habitantes poderá juntar o grupo B e C e o grupo D e E reduzindo a estrutura a quatro grupos

Legenda:

A – Função da Gestão

- Dirigente Municipal de Educação
- Assistente Técnico Educacional

B – Função de Supervisão

- Supervisor de Ensino
- Coordenador Pedagógico

C – Função de Apoio Pedagógico

- Assistente Comunitário[20]
- Psicopedagogo

D – Função de Apoio Administrativo

- Coordenador Administrativo do Ensino
- Nutricionista
- Coordenador do Transporte Escolar

E – Função de Atividades Complementares

- Técnico em Informática

F – Grupo de Pesquisa

- Voluntários do Quadro do Magistério

Percebemos a estrutura espiral como mais eficiente, porque não evidencia comando e sim interação; nela, os setores se comunicam, todos se integram no trabalho em busca dos resultados, as pessoas conversam como iguais e contam com um grupo de pesquisa formado por pessoas da área da educação, que se dedicam a estudos regulares de temas relativos a educação.

O movimento espiral permite o constante movimento dos grupos em busca de adequar às novas realidades.

Acredito que o órgão municipal da educação deva adotar a comunicação social como exposição da educação para a comunidade, deixando claro seu papel, suas metas e os resultados alcançados.

---

[20] Assistente Comunitário: Profissional graduado em Serviço Social e com conhecimentos na área da Educação.

unesp

1. Os Novos Atores

Quem está gerenciando a educação nos municípios, ou seja, quem são os dirigentes municipais de Educação?

Nos três municípios pesquisados, encontrei: no município de Jumirim, professora de Geografia aposentada da Rede Estadual; no de Cesário Lange, a esposa do prefeito, professora da Rede Estadual cedida pelo Estado em função da Assinatura do Convênio de Parceria entre o Estado e o Município para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental; no de Assis, professora de Língua Portuguesa aposentada da Rede Estadual.

Em todos os órgãos municipais da pesquisa, os dirigentes contam com assessores diretos que, embora recebam nomes diferenciados, executam tarefas semelhantes.

Nesses cargos encontrei: no município de Jumirim, profissional de firma contratada que comparecia uma vez por semana para assessorar o dirigente municipal; no município de Cesário Lange, uma advogada, professora afastada da classe de Ensino Fundamental e uma economista, ambas realizando serviços de suporte; no município de Assis, professora de Português aposentada da Rede Estadual, cuidando da parte pedagógica, e um professor de Matemática, ex-Delegado de Ensino na Rede Estadual já aposentado, cuidando da parte administrativa.

A situação como se apresenta nos municípios pesquisados demonstra que a preferência dos prefeitos, no momento de buscar os dirigentes municipais, é por profissionais com experiência de atuação na Rede Estadual ou por técnicos de empresas especializadas. Os egressos da Rede Estadual são pessoas que já venceram um período de trabalho de 25 anos, tempo em que atuaram sob a direção e a coordenação do Estado; portanto, toda a sua cultura, em relação à Educação, tem fundamento na proposta que viveram.

Nos cargos de "primeiro escalão", como os denominam as prefeituras, não pude observar ninguém fazendo curso de Pós-Graduação, em nível de mestrado ou doutorado.

unesp

Os funcionários para cargos de "primeiro escalão" nos órgãos municipais de educação, que estão sendo instalados em função da gestão municipal da educação, não precisam ser mestres ou doutores, mas há requisitos imprescindíveis para quem desempenha o papel de gestor municipal de educação, tais como: ser crítico o bastante para discernir, na proposta política educacional do Poder Executivo, as ações que realmente se constituirão em forças facilitadoras para melhoria da qualidade de vida das pessoas, e para perceber até que ponto elas estão a serviço da democratização e universalização do ensino; capacidade de perceber nos discursos e nas propostas os objetivos reais e os não manifestos; ter uma visão macro do sistema educacional brasileiro dentro da realidade mundial atual.

O município tem poder mas não está sozinho; é preciso considerar o momento educacional no Estado, no Brasil e no mundo.

2. O Poder Local

Segundo Dowbor (1999:11), "o poder local está rapidamente emergindo para tornar-se uma das questões fundamentais da nossa organização como sociedade".

Ainda segundo o mesmo autor, o poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação.

Entre os problemas de final de século estão a pobreza, o desemprego e o processo de urbanização acelerada. A população urbana vem aumentando gradativamente. No Estado de São Paulo, muitos distritos foram emancipados e passaram a constituir cidades de pequeno porte, com gestão pública político-administrativa em desenvolvimento em nível local.

Portanto, a realidade mudou. Hoje a maioria da população vive em áreas urbanas e suas necessidades, como construção e gestão de escolas, criação de infra-estrutura de saúde, preservação do meio ambiente, política cultural, entre outras, estão sendo resolvidas localmente.

Por força dessa nova situação, percebe-se que os municípios estão liberando-se aos poucos das intervenções de instâncias centrais do governo, que burocratizam o processo. Alguns municípios estão desenvolvendo sua capacidade de ação organizada e

unesp

terão facilidade para gerir seus serviços. No entanto, há outros que não contam com uma infra-estrutura que permita a instalação de programas e serviços para atender às necessidades de seus munícipes.

Entre os municípios pesquisados, o de Assis já tem condições plenas e adequadas para gerir os serviços, porque conta com uma estrutura dotada de todos os equipamentos[21] necessários. Os municípios de Jumirim e de Cesário Lange ainda estão construindo essas condições e poderiam resolver melhor seus problemas se articulassem os interesses comuns com os municípios da região.

O prefeito do Município de Cesário Lange, ao defender a municipalização do ensino como uma forma de descentralizar, coloca que resolver assuntos locais em nível central é coisa do passado e não do início de novo século.

Os Sistemas ou Redes de Ensino que estão instalando-se têm condições de criar novas relações entre os atores do processo de ensino e favorecer conseqüentemente a gestão democrática participativa, pois a transformação social só virá com a participação do cidadão.

Segundo Dowbor (1999), para que a intervenção do cidadão se efetive realmente, devem ser considerados três eixos:

1) o eixo político partidário;
2) o eixo sindical- trabalhista;
3) o eixo espaço local.

Os dois primeiros são mais utilizados e representam, gradativamente, a eleição dos representantes e as negociações. O terceiro, o eixo do espaço local, que vem surgindo com muita força, tem como instrumento a organização comunitária e como espaço de ação, o município.

O cidadão deve ser incentivado a participar. Ele tem direito de intervir no espaço onde vive e na criação de qualidade de vida melhor para si e para a sua família.

Acredito que, para viabilizar a gestão municipal com sucesso, os novos gestores terão que se fundamentar nas novas pesquisas e utilizar a contribuição de outras ciências, além da administração e da pedagogia.

---

[21] Defino o termo "equipamentos" como: instituições, órgãos, setores que compõem o sistema.

unesp

Segundo Fayol (1965), a administração não é nem um privilégio nem uma carga pessoal do chefe; é uma função que se reparte com as outras funções, entre a cabeça e os membros do corpo social.

A administração entendida assim toma feição de gestão. O gerir implica em dividir o serviço para racionalizar e não para mandar.

3. Momento Atual

Nunca houve tanta discussão sobre a Educação como na década de 90. Julgo esse fato de grande validade para a mudança sonhada por tantos educadores.

Há grande percentual de profissionais oriundos dos Sistemas Estaduais de Ensino adentrando nos Sistemas Municipais, não só nos órgãos responsáveis pela gestão da Educação no município, mas também nas escolas, tanto na classe de docentes como na classe de suporte pedagógico (antigos especialistas).

Na classe de docentes, há professores aposentados realizando concursos e reiniciando carreira no Sistema Municipal; os professores ACT (admitidos em caráter temporário) das escolas estaduais estão sendo admitidos por ocasião dos convênios e, quase sempre, ingressam no Sistema Municipal.

Nas classes de suporte pedagógico das escolas, quando os cargos são em comissão e não sendo prevista, no Plano de Carreira, eleição de profissional da rede pelos seus pares para ocupá-los, a escolha de profissionais para os cargos de diretor de Escola, supervisor de Ensino e coordenador pedagógico, quase sempre, recai sobre pessoal aposentado da Rede Estadual. São pessoas com experiência na Educação Estadual.

Creio que a qualidade do ensino depende de vários fatores, mas depende principalmente da atuação dos profissionais da Educação: da sua concepção e filosofia de educação, das relações que estabelecem com os alunos, funcionários e comunidade, da sua capacidade de organizar para atuar. Os profissionais não vão mudar somente porque mudaram de instância, da estadual para a municipal. A tendência é repetir no município a conduta seguida, até então, no Estado.

unesp

De um modo geral, a conduta seguida no Estado não deu certo, basta ver a avaliação que a secretária estadual da Educação, professora Tereza Roserley Neubauer da Silva, sempre faz, apontando os fracassos dessa rede.

É necessário muito cuidado para não instalar nos sistemas municipais de ensino os fracassos do sistema de ensino estadual.

Após a pesquisa e os estudos realizados, ainda tenho muitas dúvidas, mas acredito que a instalação de novos sistemas de ensino poderá dar origem a novas gestões municipais de educação. É oportunidade para instalar a gestão democrática no município, como diretriz estratégica para mobilizar a comunidade local, mas é necessário iniciar pela Secretaria Municipal da Educação, ou órgão correspondente, que poderá ser a geradora de um programa de ensino geral no município. Ela pode constituir-se em uma grande "escola sem muros", cujos alunos sejam todos os munícipes.

No órgão municipal, todas as oportunidades podem ser geradoras de ensino e aprendizagem. Como por exemplo, podemos citar as comemorações cívicas e sociais realizadas não somente com as escolas, mas com a comunidade em geral, sem ostentação, sem demagogia, sem sofisticação, sem busca de retornos políticos, em que a meta é só impressionar. Ao contrário, seriam momentos de falas políticas para todos, de exaltação da cidadania, de padrões éticos e estéticos que realmente influem na melhoria do nível cultural; momentos de resgatar a história e fazer história, momentos curtos, porém intensos. Os alunos e professores podem ser os grandes atores coordenados pela Secretaria Municipal de Educação.

Na entrevista com um professor representante da APEOESP, no município de Assis, este colocou que um dos motivos que levam o professorado a temer a municipalização é a convocação dos docentes da rede municipal para participar de eventos não cívicos, mas sim "bajuladores", com conotações políticas.

Como forças facilitadoras para a gestão municipal, apareceram algumas sugestões durante o trabalho:

a) Realização de concursos de produção dos alunos sobre as datas cívicas, o que envolveria ações de organização pesquisa e apresentação;
b) Abertura da escola para a comunidade: é a escola concebida como espaço público de encontro a ser apropriado pela comunidade;
c) Adoção de ações concretas para gestão democrática da escola;

unesp

d) Direção consciente do seu papel "alavancador" da participação dos usuários: para tanto é pré-requisito ter conhecimento de relações humanas, relações públicas, gestão democrática;

e) Trabalho com pais: adoção do projeto "Escola de Pais", que difere das reuniões que se realizam com os pais de crianças que apresentam entraves na aprendizagem ou problemas de comportamento. Estas estariam dentro da "escola de pais" com objetivos específicos. A escola de pais trataria de assuntos gerais que são pré-requisitos para o desenvolvimento das crianças: a sociedade hoje, o desenvolvimento da criança e do adolescente, saúde, a importância dos estudos, os direitos e deveres dos pais em relação aos filhos, a importância de participação e outros que julgarem importantes;

f) Instalação da alegria na escola, mediante ações e projetos especiais.

É urgente discutir conceitos de avaliação. Numa EMEFEI do município de Cesário Lange, a avaliação ainda está calçada na reprovação, em repetir ações que não foram bem desenvolvidas. A vítima está sendo decretada como a única culpada pelo insucesso e a pena é repetir a mesma ação que não promoveu o sucesso.

Acredito que a direção de uma escola tem duas funções:

1- Administrar as atividades-meio que se constituem em suporte para o desenvolvimento do ensino;

2- Coordenar o esforço humano coletivo colocado à disposição de sua escola para o desenvolvimento da proposta pedagógica construída de forma participativa.

Com a expansão da criação de novos sistemas municipais de ensino, abre-se novo campo de pesquisa, bem como maior facilidade de acompanhamento pela comunidade das aplicações de recursos públicos na educação, em função da proximidade.

A presente pesquisa pretende deixar uma caminho aberto para estudos posteriores de gestão nos sistemas municipais emergentes, a partir do programa de parceria entre o Estado e município.

Referências Bibliográficas

BEDÊ, W. A.. Estrutura e funcionamento do órgão municipal de educação In: GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E. (Org.) *Município e educação.* São Paulo: Cortez, 1993.

BARROSO, João. Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre direcção e gestão. *Revista Portuguesa de Educação*. Universidade do Minho, 8 (1), 1995, p.33-56.

_____. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João (Org.) *O estudo da escola*. Portugal: Porto Editora, 1996.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil /88*. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. Lei n. 9394/96. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Lei n. 9424/96. Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério no Brasil.

BRASIL, Resolução CNE/CEA nº 3/97. Fixa diretrizes para os novos Planos de Carreia e Remuneração do Magistério dos Estados, Distrito Federal e Municípios

unesp

DIAS, José Augusto. Sistema escolar brasileiro. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho e outros. *Estrutura e funcionamento da educação básica.* São Paulo: Pioneira,1998. p.127-36.

_____ Gestão da escola. In: MENESES, J. G. de C. (Org.*) Estrutura e funcionamento da educação básica.* São Paulo: Pioneira,1998. p.127-36.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local.* São Paulo: Brasiliense, 1999

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral.* São Paulo: Atlas, 1970

FERREIRA, A. B. de H. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

FONSECA, João Pedro. Municipalização do Ensino: entre medos e esperanças ás vésperas do terceiro milênio. *RBPAE. Rev. Bras. Pol. Adm. Educ.*, v.13, n. 2, jul/dez. 1997.

GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E. (Orgs.) *Município e educação*. São Paulo: Cortez, 1993.

_____ *Autonomia da escola: princípios e propostas*, São Paulo: Cortez, 1997.

GOMES, Rui. Teses para uma agenda de estudo da escola. In BARROSO, João e outros. *O estudo da escola*. Portugal: Porto Editora. 1996.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Estado, sociedade e gestão da educação: novas prioridades, novas palavras-de-ordem e novos-velhos problemas. *RBPAE*, v.13, n 1. jan. jun. 1997

GUIMARÃES, J. Luiz. *Desigualdades regionais na educação:* a municipalização do ensino em São Paulo. São Paulo*:* Editora da

Universidade Estadual Paulista, 1995.

LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social*: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

LOBO, Thereza. *Descentralização:* conceitos, princípios, prática governamental. C. P. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Cortez, 1990.

MACHADO, Lourdes M. *Teatralização do poder:* o público e o publicitário na reforma de ensino paulista. São Paulo: Editora Arte e Ciência, 1998.

MACHADO, Lourdes M. e outros. *Administração & supervisão escola.* Questões para o novo milênio. São Paulo: Pioneira, 2000.

MAIA, G. Z. A. *Gestão escolar:* implicações para um ensino de qualidade. Marília, 2000. Tese (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista.

MENESES, João Gualberto de Carvalho et al. *Estrutura e funcionamento da educação básica*. São Paulo: Pioneira, 1998.

OLIVEIRA, Cleiton de et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação:* desafios contemporâneos. Petrópolois, RJ: Vozes, 1997.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar*: introdução, crítica. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1991.

_____ *Qualidade do ensino*: a contribuição dos pais. São Paulo: Xamã, 2000.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva.* São Paulo, CERU e FFLCH/US,1983.

RIBEIRO, José Querino. Racionalização do sistema escolar. São Paulo, *Cadernos da Faculdade,* nº 7, FFCL-USP, 1954.

ROSAR, M. F. F. A municipalização como estratégia de descentralização de desconcentração do Sistema Educacional Brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos.* Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

ROSSI, A. M. F. *Delegacias de Ensino:* o conflito entre o diálogo e o poder. Marília, 2000. Tese (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista.

SAVIANI, Dermeval. *Educação e questões da atualidade*. São Paulo: Cortez, Livros do tatu, 1991.

_____. *Pedagogia histórico-crítica:* primeiras aproximações. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. *Educação brasileira:* estrutura e sistema. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

SÃO PAULO, Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para o Atendimento do Ensino Fundamental.

SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da. Organização do trabalho na escola: a prática existente e a teoria necessária. *Cad. Pesq.*, São Paulo (59): 73-76, nov. 1986.

unesp

SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da. *A escola pública como local de trabalho*. São Paulo: Cortez, Autores Associados,1995.

_____, . *O espaço da administração no tempo da gestão*. Simpósio Questões Contemporâneas sobre Política e Gestão da Educação. Marília: 2001. (Digitado).

SOUZA, Paulo Nathanael Perreira e SILVA, Eurides Brito da. *Como entender e aplicar a nova LDB*: lei nº 9394/96. São Paulo: Pioneira, 1997.

TEIXEIRA, Anísio. Natureza e função da administração escolar. ANPAE. *Administração Escolar*, v. 66, n. 154, 1987.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da Pesquisa-ação*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

Bibliografia Consultada

AZANHA, José Mário P. *Educação*: temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BARROSO, João. Da exclusão escolar dos alunos à inclusão social da escola: que sentido para a territorialização das políticas educativas? In: *Contra a exclusão escolar. Actas do Fórum Nacional de Projectos.* Lisboa: Ministério da Educação/Programa Educação Para Todos. 1996.

BARROSO, João. *Autonomia e gestão das escolas.* Lisboa: Ministério da Educação. 1997.

BARROSO, João, Org. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída In: BARROSO, João e outros. *O estudo da escola*. Portugal: Porto Editora. 1996.

BEISIEGEL, C.R. E*stado e educação Popular*. São Paulo, Pioneira,1974.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 4. ed. Brasília: Editora UNB, 1992.

CAMPOS, Vicente Falconi. *TQC: Gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia.* Belo Horizonte, Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, Rio de Janeiro: Bloch,1994.

COSTA, V. L. C. (Org.) et al. *Gestão educacional e descentralização novos padrões.* São Paulo, Cortez: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1997.

unesp

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói. RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1991.

FERNANDES, A. V. M. et al.; BISSOLLI, Carmem S. da Silva, MACHADO, L. M. (Orgs.) *Nova LDB:* trajetória para a cidadania? São Paulo: Artes Ciência, 1998.

GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio. (Orgs.) *Autonomia da escola.* São Paulo: Cortez, 1997.

GENTILI, Pablo. (Org.) *Pedagogia da exclusão:* o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

MANACORDA, Mário Aleghrero. *História da educação:* da antigüidade aos nossos dias. São Paulo: Cortez, 1992.

MELO, Guiomar Namo. *Cidadania e competividade:* desafios educacionais para o terceiro milênio. São Paulo: Cortez, 1993.

RAMON, Peres. *Material oferecido no curso de* Organización e Gestión de los Centros Escolares (Escuelas de Enzinanza Primária y Secundária) Unesp, Marília, 1998.

RAMOS, Cosete. *Excelência na educação.* a escola de qualidade total. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico.* São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, João Martins da. *5 S: o ambiente da qualidade*. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1994.

cm 1 2 3 4 5 6 7 unesp 11 12 13 14 15 16 17 18

ANEXOS

ANEXO I

ENTREVISTAS DO MUNICÍPIO DE JUMIRIM:

- Prefeito Municipal
- Dirigente Municipal da Educação
- Diretor de Escola

unesp

MUNICÍPIO DE JUMIRIM

1ª Entrevista: 1998.

Pessoa Entrevistada: Prefeito Municipal.

1. Quais os seus planos ao aderir à municipalização do Ensino?

R. *A população reclamava da educação oferecida na Escola Estadual. Muitos pais estavam levando seus filhos para freqüentarem escolas em outros municípios. A Prefeitura daqui é nova, trata-se de um município recém-emancipado. Não há pobreza, nem desemprego. Há, portanto, possibilidade de se fazer uma boa educação. Tenho vontade de ter escola com gente daqui trabalhando nela.*

O diretor e os professores vêm de fora, chegam ao município, entram na escola, saem dela e voltam para suas cidades, não conhecem, portanto, o município. Quis mudar essa situação. Contei com alguns educadores e com representantes da comunidade para realizar estudos para proceder esta mudança..... (pausa) ..... eu tinha que fazer isso.

Municipalizei para melhorar a qualidade de ensino, do contrário não me envolveria com esse desafio tão grande que é a municipalização. Para concretizar essa intenção, priorizei três metas.

A primeira meta foi dotar a escola de pessoal através da realização de concurso público. A segunda foi iniciar imediatamente a construção de uma escola nova para abrigar a EMEFEI, mas pensei numa escola diferente, ampla, de qualidade, com jardins e gramados, com disciplinas que enriquecessem o que já era dado na escola. A terceira meta foi montar programa de capacitação para os profissionais da educação, de forma permanente, meta essa a ser trabalhada pela dirigente municipal da Educação e pelo pessoal de suporte pedagógico da escola. Dei liberdade à dirigente municipal de Educação e a diretores para programarem cursos a serem realizados no Município para todos os profissionais da Educação, contratando pessoal especializado, bem como para

unesp

participarem em cursos externos e conhecerem experiências novas que estavam dando certo na área da Educação.

2. Quais as ações que pretende desenvolver?

R. *Cumpri o que prometi na campanha em relação ao ensino. Estou buscando melhorar a educação. Ampliei a educação infantil e, pensando no ensino de "1º grau", montei uma comissão para estudar a municipalização. Fomos a São Paulo, tivemos uma entrevista com os assessores da secretária da Educação que nos informaram tudo sobre o convênio de Parceria. Contratei serviços de assessoria para ajudar a professora que nomeei como dirigente municipal da Educação e, depois de alguns meses, assinei o convênio com o Estado, assumindo as classes de 1ª a 4ª séries. Criei a EMEFEI (Escola Municipal de Ensino Fundamental e Educação Infantil) que ficou funcionando provisoriamente junto com a Escola Estadual. Investi em capacitação de todos os funcionários da escola. Criei o cargo de Coordenador Pedagógico.*

Elaboramos as primeiras leis: Estatuto do Magistério, Plano de Carreira, Conselhos: da Educação, da Alimentação Escolar, do FUNDEF. Valorizamos o docente. No plano de carreira todo cálculo para estabelecer o piso do pessoal de suporte pedagógico parte do valor/hora do professor e conforme a hierarquia distribui-se o percentual. O importante é o professor!

Quero fazer um prédio novo, com material bom, grande, bonito, com jardins, pátio, ateliês...

"Quero" melhoria do ensino, "quero" professor dedicado, não "quero" só diminuir a repetência, "quero" elevar o nível cultural neste município, por isso municipalizei. Mas creio que fiz a minha parte, dando apoio aos funcionários e aos professores do Estado que ficaram na escola.

unesp

3. Como está sendo a implantação do convênio de Parceira entre o Estado e o Município para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental?

R. *Não é muito fácil, porque os professores estavam mal acostumados. Agora quero qualidade. Não quero professor dobrando jornada porque não acredito em bom trabalho quando o professor trabalha com duas classes; agora a jornada é maior, com reunião no outro período (H.T.P). É necessário que seja assim. O H.T.P. tem de ser no outro período para preparação de material, para participar de cursos de aperfeiçoamento. Alguns professores não gostam.*

Os chefes (diretora e coordenadora) têm que exigir isso. A dirigente municipal, às vezes, fica com temor, é preciso exigir.

unesp

MUNICÍPIO DE JUMIRIM

2ª Entrevista: 1999.

Pessoa Entrevistada: Prefeito Municipal.

1. **Como o Sr. define a municipalização do Ensino?**

R. *Municipalização é uma tendência em todas as áreas. Não adianta fugir. É o município aplicando o "seu" dinheiro no "seu" município. Para que repassar para o Estado fazer isso? Nós é que sabemos de que precisamos.*

2. **Como se está desenvolvendo a gestão Municipal da Educação após a Municipalização?**

R. *Muito bem. Conto com o chefe da Divisão da Educação que administra também a Cultura e o Esporte. O município é pequeno, não precisa de muita gente nessa Divisão. São os funcionários das outras Divisões da Prefeitura que operacionalizam as atividades projetadas. A dirigente municipal cuida também da merenda escolar e do transporte escolar.*

A gestão é feita com a participação dos Conselhos: da Educação, do FUNDEF, da Alimentação Escolar. A Dirigente conta também com assessoria terceirizada, um dia por mês, orientando-a quanto à elaboração de documentos, projetos, planos capacitação, etc.

Eu pensei que fosse ter mais trabalho com a Educação do que com os outros setores. Não foi assim. Consegui maiores mudanças nessa área (educação).

unesp

3. Qual a sua avaliação, hoje, em relação à decisão pela municipalização?

R. *Acho que tenho parte da missão cumprida. Encontrei as pessoas certas. Conto com a participação de todos; as coisas foram acontecendo na velocidade que eu tinha pensado. Consegui uma grande parte dos objetivos. A população gostou. Tenho feedbak porque alguns alunos que foram estudar em outras cidades vão retornar. Lembra que o pessoal estava saindo daqui buscando outras escolas?*

Apesar de não estar como eu quero, já está bem melhor. A população sentiu a diferença e está participante, acreditando. Está bom, mas é preciso trabalhar. Falta cobrança da ação dos professores pelos que administram a escola.

Pensei que a área da Educação ia ser a mais difícil, que só alcançaria os objetivos a longo prazo, mas não foi. Consegui maiores mudanças nessa área (educação).

Estou contente! Sei que tenho ainda muito o que fazer, estou no caminho certo.

4. Qual a diferença que o Sr.(a) faz entre administração e gestão?

R. *Nenhuma.*

MUNICÍPIO DE JUMIRIM

1ª Entrevista: 1998.

Pessoa Entrevistada: Dirigente Municipal da Educação.

1. Por que o prefeito aderiu à municipalização do ensino proposta pelo Estado?

R. *O prefeito desde sua campanha prometia melhorar a qualidade do ensino. Muitos pais reclamavam e até levavam os filhos para estudar no município vizinho. Logo que tomou posse, o prefeito começou desenvolver estudos para criar uma Escola Municipal. Realizou entrevista com o pessoal da Secretaria do Estado, montou comissão de estudo, realizou reuniões com a comunidade, contratou assessoria para analisar se havia condições econômicas, pedagógicas... A municipalização através do convênio foi a forma que encontrou para administrar a educação e ter Rede Própria... Rede ou Sistema, nem sei .... ao certo.*

2. Como está sendo o processo de municipalização do ensino em seu município?

R. *Tive o primeiro contato com a municipalização quando ainda era professora da Escola Estadual da cidade. Houve uma reunião em São Paulo, onde os candidatos a prefeito e vice-prefeito compareceram e eu fui convidada, representando a escola. O assunto tratado foi: Programa de Parceria para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental. Eu era professora e já percebia que, se o candidato fosse eleito, a*

unesp

municipalização aconteceria. Depois de eleito, o prefeito convidou-me para ser a dirigente municipal da Educação, Cultura e Esportes. Tive medo. As colegas poderiam não entender. Afinal, eu era uma das professoras da escola e elas estavam todas assustadas com a nova situação; era tudo indefinido. A Secretaria falava de vínculos, de remanejamento.... A Diretoria Regional não clareava as coisas. Nossa sorte foi contar com assessoria contratada para esclarecer a parte jurídica e a parte de elaboração de documentos. Aceitei o cargo e comecei a desenvolver meu novo papel.

3. Como está sendo a gestão da educação após a municipalização?

R. *No momento, estamos (eu e a Diretora da Escola) elaborando o Regulamento da Escola, montando o Conselho, realizando reuniões no horário do HTP, providenciando a realização de cursos...*

Minha situação é difícil porque as professoras, minhas colegas, exigem garantias de que não vão ser prejudicadas e o prefeito exige mudança de postura de todo o pessoal da educação, insistindo sempre em melhoria e qualidade.

O processo de municipalização é trabalhoso. Estamos caminhando. A escola que quero é aquela que prepare para a vida, mostre o mundo e prepare para o mundo. Tem conflito. Os professores que foram cedidos pelo Estado não aderem com facilidade à proposta do município.

É claro que para melhorar a qualidade era necessário melhorar a atuação desses professores. Foi com a implantação do programa de capacitação que encontrei a maior dificuldade em função do horário estipulado pelo prefeito, que impôs sua realização no período diverso da aula e parte do tempo em trabalhos coletivos. Essa medida não permitiu aos professores municipais dobrarem jornada, nem acumularem cargo.

unesp

MUNICÍPIO DE JUMIRIM

2ª Entrevista: 1999.

Pessoa Entrevistada: Dirigente Municipal da Educação.

1. Como o Sr.(a) define a municipalização de ensino?

R. *Como descentralização, como atendimento local aos anseios em relação à educação.*

2. Como se está desenvolvendo a gestão municipal da educação após a municipalização?

R. *Hoje ampliamos o Convênio para as classes de 5ª a 8ª séries. Já estamos na escola nova. É a EMEFEI que veio para o novo prédio; no entanto, nossas classes de 5ª a 8ª séries ficaram no prédio da escola estadual junto com o ensino médio. Só vieram para o prédio novo as classes de pré-escola e as classes de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental.*

O pessoal da Direção e da Coordenação se reveza para atender aos dois locais. Hoje, já contamos com o vice-diretor da escola, o que facilita o atendimento itinerante.

A escola ficou não só como o prefeito idealizou, mas recebeu inclusões sugeridas pelos professores. Achei que esse foi o grande diferencial. Os professores colocaram as suas idéias para completar a escola idealizada por ele, que já era muito boa e essas idéias foram atendidas.

Nunca vi uma escola igual a essa. Ela é de qualidade, desde o alicerce até os equipamentos.... (pausa) tem sala de aula, biblioteca, salas ambientes, pátio coberto, parque..... (pausa) campo, jardim.... tudo em compartimentos separados pedagogicamente.

unesp

O compartimento destinado à educação infantil foi instalado atendendo às necessidades das crianças pequenas. Mas, quanto ao Ensino Fundamental, a escola atende somente os alunos de 1ª a 4ª séries; os de 5ª a 8ª são desta escola, mas são atendidos na escola estadual de onde viemos.

É uma escola ótima, tudo aqui é de qualidade. Mas tudo isso foi difícil. O processo de passar do Estado para o município, integrar os professores, não é fácil, ainda mais considerando que os professores do Estado continuam inseguros quanto à situação funcional.

Temos apenas Rede de Ensino e não Sistema de Ensino. Estamos vinculados à Diretoria Regional de Ensino do Estado, que faz supervisão das escolas e aprova regimento e propostas pedagógicas.

3. Qual a sua avaliação, hoje, em relação à decisão pela municipalização?

R. *Hoje a educação no município deu um salto quanto à qualidade. As condições físicas e materiais são ótimas e facilmente reconhecidas. Os pais têm orgulho da escola nova, tanto do prédio como da proposta pedagógica desenvolvida. O currículo foi enriquecido com aulas de informática e inglês para todos os alunos de 1ª a 8ª séries, foram implantados programas de enriquecimento na área da cultura e do esporte, que são abertos a todos os alunos da escola, inclusive para a zona rural. É comum também as crianças freqüentarem cursos de teatro, dança, música e escolinha de base de futebol, que foram montados pelo Departamento no setor de Cultura e Esporte. Está melhor. Eu não quero nenhuma escola particular para os meus filhos, pois esta é pública e está melhor.*

Mas isso não foi fácil, houve momentos em que pensei em desistir, momentos de incompreensão dos professores que não se adaptavam às atividades do trabalho pedagógico, que os impediam de acumular cargo e/ou ampliar jornada, que resistiam ao desenvolvimento da proposta pedagógica da escola.

Houve, não digo imposição, mas firmeza do prefeito, que não deixava mudar nada que havia estipulado como meio para promover a qualidade de ensino. Perdi alguns bons professores pelo fato de manter o HTPC no período diverso.

unesp

Hoje estamos com novas metas, como implantar a avaliação externa solicitada pelo prefeito. No momento, estamos estudando essa sistemática, sua viabilidade, seus efeitos e conseqüências.

Temos que reconhecer que houve melhoria nas condições de trabalho, o apoio para o desenvolvimento da proposta com a implantação do programa de capacitação, mas a falta de melhoria na remuneração traz o perigo de manter a rotatividade anterior por outros motivos, ou seja, a busca de melhores salários, mesmo que seja através da ampliação da jornada, o que a carga horária daqui não permite.

Quando ampliamos a municipalização para as classes de 5ª a 8ª passamos a contar com vice-diretor de escola, que, como o diretor, cumpre um horário dividido entre os dois prédios; sempre há uma deles em cada prédio.

Pode-se dizer que a municipalização, até agora, melhorou a educação como era objetivo do prefeito, mas é urgente investir na estrutura do órgão municipal da educação para garantir a continuidade dessa melhoria.

Quando penso em tudo que já fiz, fico contente, mas tenho consciência que tenho muito por fazer ainda.

3.1 Quais as dificuldades que encontrou?

R. *As principais foram:*

- *falta de respaldo por parte da Diretoria Regional de Ensino; precisamos buscar assessoria terceirizada;*

- *o atendimento de alunos de 1ª a 8ª séries em prédios separados. Isso não deu certo. É necessário juntá-los novamente em um mesmo prédio ou construir prédio novo para atender os alunos de 5ª a 8ª séries. O prédio do Estado fica para atender somente o Ensino Médio que continua sendo estadual.*

unesp

4. Qual a diferença entre administração e gestão?

R. *A diferença está na participação da comunidade através dos órgãos colegiados. Se a administração ouvir os membros dos órgãos colegiados, ela faz gestão, se for autoritária e resolver tudo através de normas, só faz administração.*

MUNICÍPIO DE JUMIRIM

Entrevista: 1999.
Pessoa Entrevistada: Diretor de Escola.

1. Por que o prefeito aderiu à municipalização proposta pelo Estado?

R. *Para atender a população que estava transportando os alunos para freqüentarem escolas em outros municípios, consideradas de melhor qualidade.*

2. Como está sendo o processo de municipalização do ensino em seu município?

R. *A escola municipal funciona em dois prédios. É difícil, não dá para acompanhar a escola como um todo dividida como está. É preciso cada uma delas ter seu diretor! Os alunos de 5ª a 8ª não se consideram alunos da EMEFEI, e sim da escola estadual (5ª a 8ª ficaram no prédio estadual), os professores da 5ª à 8ª são "menos apoiados", embora participem do HTPC na Escola Nova (alunos de 1ª a 4ª e Educação Infantil). Faço o possível e o impossível através de um trabalho conjunto com vice-diretora e a coordenadora pedagógica, mas não é suficiente.*

Estamos elaborando o Regimento Interno da escola e a Proposta Pedagógica, que serão enviados à Diretoria de Ensino Regional para serem aprovados.

unesp

3. Como está sendo a gestão da Educação após a municipalização

R. *Estou cansada! Contamos até com assessoria terceirizada para acompanhar o desenvolvimento do Plano de Educação, que nos alertou sobre a inconveniência de mantermos as classes de 1ª a 8ª separadas na forma atual.*

Acho que as escolas poderiam estar separadas, mas cada uma sendo uma unidade própria. Acredito que com o tempo isso vai ser possível. Ou junta-se de 1ª a 8ª numa escola ou constrói-se outra escola para as classes de 5ª a 8ª séries.

A proposta pedagógica está sendo desenvolvida. Temos materiais.... sala ambiente... biblioteca... (pausa) .... tudo.

A prefeitura desenvolve um projeto de Qualidade Total e o projeto do 5S, que chegam até à escola.... a comunidade está gostando..... está dando certo.

ANEXO II

ENTREVISTAS DO MUNICÍPIO DE CESÁRIO LANGE:

- Prefeito Municipal
- Dirigente Municipal da Educação
- Diretor de Escola

MUNICÍPIO DE CESÁRIO LANGE

1ª Entrevista: 2000.

Pessoa Entrevistada: Prefeito Municipal.

1. Quais seus planos ao aderir à municipalização do ensino?

R. *Na década de 90, o fechamento de uma usina trouxe conseqüências gravíssimas para o município: o desemprego aumentou, as atividades comerciais diminuíram. A cidade precisou encontrar novos caminhos para manter sua identidade.*

Nessa década, houve uma procura ávida desta identidade e como resultado varias indústrias pequenas aqui se estabeleceram. Há um anseio evidente para manter a qualidade de vida de sua população, por isso, como estratégia, evita-se o seu crescimento desorganizado.

São esses desafios que a parcela mais consciente da população enfrenta atualmente. E, acima dessa preocupação, surge também o problema nacional que afeta diariamente esta cidade, como um tormento do qual não podemos escapar, o desemprego. Contudo, esta é uma cidade tranqüila, segura e hospitaleira, onde a violência urbana típica das grandes cidades não encontrou razões para se implantar. Nosso céu é mais azul, nossa terra é mais verde, nossos dias têm mais luz, nossas noites mais estrelas. Aqui pode-se respirar um ar menos poluído e sossegado.

Mantenho praças e jardins bem cuidados e posso dizer que tenho o jardim mais bonito de toda região. Faço isso porque quero elevar a auto-estima dos munícipes, quero que se orgulhem do paisagismo da cidade, que reconheçam que nesse quesito somos os

unesp

melhores, e com o tempo repassem esse valor para outros setores. É preciso valorizar o local onde moramos! Aqui é fácil tratar de ecologia, de lazer, de contemplação.

Esta cidade recebeu o nome em homenagem ao seu primeiro professor, que no inicio do século esteve aqui para ensinar nossas crianças. É exemplo raro e comovente, uma cidade homenagear quem se preocupou com seus filhos. Há, portanto, esperança de um futuro melhor.

Eu também sou professor e sou municipalista. Quero criar situações facilitadoras para o meu povo e creio que, através da educação, vou conseguir.
Estamos entrando para o terceiro milênio, a escola é outra e a forma de administrá-la, de maneira centralizada, não está dando certo. Isso é evidente.

Assinei o "Convênio de Parceira com o Estado para Desenvolver o Ensino Fundamental". Agora, no inicio assumi somente as classes de 1ª a 4ª série; se der certo vou ampliar para as classes de 5ª a ª séries também.

A educação municipal é fato histórico contemporâneo e só tende a crescer!

2. Quais as ações que pretende desenvolver?

R. *Vou investir nas escolas rurais, vou investir em capacitação, quero todos os professores utilizando estratégias diferenciadas e recursos audiovisuais contemporâneos para motivar os alunos. Vou construir escolas novas, vou investir em projetos de preservação. Não sei se a verba vai ser suficiente, mas, se preciso for, não vou me deter somente nos 25% obrigatórios, vou gastar mais, o que for necessário para conseguir implantar o que almejo. O Estado vai colaborar, já mantive contato com o pessoal da Secretaria Estadual da Educação e tenho promessa positiva.*

unesp

3. Como está sendo a implantação do Convênio de Parceria entre o Estado e o Município para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental?

R. *Não está sendo fácil. Os vereadores não entendem de educação, é preciso explicar muito, gasto energias e não consigo esclarecer.*

Os professores se preocupam muito com sua situação funcional. Aos poucos, eles vão perceber que essa mudança é inevitável, que faz parte da história.

unesp

MUNICÍPIO DE CESÁRIO LANGE

2ª Entrevista: 2000

Pessoa Entrevistada: Prefeito Municipal

1. Como o Sr. define a municipalização do ensino?

R. *A versão do atual modelo da Educação Publica de primeiro grau, gerenciada pelos Estados, é resquício de uma estrutura elitista que vigorou principalmente nos Estados mais desenvolvidos no País, no qual este sistema canalizado para a formação das elites brasileiras podia ser gerenciado à distância e de uma forma centralizada, já que constituía um privilégio de minorias facilmente adaptáveis a este modelo.*

Este modelo elitista começou a desintegrar-se quando cada vez mais alunos oriundos das classes mais pobres começaram a freqüentar, principalmente, as séries que compunham o denominado curso ginasial.

Então, os governos estaduais fizeram inúmeras tentativas de, através de reformas educacionais, adaptar este modelo à nova clientela que exigia uma nova abordagem, tanto estrutural como metodológica. Estas reformas, embora consideradas avanços no sistema educacional tradicional, chegaram a um ponto de inflexão que resultou em um sistema que não atendia objetivos expressos em seus princípios. A municipalização é uma alternativa ao modelo centralizador positivista e elitista, porque considera as necessidades culturais dos alunos a partir da possibilidade de uma visão mais próxima desta clientela, porque apresenta características regionais variando ao extremo de um município para outro, sem desconsiderar questões mais amplas e inerentes à natureza humana e nem desprezando aspectos importantes do indivíduo, como sua nacionalidade.

A municipalização do ensino permitirá desenvolver toda a pontencialidade dos alunos, nas suas manifestações, no contexto cultural onde o aluno vive.

unesp

2. Como se está desenvolvendo a gestão municipal após a municipalização, em seu município?

R. *Saindo do plano teórico e considerando a transferência do sistema educacional centralizado para os municípios, inicia-se uma aventura repleta de dificuldades, que começam com a experiência numa área tão conflitante e termina, muitas vezes, com uma sensação de desamparo diante da falta de uma programação mais precisa e detalhada da Secretaria da Educação, para efetuar-se a transferência dos sistemas para os municípios, minimizando-se todos os traumas decorrentes dessa mudança.*

Esta aventura é pontilhada de muitas cores, carregadas de dramas pessoais, incertezas quanto aos procedimentos legais e, às vezes, até de uma sensação de naufrágio.

Apesar dessas dificuldades, o novo modelo de gestão educacional está implantando-se nos municípios em que os prefeitos e vereadores ousaram sonhar com a eficiência da municipalização.

Teremos pela frente um longo caminho, onde todos os componentes desse processo professores, alunos, prefeitos, vereadores e tribunal de contas apresentarão suas razões divergentes possibilitando resistência ao trabalho realizado.

Todavia, acreditamos que dois anos de municipalização é um período muito pequeno para desejarmos resultados sólidos para uma reforma que está patinando há muito tempo no congresso e que, pela sua importância, já deveria estar em execução há, pelo menos, uma década. Caminhamos bastante! Ampliamos a parceria para as séries de 5ª a 8ª séries. Superamos muitos problemas, mas temos muito o que fazer ainda.

3. Qual a sua avaliação, hoje, em relação à decisão pela municipalização?

R. *Pessoalmente, sinto a dicotomia entre o profeta e o burocrata. É extremamente difícil assimilar em uma só pessoa estas duas tendências raramente acomodatícias. Enquanto profetas, nos adaptamos a conviver com o futuro e a raciocinar, em termos de natureza humana, sobre as tendências históricas. Como burocratas,*

unesp

precisamos adaptar-nos aos limites das regras, das leis, dos procedimentos diários, a um raciocínio, extremamente diferenciado dos vôos da imaginação.

Então cometemos erros, queremos queimar etapas, abandonamos temporariamente o princípio do prazer pelo princípio da realidade e nos sentimos, às vezes, despreparadas para uma tarefa interminável.

Minha origem sempre foi de contestar, de superar limitações e, aqui no trabalho com municipalização, tenho que me submeter às linguagens dos advogados, dos engenheiros, dos contadores, etc... (pausa).....

Precisa haver uma conferência entre os prefeitos que municipalizaram. Sinto um desamparo por parte da Secretaria do Estado da Educação. Houve erros administrativos que a Secretária não quis assumir e que tivemos que administrar sozinhos.

MUNICÍPIO DE CESÁRIO LANGE

1ª Entrevista: 1999.

Pessoa Entrevistada: Dirigente Municipal da Educação.

1. Por que o prefeito aderiu à municipalização do ensino proposta pelo Estado?

R. *Necessidade de mudanças no ensino que ficou parado no tempo.*

2. Como está sendo o processo de municipalização do ensino em seu município?

R. *É muito mais trabalhoso lidar com o ensino municipalizado. A cobrança é direta e temos que mostrar resultados. Estou trabalhando muito. Estou sozinha.*

O Estado atua muito até a assinatura do convênio; após esse ato, desliga-se totalmente, deixando o município em situação muito difícil.

3. Como está sendo a gestão da Educação após a municipalização?

R. *É difícil, porque não conto com estrutura. Falta suporte pedagógico em nível do Órgão Municipal da Educação. Cuido da merenda e do transporte que absorvem muito tempo e energia. Os diretores das escolas sentem falta de orientação central.*

unesp

MUNICÍPIO DE CESÁRIO LANGE

2ª Entrevista: 2000.

Pessoa Entrevistada: Dirigente Municipal da Educação.

1. Como o Sr.(a) define a municipalização do ensino?

R. *É o município gerenciando a educação em nível local, atendendo melhor às expectativas dos munícipes.*

2. Como se está desenvolvendo a gestão municipal da educação após a municipalização?

R. *É muito trabalhoso. É difícil administrar as verbas. Os municípios têm dificuldades na prestação de contas e o Tribunal de Contas (órgão fiscalizador) busca minúcias em suas averiguações, sem relevar a importância de algumas ações que, às vezes, para atender à proposta, ferem preceitos legais.*

Os professores, inseguros com a nova situação, preocupam-se muito com a vida funcional, não conseguem desprender-se dela para pensar no momento atual, nas transformações que vêm ocorrendo, na necessidade de nova proposta de ensino em nível local que venha promover a qualidade do ensino.

Esses professores preocupam-se pouco com suas responsabilidades de promover o êxito dos alunos. Aos poucos, eles vão perceber que a mudança é inevitável, que faz parte da história.

3. Qual a sua avaliação, hoje, em relação à decisão pela municipalização?

R. *Está caminhando bem. Sem ela, esta gestão administrativa... (pausa).... do prefeito não estaria tão boa. Há ainda a resistência por parte dos professores que se efetivaram no Estado e que tiveram que escolher outros municípios porque a escola daqui, que era estadual, se tornou municipal. O professor (PEB II) pode ficar afastado do município, mas alguns ficam com a jornada dividida entre o Estado e o município, ou seja, estão cedidos para o município, mas não há aulas para atender à jornada inteira, conseqüentemente, a completam em Escolas Estaduais. Isso é ruim para a escola e para o professor. Prejudica o HTP, nosso horário de trabalho pedagógico. Ao professor que falta muito podemos pedir que fique na sede dele, mas é complicado fazer isso.*

Acho que a Secretaria do Estado errou quando não passou os professores de uma vez para o município. A Saúde, quando municipalizou, fez isso.

Eu sou uma dessas professoras cedidas ao município, afastada da sala de aula pelo prefeito atual para desempenhar a função de dirigente da Educação. Meu cargo está vinculado numa escola estadual de outro município, e se eu voltar para a sala de aula (porque conforme o resultado da eleição, sei que posso deixar esta função), vou estar na situação dos colegas. Essa situação traz insegurança, porque outras escolas estão sendo municipalizadas e as professoras estão "rodando" para manterem vínculo com a escola que não municipalizou.

As escolas que permanecem com o Estado, que oferecem o Ensino Médio estão abandonadas! O Estado dá, mas não cobra, não acompanha. Isso está diferenciando a Escola Municipal da Escola Estadual.

MUNICÍPIO DE CESÁRIO LANGE

1ª Entrevista: 2000.
Pessoa Entrevistada: Diretor de Escola.

1. Por que o prefeito aderiu à municipalização proposta pelo Estado?

R. *O município municipalizou para poder utilizar novamente a reprova, para deixar de utilizar os ciclos que estão levando ao caos a educação. "Quem não sabe tem que ser reprovado deste a 1ª série."*

Municipalização é essa descentralização que proporciona os recursos para você mesmo gerenciar a educação.... e melhor; somos 647 municípios diferentes. Não podemos gerenciar igualmente. Se houver um compromisso responsável pela educação, não haverá o que temer. A proximidade faz a cobrança.

2. Como está sendo o processo de municipalização do ensino em seu município?

R *É difícil, há professores que não concordam com a seriação adotada. Municipalização é essa descentralização que proporciona os recursos para você mesmo gerenciar melhor a educação.*

Implantamos informática na escola para todos os alunos. Adotamos remanejamento de alunos. Podemos administrar da forma que achamos melhor para a escola. O problema é a diferença entre os professores.

3. Como está sendo a gestão da educação após a municipalização?

R. ***Na minha escola, boa. A maioria dos professores veio do Estado e sabe trabalhar! Vai indo bem, voltamos a reprovar o aluno. Quem não sabe não pode passar! Na LDB tem um artigo que permite regime seriado.***

ANEXO III

ENTREVISTAS DO MUNICÍPIO DE ASSIS:

- Prefeito Municipal
- Dirigente Municipal da Educação
- Dirigente Regional de Ensino
- Diretor de Escola
- Professor Representante da APEOESP

MUNICÍPIO DE ASSIS

Entrevista: 2000.

Pessoa Entrevistada: Prefeito Municipal.

1.Quais os seus planos ao aderir à municipalização do ensino?

R. *Municipalizei considerando que se tornou obrigatório, em função da Emenda 14, da retenção dos 15%.... Municipalizei por força de Lei, pelas garantias da própria Constituição. Como professor sempre defendi a tese da municipalização. Defendo a municipalização desde que conte com recursos. É mais fácil ter contato com os executores do município. A comunidade é co-responsável. O professor passa a ser mais cobrado.*

1.1 Não tem receio que um dia o Fundo deixe de existir?

R. *Não tenho receio do Fundo um dia faltar, porque ele é Constitucional. É questão de gerenciamento e dá margem de realização à Prefeitura. O ganho é grande. Juntamos os dois níveis (educação infantil e ensino fundamental). A estrutura permite atender aos dois (níveis) e ainda assumir a creche.*

2.Quais as ações que pretende desenvolver?

R. *Casamos os dois níveis: educação infantil e ensino fundamental da 1ª a 4ª séries. Nossa estrutura permitiu atender aos dois; assumimos as creches; instalamos programas que atendem à cidade; capacitamos professores; equipamos escolas.*

Vamos construir novos prédios para colocar todos os alunos em prédio municipais e não ocupar mais prédios estaduais. Eles complicam.

3. Como está sendo a implantação do Convênio de Parceria entre o Estado e Município para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental?

R. *Começamos com os recursos que tínhamos e depois acessamos ao "Fundo". Nada aconteceu abruptamente.....(pausa). Mantivemos a educação diminuindo o atendimento às crianças de 3 a 4 anos. Enfrentamos problemas com a intervenção do Promotor Público.....(pausa). Para municipalizar realizamos palestras para conscientizar e convencer os pais. Conscientizamos o pessoal envolvido através de palestras. A APEOESP participou. Foi tudo feito democraticamente. Houve consenso. O Conselho Municipal da Educação aprovou. A APEOESP discutiu, mas a municipalização é irreversível! Está acontecendo no Brasil todo, com sucesso. Começamos com a municipalização instalando classes nas nossas escolas municipais (EMEI's) e com nossos professores municipais. Só em 2000 assinamos o Convênio de Parceria com o Estado e assumimos com os professores estaduais.*

2ª Parte da Entrevista – correspondente às perguntas da 2ª visita nos municípios Jumirim e Cesário Lange

4.Como o Sr.(a) define a municipalização do ensino?

R. *Hoje, positiva porque com ela conseguimos reestruturar a Secretaria Municipal da Educação. Municipalização é a administração local das atividades da área da educação de forma mais ágil e com racionalização.*

É irreversível.

unesp

5.Como se está desenvolvendo a gestão municipal da educação após a municipalização?

R. *Entendo que já temos um sistema. Seguimos normas previstas para todo o Brasil e instalamos programas que atendem a cidade.*

Contamos com uma Secretaria Municipal de Educação estruturada com pessoal que gerencia as ações.

6.Qual a sua avaliação, hoje, em relação à decisão pela municipalização?

R. *Positiva! Não temos críticas!*

Perguntas que surgiram na conversa que continuou após a entrevista

6.1 Vai melhorar a qualidade de ensino?

R. *Vai. Já melhorou. Só a capacidade de treinamento, fornecimento de material...*

6.2 Vai ampliar para as séries de 5ª a 8ª?

R. *Não! Eu não ampliaria porque aí o sistema fica muito complexo. De 1ª a 4ª é monolítico, de fácil administração, atua de forma genérica, em conjunto.*

6.3 Então o Sr. é a favor da reorganização proposta pela Secretaria Estadual da Educação de separar as classes de 1ª a 4ª das classes de 5ª a 8ª?

R. *Sou, é correto! Se colocar o adolescente com os alunos de 1ª a 4ª série vai complicar, não só pelos alunos, mas pela atuação diferenciada dos professores (vários para uma só classe). Daí deteriora o sistema. A deteriorização do ensino veio da junção da antiga escola primária com a antiga escola secundária (1ª a 4ª + 5ª a 8ª).*

6.4 Como avalia o processo de municipalização adotado no Estado de São Paulo?

R. *A primeira reação com a secretária da Educação, Profª Rose, foi conflituosa. Ela é prepotente! Mas reconheci que ela realmente tinha conhecimento!*

6.5 Os professores têm receio que a municipalização seja um caminho para a privatização. O que o Sr. acha disso?

R. *Esse medo não tem sentido. É o contrário: a municipalização impede a privatização. As crianças das escolas particulares estão voltando para as escolas públicas municipais. Aqui a classe média prefere a escola municipal à particular, não só pelo fator econômico, mas também pela proposta de ensino oferecida. Não sou contra a iniciativa privada porque ela provoca a concorrência positiva e saudável.*

Na ditadura, permitiu-se a formação de escolas indiscriminadamente. Isso desclassificou tanto a escola pública quanto a privada. Naquele tempo só se valorizava o diploma, hoje é diferente....

A competição da escola particular com a escola pública municipal, aqui é, saudável.

Quando o professor teme a privatização do ensino, só porque se municipalizou e se instalaram escolas públicas municipais onde ele atua, está deixando de confiar no seu próprio trabalho.

unesp

Pensar que a privatização poderá tomar lugar da escola pública é não valorizar a competência do funcionário público.

6.6 O Sr.(a) acha diferença entre a atuação de professor estadual e municipal?

R. *Não há diferença entre a atuação do professor estadual e municipal. Entrosamos, ninguém ficou prejudicado. Temos restrições quando a Prefeitura ocupa espaços (prédios) que são do Estado. Mas estou construindo novos prédios. Vamos ter escolas ociosas pela resistência da principal entidade que representa os professores (APEOESP).*

7.Qual a diferença que faz entre gestão e administração?

R. *Administração: governo com padrões mais rígidos, de forma linear, de cima para baixo.*

Gestão: mais difícil de aplicar, mais fácil para atingir os objetivos, traz mais resultados. Quando abrimos para os Conselhos tivemos posições ideológicas variadas, fomos trabalhando... Hoje os Conselhos são colaboradores.

Na minha primeira administração fui mais administrador. Nesta sou administrador e também gestor.

MUNICÍPIO DE ASSIS

1ª Entrevista: 2000.

Pessoa Entrevistada: Secretária Municipal da Educação = Dirigente Municipal de Educação.

1. Por que o prefeito aderiu à municipalização do ensino proposta pelo Estado?

R. *Acho que, considerando as pesquisas que demonstravam que os alunos não evoluíam, ele tomou essa decisão.*

Não podemos mais fechar os olhos. O município ficar somente com a educação infantil seria um luxo muito grande.

Municipalizou, para desenvolver mais a cidadania, para perseguir o princípio da igualdade, a educação é um caminho...

2. Como está sendo o processo de municipalização do ensino em seu município?

R. *Em 1998 começamos com as primeiras séries, em 1999 ampliamos para as segundas séries sem realizar o convênio. Mantivemos com verba própria. Tudo foi aprovado pela Diretoria Regional de Ensino e órgãos superiores do Estado.*

Fomos organizando a estrutura da Secretaria nesses dois anos, para iniciarmos o ano 2000 atendendo a 100% dos alunos de 1ª a 4ª séries, porque já estavam organizadas pela ação do próprio Estado. Mas houve atraso para definição na Secretaria Estadual da Educação e, nos primeiros meses do ano de 2000, ainda ficamos divididos com classes atendidas pelo Estado e classes atendidas pelos município. Mas conseguimos e, a partir de março de 2000, assumimos 5.317 alunos do Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série que passaram a ser atendidos em 22 Unidades próprias - EMEIF's e em 7 Unidades, em

unesp

parceria com o Estado, que cederam salas para o município. Deixamos essas classes nos prédios das escolas estaduais porque alguns alunos estavam andando muito para chegarem até "nossas escolas", as municipais. Quisemos atender as crianças. Elas ficaram no seu bairro freqüentando classes municipais, com professores municipais porém no prédio estadual junto com as demais crianças do Estado. É um pouco confuso. Há alguns problemas de relacionamento entre os funcionários.

3. Como está sendo a gestão da educação após a municipalização?

R. *Estamos no sexto mês, cumprindo uma programação preestabelecida de formação profissional, realizamos concurso público, equipando todas as escolas com recursos humanos: secretários de Escola, pessoal auxiliar, supervisor, coordenador e recursos materiais. Informatizamos as escolas.*

2ª Parte – Outras perguntas que surgiram no decorrer da entrevista

4. Como o Sr.(a) define a hoje a municipalização do ensino?

R. *Descentralização que proporciona recursos para você mesmo gerenciar a educação, e melhor ... Somos 647 municípios no Estado! Somos diferentes.*

4.1 Representantes da APEOESP têm temor com relação à verba do Fundef para o ano de 2006. E o Sr.(a)?

R. *Nós também temos essa temeridade. Se houver compromisso responsável pela educação não haverá o que temer. A proximidade faz a cobrança. O Estado e o Federal não se podem eximir de seus compromissos....*

5. Qual a sua avaliação, hoje, em relação à decisão pela municipalização?

R. *Acertamos!*

6. O Sr.(a) acredita que a municipalização venha melhorar a qualidade de ensino?

R. *Sim. Porque estamos buscando ações que realmente provoquem a melhoria, tanto física como de capacitação.*

Estamos promovendo integração entre os professores do Estado e do município. As classes integradas na Rede Estadual ainda apresentam problemas de interação.

Temos ainda que atuar para renovar. Os professores do Estado estão resistentes. É um "ranso" que precisa ser vencido, mas vai haver uma renovação com o tempo, uns se aposentam...

Mas antes de tudo buscamos a integração. Vamos de mãos dadas.

unesp

7. Como se comportam os professores envolvidos no processo de municipalização?

R. *O professor municipal teve opção para mudar de jornada. Ampliou, mudou de campo de atuação: saiu da Educação Infantil (24 horas) e foi para o Ensino Fundamental (30 horas). Isso foi opcional. Ficaram satisfeitos.*

O H.T.P. facilitou o entrosamento entre o pessoal do Estado e do Município. Acreditamos muito nesse trabalho desenvolvido no horário do H.T.P. Contamos com psicólogos contratados na verba da educação infantil, que atuam também no ensino fundamental orientando os professores. Os alunos, quando precisam, são encaminhados para a saúde.

8. Qual a distinção que faz entre administração e gestão?

R. *Gestão é mais participativa. É estar com os conselhos na administração.*

MUNICÍPIO DE ASSIS

Entrevista: 2000.

Pessoa Entrevistada: Dirigente Regional de Ensino.

1. Por que o prefeito aderiu à municipalização proposta pelo Estado?

R. *Ele demorou para aderir. Acredito que para racionalizar. Acho que considerou a existência da Secretaria Municipal instalada que permitia fazer bem o trabalho através da parceria.*

2. Como está sendo o processo de municipalização na sua Diretoria?

R. *Está sendo o mais pensado possível, não houve pressão sobre o município; houve convite, esclarecimentos. O prefeito jamais foi obrigado; a adesão é voluntária. Hoje estão colocando condições, um exemplo é que o município fique com o professor do Estado na situação de cedido e que repasse ao Estado o valor mensal de sua remuneração.*

Na minha Diretoria, já tivemos nove municípios municipalizados, sendo oito através do Convênio de Parceria e um através de instalação de Rede Própria.

Só faltam três municípios para aderir a esse processo e são os menores.

Hoje está mais fácil municipalizar, porque o município pode fazer isso através da matrícula conjunta.

2.1 O que é matrícula conjunta?

R. *Os alunos são matriculados no mesmo cadastro. A entrada na 1ª série é o município que faz. Se ele quiser pode ficar com a 1ª série. Se houver possibilidades de ficar com outra séries, também pode.*

2.2. Sem assinar convênio?

R. *Sim, sem assinar convênio. Hoje, tudo está muito claro, a Secretaria Estadual da Educação já tem um site na internet ao qual todos têm acesso para conhecer a situação de cada município, de cada escola.*

3. Como está sendo a gestão da educação após a municipalização?

R. *Calma, com muita informação e esclarecimentos. Há tumultuação com ações de sindicato, mas vamos esclarecendo a real função da municipalização. A Secretaria Municipal da Educação conta com supervisão de ensino que está coordenando a implantação da gestão municipal da educação, nessa fase de transição.*

2ª Parte da Entrevista

4. Como o Sr.(a) define a municipalização do ensino?

R. *Na visão do que aconteceu e está acontecendo é a parceria para aproveitar a estrutura física e pedagógica já existente. Nesse sentido, o Estado fez a proposta de parceria, fez repasse. Havia interesse de dividir responsabilidades.*

4.1 O Estado descentraliza?

R. *Sim. Com a idéia de que traga vantagem no administrativo. Daí entra a minha "bronca"! Na hora da parceria, a APEOESP não quer porque acha que, descentralizando, desconcentra o poder da classe e a entidade perderia a força dos associados.*

unesp

5. Qual o papel do Dirigente Regional de Ensino nesse processo? O que a Secretaria Estadual espera ou cobra?

R. *Trabalho de esclarecimento, ser ponto de referência da Secretaria nos municípios. Eu tenho que informar às Câmaras, aos prefeitos... O mais difícil é falar com os colegas.*

Veja bem, se eu fosse pensar em termos de Diretoria, eu seria contra porque ficamos com menor número de escolas. Aumentou a extensão, por isso as diretorias, creio, serão mantidas. O que pensamos é na melhoria que pode advir com a gestão da educação em nível de município.

5.1 A diminuição de escolas pode inviabilizar a manutenção da Diretoria de Ensino?

R. *Creio que não, porque diminuíram as escolas, mas aumentou a extensão de abrangência.*

6. Acredita que a municipalização venha promover a melhoria da qualidade do ensino?

R. *Vou usar o verbo "pode" melhorar. Vai depender do compromisso de cada administração. Se for bem administrado, pode ser melhor pela proximidade, pela possibilidade de aproveitar melhor os recursos. Os municípios podem racionalizar os recursos, por exemplo, atendendo os dois níveis (Ensino Fundamental e Pré-Escola) no mesmo espaço, com a estrutura já existente.*

unesp

6.1 E se um município começar e não der certo?

R. *O Estado pega de novo.*

7. Alguns professores temem a municipalização dizendo ser um caminho para a privatização. Concorda?

R. *Não acho que seja o caminho para isso, mas ela tem uma semelhança, porque o Estado repassa a verba para o município fazer a educação e isso é semelhante a terceirizar, passar para uma empresa.*

8. Esse processo vai ter continuidade?

R. *Vai continuar, sim. Até porque algumas coisas que já estão estabelecidas mostram um ganho e não dá mais para tirar. O povo não deixa. Não tenho ouvido ninguém falar mal dos sistemas municipais de ensino instalados.*

As reclamações existentes são sobre os empregos: ACTs que perderam aulas no Estado, possibilidades de prefeituras adotarem regime CLT que não prevê aposentadoria com teto superior a R$1.200,00 (hum mil e duzentos reais).

A municipalização prevista anteriormente, na administração Quércia, era só ampliar tentáculos. Essa atual não, ela repassa a verba e a prestação de conta nem é feita para o Estado e sim para o Tribunal de Contas e a comunidade.

unesp

9. Qual a distinção que faz entre administração e gestão dos sistemas?

R. *A palavra administração sempre trouxe como senso comum alguém determinando as coisas. Gestão já subentende a idéia de participação nas decisões para um retorno maior. A gestão garante mais acertos.*

Interessante que a filosofia da gestão é a filosofia do PT (Partido dos Trabalhadores) e, quando a Secretaria quis fazer isso, eles discordaram.

10. Quem assina o Convênio fica com Rede ou Sistema?

R. *Eu acredito que fica com Sistema. Se no Convênio rezar que o município quer supervisão da Diretoria, a terão. Aqui na Diretoria tem um município que não recebe supervisão da Diretoria, pois já conta com o órgão da Educação estruturado e com supervisão própria.*

11. Convênio é por 5 (cinco) anos. E depois?

R. *Cinco anos em função do FUNDEF, mas ele (FUNDEF) é uma idéia tão boa que não vai acabar.*

No Estado de São Paulo não se percebe bem isso, mas para outros Estados foi a melhor coisa dos últimos tempos, até em termos de salários. Agora a verba da educação é fiscalizada e está aperfeiçoando-se.

unesp

MUNICÍPIO DE ASSIS

Entrevista: 2000.

Pessoa Entrevistada: Diretor de Escola.

1. **Por que o prefeito aderiu à municipalização proposta pelo Estado?**

R. *Por vontade de receber a verba. Tinha prometido que ele não ia fazer isso nunca! Voltou atrás, e fez. Só pode ser pela verba do FUNDEF que vai receber.*

2. **Como está sendo o processo de municipalização do ensino em seu município?**

R. *Desgastante! "Guerra" entre professores que vieram do Estado e os "nossos". Eles ficaram melhor classificados. Não foi justo!*

3. **Como está sendo a gestão da Educação após a municipalização?**

R. *Difícil. Professores que atuavam na Educação Infantil passaram para a Ensino Fundamental, sem ter experiência nessa área. Algumas classes ficaram em prédios estaduais. Estamos em fase de transição. Não é fácil.*

unesp

MUNICÍPIO DE ASSIS

Entrevista: 2000

Pessoa Entrevistada: Professor, membro da APEOESP (Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) – Sindicato Estadual.

1.Quais os motivos que levaram à municipalização?

R. *A municipalização foi utilizada para transferir a responsabilidade da educação fundamental para o município. De qualquer forma, a educação estava sendo realizada pelo Estado. Com as ingerências políticas é que está havendo mudanças. É a ilusão do Fundo que um dia pode acabar. O Estado está fugindo e passando a responsabilidade para os municípios, primeiro com promessas (Fundos) e, num segundo momento, será que esses Fundos vão continuar existindo?*

Com esses convênios, vão surgir vários sistemas de ensino. E em 2006, ano em que termina o prazo do FUNDEF, que foi previsto para dez anos, o Estado vai deixar de passar a verba. Como vão ficar as escolas municipalizadas? Poderá ficar com os 15%, mas terá havido o inchaço de pessoal.

Na minha cidade, por conta de pegar todos os alunos de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental (5.317), o município ficou com mais ou menos 100 professores do Estado. Além desses, foram criados 460 outros cargos entre Diretor, Supervisor, Professor e funcionários (pessoal auxiliar), para dar conta do sistema que nascia.

A Prefeitura está vangloriando: "Ficamos com todos os professores do Estado e ainda contratamos mais outros!" Isso revela o "inchaço" e traz muita preocupação. E daqui a 6 (seis) anos?

Se fosse julgar quem é o mais culpado por tudo isso, eu diria que é o município.

unesp

2. Por que os professores temem a municipalização do ensino?

R. *Pelas incertezas que ela traz. Fiz concurso para ser funcionário do Estado. Não quero sair! É questão de preferência pela empresa.*

Outro temor que temos é pelos ACTs (professores contratados em caráter temporário).

Mas a preocupação "número 1" é com a criança. O PEB I que alfabetizava era experiente. Quando as classes passaram para o município, foram os professores com experiência em educação infantil que pegaram! É diferente, a experiência deles é com atividades de brincar... Muitos deles (os que vieram do Estado) foram atuar na Educação Infantil, até aquele momento desconhecidas para eles.

Somos contra as atividades impostas pelos prefeitos, como, por exemplo, receber visitas... e tantas outras. Os professores municipais temem em não atender a essa convocação dos prefeitos.

3.O Sr.(a) já atuou em Rede de Ensino Municipal?

R. *Não ...*

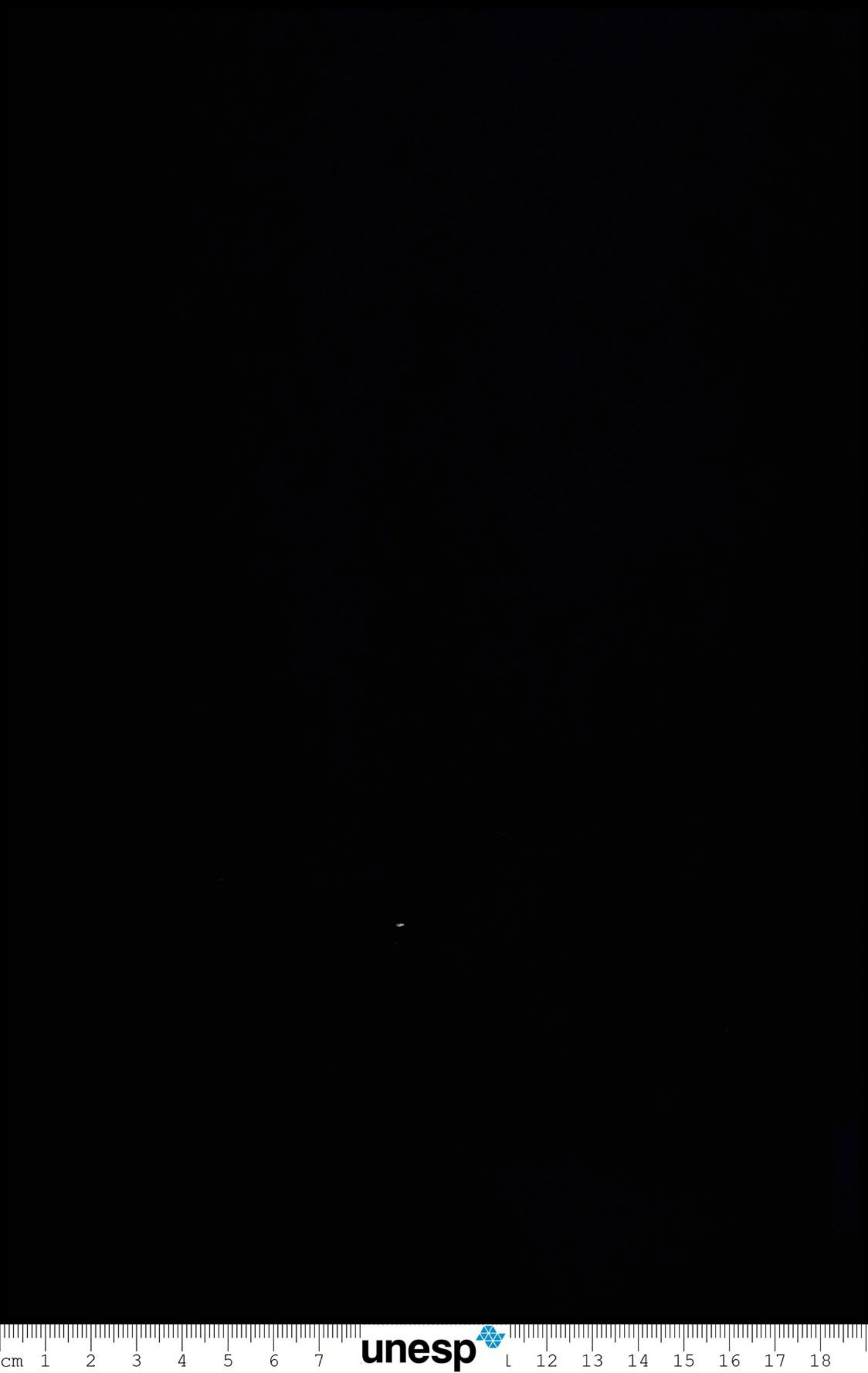
4. Como avalia a municipalização no seu município?

R. *Hoje, temos, nos discursos, que houve uma ampla discussão com pais e entidades para se promover a municipalização. Eu entendo que não foi dessa forma.*

O Prefeito havia assumido um compromisso com a classe de que não municipalizaria o ensino sem concordância dela, mas municipalizou. Foi uma decisão política. Tinha a maioria no Conselho. O Conselho só é convocado quando interessa para os que estão no poder.

Agora que já municipalizou, existe preocupação com a qualidade, é correr atrás.

unesp


cm 1 2 3 4 5 6 7
unesp
12 13 14 15 16 17 18