

ANEXO AO PROCESSO Nº 306/99

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

DEFESA - 30/07/2003

ANTONIA CARVALHO BUSSMANN

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO MUNICÍPIO DE
IJUI-RS: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO,
PODER E GESTÃO**

MARÍLIA-SP

2003





UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
CAMPUS DE MARÍLIA
Faculdade de Filosofia e Ciências

ANTONIA CARVALHO BUSSMANN

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO MUNICÍPIO DE
IJUI-RS: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO,
PODER E GESTÃO**

MARÍLIA-SP

2003

ANTONIA CARVALHO BUSSMANN

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO MUNICÍPIO DE
IJUI-RS: CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO,
PODER E GESTÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Educação, UNESP – Campus de Marília, como
requisito parcial à obtenção do título de Doutor.
Orientadora: Profª Drª Iria Brzezinski.

1410001528



MARÍLIA-SP

2003



ANTONIA CARVALHO BUSSMANN

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO MUNICÍPIO DE IJUÍ-RS:
CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO, PODER E GESTÃO**

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Iria Brzezinski

Prof. Dr. Celestino Alves da Silva Júnior

Prof^a Dr^a Lourdes Marcelino Machado

Prof. Dr. João dos Reis Silva Júnior

Prof^a Dr^a Clélia Martins

Marília/SP, 30 de julho de 2003



DEDICATÓRIAS

de **SAUDADES**, *In Memoriam*,

ao **Waldir**, companheiro querido, de tantos
anos, por ter carinhosamente
incentivado, acreditado e
contribuído...

à minha **Mãe**, ao meu **Pai**, ao meu **Irmão**, por
tudo de bom que construíram e
pelo que significaram na minha
vida...

de **AMOR**, presente,

aos meus cinco filhos e aos quatro netos, pelo
carinho, compreensão, presença e
apoio, sempre!

aos meus familiares – irmãs, cunhados,
sobrinhos, genros e noras: pelo
apoio e carinho.

AGRADECIMENTOS

À Professora **Doutora Iria Brzezinski**, minha orientadora, pela sua dedicação, apoio, paciência e sabedoria.

Aos Professores **Doutor Celestino Alves da Silva Júnior e Doutora Lourdes Marcelino Machado**, pelas suas contribuições, por ocasião da qualificação.

Aos Professores **Doutor João dos Reis Silva Júnior e Doutora Clélia Martins**, por terem prontamente aceito o convite para integrar a banca de defesa.

À UNESP, pela qualificação e acolhida.

À UNIJUÍ, pelo apoio institucional.

Aos colegas e funcionários do **Departamento de Pedagogia** da UNIJUÍ, pelo apoio e amizade solidária, em todos os momentos.

Aos demais colegas da UNIJUÍ, pelas contribuições.

Aos integrantes do Poder Executivo e Poder Legislativo do Município, aos professores, pais e aos membros dos Conselhos Municipais de Ijuí, que participaram das entrevistas.

Às equipes da SMEd/Ijuí e do CMEI, pelos seus dirigentes e funcionários, pelo apoio.

À Maria Luiza e ao Nelson Abudd, que significam a amizade construída durante e que permanece depois da tese.

Aos meus alunos que, pelos desafios quotidianos, mantêm viva a necessidade constante de minha atualização e aperfeiçoamento.

"[...] Não compete a qualquer estudo ser conclusivo; importa nele se abram perspectivas de continuidade das indagações e se descortinem novos caminhos e trilhas".

Mario Osorio Marques (2000, p. 215).

RESUMO

O presente estudo investiga o município, enquanto ente federado e as políticas públicas no contexto histórico brasileiro, situando o Município de Ijuí/RS como um dos agentes de desenvolvimento de políticas educacionais. É uma investigação qualitativa que, por meio do estudo de caso, concentra a reflexão neste Município, procurando uma compreensão teórica e historicizada da municipalização a partir das políticas públicas educacionais nele em desenvolvimento, contrapondo tais políticas às iniciativas locais e aos conceitos de centralização e descentralização, poder e gestão. O resultado das entrevistas, realizadas com pessoas de diferentes segmentos profissionais no Município, mostra a realidade municipal em relação às políticas federais e aos Conselhos Municipais existentes em Ijuí. O problema de pesquisa requer o estudo das atuais políticas federais para a educação, pelo seu poder político legal ou normativo e que, pelo apoio financeiro da União condicionam a atuação educativa nos municípios – especialmente nos de médio e pequeno porte – em aspectos institucionais, políticos, administrativos, pedagógicos e financeiros. Condicionam positivamente, na medida do grau de autonomia municipal já conquistada e da capacidade de articulação regional construída pelos próprios municípios, no sentido de incentivar a iniciativa de realização de ações educativas próprias, aderindo em parte àquelas políticas, ou adaptando-as às demandas e necessidades locais, por meio de um processo descentralizador. Condicionam negativamente à medida em que inibem as iniciativas locais baseadas em necessidades diagnosticadas, estimulando exclusivamente a adoção das medidas sugeridas pelas políticas federais ou estaduais – independentemente de sua necessidade ou pertinência – mas por acenarem com o apoio financeiro da União ou dos Estados, num processo centralizado. As conclusões apontam para a elaboração do Plano Municipal de Educação de Ijuí, plurianual, que exige a curto prazo, a mobilização dos órgãos educacionais do Município, dos professores e comunidade em torno dessa possibilidade constitucional de participação na elaboração democrática de diretrizes, objetivos e metas, para os próximos anos.

Palavras-chaves: Políticas públicas de educação – Sistema Municipal de Ensino – Conselhos municipais – Centralização e descentralização em educação – Poder e gestão no município.

ABSTRACT

The present study investigates the municipal district as a federated entity and the public policies in the Brazilian historical context, taking the city of Ijuí – RS as one of the agents of development of educational policies. It is a qualitative investigation that, through a study of case, focuses its reflection in this city, searching for a theoretical and historical comprehension of the municipality, starting from the educational public policies that are currently being developed there, and opposing such policies to the local initiatives and to the concepts of centralization and decentralization, power and administration. The results of the interviews carried out with people from different professional areas of the city, demonstrates the municipal reality in relation to the federal policies and to the Municipal Councils existent in Ijuí. The research-problem asks for the study of current federal policies for education, through its normative or legal political power and that, by the financial support of the Union, condition the educative action in the municipal districts – especially in the medium and small ones – in institutional, political, administrative, pedagogical and financial aspects. They condition it positively, in the measure of the degree of municipal autonomy already achieved and the capacity of regional articulation constructed by the municipal districts themselves, in the sense of motivating the initiative of implementation of its own educational actions, partially adhering to those policies, or adapting them to the local demands and needs, through a decentralizing process. But they also condition it negatively, in the sense that they inhibit local initiatives based in detected needs, stimulating exclusively the adoption of measures suggested by federal or state policies – independently of its need or pertinence – because they account on the financial support from the Union or from the States, in a centralizing process. The conclusions point out to the elaboration of the Municipal Plan of Education of Ijuí, which demands, in a short term, the mobilization of municipal educational organisms, the teachers and the community around this constitutional possibility of participating in the democratic elaboration of educational guidelines, objectives and goals for the next years.

Key words: Public policies of education – Municipal System of Teaching – Municipal councils – Centralization and decentralization in education – Power and administration in the municipal district.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
Capítulo I – O MUNICÍPIO NA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA..	17
1.1 Do Brasil-Colônia à Primeira República: alguns recortes históricos	19
1.1.1 Do Império à República	27
1.1.2 Primeira República e o Surgimento do Município de Ijuí/RS	28
1.2 A Situação dos Municípios: centralização e descentralização do ensino	35
1.2.1 O período 1930 a 1961: a tese da municipalização do ensino	38
1.2.2 Da LDB de 1961 até a Nova República	51
1.3 As Questões Educacionais na Nova República até FHC	59
1.3.1 Continuidades e Descontinuidades das Questões Educacionais	62
1.3.2 A Política Educacional e as novas Formas de Gestão	64
1.3.3 Descentralização das Políticas Educacionais e a nova LDB/1996	71
1.3.4 O Plano Nacional de Educação 2001-2010	74
Capítulo II – A CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO, PODER E GESTÃO: CONCEITUAÇÃO E PRÁTICAS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS ...	80
2.1 Centralização e Descentralização	80
2.2 Poder e Gestão	87
2.3 Anos 1990: centralização e descentralização, poder e gestão nos municípios brasileiros	98

Capítulo III – MUNICÍPIO DE IJUÍ (RS): ESTUDO DE CASO	106
3.1 O Município de Ijuí (RS): algumas características	106
3.1.1 Aspectos Históricos, Geográficos, Políticos e Demográficos	107
3.1.2 Ensino Superior no Município e o Movimento Comunitário de Base: um pouco de história	109
3.1.3 A Rede Escolar no Município	113
3.1.4 A Gestão Pública Municipal em Ijuí: algumas referências	114
3.2 A Realidade Interpretada: centralização e descentralização, poder e gestão e sua expressão nos programas federais desenvolvidos no Município	119
3.2.1 A Organização e o Funcionamento do Sistema Municipal de Ensino de Ijuí...	145
3.2.2 A Existência e o Funcionamento de Conselhos Municipais: a participação e o controle social	149
3.3 Encaminhando Análises da Centralização, Descentralização, Poder e Gestão	160
CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
BIBLIOGRAFIA.....	170
ANEXOS	179
Nº 1: Mapa da localização geográfica do Município de Ijuí no RS – 2003	180
Nº 2: Dados sobre a Rede Escolar do Município de Ijuí, RS	182
Nº 3: Informações complementares e comentários sobre o FUNDEF	188



RELAÇÃO DE SIGLAS

AESUFOPE	Associação de Escolas Superiores de Formação de Profissionais do Ensino – RS
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação de Professores
ANPAE	Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CFE	Conselho Federal de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
CMEI	Conselho Municipal de Educação de Ijuí
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Conferência Nacional dos Trabalhadores em Educação
CODEMI	Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí
CONED	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
COTRIJUI	Cooperativa Regional Tritícola Serrana Ltda
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
FAFI	Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras
FIDENE	Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino
FORUMDIR	Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Centros de Educação das Universidades Públicas Brasileiras
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCB	Movimento Comunitário de Base
MEB	Movimento de Educação de Base
MEC	Ministério da Educação
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
PNAC	Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PRASEM	Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
PROMUNICÍPIO	Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
PSED	Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto
RBEP	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
SAREM	Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SMEd	Secretaria Municipal de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIJUÍ	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
USAID	United States Agency for International Development

INTRODUÇÃO

A busca constante de respostas às indagações originadas dos fatos quotidianos que nos provocam como pessoas comuns, cidadãos, profissionais faz parte de nossa *práxis* como *seres históricos* e nos levam a refletir sobre o sentido de nossa ação no mundo. A identificação com fatos, fenômenos e objetos de pesquisa nos remete à nossa própria história de vida, aos nossos vínculos profissionais, às nossas experiências e nos traz a motivação imediata do entendimento crescente de nossas práticas por meio da reflexão e do estudo.

Há trinta e oito anos, como professora, convivo com desafios, limites e possibilidades da educação básica e superior tanto na docência nesses níveis, quanto em atividades técnico-pedagógicas e administrativas. Essas atividades podem ser assim especificadas: coordenação de cursos de formação inicial, de nível médio e superior e de formação continuada para o magistério; ações de assessoria a órgãos municipais de educação, em nível local, em vários municípios do RS e em nível nacional, especialmente no PRASEM-Fundescola/MEC; prática do magistério e da administração universitária em vários níveis de colegiado e de funções executivas como a Pró-Reitoria de Graduação da UNIJUÍ; participação em colegiados de educação como no Conselho Municipal de Educação de Ijuí por três mandatos e no Conselho Estadual de Educação (RS) por um mandato; militância em órgãos de classe do magistério e em associações como a AESUFOPE e na ANFOPE. Ao longo dessa trajetória reúno realizações, perplexidades e questionamentos relativos às ações provocadas pelas políticas públicas e aos seus efeitos pedagógicos e administrativos sobre o sistema educacional, as escolas, os professores, os estudantes e a sociedade.

As perplexidades e os questionamentos, sobretudo, vêm constituindo em minha trajetória profissional um desafio permanente à reflexão, ao posicionamento coerente, à ação engajada e transformadora.

Considerando a minha formação inicial em Filosofia, a experiência profissional, a formação continuada realizada na trajetória mencionada, a revisão bibliográfica com revisita à História da Educação Brasileira, foi possível dimensionar o problema desta pesquisa, qual seja: reconhecer no campo empírico, o Município de Ijuí (RS), os diferentes níveis de centralização e descentralização, de poder e gestão no processo de desenvolvimento das políticas educacionais, sobretudo, das duas últimas décadas do século XX.

Para tanto, foi necessário compreender:

- a atuação dos municípios brasileiros nos diversos momentos históricos, políticos e administrativos do País;
- que não são poucos os esforços da sociedade, de educadores organizados em movimentos sociais e do próprio Estado brasileiro para que a educação se transforme, em conjunto com outras áreas, em prioridade na solução das desigualdades sociais e como fator necessário ao desenvolvimento econômico-social. Nesta sociedade estão representados os movimentos pelas Associações Científicas e Sindicais a exemplo da ANPAE, ANFOPE, ANPEd, FORUMDIR e CNTE. Por outro lado, é de destacar que há estudiosos que não se preocupam ou não acreditam que a educação possa realmente se transformar nessa prioridade;
- que reformas na legislação e na organização do ensino no Brasil têm tido uma frequência e periodicidade que não correspondem à mesma frequência e periodicidade desejável para a sua avaliação, podendo-se questionar a efetividade dessas reformas e os seus efeitos positivos em termos de mudanças qualitativas na educação;
- que é, particularmente, no Município que se verifica (ou não) o impacto das políticas nacionais e estaduais e constata-se a maior ou menor participação da sociedade no controle social e na gestão.

Dimensionando o problema foram definidos os objetivos da investigação e a metodologia da pesquisa, cuja descrição se segue:

1. contextualizar o Município na História da Educação Brasileira, considerando a centralização e descentralização, o poder e a gestão das políticas educacionais;
2. analisar as políticas públicas no período pós Constituição Federal de 1988 e caracterizar as ações implementadas no Município de Ijuí (RS) em relação às políticas educacionais;
3. identificar o impacto, positivo ou negativo, dessas políticas educacionais no sistema municipal para vislumbrar possíveis caminhos de maior qualificação para a educação municipal nos próximos anos.

A metodologia da pesquisa que se mostrou mais compatível com o objeto investigado foi o Estudo de Caso. A realização do estudo sobre a situação educacional no Município de Ijuí/RS permitiu a identificação de situações que, concretamente, são a expressão local das determinações políticas globais, que se apresentam também em outros municípios brasileiros. O estudo de caso, como modalidade de pesquisa qualitativa adotado nesta tese, nos revelou especificidades inerentes ao município objeto de estudo, muito próprias e localizadas.

Segundo Bogdan e Biklen (1994, p. 89), o plano geral do estudo de caso pode ser representado como um funil. Em um estudo qualitativo, o tipo adequado de perguntas não é muito específico. O início do estudo é representado pela extremidade mais larga do funil... Como já mencionado, a parte larga do funil, neste estudo, são as políticas globais aplicáveis a todos os municípios brasileiros. À medida que se conheceu melhor o tema em estudo, foi possível modificar o plano e as estratégias selecionadas para, a seguir, tomar decisões a respeito dos aspectos específicos do contexto e dos dados. A coleta dos dados e as atividades de pesquisa foram canalizadas para sujeitos, assuntos e temas. Assim, de uma fase alargada de exploração passou-se para uma área mais restrita de análise dos dados coletados. Também como já esclarecido em diversos momentos deste trabalho, usando a metáfora do funil de Bogdan e Biklen (1994), a sua extremidade mais fina foi representada pelo Município de Ijuí e a política educacional local.

Outra etapa do desenvolvimento da pesquisa consistiu em percorrer os dados, identificando realidades, padrões, tópicos e escrever o que representaram esses mesmos tópicos e padrões. Foi um meio de classificar os dados coletados, sob forma de categorias de codificação, que ao serem mais sistematizados, transformaram-se em categorias de análise.

De acordo com Laville e Dionne (1999, p. 219), a tarefa primordial é a definição das categorias analíticas, “rubricas sobre as quais virão se organizar os elementos de conteúdos

agrupados por parentesco de sentido”. Esses autores apontam três modos de definição das categorias, em função das intenções e dos objetivos do pesquisador, bem como, do seu conhecimento da área: o *modelo aberto*, em que as categorias não são fixas no início, mas tomam forma no curso da análise; o *modelo fechado*, em que o pesquisador decide as categorias *a priori*, submetendo-a à prova da realidade; o *modelo misto* em que o pesquisador se vale dos modelos anteriores: as categorias são selecionadas no início, mas o pesquisador as modifica em função do que a análise aponta.

Assim, ao fazermos a sistematização dos dados colhidos referentes ao Município de Ijuí (RS) emergiram da codificação outras categorias de análise das hipotetizadas anteriormente. Fizemos uso, então, do modelo misto da classificação de Bogdan e Biklen. As categorias foram assim explicitadas:

- centralização e descentralização e sua expressão nos programas federais em desenvolvimento no Município;
- poder e gestão nas políticas educacionais da União, presentes no Município.

O desenvolvimento do Estudo de Caso levou-nos a fazer uma análise documental articulada à coleta de informações por meio de entrevistas abertas.

Os vinte e um informantes tinham as seguintes características:

- a) sete professores municipais com tempo de magistério que variou de até 3 anos de exercício, de 3,5 a 5 anos e de mais de 5 anos. Entre eles: Educador Especial; Professora de Creche e Educadora Especial; Professor de Educação Física na Escola e Coordenador de área na SMEd; Diretora de Escola; Vice-Diretora; Coordenadora de Séries Iniciais; e Professora aposentada;
- b) dois profissionais da SMEd em funções de assessoria administrativa e de Psicóloga;
- c) três Conselheiros, sendo dois do Conselho Municipal de Educação e um do Conselho do FUNDEF;
- d) três integrantes do poder executivo, sendo o Prefeito Municipal, o Secretário da Fazenda e a Secretária de Educação;
- e) quatro integrantes do poder legislativo, sendo um de cada partido com assento na Câmara de Vereadores;
- f) dois pais de alunos.

As entrevistas foram realizadas no período de agosto-setembro/2002. A fim de resguardar o anonimato dos informantes utilizamos siglas ao longo dos registros. Por exemplo, os professores são identificados por Pr.

A elaboração deste estudo resultou na presente tese que está organizada em três capítulos configurados a seguir.

O primeiro capítulo recupera as questões a cerca do Município na história e na organização da Educação Brasileira com os destaques para a caracterização do Município de Ijuí/RS nos vários momentos históricos; o segundo capítulo aborda fundamentos da centralização e descentralização, do poder e da gestão nas políticas educacionais brasileiras; e o terceiro capítulo trata do Município de Ijuí sob forma de Estudo de Caso, interpretando a realidade e as políticas educacionais no Município, analisando-as.

Esperamos que o presente estudo possa suscitar outras pesquisas, ainda necessárias porque pouco exploradas sobre a temática: centralização e descentralização, poder e gestão no processo de desenvolvimento das políticas educacionais.



Capítulo I

O MUNICÍPIO NA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

O conceito de *municipium* romano remonta à Idade Média, notadamente à Península Ibérica. Essa concepção evoluiu, em Portugal, nos chamados *concelhos* (do latim, *concilium*), cuja estrutura já estava definida nos fins do século XII, conforme explicita Carvalho, citado por Mello (1965, p. 35).

Esses “concelhos” ou governos locais, na luta entre o rei e os senhores feudais, desempenharam importante papel em favor da autoridade central. Com carta de foral concedida pelo rei, os “concelhos” constituíam poderoso meio de defesa do povo contra os abusos do clero e da nobreza. De acordo com Mello (1965, p. 36), o crescimento do poder real resultou numa tendência de uniformização e centralização dos governos locais, de modo que os outrora poderosos “concelhos” já estavam completamente sob o controle da coroa, por volta de 1595.

O “concelho”, a princípio designava apenas o órgão governamental e depois passou a designar o próprio território do Município e era constituído por várias autoridades: o *alcaide*, que representava o poder central, com funções administrativas e judiciais; os *juízes*, eleitos dentre os *homens-bons* e investidos da faculdade de deliberar e julgar com o alcaide; os *almotacés*, com funções administrativas e de manutenção de ruas e policiamento; os *funcionários subalternos* como o escrivão do concelho, o porteiro, o pregoeiro e o vozeiro. Havia ainda os “homens-bons” que constituíam uma espécie de órgão consultivo e de assessoramento, escolhidos entre as pessoas de relevo na comunidade.

À medida do crescimento do poder central, tanto os “concelhos” como a estrutura administrativa foram se modificando. No tempo em que começou a colonização do Brasil, os

“concelhos” já haviam se transformado nas Câmaras, compostas por *juizes ordinários*, com jurisdição cível e criminal, dos *vereadores*, com funções administrativas, do *procurador*, espécie de advogado do Município, e dos *almotacés*, com funções executivas subalternas (Mello, 1965, p. 36).

Para Lima Sobrinho, a imensidão do país e a natureza rural da população começaram cedo a operar mudança radical no sistema *importado*, tanto que a existência de um espírito municipalista na Colônia é sujeita a dúvidas, como comenta o autor:

Na verdade, não chegamos a ter, no período colonial, o que hoje se denomina municipalismo. Conhecemos Senados de Câmaras Municipais e vimos que essas assembléias centralizaram movimentos históricos de extraordinário relevo. Mas eram tão amplos os termos das vilas e possuíam elas poderes tão dilatados, que devem ser consideradas as suas assembléias, menos como autoridade propriamente municipal, do que como ensaios de organização representativa, dentro dos governos regionais. O Senado da Câmara das Vilas criadas como que antecipa nas assembléias estaduais suas preocupações, como também a matéria, de sua competência, constituem o domínio comum da atividade das Câmaras Legislativas. O Municipalismo como hoje o entendemos dependeu da formação das cidades, com seus interesses próprios, seus problemas característicos, e sobretudo, sua emancipação diante da influência dos clãs latifundiários, tão bem expostos e compreendidos na sociologia do Sr. Oliveira Viana (apud Mello, 1965, p.37).

Assim, a base do Município Colonial era a propriedade rural e não as cidades, pois havia poucos centros urbanos e eles serviam de sede para governos regionais. As capitanias hereditárias eram governadas centralmente de Portugal e quase não mantinham relações oficiais entre si. Nessas circunstâncias, as instituições locais transplantadas de Portugal foram modificadas pelas nossas condições-ambientes. O governo colonial tornou-se, geograficamente centralizado.

Viveu-se em regime de centralismo durante a Colônia, o Império, a Primeira República, em muitos momentos do 2º Período Republicano, como o da Revolução de 1930 e o do Golpe Militar de 1964.

Ainda que a História da Educação brasileira seja rica de elementos esclarecedores do movimento de centralização, descentralização e, portanto, instigante à análise, o objeto deste estudo exige que se faça um recorte na evolução histórica do município no Brasil e a influência do movimento centralização x descentralização no desenvolvimento da educação e do ensino brasileiros.

1.1 Do Brasil-Colônia à Primeira República: alguns recortes históricos

A organização escolar no Brasil-Colônia está estreitamente vinculada – e não poderia ser diferente – à política colonizadora de Portugal em que há um centro de decisões que é a metrópole e outro, subordinado, que é a colônia. A política colonial que se estabelece nessa relação é, segundo Novais (apud Ribeiro, 1978, p. 2), a de que a vida econômica da metrópole era dinamizada pelas atividades coloniais.

De acordo com Brzezinski (1987, p. 19), os jesuítas mantiveram o predomínio sobre o ensino e também sobre a sociedade política brasileira, naquela época formada apenas pelas representações locais do poder da Metrópole. Esta sociedade política respaldou e protegeu a dominação jesuítica sobre a instrução, juntamente com a sociedade civil, constituída, na época, pela família patriarcal e pela Igreja. Seu plano de estudo, de inspiração escolástico-aristotélica objetivava, conforme a autora, a formação da sociedade brasileira à imagem da sociedade portuguesa. Para isso, transplantavam os valores europeus, abafando a cultura nativa. Estiveram, portanto, mais a serviço da família patriarcal – preparando os filhos desta para completarem seus estudos na Europa – do que a serviço dos índios e colonos.

Em Brzezinski (1987, p. 21) é que encontramos as considerações sobre o magistério exercido pelos jesuítas. Diz a autora: “[...] o magistério do padre-professor, confunde-se muito com o exercício do sacerdócio, porque na sua sólida formação, o jesuíta recebia preparo para a dupla função de evangelizador e de educador”.

Citando Chagas (1984, p. 5), afirma a autora ser sua a melhor síntese caracterizadora do magistério jesuítico, pois os padres tinham “[...] formação de elite como objetivo, fuga do trabalho manual como atitude e verbalismo como conteúdo e método”.

Continua Brzezinski (1987, p. 22) mencionando que

Durante dois séculos, o magistério oficial e público do Brasil esteve a cargo da Companhia de Jesus, que disseminava um ensino com ordem, disciplina, rigor, autoritarismo, baseado na cultura européia, clássica, enciclopédica, refinada. Era gratuito e seus professores eram bem remunerados, tanto pela sociedade política – o governo português – como por parte da sociedade civil, aqui representada pela própria Companhia de Jesus, detentora de considerável riqueza acumulada durante seu período de dominação.

Essa riqueza acumulada foi registrada por Azevedo (1944, p. 312), quando o autor anuncia que, em 1759, quando de sua expulsão de Portugal e do Brasil, o número de

estabelecimentos que a ordem jesuítica possuía era várias residências, 36 missões, 17 colégios e seminários, sem contar os seminários menores e as escolas de ler e escrever.

Contextualizando no cenário europeu, a passagem da etapa mercantil para a industrial, do regime capitalista, verifica-se que a nação que liderava esse processo, no decorrer dos séculos XVI ao XIX, era a Inglaterra, que passou a ser beneficiada pelos próprios lucros coloniais portugueses, especificamente a partir do século XVIII.

De acordo com Ribeiro (1978, p. 11), o processo de industrialização foi sufocado em Portugal. Seu mercado interno foi inundado pelas manufaturas inglesas, à medida que a Inglaterra se comprometia a comprar os vinhos fabricados em Portugal. Com as manufaturas, canalizava-se para a Inglaterra o capital português, diante da desvantagem dos preços dos produtos agrícolas em relação aos manufaturados. Assim, enquanto a metrópole portuguesa entrava em decadência, a inglesa ascendia.

O Marquês de Pombal, ministro português cuja linha de pensamento estava ligada ao enciclopedismo, declaradamente anticlerical, expulsou os jesuítas de Portugal e de seus domínios, em 1759, e orientou-se no sentido de recuperar a economia concentrando o poder real e modernizando a cultura portuguesa. As chamadas Reformas Pombalinas incluem o âmbito escolar metropolitano e colonial.

De acordo com Aranha (1989, p. 165), mesmo questionando a realidade do ensino jesuítico na formação da cultura brasileira, é indiscutível que sua expulsão foi, de início, prejudicial pelo desmantelamento da estrutura educacional montada pelos jesuítas. Estes tiveram bens confiscados e, além disso, muitos livros e manuscritos importantes destruídos. Não houve de imediato a substituição da organização escolar jesuítica por outra e quanto aos índios – incapazes de subsistir – abandonaram as missões.

Conforme Romanelli (1999, p. 36), para o sistema educacional foram inúmeras as dificuldades decorrentes da expulsão dos jesuítas até as primeiras providências para substituição dos educadores e do sistema, 13 anos depois. Além do desmantelamento da estrutura, citada anteriormente, a uniformidade da ação pedagógica, a perfeita transição de um nível escolar para outro, a graduação, foram substituídas pela diversificação das disciplinas isoladas. Leigos começaram a ser introduzidos no ensino e o Estado assumiu, pela primeira vez, os encargos da educação.

Já no século XIX, o Brasil viu surgir uma estratificação social mais complexa do que a do período colonial. A camada social intermediária, que se acentuou com a mineração, fez-se mais visível na zona urbana, onde se radicou dedicando-se a atividades produtivas como artesanato, pequeno comércio, burocracia e, sobretudo, do comprometimento político. Dessa camada se recrutavam jornalistas e políticos. O período marcante de sua atuação foi o da Regência – um dos mais conturbados do século (Romanelli, 1999, p. 37).

Em 1807, Portugal é invadido pelas tropas francesas e a família real com a Corte foi obrigada a vir para o Brasil. A conjugação dos interesses dos grupos coloniais e ingleses obriga o príncipe regente a decretar a “Abertura dos Portos”, em 1808.

A partir dessa realidade, uma série de medidas foram necessárias. Dentre elas, pela necessidade de preparo de pessoal mais diversificado, são criados vários cursos para a área da Marinha e do Exército como Engenharia, Medicina, Escola Politécnica, Economia, Botânica, Apicultura, Mineralogia, Química, Desenho. Esses cursos inauguram o nível superior de ensino no Brasil e muitos correspondiam a “aulas” e não ao que hoje se entende por “curso” propriamente dito. Duas tendências predominaram e, de certo modo, foram prejudiciais ao pleno desenvolvimento dos estudos: a organização isolada, não universitária e a preocupação profissionalizante.

Sob outro ponto de vista, revestiram-se de um aspecto positivo: tais cursos surgiram diante das necessidades reais do Brasil, mesmo que emergentes da condição de o Brasil tornar-se sede do reino. Tais medidas representaram uma ruptura com o ensino jesuítico colonial, ainda que parcial, à medida que não houve reformulações nos níveis escolares anteriores e que o tratamento dado a alguns estudos como Economia e Biologia seguia padrões mais literários e retóricos do que científicos.

A estrutura do ensino imperial, conforme Ribeiro (1978), era composta de três níveis: o primário, o secundário e o superior. O primário continuava sendo de instrumentalização técnica, ou seja, escola de ler e escrever – foram mais de 60 cadeiras de primeiras letras. O secundário, com organização de aulas régias, tinha pelo menos 20 cadeiras de gramática latina, de matemática, retórica e filosofia, além de duas cadeiras de inglês e uma de francês. O superior – profissionalizante – e, conforme já explicitado, foi organizado isoladamente, distante do modelo de universidade.

Em Portugal, o descontentamento da população com relação ao governo aumentava, diante do abandono do território aos ingleses que se responsabilizaram pela expulsão dos franceses, mas cometiam excessos.

Em 1820, esse descontentamento levou à Revolução Constitucionalista, iniciada na cidade do Porto, que visava a uma liberalização do regime, e a um fortalecimento das Cortes em detrimento do absolutismo real.

Esses fatos obrigaram a volta do grupo governado por D. João VI a Portugal, em 1821, como também contribuíram para o aceleração do processo de emancipação política.

No período que se seguiu à Independência política verifica-se a diversificação da demanda escolar. Segundo Romanelli (1999, p. 37), parte da população que então procurava a escola já não era apenas a pertencente à classe oligárquica-rural. A pequena camada intermediária percebeu, desde cedo, o valor da escola como instrumento de ascensão social. O título de doutor valia tanto quanto o de proprietário de terras para o prestígio social e o poder político. Agora, desprovida de terras, essa pequena burguesia apelou para o título a fim de afirmar-se como classe e assegurar o *status* aspirado.

Ainda segundo a autora, a Independência política não modificou o quadro da situação de ensino de forma imediata. Os letrados passaram a desempenhar papel relevante na nova ordem política, uma vez que foram eles que, na sua maioria, ocuparam os cargos administrativos e políticos. As faculdades de Direito passaram a fornecer pessoal qualificado a essas funções.

Obtida a autonomia política com a Independência, em 1822, era necessária uma Constituição. Seu projeto foi inspirado na Constituição Francesa de 1791, e era radical em suas proposições.

Sobre a educação, o projeto de Constituição apresentava a idéia de um “sistema nacional de educação”, prevendo a graduação das escolas e sua distribuição racional pelo território nacional, em seu artigo 250: “Haverá no Império escolas primárias em cada termo, ginásios em cada comarca e universidades nos mais apropriados locais” (Silva, 1969, p. 192).

Já no texto constitucional outorgado em 1824, esta idéia de sistema nacional de educação é abandonada, referindo-se o art. 179:

[...] a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que têm por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade é garantida pela Constituição do Império (... pela) instrução primária gratuita a todos os cidadãos (... pela criação de) Colégios e Universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas artes e artes (Almeida e Barreto, 1967, apud Ribeiro, 1978).

Depois da divisão do país em Capitanias Hereditárias, em 1532, sinal evidente de descentralização administrativa da metrópole portuguesa, seguida pela instituição do Governo Geral, como forma de manutenção do controle político e da coordenação da ação das capitanias pela autoridade real, somente na Constituição de 1824 é que temos uma referência explícita à autonomia dos municípios.

Segundo Both (1997, p.22), até 1822, o poder municipal era exercido de forma representativa, com presidente da Câmara, vereadores e escrivão, segundo o direito contido nas Ordenações Filipinas.

As Câmaras Municipais foram instituídas em 1824, com base na Constituição Imperial desse ano, sendo presididas pelo vereador mais votado. Em seu artigo 169, a Constituição confere autonomia administrativa aos municípios, incluindo aspectos financeiros. Portanto, somente após a Independência e com a Constituição de 1824 é que as instituições municipais brasileiras passaram a tomar forma definida e a apresentar originalidade. De acordo com Castro Nunes (apud Mello, 1965, p. 38), a fase verdadeiramente brasileira da história municipal do Brasil começou com a Constituição de 1824 e com a lei regulamentar de 1828. “Não foi, porém, assegurada na Constituição, nem na legislação regulamentar, a autonomia do município, no sentido que veio a ter posteriormente” (Mello, 2001, p. 81).

A Constituição estabelecia que toda cidade ou vila deveria ter uma câmara popularmente eleita e que o vereador mais votado seria seu presidente. No entanto, a lei de 1828 restringiu o poder das câmaras e era centralizadora em relação aos municípios declarando, inclusive, que os atos das autoridades municipais estavam sujeitos à aprovação dos presidentes das províncias, nomeados pelo governo central. Assim, os municípios ficaram reduzidos a peças da engrenagem monárquica, sem mesmo o poder judiciário que lhes dera, até essa data, prestígio singular (Carvalho, apud Mello, 1965, p. 38).

A reação contra esse excesso de centralização no Governo da Província e no Governo Central, veio com o Ato Adicional de 1834, que transformou os Conselhos Gerais das Províncias em Assembléias Legislativas Provinciais, sendo transferida a autoridade sobre os

assuntos municipais, antes reservados aos Presidentes das Províncias. As Províncias, no entanto, durante a Monarquia, não lançaram mão daquela autoridade para criar novas instituições de governo municipal nem para reorganizar, em bases novas, o sistema vigente, segundo a síntese de Carvalho, mencionado por Mello (1965, p. 39):

Em suma, o quadro da vida municipal durante o Império é um quadro de obscuridade e apatia, até mesmo de humilhação, por causa da centralização extrema de seus negócios nas mãos dos governos provinciais, bem como em virtude da sua quase total incapacidade financeira.

Única Lei geral relativa ao ensino elementar até 1946, a Lei de 15 de outubro de 1827 comprova, conforme Ribeiro (1978), os limites com que a organização educacional era encarada.

Essa Lei, segundo a mesma autora, resultara do projeto de Januário da Cunha Barbosa, de 1826, onde estavam presentes as idéias da educação como dever do Estado, da distribuição racional, por todo território nacional, das escolas dos diferentes graus e da necessária graduação do processo educativo. Desse projeto vigorou simplesmente a idéia da distribuição racional pelo território nacional apenas das escolas de primeiras letras, o que equivale a uma limitação quanto ao grau (só um) e quanto aos objetivos de tal grau (primeiras letras).

Conforme Silva (apud Ribeiro, 1978, p. 26),

[...] se a denominação de escola primária representaria política e pedagogicamente a permanência da idéia de um ensino público suficientemente difundido e realmente formativo, a classificação de escolas de primeiras letras simbolizava, antecipadamente, a tibieza congênita que irá marcar a maior parte dos esforços de educação popular durante o Império, e até mesmo na República.

A conquista da autonomia política, condição necessária para o surgimento da nação brasileira, impunha exigências à organização educacional. “As características da política educacional do período Colonial à I República (1500 – 1930) precisam ser vistas à luz da organização da economia e da especificidade da formação social brasileira como um todo” (Freitag, 1977, p. 39). Nesse período era quase inexistente uma política educacional estatal, assim como inexistiam instituições autônomas que compusessem a sociedade política. A sociedade civil era constituída predominantemente pela Igreja e a infraestrutura caracterizava-se pelo modelo agro-exportador da nossa economia (Freitag, 1977, p. 40).

Segundo Ribeiro (1978, p. 27), as condições em que a autonomia política foi conseguida, resistindo às alterações internas, constituem-se em sérios obstáculos a um eficiente atendimento escolar. Essa eficiência deveria traduzir-se num planejamento que, a curto prazo, reorganizasse objetivos, métodos e conteúdos para atender aos interesses e necessidades dos futuros cidadãos da recente nação – o Brasil – implantando uma rede escolar capaz de receber todos em idade escolar, distribuídos nos diferentes graus.

No entanto, com base na perspectiva da autora, como a sociedade brasileira manteve sua base escravocrata, a clientela já se reduzia aos filhos dos “homens livres”. A opção monárquica, com padrões aristocráticos exigia, por sua vez, apenas a ampliação ou “popularização” do nível elementar.

Com o déficit econômico, o poder central, sem recursos, não tinha condições de se impor. Conseqüentemente, de acordo com Ribeiro (1978), os recursos exigidos para uma reorganização da estrutura escolar não estavam disponíveis, além do que, diante da gravidade da situação, a educação escolarizada não era vista como setor prioritário. Como indicação disso tem-se o fato de que após a abdicação de D. Pedro I, em 07/04/1831, é decretado o Ato Adicional à Constituição, em 1834. Fruto do domínio de uma orientação descentralizadora, de maior autonomia às províncias está prescrito no artigo 10 do mencionado Ato Adicional:

Compete às mesmas Assembléias (Legislativas Provinciais) legislar: [...] sobre instrução pública e estabelecimentos próprios, a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes, e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral.

Curiosamente, pelo art. 83 da Constituição de 1824, fica vedado às Assembléias Provinciais a proposição e deliberação sobre assuntos de interesse geral da nação, indicando que a instrução elementar e secundária não era considerada como “assunto de interesse geral da nação” (Ribeiro, 1978, p. 28). Esses níveis de instrução sofrem as conseqüências da instabilidade política, da insuficiência de recursos e do regionalismo que imperava nas Províncias, hoje Estados. Nesse contexto da primeira metade do século XIX, a organização escolar brasileira apresentava graves deficiências quantitativas e qualitativas.

Quanto a estas, registra Ribeiro (1978, p. 29), que as escolas de primeiras letras eram em número reduzido, como limitados também eram seus objetivo, conteúdo e metodologia. Nos relatórios dos ministros da época estão registradas as dificuldades para encontrar pessoal

preparado para o magistério. A falta de políticas para o desenvolvimento profissional apresentava aos professores uma carreira pouco atraente.

Quanto à formação dos professores, de 1835 a 1846 foram criadas em Niterói, na Bahia, no Ceará e em São Paulo, as primeiras escolas normais, tendo em vista a melhoria no preparo do pessoal docente. São cursos de, no máximo, dois anos e em nível secundário (Ribeiro, 1978, p. 29).

Pelo Ato Adicional de 1834 ficou também demonstrado que o nível superior, ficando a cargo do governo central, era o que mais interessava às autoridades, pois formavam a elite dirigente de uma sociedade aristocrática.

Segundo Romanelli (1999, p. 39), o poder central se reservou o direito de regulamentar e promover a educação no Município Neutro e a educação de nível superior em todo o Império, enquanto delegou às Províncias a regulamentação e a oferta da educação primária e média. Esse monopólio do poder central, aliado ao currículo vigente nas escolas de Direito, que contavam com a preferência da população escolar, influenciou sobre a composição do currículo e a estrutura da escola secundária, que assumiu caráter propedêutico.

Como demonstra Romanelli (1990, p. 40), a real organização de escolas públicas não ocorreu conforme previsto em lei:

A descentralização ocorrida com o Ato Adicional de 1834, [...] delegou às províncias o direito de regulamentar e promover a educação primária e secundária. O que ocorreu a contar de então foi a tentativa de reunir antigas aulas régias em liceus, sem muita organização. Nas capitais, foram criados os liceus provinciais. A falta de recursos, no entanto, que um sistema falho de tributação e arrecadação da renda acarretava, impossibilitou as Províncias de criarem uma rede organizada de escolas. O resultado foi que o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escola, que, destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar.

Fato semelhante vem ocorrendo nos dias atuais em que, em nome da descentralização os Municípios devem obrigatoriamente se responsabilizar pelo Ensino Fundamental e a Educação Infantil de 0 a 6 anos, sendo transferidas de modo irresponsável muitas “pré-escolas” estaduais para os municípios. Esse fenômeno tem sido analisado pelos estudiosos das

políticas educacionais como sendo de desconcentração de ações e centralização de recursos, portanto não há descentralização.¹

Sobre a maioria dos colégios secundários, Romanelli (1990, p. 40) observa que, por estarem em mãos de particulares, acentuou-se ainda mais o caráter classista e acadêmico do ensino, visto que apenas as famílias de posses podiam pagar as escolas privadas.

1.1.1 Do Império à República

O Império se consolida, por volta de 1850. Nessa década, em relação à educação, há fecundas realizações, mas restritas ao Município da Corte, por força da lei em vigor.

As realizações apontadas por Ribeiro (1978, p. 34-35) são: criação da Inspeção Geral da Instrução Primária e Secundária do Município da Corte, destinada a fiscalizar e orientar o ensino público e particular (1854); estabelecimento das normas para o exercício da liberdade de ensino e de um sistema de preparação do professor primário (1854); reformulação dos estatutos do Colégio de Preparatórios, tomando-se por base programas e livros adotados nas escolas oficiais (1854); reformulação dos estatutos da Academia de Belas Artes (1855); reorganização do Conservatório de Música e reformulação dos estatutos da Aula de Comércio da Corte.

O interesse dos grupos dominantes restringia-se ao ensino superior, em âmbito nacional, e aos outros níveis à sede do governo nas províncias. No Brasil Império, as medidas relacionadas à escola dependiam muito da boa vontade das pessoas que atuavam na estrutura educacional. Não havia interesse político para a transformação da estrutura social geral nem educacional, no Império, pois as classes dominantes desejavam a manutenção do *status quo*.

Inexistia uma política educacional destinada ao Município da Corte e às províncias. Não se instituiu um plano nacional de fiscalização das escolas primárias e secundárias para um aprimoramento de objetivos, conteúdos e métodos, tendo em vista melhor aproveitamento dos alunos.

Ribeiro (1978, p. 35) destaca que a instrução primária constituía-se de aulas de leitura, escrita e cálculo. A organização das escolas normais, iniciada na terceira década do século

¹ Para maior aprofundamento sobre descentralização e desconcentração de recursos e tarefas em relação às políticas educacionais podem ser consultados Cabral Neto, A. (1997) e Brzezinski, I. (2002).



XIX trouxe pequena melhora, em face da situação de instabilidade desses cursos: eram de nível secundário e passaram a três anos, apenas em 1880.

Conforme comenta Brzezinski (1987, p. 40), “a escola Normal de 1858, em Goiás, não se organizou devido, principalmente, a dois fatores: inexistência de corpo docente habilitado e de prédio adequado para sua instalação. Quase três décadas se passaram para que viesse a ser criada novamente a Escola Normal, agora como apêndice do Liceu”. Fatos semelhantes ocorreram nas demais Províncias, em que a trajetória da Escola Normal foi: extinta, reaberta, criada como apêndice do Liceu e, finalmente, autonomizada em 1929.

Vale lembrar que o governo central omitiu-se da tarefa de reorganização dos níveis anteriores ao superior, já que os deixou sob a responsabilidade das províncias.

É de um relatório de 1850 a citação de Moacyr (1936, p. 309):

[...] os pais [...] não pedem aos diretores de colégio que ensinem a seus filhos, mas simplesmente que os habilitem no menor prazo possível, e com o menor incômodo deles pais e de seus filhos, para os exames de preparatórios das aulas superiores. Sob essa condição os estudos acanham-se e perdem-se.

Fica evidenciado que, para a monarquia brasileira, ao contrário da européia – em que ela procurava se moldar – nem a instrução primária foi prioridade a toda a população. É que o Brasil passava de uma sociedade exportadora rural-agrícola, para uma exportadora-urbano-comercial, enquanto na Europa-França, por exemplo – a passagem era para uma sociedade industrial avançada. E, sabe-se, a escolarização é influenciada pela estrutura social.

A exclusão já se fazia no início da escolarização porque a maioria da população não tinha condições e nem interesse em ingressar e obter sucesso na escola. A reduzida camada média, que foi se ampliando nas últimas décadas do Império é que pressionava a abertura da escola.

1.1.2 Primeira República e o Surgimento do Município de Ijuí/RS

As duas últimas décadas imperiais brasileiras foram marcadas pelos ideais abolicionistas e republicanos, pela crise que provocou o afastamento do poder eclesiástico católico do poder temporal do Estado e pela prontidão dos quartéis (vigilância dos marechais).

No campo do conhecimento a influência positivista, denominada por Lima (1974, p. 89) “A descentralização da razão nos trópicos”, tem incidência marcante no processo de educação nacional, em decorrência das transformações políticas, conseqüências desse processo de inquietação que antecedeu a Proclamação da República.

A crença na educação para solucionar os problemas segundo os positivistas deveria elevar o estatuto científico da educação, o que levou Rui Barbosa, mencionado por Lima (1974, p. 87) a denunciar que, até o momento, existia um vício na educação porque faltava-lhe “espírito científico, que só se poderá incutir restituindo à ciência o seu lugar preponderante na educação das gerações humanas”.

Liberais e positivistas estabelecem pontos comuns em seus programas de ação. Entre eles: abolição dos privilégios aristocráticos, separação do poder da Igreja do poder do Estado, instituição do casamento e registro civil, secularização dos cemitérios, abolição da escravidão, libertação da mulher e a crença na educação como solução dos problemas fundamentais do país (Ribeiro, 1978, p. 43).

Proclamada a República, em 1889, e promulgada a primeira constituição republicana, em 1891, tornou-se o Brasil um Estado Federal. As antigas províncias transformaram-se em Estados Federados.

Ribeiro (1978, p.47) indica que a forma de governo republicano passou a representar uma expectativa de mudança da relação *submissão x emancipação* como forma e momento de “Abertura Política”, em 1822, com a Independência do Brasil. No entanto, era notória ainda a presença na política das classes privilegiadas, haja visto que “as forças se compõem de tal maneira que, sob a liderança de elementos da camada média (especialmente militar), com o apoio significativo da camada dominante do café e com a aparente omissão da maioria da população, é proclamada a República (1889)” (Ribeiro, 1978, p. 47).

Carvalho, mencionado por Mello (1965, p. 39), destaca que, em obediência ao princípio de autonomia dos Estados-membros observado pelos Estados Unidos, a Constituição brasileira de 1891 deixou aos Estados-membros a faculdade de organizar suas instituições de governo local. Coube ao governo federal declarar a autonomia dos Municípios em consonância ao que preceitua seu Art. 68.



“Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo que diga respeito ao seu peculiar interesse” (Mello, 2001, p. 81).

De acordo com Burkinski, citado por Mello (1965, p. 40), a interpretação do texto constitucional foi deixada a cada Estado. O Rio Grande do Sul concedeu às suas municipalidades o direito de votarem suas próprias leis orgânicas.

A natureza precária de uma autonomia tão vagamente instituída evidenciou-se, entre outros, por dois fatores: o primeiro foi a dependência financeira que desde as origens caracterizou o governo local no Brasil e o segundo consistiu na interpretação dada por vários Estados-membros ao conceito de autonomia municipal no que se refere à eletividade do chefe do Executivo municipal. A figura do prefeito eleito estava se firmando nas instituições municipais brasileiras, mas somente em oito dos vinte Estados de então, era feita a eleição. Nos demais o prefeito era nomeado pelo governador, especialmente na capital e nos municípios em que o governo estadual havia investido grandes somas em estâncias hidrominerais, consoante comentários de Carvalho, citado por Mello (1965, p. 40).

É nesta conjuntura da Primeira República que surge o município de Ijuí/RS, conforme passo a descrever neste momento, mas o assunto ainda será retomado neste trabalho.

Ao longo do século XIX a região norte do Rio Grande do Sul, onde se situa o planalto, era habitada por índios em suas áreas de mata, por luso-brasileiros nas áreas de campo e transitando entre estes dois sistemas ecológicos encontrava-se o caboclo. Esse era peão de estância, tropeiro, contrabandista ou coletor de erva-mate no interior das matas, garantindo sua subsistência graças a um pequeno roçado. A economia dominante era a pecuária, especialmente o comércio de tropas de gado muar e vacum que demandavam à Feira de Sorocaba, em São Paulo. Por esta razão é que se constituem algumas cidades na região – Passo Fundo, Cruz Alta, Santo Ângelo – como centros econômicos e políticos.

Deve-se considerar, na colonização dessas áreas, os imigrantes estrangeiros cujo processo de colonização é distinto de outras formas: ao imigrante é oferecida uma porção de terra para cultivo, sendo-lhe vedada a utilização de trabalhador escravo. No Rio Grande do Sul, como em Santa Catarina e Paraná, o imigrante torna-se proprietário de terra e não trabalhador em lavouras de café como ocorreu em São Paulo. Não substitui a mão de obra escrava, pelo contrário, o imigrante torna-se um pequeno produtor autônomo. Essas diferenças fazem com que no Rio Grande do Sul “colono” seja sinônimo de pequeno

proprietário agrícola, diferentemente do significado que a expressão adquiriu, por exemplo, em São Paulo.

Instalados em áreas contíguas àquelas ocupadas pelos proprietários luso-brasileiros (os gaúchos), a produção dos colonos é subsidiária, destinada ao abastecimento dos centros urbanos e, posteriormente, ao mercado interno nacional. Incentivada e subsidiada pelo governo Imperial, a colonização estrangeira num primeiro momento implantou-se próxima a Porto Alegre, configurando zonas homogêneas de predominância alemã (nos municípios de São Leopoldo, Novo Hamburgo, Santa Cruz do Sul) ou italiana (Caxias do Sul, Bento Gonçalves). Com o advento da República a responsabilidade direta pela política imigratória passa aos Estados. Nestas circunstâncias é instalada, em 1890, a “Colônia de Ijuhy Grande”.

A nova Colônia localiza-se entre as sedes municipais de Cruz Alta e de Santo Ângelo, numa área de matos, na calha do Rio Ijuí. A chegada dos imigrantes é precedida do empreendimento oficial: o de medição dos lotes rurais, a delimitação do futuro núcleo urbano, a abertura das principais vias de circulação. A preocupação do planejamento prévio, o cuidado com a ordem, a lógica, a simetria do traçado denota a influência do positivismo de Auguste Comte. A influência do ideário positivista se observa já na primeira Constituição riograndense, na ação administrativa do governo e pode ser observada no plano urbano da futura Vila. O arruamento simétrico de dez ruas no sentido sul-norte e outras dez no sentido leste-oeste cruzando-se em ângulo de 90 graus, recebia de modo intercalado a denominação, ora de um personagem, ora de uma data de importância histórica.

A autoridade colonizadora, preocupada com o risco de um enquistamento étnico, sujeito a ocorrer quando o povoamento é feito com imigrantes de uma mesma nacionalidade, procurou estabelecer, em Ijuí, colonos de diferentes procedências. Tanto é assim que um cronista da época declara:

[...] nossa comunidade recebeu prazerosamente representantes de pelo menos dezenove nacionalidades, pois esse é o número de idiomas que se ouvem por aqui. Até parece a Babel do novo mundo. Segundo as estatísticas oficiais aqui se encontraram as seguintes nacionalidades: quinhentas (pessoas) polonesas, trinta lituanas, vinte rutenas, dez tchecas, duzentas alemãs, cem austríacas, cem italianas, cinquenta suecas e várias finlandesas. Além dessas, aqui moram portugueses, brasileiros e seus descendentes, espanhóis, franceses, árabes, gregos, mulatos e bugres (Cuber, 2002, p. 27-28).

O mesmo cronista, que foi pároco nos anos iniciais da colonização, dá interessantes notícias a respeito da recém criada Colônia. A respeito do ensino escolar ele é categórico:

Aqui no Brasil, nenhum pai de família poderá ser perdoado se não mandar seus filhos para a escola onde ela exista [...] o filho que não aprendeu ao menos ler, escrever e contar, em razão da irracional cobiça de seus progenitores que mandaram plantar milho ou pastorear gado, sentirá que esse procedimento lhe terá fechado perspectivas de futuro (Cuber, 2002, p. 24).

Preocupação similar tem a administração da Colônia e também os próprios moradores. Tanto é que o referido Padre Cuber refere-se ao funcionamento, por um ano, de uma escola mantida pelos poloneses, e de outra no interior da Colônia. Já em 1895 funciona a primeira escola pública, sendo professor Roberto Roeber e, em 1898, iniciam-se as aulas para o sexo feminino a cargo da professora Belmira Terra. Na maior parte das “aulas”, especialmente aquelas mantidas pelos pais, a instrução se fazia em português e na língua materna. Ainda na primeira década de 1900 são instaladas: uma escola confessional agregando, no caso, fiéis da Igreja Luterana, uma escola “polonesa” e outra “leta”, no meio rural. Nos primeiros anos o fluxo de imigrantes é bastante significativo. Em consequência, logo todos os lotes coloniais encontram-se ocupados e em exploração.

À primeira fase da agricultura (policultura de subsistência), se acrescenta a agricultura comercial que se torna especializada à medida que se amplia o mercado consumidor. “Vendendo os produtos agrícolas e adquirindo os bens necessários à sua reprodução como ‘colonos’, os imigrantes e seus descendentes integravam Ijuí na estrutura de um processo mais amplo de desenvolvimento do estado e do país” (Marques, 1984, p. 23).

Acelerou-se a comercialização agrícola com a abertura da ferrovia (1911) e Ijuí, em 1912, foi elevado à categoria de município autônomo, consolidando-se como pólo comercial e, segundo Marques (1984, p. 23), “irradiador da colonização do planalto e da região do Alto Uruguai, com penetrações para Santa Catarina e Paraná, a partir de 1920.”

Por outro lado, no Brasil, a década de 1920 foi fértil em movimentos de contestação: greves operárias, o tenentismo, a Coluna Prestes, a fundação do Partido Comunista do Brasil e a contestação cultural. É importante mencionar que a *Coluna Prestes* iniciou no Rio Grande do Sul, na região bem próxima a Ijuí, no município-limite de Santo Ângelo, reunindo aquartelados e opositores civis identificados como “maragatos”. Passando por Ijuí, e seguindo pelo Brasil. A respeito da contestação cultural cabe destacar que, abalando as bases

da intelectualidade tradicional, a *Semana da Arte Moderna*, em 1922, reuniu representantes da pintura, escultura, música, arquitetura e literatura, buscando a renovação dos valores artísticos nacionais. Conforme Aranha (1989, p. 241), alguns desses movimentos foram bem vistos pela burguesia urbana que, em conflito com a oligarquia agrária, desejava a mudança política e econômica. A situação é grave, a oligarquia agrária da monocultura cafeeira foi golpeada também pela *crise do café*, surgida em decorrência da “quebra” da Bolsa de Nova York (1929).

Com a Revolução de 1930, o período de 1930 a 1934 – primeiro regime de Getúlio Vargas – teve governo centralizado. Todas as câmaras legislativas foram dissolvidas, inclusive as municipais. Os Estados eram governados por interventores nomeados pelo chefe do Governo Provisório e os Municípios por prefeitos nomeados pelos interventores. Essas autoridades exerciam tanto o poder executivo como legislativo.

Em consequência da Revolução de 1930, foi adotada uma nova Constituição, em 1934. Esta Constituição fortaleceu os governos municipais e o país voltou à normalidade constitucional.

A estrutura básica do governo municipal foi estabelecida pela constituição federal, mas o detalhamento ficou para as constituições estaduais. De acordo com Leal, citado por Mello (1965, p. 41), ao fazer uma *divisão tripartida da competência* entre a União, os Estados e os Municípios, o Brasil inaugurava o que desde então tem sido considerado uma peculiaridade de seu sistema federal.

De acordo com Mello (2001, p. 82), a Constituição de 1934 também definiu os tributos municipais: impostos (predial e territorial urbano, sobre diversões públicas, sobre a renda de imóveis rurais) e taxas sobre serviços municipais. Outra inovação importante foi a participação dos municípios em 50% do imposto estadual de indústrias e profissões, o primeiro caso de tributos compartilhados. Definiu ainda os dois únicos casos em que os estados poderiam intervir no Município: para regularizar as finanças municipais, quando se verificasse impontualidade no pagamento de empréstimos garantidos pelo Estado e por falta de pagamento por dois anos consecutivos de dívida contraída.

É preciso ressaltar também que no âmbito educacional, na primeira fase Vargas, foi criado o Ministério de Educação. Segundo Lima (1974, p. 97), o Ministro Francisco Campos

(1931), de tendência positivista elaborou um projeto de reforma educacional em circunstâncias semelhantes às do ideólogo Benjamin Constant (1889).

O país, no entanto, apenas experimentou o novo modelo de revitalização das instituições municipais, pois apenas três anos depois, em 1937, o presidente Getúlio Vargas estabeleceu regime altamente centralizado no Brasil.

Conforme comenta Mello (2001, p. 82), com a ditadura estabelecida pelo presidente Getúlio Vargas, em 1937, tanto os estados quanto os municípios perderam sua autonomia. Foram suprimidos os poderes legislativos dos três níveis de governo, os governadores estaduais passaram a ser chamados de interventores e eram nomeados pelo presidente da República. Mas em matéria tributária, os municípios apenas perderam o imposto sobre imóveis rurais que, no conjunto das receitas municipais era de pouca importância.

Essa situação prevaleceu até a restauração do regime democrático pela Constituição de 1946, quando foi restabelecido o sistema federativo. O novo regime republicano, no dizer de Sodré (1973, p.292), permite a participação no poder, da classe média, faz cair o poder moderador, a vitaliciedade do senado, a eleição à base da renda, a nobreza titulada, a escolha dos governadores provinciais, enfim, a centralização.

O sistema dual de ensino, que vinha se mantendo desde o Império, oficializava a distância que se mostrava, na prática, entre a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e profissional). De acordo com Romanelli (1999), essa dualidade refletia a própria organização social brasileira. O que não ocorria ao sistema era o fato da nova sociedade, com a República, já ser mais complexa que a anterior, a escravocrata. Muitos eram os segmentos emergentes. O povo não abrangia apenas os agregados das fazendas, pequenos artífices e comerciantes urbanos, mas a heterogeneidade da composição social popular transparecia pela divergência de interesses, origens e posições.

Isso nos faz refletir sobre a influência da estrutura social na educação, em sua organização enquanto sistema, na gestão e sobre seu currículo, metodologia e suas formas de avaliação. Ao se pensar qualquer alteração na educação, no contexto devem ser consideradas as expectativas dos sujeitos do processo e as da sociedade, sob pena dessas alterações não lograrem êxito.

A dualidade do sistema educacional brasileiro, se, de um lado, representava a dualidade da própria sociedade escravocrata, de onde acabara de sair a República, de outro, representava ainda, no fundo a continuação dos antagonismos em torno da centralização e descentralização do poder. A vitória dos princípios federalistas que consagrou a autonomia dos poderes estaduais fez com que o Governo Federal, reservando-se uma parte da tarefa de proporcionar educação à nação, não interferisse de modo algum nos direitos de autonomia reservados aos Estados, na construção de seu sistema de ensino. Como um não interferia na jurisdição do outro, as ações eram completamente independentes e, o que era natural, díspares, em muitos casos. Isso acabou gerando uma desorganização completa na construção do sistema educacional, ou melhor, dos sistemas educacionais brasileiros (Romanelli, 1999, p. 41-42).

Várias reformas foram tentadas efetivar na Primeira República, sem contudo lograrem êxito para a solução dos problemas educacionais mais graves nem para a mudança substancial do sistema.

Com base em Romanelli (1999), podemos afirmar que a I República teve, portanto, um quadro de demanda educacional que caracterizou as necessidades sentidas pela população e representou as exigências educacionais de uma sociedade com índice ainda baixo de urbanização e industrialização. A estrutura e organização da sociedade determinavam a permanência da velha educação aristocrática e acadêmica e a pouca importância dada à educação popular. Somente quando essa estrutura começou a se romper é que a situação educacional passou a tomar rumos diferentes. No campo das idéias, as transformações surgem com movimentos culturais e pedagógicos pró-reformas; no campo das aspirações sociais, as mudanças vieram com o aumento da demanda escolar impulsionada pelo ritmo mais acelerado do processo de urbanização, motivado pelo impulso da industrialização após a I Guerra, acentuado após 1930.

1.2 A Situação dos Municípios: centralização e descentralização do ensino

Segundo Souza, citado por Ávila (1985, p.24-25), os municípios brasileiros, em relação às instâncias superiores, curiosamente, gozavam de mais prestígio e poder, no início do século XIX, do que hoje. Assim o autor se expressa:

Foi a partir de 1828 que o município brasileiro perdeu formal e legalmente a sua importância. Porque uma lei do Império, de 1828, estabeleceu que o município passaria a ser uma mera circunscrição administrativa, sujeita a todas as limitações que lhe fossem impostas pelos governos Central e Provincial.

O autor admite que nosso país não é um país municipalista e que ele só não é um Estado unitário por circunstâncias quase que ocasionais, ligadas à doutrina que presidiu à proclamação da República. Mas toda a sua vocação político-administrativa é centralizada, uma vocação que nós herdamos do Estatuto Colonial, que se projetou no Império e que adentrou à República.

No Brasil-Colônia, o Ato Adicional de 1834 constituiu um marco na descentralização do ensino brasileiro, ampliando os poderes provinciais em detrimento do central e ao local, delegando às Províncias a incumbência de legislar sobre a instrução pública, exclusive a superior.

Conseqüentemente, as províncias, sem recursos materiais e com escassez de recursos humanos, viram-se responsáveis pela grande tarefa de proporcionar o ensino público. Apelaram então, de acordo com Oliveira (1999, p.17), para auxílios das Câmaras Municipais, iniciando trabalho conjunto, em grande parte subordinado às províncias.

Em 1889, os municípios estavam atrelados diretamente à administração dos estados da Federação. Segundo Both (1997, p.23), o “coronel”, de origem, mentalidade e autoridade rural, torna-se figura de evidência, a partir de então.

Após a Lei de 1827, de acordo com Oliveira (1999, p. 20), a primeira interferência do governo central no ensino primário se deu em 1918, nacionalizando-o e fechando escolas alemãs, além de destinar recursos a esse grau de ensino aos Estados do sul do país.

Em Ijuí/RS, ocorreu uma certa nacionalização quando tornou-se obrigatório o ensino de português e o governo forneceu livros até para as escolas particulares, como relatam Colling e Ristow (1994, p. 53):

Em 1912, ano da emancipação política da colônia, de acordo com o Relatório da Comissão de Terras e Colonização do RS, funcionam [em Ijuí]: 32 escolas, sendo 12 mantidas pelo Governo do Estado, 4 municipais e 16 particulares. Em todas as aulas particulares ensina-se o português, fornecendo o Governo do Estado os livros.

Nesta ocasião, como expressam os autores, era sintomático que “em todas as escolas particulares ensina-se o português”, mas não necessariamente *em português*. Quer dizer, os professores lecionam na maior parte dos casos na língua materna da maioria das crianças,

ministrando também português como se fosse língua estrangeira. Não são poucos os casos em que uma criança falava em casa uma língua, na escola aprendia uma segunda e ainda o português. Este quadro perdurou até a eclosão da Primeira Guerra, quando se processa a “nacionalização” do ensino, tornando-se obrigatório o ensino *em português*.

Como fica demonstrado, o reforço ao traço de dependência da base da estrutura social entre os anos de 1894 e 1918, refletiu-se na organização escolar, reafirmando, também, a dependência cultural.

A série de reformas pelas quais passou a organização escolar revela uma oscilação entre a influência humanista clássica e a realista ou científica. As reformas baseavam-se, cada uma, num determinado modelo. Os problemas agravavam-se no dia-a-dia escolar e os professores e alunos os solucionavam como podiam, ou seja, improvisadamente.

Não houve, portanto, possibilidade de solucionar o problema do analfabetismo. A sociedade brasileira desenvolvia-se em bases urbano-comerciais, desde a segunda metade do século XIX, e o analfabetismo foi se constituindo em um problema.

Em 1890 tínhamos 2.120.559 analfabetos, que representavam 85% da população brasileira, segundo o Anuário Estatístico do Brasil (ano II, 1936). Comparativamente, esse índice se reduziu dez anos depois (1900) quando alcançou 75% de analfabetos, mas a população cresceu dos 2 milhões de analfabetos para 4.448.681. Já em 1920, o índice de analfabetos permaneceu em 75%, mas para uma população analfabeta de 7.493.357 de pessoas. Ou seja, o problema do analfabetismo se agravou.

Na década de 1920, alguns eventos comprovam o envolvimento do Município com a questão do ensino. Realizaram-se em 1921, no Piauí e em Belo Horizonte, congressos, cujos temas eram a Municipalidade. Também, no Rio de Janeiro, em 1921, a Conferência Interestadual do Ensino Primário tinha entre suas teses “Criação do patrimônio do Ensino Primário Nacional, sob ação comum entre os Municípios, os Estados e a União. Fonte de Recursos”. Enquanto isso, no Ceará, sob a direção de Lourenço Filho, a Reforma Cearense, de 1922, fazia menção à existência de Conselhos Municipais. Por sua vez, a Reforma Baiana de 1925, sob a direção de Anísio Teixeira e a Mineira de 1927, tendo Francisco Campos como Secretário do Interior e Mário Casassanta como Inspetor Geral de Instrução, faziam referências ao Conselho Escolar, de natureza semelhante ao colegiado cearense (Nagle, 1974, p. 95).

No Brasil, como se verifica, vivemos uma alternância entre períodos de maior centralização ou maior descentralização político-administrativa, mas, em que pesem esses movimentos relativos à concentração do poder, a predominância da tendência centralizadora na política brasileira é comprovadamente cultural.

As políticas e a gestão educacionais, nos vários períodos, refletem o desenvolvimento da cultura da centralização. Já na Primeira República, a partir de 1889, apesar do ideário liberal e federalista, o governo central assumiu com os Estados, a tutela do ensino primário e profissional, normatizando e fiscalizando também o ensino secundário. Aos municípios cabia, restritivamente, apenas a colaboração na preservação dos estabelecimentos de ensino.

1.2.1 O Período 1930 a 1961: a tese da municipalização do ensino

Vários fatos marcaram o fim do modelo econômico *agro-exportador* e o início do modelo de *substituição de importações* e levaram ao impasse que culminou com a tomada do poder por Getúlio Vargas, em 1937, permanecendo no governo até 1945. Foram, segundo Romanelli (1978, p. 50), 15 anos marcados por um período mais instável (de 1930 a 1937) e uma ditadura (1937 a 1945). Durante o Estado Novo, a centralização foi muito acentuada com dependência total dos Estados e Municípios, do governo central.

Antes de examinar essa questão mais geral, retomamos a história do Município de Ijuí/RS. Nesse período, o município enfrentava os efeitos, a ampliação e os avanços de seu processo de colonização, iniciado em 1890, e os desafios do novo modelo econômico.

Após 1930 até a década de 1940, uma forte corrente migratória originária dos primeiros núcleos de imigração do Rio Grande do Sul e mesmo de Ijuí demanda novas terras num processo que Jean Roche denominou *enxameagem*².

O sistema de colonização adotado destinava a cada família um lote de pequenas dimensões em Ijuí (25 ha). Tão logo os filhos crescidos buscassem uma área para se instalar, a alternativa era buscar áreas coloniais novas onde o preço da terra fosse mais barato, portanto de mais fácil aquisição. Esse processo de busca de uma frente pioneira, com terras férteis e de mais fácil aquisição, impulsionou sucessivas levas de pequenos agricultores que se

² De enxamear, enxameação, que, na apicultura, significa o movimento de emigração de parte da população de uma colméia de abelhas para constituir outra colméia ou colônia.

deslocaram dos primeiros núcleos coloniais próximos a Porto Alegre, para as colônias de Ijuí e Erechim. Depois, em direção à fronteira com Santa Catarina, acompanhando sempre a área de mata que caracterizava a calha dos rios Uruguai e da bacia do médio rio Paraná. Ainda hoje o oeste catarinense e o sudoeste do Paraná apresentam forte influência desses antigos povoadores, seus descendentes mantêm muitos dos traços culturais dos sulriograndenses.

Em 1940, havia 76.394 brasileiros nascidos no Rio Grande do Sul que residiam no Estado de Santa Catarina, e 14.800 no Estado do Paraná [...]. Esse movimento ainda se acentuou entre 1940 e 1950. O último recenseamento (1950) revela-nos que o número de sulriograndenses que vivem em outro Estado brasileiro se eleva então a 205.576. Em dez anos essa migração atingiu 5% dos habitantes nascidos e residentes no Rio Grande do Sul (Roche, 1969, p. 357).

Distante dos principais centros consumidores o desenvolvimento da Colônia tomou alento com a chegada do ramal ferroviário (1911) que garantia a ligação com Porto Alegre e São Paulo. A estrada de ferro garantia o escoamento das safras e por consequência provocou o desenvolvimento social e econômico, nas décadas subseqüentes. A ferrovia não ligava Ijuí somente com os centros consumidores. No *contra-fluxo*, é por ela que vinham os produtos manufaturados – tecidos, ferramentas, bens de consumo mais elaborados. É nessa condição de entreposto comercial que se desenha uma segunda fase da história de Ijuí. A ocupação das áreas mais ao norte do Estado e inclusive o extremo oeste catarinense e mesmo o sudoeste do Paraná tem em Ijuí um importante ponto de escala.

Como salienta Weber (1987) em seu estudo, a condição de “porta de entrada”, ponto de passagem dos agricultores que demandavam terras mais ao norte, em novas colônias, agora predominantemente em empreendimentos particulares, Ijuí desenvolvia um conjunto de atividades características desta nova realidade. Afora manter a atividade agrícola, agora plenamente desenvolvida, iniciou um insipiente processo industrial voltado para o beneficiamento daquela produção – curtumes, laticínios, frigorífico, engenhos de arroz e de erva-mate, moinhos, alambiques, funilarias, fundições, fábricas de implementos agrícolas, serrarias e fábricas de móveis. As casas de comércio que eram 31 em 1899 alcançaram o total de 174 em 1940. Destas lojas muitas se dedicavam à atividade atacadista, com a venda de produtos de consumo, como tecidos, sal e açúcar; combustíveis e ferramentas em geral, para os armazéns e “bolichos” das novas áreas em processo de ocupação. Esta rede comercial era movida pela ação dos caixeiros-viajantes que percorriam a região vendendo e também comprando a produção agrícola já concentrada na mão dos comerciantes locais.

De acordo com Singer (1974, p. 168-169),

[...] o que se verifica na economia das colônias é uma transformação verdadeiramente revolucionária, ou seja, a passagem da produção de subsistência, com sua estabilidade baseada na auto-suficiência, com sua policultura altamente diversificada em função das necessidades de consumo e com sua técnica de produção rotineira e inalterável, para uma produção comercial, com sua dependência de condições econômicas externas.

É deste período a criação, em Ijuí, de escolas que oferecem não só o ensino primário mas também o ginásial. Os alunos deste nível de ensino advêm do próprio município e de municípios e áreas coloniais circunvizinhas. É o caso da criação do Colégio Sagrado Coração de Jesus que inicia seu funcionamento em 1936, com o ensino elementar, passando posteriormente a oferecer o curso de Magistério. Em 1943 foi criada a Escola de Capatazes Rurais (municipal) que dará origem, em 1953, à Escola Normal Rural Assis Brasil. Em 1962 foi criada a Escola Técnica Industrial 25 de Julho (estadual) e desde 1938 funcionava a Escola de Comércio por iniciativa de ex-Irmãos Maristas. Ainda em 1953 passou a funcionar o Ginásio da Campanha Nacional de Educandários Gratuitos (Colling e Ristow, 1994). Verifica-se que tanto escolas públicas como particulares fazem parte do contexto municipal de Ijuí.

A partir da década de 1950 pode-se considerar que Ijuí iniciou uma nova etapa em seu desenvolvimento. Conjugam-se fatores de ordem externa e interna que transforma a agricultura colonial que passa por um processo de modernização pelo uso intensivo de insumos – sementes, adubos, crédito bancário – com a especialização das lavouras dedicadas a partir de então ao cultivo da soja e do trigo.

Tomando como exemplo a realidade da área da antiga Colônia de Ijuí, observa-se que a área de trigo que em 1945 é de 2.111 ha, em 1950 é de 16.500 ha. A soja, que em 1945 possui uma área plantada de 310 ha, passa para 750 ha em 1950 e em 1955 para 7.000 ha. [...] O motivo é a expansão do movimento de capital subordinando a agricultura da antiga colônia, como de resto de toda a região ao capital industrial e urbano (Callai, 1983, p. 132).

A mecanização das lavouras é o indicador mais visível deste novo tempo. Como exemplo, cita-se o número de tratores: 19 em 1950; 226 em 1960; 1.379 em 1970 (Callai, 1980). Deve-se considerar, ainda, o incremento da capacidade de tração dos tratores e a crescente utilização de implementos tracionados pelo trator. Esta mecanização produz um

significativo excedente populacional (desempregados) que se desloca para a cidade e para outras regiões. A população urbana de Ijuí, que era de 9.472 pessoas em 1950 alcança 31.768 em 1970, e a população rural decresce.

Os novos tempos de modernização não só da agricultura, mas também da sociedade brasileira como um todo, impulsionada neste caso pelo afã desenvolvimentista do Governo Kubitschek, pelo otimismo da década de 1950 e os primeiros anos de 1960 reflete-se também em Ijuí com a criação, nos anos 1950, daquela que irá se transformar, nos anos 1980, na mais importante cooperativa de produtores de grãos da América Latina, a Cooperativa Regional Tritícola Serrana Ltda – COTRIJUÍ. É deste período também a criação da então Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí que dará origem à Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, tratada com maiores detalhes no III Capítulo deste trabalho.

Simultaneamente ao surgimento desses dois novos empreendimentos que, de forma paradigmática, marcam os novos tempos observa-se também o progressivo enfraquecimento e falência de um sem número de empresas atacadistas tradicionais que foram incapazes de se adequarem às novas realidades do mercado, agora bem mais dinâmico e competitivo.

Não é demais lembrar que, antes destes acontecimentos, na primeira fase do período Getúlio Vargas, pela Constituição de 1934, foi definido que cabia à União “traçar as diretrizes da educação nacional” e aos Estados “organizar e manter os respectivos sistemas de ensino, respeitadas as diretrizes fixadas pela União”, sendo o ensino primário obrigatório e gratuito.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, na década de 1930, considerado por alguns como Plano Nacional de Educação tem como base a defesa da escola pública laica e gratuita e a descentralização do ensino, como se constata:

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, [...] não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade (REBEP, 1984, p.415)³.

Por oportuno e esclarecedor justifica-se citar na íntegra, o item c) A descentralização, do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova:

³ Mantida a grafia original.

[...] Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a Republica, uma obra methodica e coordenada, de accôrdo com um plano commum, de completa efficiencia, tanto em intensidade como em extensão. A União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os grãos, dentro dos principais geraes fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de attribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos geraes da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinarias, soccorrendo onde haja deficiencia de meios, facilitando o intercambio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as fórmulas as suas relações espirituales. A unidade educativa, – essa obra immensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito commum, um estado de animo nacional, nesse regimen livre de intercambio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares afim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em creações e iniciativas. (REBEP, 1984, p. 415).

Esse brado pela descentralização não ultrapassou, no entanto, os limites de ação dos Estados, quando da definição de competência das esferas administrativas. O município sequer foi nomeado nas perspectivas de descentralização da educação contidas no Manifesto.

A Constituição de 1937, confiando a administração do ensino primário aos Estados, conferiu aos Municípios pequena participação na organização desse nível de ensino. Mas, conforme já mencionamos, com a ditadura estabelecida pelo presidente Getúlio Vargas, em 1937, tanto os estados quanto os municípios perderam sua autonomia.

Com a deposição do presidente, em outubro de 1945, foi convocada uma Assembléia Nacional Constituinte para votar uma nova constituição, estabelecendo a democracia e o federalismo e fortalecendo significativamente os municípios, nos moldes da Constituição de 1934, conforme comenta Mello (2001, p. 82).

A Constituição de 1946 é de inspiração ideológica liberal-democrática. Seu liberalismo, no entanto, de acordo com Romanelli (1999, p. 171), difere da filosofia liberal inspiradora da política econômica européia dos séculos XVIII e XIX, aquela do *laissez-faire* e *laissez-passer*, cara aos propugnadores da total liberdade de empresa e, particularmente, da livre iniciativa em matéria de educação.

Ao aliar garantias, direitos e liberdades individuais, com intervenção do Estado para assegurar essas garantias, direito e liberdade *a todos*, a Constituição de 1946 fugiu à inspiração da doutrina econômica liberal dos séculos anteriores para inspirar-se nas doutrinas sociais do século XX. Portanto, a Constituição de 1946 distanciou-se da de 1937. Essa última, ao fazer significativa concessão à iniciativa privada, quanto à “liberdade de ensino” (arts. 128 e 129), praticamente isentava os poderes públicos do dever de proporcionar e garantir educação e, além disso, o direito à educação não estava nela mencionado.

Na verdade, a Constituição de 1946 aproximava-se mais da de 1934, inspirada em seus artigos sobre educação, nos princípios proclamados pelos pioneiros da Escola Nova. Dessa forma, o espírito dominante na luta dos educadores, na década de 1930, voltou, pela Constituição de 1946, a inspirar as determinações da Carta Magna. Nesta Carta foram incluídas: a) exigência de concurso de títulos e provas para preenchimento de cargo no magistério; b) forma descentralizada de organização do sistema educacional tanto administrativa como pedagogicamente, de forma equilibrada, sem que a União deixasse de assumir o seu papel quanto às linhas gerais de organização da educação nacional; c) previsão de recursos mínimos à educação, assegurando o direito instituído, através dos percentuais da receita dos impostos – 10% da União e 20% dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios – para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na década de 1950, o movimento municipalista permanecia ativo, mesmo concluída a tarefa constituinte. A tese do deputado estadual paulista Antonio Sylvio Cunha Bueno, pela instituição dos “Bancos Municipais”, no I Congresso Ibero-americano de Municípios, realizado na Espanha, em 1955, e sua publicação pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1956, juntamente com outros três trabalhos de cunho municipalista, são registros históricos que comprovam aquela atividade.

O movimento encontrava-se em plena efervescência, em 1956. Sua importância foi destacada por Arruda Viana ao prefaciар a publicação “Ângulos práticos do municipalismo”, de Antonio Sylvio Cunha Bueno (1956, p.7):

Não é exagero afirmar, tão graves os males que a posição de penúria de nossos municípios tem ocasionado, em primeiro lugar a eles mesmos e em segundo lugar, por via de consequência, ao próprio país – que o movimento municipalista oferece as mesmas dimensões com as quais entraram para o quadro da História Brasileira o movimento abolicionista e o republicano.

Com base em estudos da pesquisa sobre Municipalização da Educação e da Saúde, realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em convênio com a Secretaria de Articulação com Estados e Municípios, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e publicada em 1977, destacam-se três pontos-chave sobre a *centralização*, após a década de 1930.

O primeiro, referente ao processo de avanço da industrialização, correspondeu ao aumento da tendência de concentração das atividades econômicas do país. Sob o aspecto político, admite-se que o sistema político brasileiro tem-se caracterizado por alternâncias entre a centralização e a descentralização e sob o aspecto econômico pode-se afirmar que à medida em que foi se industrializando, o país passou a ser sensível à concentração das atividades econômicas e de renda.

O segundo ponto-chave, quanto ao crescimento econômico do país, correspondeu ao aumento da importância e à intervenção do setor público. Até 1930, a economia brasileira caracterizava-se como de base primária e a ação do Estado restringia-se às funções ligadas à justiça, à saúde e à segurança. Ainda na década de 1930, segundo a referida pesquisa, o Estado começou a adotar os mecanismos de “controles cambiais e de tarifas preferenciais para estimular a industrialização”, revelando uma política crescentemente intervencionista. Nessa década foi criado o Conselho do Comércio Exterior.

De acordo com Ávila (1985, p. 28), nas décadas de 1940 e 1950, a intervenção estatal extrapolou os mecanismos de mero controle, passando a ocupar espaço cada vez maior nos setores de organização, prestação de serviços e produção de bens no contexto da vida e da economia brasileiras. O próprio Estado incentivou, nessa época, o surgimento da estrutura sindical, mas a deixou vinculada à máquina governamental. A partir desse período é que aparecem e se fortalecem empresas estatais, como, por exemplo, a PETROBRÁS, e surge o BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (hoje BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Em 1953, já existiam outras empresas de grande porte, surgidas no curso da II Guerra Mundial, como a Companhia Nacional de Álcalis, a Fábrica Nacional de Motores e a Companhia Vale do Rio Doce.

Isso dá uma idéia da ampliação da ação do Estado no setor produtivo durante as décadas de 1960 e 1970, de modo cumulativo, segundo a pesquisa já referida, ou seja: “a

concentração de poder permite ao Estado ampliar a sua esfera de intervenção e, por sua vez, os novos instrumentos de ação criam novos mecanismos de poder” (Ávila, 1985, p. 18).

O terceiro ponto-chave é expresso pela relevância da via administrativa em detrimento dos canais políticos, na articulação entre as três esferas do Governo. A coordenação do planejamento central é feita pela União, como também é feita a arrecadação e aplicação de recursos, o que fortalece as funções normativas do governo federal.

De acordo com a pesquisa mencionada,

[...] a concentração acentuou-se principalmente em função das alterações introduzidas no sistema político a partir de 1964, e que enfraqueceram o papel das esferas estadual e municipal. No plano econômico, os governos estaduais, principalmente dos Estados mais pobres, ficaram inteiramente dependentes da União. Quanto a estes últimos, seus orçamentos cobrem apenas as despesas de custeio, enquanto que os gastos em investimentos são efetuados pelo Governo Federal. O município teve também a sua posição enfraquecida em decorrência da reformas tributária (Ávila, 1985, p. 18).

Sem entrar no mérito dos efeitos bons ou ruins, constata-se, segundo Ávila (1985, p.29), que a centralização, em termos políticos, administrativos e econômico-financeiros, é uma constante na história das três esferas do poder público nacional: a federal, a estadual e a municipal. Apesar de a esfera municipal constituir a base para as duas outras, ela foi e continua sendo a mais sacrificada.

Como um mecanismo de superar, em parte, a condição histórica de que o Município se apresenta sempre como o mais prejudicado, foi criado o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em outubro de 1952, com sede no Rio de Janeiro.

Mello (1971), que participou da fundação do IBAM, defendeu, em palestra feita na Escola Superior de Guerra, a urgente reforma do regime municipal brasileiro. O autor considerava o Município como entidade administrativa excluída do esquema da organização nacional. Sobre as “Disfunções do Regime Municipal Brasileiro” ele cita cinco síndromes como componentes do quadro patológico da administração municipal brasileira:

- a) a do Município fictício: exclusividade da criação de Municípios pelos Estados até a Constituição de 1967. Houve a criação desordenada e até ilegal de municípios para carreamento de cotas de impostos de renda e de consumo atribuídas aos Municípios, tudo para a formação de feudos eleitorais;

- b) a da simetria: tratamento de todos os municípios como se fossem iguais entre si;
- c) a da ambigüidade: concorrência e invasão, pelas esferas estadual e federal, na área da prestação de serviços às comunidades locais, por falta ou falha quanto à delimitação das fronteiras funcionais do Município;
- d) a da dependência financeira: centralização da receita tributária e mecanismos inadequados de transferência de rendas aos municípios;
- e) a de hipercorreção: legislação e normas demasiado modernas, corretas e complexas para a decodificação, na prática, ao nível da maioria dos municípios brasileiros (Mello, 1971, p. 28-70).

Essas síndromes constituem consequência da centralização de decisões, ações e recursos que as esferas estadual e federal fazem recair sobre os municípios. Embora concebida e formulada no início da década de setenta, a análise de Mello é atual. Porém, duas delas são mais acentuadas: a da simetria e a da ambigüidade, as quais reforçam a idéia de que o Brasil é muito mais centralista do que municipalista.

O movimento municipalista no Brasil, todavia, não data da década de 1970, pois inspirado na tendência democrática da Constituição de 1946 esse movimento surge tendo Anísio Teixeira como defensor.

A tese de municipalização do ensino de Anísio Teixeira é, ainda hoje, apontada como o primeiro passo a despertar as administrações para a potencialidade do Município em gerir o ensino básico (à época ensino primário) a ser oferecido a toda população brasileira.

Anísio Teixeira, um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1930, defendeu a tese de Municipalização do Ensino, em abril de 1957, no "Congresso Nacional de Municipalidades". A Municipalização do Ensino Primário fundamentou-se na ideologia da Constituição Federal de 1946, principalmente no caráter social conferido à educação, baseada:

- a) nos princípios do direito à educação para todos os brasileiros, da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, da educação posterior à primária, gratuita aos que provarem insuficiência de recursos;
- b) na distribuição de competências entre os Municípios, os Estados (em caráter complementar) e a União (em caráter supletivo), quanto à oferta de educação prevista na Carta Magna;
- e c) nos dispositivos concernentes ao provimento dos recursos necessários à determinação constitucional de oferta de educação, com destaque ao surgimento dos fundos especiais, resultantes da aplicação de percentuais mínimos da receita de impostos (10% pela União e 20% pelos Estados e Municípios), na manutenção e desenvolvimento do ensino (Ávila, 1985, p. 35).

Teixeira (1957, p. 42-43) evoca a Constituição e propõe:

[...] estabelece a Constituição a competência da União para fixar as diretrizes e bases da educação nacional, a competência dos Estados para organizar os seus sistemas de educação e fixar bases e diretrizes suplementares e, depois de assim determinar a competência (federal e estadual) em relação a objetivos do ensino e a de organização (estadual), deixa à competência das três ordens de governo a manutenção das escolas e a ministração do ensino, que será, portanto, *definido* pela União, *organizado* pelos Estados e mantido pelos Municípios, pelos Estados e pela União. Está claro, assim, que seriam permitidas a duplicação e triplicação das escolas, pelas três ordens autônomas de governo, mas a própria natureza conjugada e mutuamente complementar das competências legislativas da União, dos Estados e dos Municípios está a recomendar, não a duplicação nem a triplicação de sistemas escolares, mas a implantação de um só regime conjugado e integrativo como o das competências legislativas.

Tal regime seria o de escolas locais, administradas por autoridades locais, de órbita municipal, sujeitas à organização da lei estadual e conformadas aos objetivos das leis de bases e diretrizes federais. Tais escolas seriam mantidas com recursos municipais, completados por meio de recursos estaduais, ampliados, supletivamente, por meio de recursos federais. Isto quanto ao ensino primário, básico, obrigatório e gratuito a ser oferecido a todos os brasileiros.

Segundo Teixeira, os recursos dos fundos que como princípio pertencem “às crianças e aos educandos dos Municípios, dos Estados, do Brasil e somente pode ser dispendido de modo a assegurar aos seus legítimos beneficiários as vantagens que lhes deva virtualmente garantir” (1957, p. 26). Devem, portanto, ser administrados, por motivo de economia e de garantia de sua real destinação, por Conselhos de Educação nas respectivas esferas do governo.

Sobre a validade e oportunidade da administração municipal, assim argumenta o educador:

Parece evidente que a escola primária, pelo menos, deve ter administração local, em virtude de ser custeada, primariamente, pelo Município e *complementarmente* pelo Estado e, somente, *supletivamente* pela União.

Mas se essa razão, de natureza por assim dizer lógica, não bastasse, deveria ser ela administrada pelo Conselho Municipal de Educação, por motivos de economia. Com efeito, somente dando-lhe o caráter de instituição local poderemos fixar para o seu custeio o critério dos salários regionais, o que viria tornar muito mais produtivos os recursos destinados a essa escola. (Teixeira, 1957, p. 29).

Ao lado da economia de recursos, as vantagens apontadas pelo autor (1957) em favor da administração municipal da educação, são:

- a) De ordem administrativa: quanto menor a unidade de serviços a administrar, tanto melhor será a administração, e tanto mais se evitarão os males irremediáveis do processo de mecanização das macro-organizações.
- b) De ordem social: a escola, hoje, está sendo concebida como uma comunidade integrada dentro da comunidade maior da cidade, da vila ou do povoado. A administração local concorrerá para tornar possível essa integração, passando a escola a ser a instituição fundamental da comunidade, servindo-a e dela se servindo para a vitalidade e riqueza de seus processos educativos. O professor, de nomeação local e lealdade local, deixará de ser o *estranho*, a autoridade *consular* e passageira, um quase hóspede da comunidade, para se sentir responsável e integrante dessa comunidade.
- c) De ordem pedagógica: a integração da escola na comunidade não consiste, porém, apenas nesses laços administrativos entre uma e outra, mas, na identificação da escola, pelo seu currículo, com as atividades, as características e as condições do meio e da cultura local. Sendo a escola de responsabilidade local, sendo o professor tanto quanto possível um elemento da região, toda essa identificação se poderá muito mais facilmente processar, se a escola for uma escola local em vez de uma escola do centro, administrada à distância e representativa de um esforço remoto, tantas e tantas vezes alienado das condições peculiares do meio a que deve a escola servir. E deste modo é que também vantagens pedagógicas – no melhor sentido desta palavra – advêm para a administração local das escolas.

A partir dessa tese de Teixeira, o Município passou a constituir a referência estrategicamente mais importante de todo o processo de desconcentração administrativa do então ensino primário. O autor propôs um esquema rígido de competências para as três esferas administrativas quanto à organização e ao funcionamento do ensino, de modo a ser definido pela União, organizado pelos Estados e mantido pelos Municípios, Estados e União.

Um marco essencial e oficial na história da descentralização da educação formal, no Brasil, foi delimitado a partir de 1957. No entanto, a proposta operacional tornou-se inviável porque o Município, principal interessado, foi transformado em mero executor do ensino (Ávila, 1985, p. 41).

Essa inviabilidade operacional no final dos anos 1950 não tirou o mérito de Teixeira ter marcado a idéia de “municipalização do ensino” na história do relacionamento dos três níveis da administração pública do nosso sistema federativo. Sua tese foi o primeiro passo para despertar as administrações federal, estadual e municipal para o entendimento de que o nível municipal é o que mais se aproxima da prática organizacional e funcional do ensino básico de toda a população brasileira.

Teixeira (1953, p. 34) apresenta postulados e delinea objetivos que, segundo ele, “virá a constituir um anteprojeto formal de plano concreto ou definitivo, para convênios entre os vários poderes públicos entre si e a eles correspondentes”.

O autor critica a delimitação constitucional dos recursos previstos em porcentagens de receita da União, dos Estados e dos Municípios e expõe um plano para conseguir a aplicação mais adequada desses recursos pela instalação de formas de financiamento do sistema escolar, transformando-os em fundos de educação, com administração especial autônoma exercida em âmbito federal, através do MEC. As escolas passariam a ser municipais, custeadas pelos recursos dos municípios com ajuda do Estado e governo federal e, mais tarde, expandir-se à escola secundária e superior. Com tal orientação ter-se-ia não só a possibilidade de levar a educação a todas as crianças brasileiras, como a uma desejável unicidade orgânica.

Teixeira assinala que “o encargo é público, é do Estado, ficando certos todos nós de que a educação brasileira é dever, e não favor, que só se cumprirá com os recursos do poder público” (1953, p. 32). Ele se apóia na Constituição Federal para declarar que a educação é um direito de todos e, ao considerar os recursos necessários para viabilizar esse direito, propõe:

[...] caberia transformar tais recursos em *fundos de educação*, com administração especial e autônoma [...]. Esta providência permitiria tratar esses recursos como o patrimônio das crianças do país, a ser administrado para o seu máximo proveito e dentro de regras especiais, que tornassem difícil, senão impossível, qualquer desvio dos seus estritos objetivos educacionais (1953, p. 36).

O Fundo Federal de Educação, para Teixeira, seria administrado pelo MEC que, para tal, não poderia ter a organização convencional dos Ministérios, mas a de um órgão autônomo, com normas próprias e amplitude de ação para velar pela melhor formação nacional possível.

Na sugestão de Fundos de Educação ou Fundos Escolares estão contidas duas idéias: “A da integração dos recursos de origem federal, estadual e municipal em uma só obra conjunta de educação e a do ajustamento das escolas às condições econômicas locais. Tanto uma quanto outra concorreria para a maior produtividade dos recursos existentes” (Teixeira, 1953, p. 37).

Em decorrência, as escolas passariam a ser locais e mantidas em condições desiguais, conforme os recursos municipais, mas por isso mais numerosas, umas custando menos do que outras. O Estado não constituiria outro sistema escolar mais caro e paralelo ao municipal, mas contribuiria com o município, tendo por referência o aluno matriculado, com o objetivo de elevar a qualidade do nível do ensino. O governo federal, do mesmo modo, contribuiria com o município. Sendo assim:

Todo o país se estaria empenhando em um esforço comum pela escola fundamental brasileira, que, administrada pelo município será em verdade, simultaneamente, municipal, estadual e federal, pois todos os três governos estariam a cooperar no seu desenvolvimento. [...] O sistema pode e deve expandir-se, gradualmente, à escola secundária e à superior, sempre, entretanto, conjugados os esforços comuns das três órbitas de governo (Teixeira, 1953, p. 38).

No meu entendimento sobre o ensino superior, a base do que se propõem hoje, as *Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul*, institucionalmente reunidas, encontra respaldo em Teixeira (1953, p. 39), na medida em que propõe:

O ensino particular, sempre que organizado com o espírito de cooperar com o poder público, isto é, em empreendimentos sem intuito de lucro e com estatutos que não discriminem a sua clientela de alunos, seria considerado parte integrante do sistema público de ensino e auxiliado por um sistema de bolsas para alunos desprovidos de recursos.

A participação das três esferas governamentais na manutenção da hoje chamada educação básica, resguardadas as diferenças de estrutura do ensino e de legislação, respeita os postulados de Teixeira. Os postulados, a tese de municipalização do ensino, o financiamento da educação por meio da criação de fundos, a perspectiva do estabelecimento do custo-aluno, entre outras, são contribuições substantivas de Teixeira para os avanços sobre o financiamento da educação e o processo de democratização da educação, a exemplo do atual FUNDEF.⁴

⁴ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.



Os diversos avanços propostos por Teixeira desde o Manifesto dos Pioneiros fizeram parte dos ideais liberais que marcaram a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 4.024, de 20/12/1961, cuja tramitação no Congresso Nacional durou 13 anos. Sobre essa lei tratarei a seguir.

1.2.2 Da LDB de 1961 até a Nova República

Nos primeiros anos deste período foi homologada a Lei 4.024 que, baseada na Constituição Federal de 1946, deu novo impulso à descentralização administrativa, organizando os sistemas estaduais de ensino, ampliando potencialmente a autonomia dos Municípios como mantenedores de rede de escolas, ainda que vinculados aos Sistemas Estaduais de Ensino.

As posições assumidas, diante da promulgação da Lei, foram desde o otimismo exagerado de alguns, que chegaram a chamá-la de “carta de libertação da educação nacional”, passando pela atitude de cautela de outros, até a de pessimismo dos que lutaram contra ela.

Cabe destacar os comentários de Romanelli (1999, p. 179-180) a respeito das leis e em especial da LDB de 1961:

[...] nenhuma lei é capaz, por si só, de operar transformações profundas, por mais avançada que seja, nem tampouco de retardar, também por si só, o ritmo do progresso de uma dada sociedade, por mais retrógrada que seja. Sua aplicação depende de uma série de fatores. Em primeiro lugar, a eficácia de uma lei está subordinada à sua situação no corpo geral das reformas por acaso levadas a efeito, paralelamente a outros setores da vida social, e, o que é mais importante, sua eficácia decorre de sua integração e de suas relações com todo esse corpo. Os efeitos de uma lei de educação, como de qualquer outra lei, serão diferentes, conforme pertença ela ou não a um plano geral de reformas. Em segundo lugar, a aplicação de uma lei depende das condições de infra-estrutura existentes. Em terceiro lugar está a adequação dos objetivos e do conteúdo da lei às necessidades reais do contexto social a que se destina. Enfim, a eficácia de uma lei depende dos homens que a aplicam. Nesse sentido, operou, com força de inércia, a tradição jurídica que possuímos. Esta, agindo sobre a mentalidade de nossos homens públicos, levou-os, geralmente, a interpretar a lei mais segundo os mecanismos próprios do espírito jurisdicista do que segundo os objetivos e as necessidades de sua aplicação.

As conexões da lei com o contexto geral, assim como sua dependência em relação a todos esses fatores, funcionam como uma faca de dois gumes. Se, em alguns casos, impedem que ela funcione no sentido de promover a mudança, em outros não impedem que a realidade, evoluindo por força de

leis naturais e sociais mais fortes, acabe tornando a lei inoperante. Em outros termos, se uma lei tem força nova para criar condições formais de mudança ou de atraso, não a tem, todavia, para impedir que, apesar dela, se mude a realidade.

De certo modo foi o que aconteceu com a LDB de 1961: a realidade acabou por superá-la a ponto que, em poucos anos, já demonstrou o quanto foi insuficiente para mudar a realidade.

Certas conquistas consagradas na legislação anterior foram, no entanto, abandonadas como foi o caso da obrigatoriedade escolar do ensino primário, prevista pelo artigo 27 da LDB (1961), mas que foi de certo modo anulada pelo parágrafo único do artigo 30 da mesma lei, que previa casos de isenção dessa obrigatoriedade, quais sejam: o comprovado estado de pobreza do pai ou responsável; insuficiência de escolas; matrículas encerradas; doença ou anomalia grave da criança. Tais dispositivos isentam completamente o poder público de sua obrigação de fornecer condições para que a obrigatoriedade seja cumprida. Assim, a preocupação central da Lei, quanto à obrigatoriedade de frequência à escola primária, condição mínima básica para a existência de qualquer regime democrático, era praticamente nula, sobretudo, levando em conta a realidade social brasileira.

Para Romanelli (1999, p. 181), na época, a maioria da população ativa ganhava um salário insuficiente a sua sobrevivência; a parte não ativa da população adulta assim estava pelo desemprego e constituía contingente superior à população ativa; a economia de subsistência, geradora de um estado de pobreza crônico, ocupava a maior parte do território nacional. Segundo dados do censo escolar de 1964 (três anos depois do início da vigência da lei), 33,7% das pessoas de 7 a 14 anos não freqüentavam escolas, por falta destas, na sua maioria. Concluo que os poderes públicos resolveram, quanto ao artigo 30 da LDB, oficializar uma situação anormal existente, sem o cuidado de corrigi-la ou atenuá-la.

Como se verifica, a descentralização administrativa recebeu impulso com a LDB/1961, mas a instância municipal, estimulada, então, a atuar principalmente no ensino primário da zona rural, sem recursos e autonomia, não alcançou esse objetivo.

Na década de 1960 deram-se passos mais decisivos em relação à descentralização. Lembro que essa década foi marcada pelo autoritarismo e pela ideologia da segurança nacional impostos aos brasileiros pelo Golpe Militar de 1964. Duas observações, no entanto, merecem destaque:

- as esferas administrativas estadual e municipal ficaram restritas às tarefas de execução, enquanto permaneceram centralizadas em nível federal a decisão e a coordenação;
- quanto ao envolvimento dos municípios nesse “processo de descentralização”, como afirmou Mello:

A revisão institucional que se vem processando no Brasil a partir da Revolução de 31 de março de 1964 – principalmente as formulações da reforma tributária de 1966 e as Constituições de 1967 e 1969 – procuraram enfocar a instituição municipal sob novas luzes, em vários aspectos. Mas as medidas adotadas têm muito mais um caráter corretivo de certas distorções, que clamavam por reparos inadiáveis, do que um sentido de reforma mais profunda como as que se operaram em vários outros setores de nossas instituições governamentais (1971, p. 17).

A vigência do Decreto-Lei 200, de 25/02/1967, da época da chamada “ditadura endurecida”, regulamentou competências para o orçamento-programa. Coincidentemente ou não, de acordo com Ávila (1985, p. 42), a posição dos municípios, no esquema de competências das três esferas administrativas, proposto por Teixeira, corresponde ao que estabelece o ainda vigente Decreto-Lei nº 200/67: as funções de coordenação e planejamento, a cargo do Governo Federal e as atividades de execução descentralizadas.

À primeira vista, poderá parecer que, por se tratar de uma “doutrina” federal, ou seja, relativa à ação programática e à aplicação dos recursos da União, implicaria a completa liberação de decisão e ação nas áreas dos Estados e dos municípios. É só aparência, pois a ideologia da segurança nacional, centralizadora por excelência, afetava também as esferas estadual e municipal e, todos os Estados e Municípios brasileiros, uns mais, outros menos, dependiam de recursos financeiros da União, cujos critérios de aplicação ou transferência eram definidos em consonância com a “doutrina” militar autoritária.

O Decreto-Lei 200, de 25/02/67, institucionalizou o orçamento-programa anual como mecanismo fundamental e estratégico de aplicação dos recursos orçamentários e extra-orçamentários da União e de concretização das políticas e diretrizes do Governo Federal, tornando-se, praticamente, uma exacerbada centralização.

Portanto, a segunda metade da década de 1960 foi marcada pela tentativa de substantivação dos orçamentos dos Poderes Públicos, liderados pela União. Em 1974, a Portaria da Secretaria de Planejamento da Presidência da República deu mais um passo para

regulamentação e operacionalização desse processo complexo, ao instituir e implantar a “Classificação Funcional Programática” decomposta verticalmente em funções, programas/subprogramas, projetos, subprojetos e atividades/subatividades.

Do ponto de vista técnico, a adoção do orçamento-programa representou medida positiva por já ser praticada normalmente nos países desenvolvidos quando foi adotada no Brasil.

De acordo com Ávila (1985, p.44), dois fatos acabaram por fazer com que a recém-institucionalizada metodologia orçamentária desempenhasse papel de estímulo à subserviência na relação “beneficiário/beneficiente”:

- a) o despreparo das administrações estaduais e municipais que deviam se ajustar à linguagem e à metodologia da União para obtenção dos recursos e que sentiam-se compelidas a adotar, nos seus respectivos níveis, essa linguagem e metodologia, sem condições para entendê-las e aplicá-las criticamente;
- b) a inauguração de uma fase de modismo projetista, ou melhor, o *projetismo* que extrapolou as fronteiras de utilidade e conveniência do “projeto”, como instrumento de programação. Exigia-se projeto para qualquer coisa que se intencionasse realizar ou para qualquer quantia de recursos que se pretendesse solicitar, aplicar ou transferir. Como poucos, nos Estados e Municípios, dominavam a técnica de projetos, instruções metodológicas detalhadas eram pré-elaboradas e exigidas, de acordo com a ideologia e requisitos do decisor central. O domínio da técnica de elaboração de projetos adequados passou a ser instrumento de poder. A análise e aprovação se dava por projeto, isolado ou em grupos de projetos afins. Essa prática acabou favorecendo a dispersão e pulverização de esforços, recursos e resultados.

A tentativa de “digestão” dos “pacotes” oriundos do planejamento central se constituiu na principal característica da década de 1970. A população não se ressentiu nos primeiros anos devido à propalada fartura de recursos e à crença no “milagre econômico”. Já na década de 1980, o “milagre” repercutiu pela dívida interna e externa brasileira, em toda população do país de baixa renda de modo geral e dos assalariados de modo particular.

Segundo Ávila (1985, p. 33), o ano de 1982 parece representar um marco para o declínio do ciclo da centralização, sobretudo a político-decisória – reservada ao governo federal sob a forma de planejamento e coordenação central – como para a abertura do

processo de descentralização. Prenúncios desse processo foram as eleições diretas (exceto para Presidente e Vice-Presidente da República) e a multiplicidade ideológico-partidária que caracteriza os compromissos com as bases eleitorais de quantos assumiram o poder, a partir de março de 1983.

A tese da Municipalização representou um grande avanço, pois da defesa feita por Teixeira em 1957, no Congresso Nacional de Municipalidades, passou a constar nas Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus, em 1971, em nível institucional, no Congresso Nacional. Esse acontecimento marcou a história da “Municipalização do Ensino” no Brasil: a inserção da tese de Municipalização, na Lei 5.692, de 11/08/71.

Na Lei nº 5.692/71 o Município foi admitido formalmente como um dos responsáveis pela administração do ensino de 1º grau. O *caput* de seu artigo 41 estabelece que “a educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que encontrarão recursos para promovê-la e incentivá-la”. No entanto, algumas limitações da Lei podem ser identificadas: o artigo 58 da Lei 5.692/71 determina que a legislação estadual estabelecerá – observado o artigo 15 da Constituição Federal – as responsabilidades do Estado e seus Municípios no desenvolvimento do ensino, dispondo sobre medidas que “visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação”. O parágrafo único do mesmo artigo reza que “as providências [...] visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços da educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais”.

A partir de então, foram implementados vários programas, tanto federais, como estaduais, com o objetivo de fortalecer a ação municipal, enfatizando o atendimento da zona rural e das periferias urbanas. De acordo com Sari (2001, p.63), atribuiu-se aos municípios prioridade na manutenção do ensino fundamental e do pré-escolar para os segmentos mais empobrecidos e marginalizados da sociedade, o que, na maioria dos Estados brasileiros, gerou redes municipais também pobres e precárias pela falta de consistência e coerência das políticas descentralizadoras.

O dispositivo legal em relação à transferência de encargos e serviços é bem mais restritivo que a proposta de Teixeira, pois refere-se à “progressiva passagem”, sem alusão à infra-estrutura humana e física existente ou a ser criada nos municípios. Essa infra-estrutura é destacada na tese de Teixeira, conforme comenta Ávila (1985, p. 45):

“encargos e serviços” que “possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais”. É de supor que deixa às administrações estaduais a definição do que e quando o Município pode realizar “mais satisfatoriamente” do que o próprio Estado. Teixeira afirmou categoricamente que a administração local será sempre mais satisfatória.

Outra limitação é relativa à dependência dos auxílios federais e estaduais: a maioria absoluta dos municípios brasileiros sobrevive às custas de auxílios financeiros estaduais e federais. A “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação” implica maior dependência desses auxílios.

Quanto aos auxílios federais, a regra, segundo a Lei 5.692/71, em seu parágrafo 3º do art. 54, era que “A concessão de auxílio financeiro aos programas de educação dos Municípios, integrados nos planos estaduais, far-se-á mediante convênio, com base em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações e aprovados pelos Conselhos de Educação”.

Lembro aqui que o Conselho Municipal de Educação de Ijuí foi criado em 1969 e, no ano de 1971, atuou nessa perspectiva de aprovar planos e projetos para a concessão de recursos.

Até o início da vigência da Lei 5.692/71, apenas o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais tinham foro legal de existência e competência. Nas disposições transitórias da Lei, em seu art. 71, estava prescrito: “Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto”.

A partir dessa determinação, os Conselhos Municipais, nos termos desse artigo, constituíram-se como extensões dos Conselhos Estaduais. Tanto sua existência quanto as suas competências dependiam da esfera estadual. De qualquer modo, existindo ou não os Conselhos Municipais de Educação, a definição de validade, oportunidade, exeqüibilidade, etc. da programação municipal de educação nos níveis de planos e projetos, objeto dos “auxílios” federais e estaduais, continuou sendo dependente dos Conselhos Estaduais. O Município manteve a condição de executor, no seu território, do que era aprovado pelo Estado e ratificado pela União – no caso de auxílios federais, em matéria de educação, custeada com auxílios dessas duas esferas administrativas, coerentemente ao Decreto-Lei nº 200/67 e à Lei 5.692/71.

Convém ressaltar que, em 1987, o Conselho Municipal de Educação de Ijuí obteve delegação de competências do Conselho Estadual.

Retornando em Ávila (1985, p.45), o processo de “municipalização” tornar-se-ia totalmente condicionado pelo Estado e fundamentado mais em critérios de aplicação de recursos do que no potencial de cada Município em se mobilizar em torno dos problemas e suas soluções, apoiado pelo Estado e a União. Os municípios têm mais facilidade de se envolver direta e indiretamente com as comunidades locais no processo decisório e operacional.

A Lei nº 5.692/71 institucionalizou a idéia de que cabe aos Poderes Públicos, especialmente o estadual e o federal, *resolver* os problemas da educação brasileira e não *administrar* o processo de soluções, sobretudo ao nível do 1º grau. Por outro lado, sabe-se que a questão orçamentária define possibilidades, maiores ou menores, de efetivação das idéias contidas na tese da “Municipalização do Ensino”, de Anísio Teixeira.

No período 1957-1984, a pulverização de esforços, recursos e resultados fez com que sobrevivessem alguns projetos isolados de municipalização. O PROMUNICÍPIO, por exemplo, expressa explicitamente a adesão do Governo Federal à tese de municipalização, em âmbito nacional (Ávila, 1985, p. 45). O PROMUNICÍPIO foi o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal, de 1975.

Em função do III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos 1980-85, outros projetos surgiram no contexto de uma política social mais comprometida com as regiões, populações e comunidades carentes, mas logo foram desativados.

A “doutrina” sobre municipalização do ensino vigorou, de acordo com Ávila (1985, p. 47), até 1984. Durante a ditadura militar a Tese de Teixeira foi praticada de modo centralizado. Ela é descritivo-analítica e assertiva, com proposta detalhada e a do governo militar era sintética, objetiva e imperativa, por força de lei.

O que merece ser destacado é que a idéia de municipalização foi institucionalizada, difundida e experienciada em condições reais de execução. É de se desejar, contudo, que as leis específicas sobre a matéria surjam em decorrência de experiências viáveis e não impostas por lei.

O modelo de desenvolvimento do período 1964-1984 foi concentrador da renda, seguindo o caminho das sociedades periféricas que se industrializaram a partir de um processo de modernização introduzido pela modificação dos padrões de consumo de camada restrita da população. Esse processo, conforme analisa Romanelli (1999), condicionou a industrialização que se fazia intensiva de capital, em meio a excedente de mão-de-obra.

O arrocho salarial das classes trabalhadoras e o aumento do poder aquisitivo das camadas altas e médias impuseram uma redefinição das funções do Estado.

A população ficou alijada das decisões, criou-se e preservou-se condições políticas e sociais para a expansão da economia e as funções do Estado se alteraram, expressando-se politicamente em termos de:

- a) reforço do executivo e conseqüente remanejamento das forças na estrutura do poder;
- b) aumento do controle feito pelo Conselho de Segurança Nacional;
- c) centralização e modernização da administração pública;
- d) cessação do protesto social (Romanelli, 1999, p. 194).

Os efeitos desse modelo para a educação, enquanto fator de desenvolvimento, começaram a ser percebidos a partir de 1968, quando se iniciaram mudanças mais profundas na sociedade e na economia.

O sistema educacional foi marcado por dois momentos, a partir de 1964: o primeiro corresponde àquele que implantou o regime militar e se traçou a política de recuperação econômica. O segundo começou com as medidas práticas, de curto prazo, tomadas pelo governo para enfrentar a crise. É o período dos “Acordos MEC-USAID” (United States Agency for International Development).

É importante destacar, com Romanelli (1999, p. 196), que no primeiro momento, houve expansão da demanda social da educação e suas bases sociais e econômicas, a expansão do ensino, que se seguiu a ela e a criação de mecanismos para levantar recursos para essa expansão, como a instituição do salário-educação. Também medidas legais que reformaram o Ensino Superior que, no entanto, não contribuíram para resolver o problema dos excedentes, motivo da crise estudantil.

No segundo momento foram assinados os Convênios conhecidos pelo nome de Acordos MEC-USAID que “tiveram o efeito de situar o problema educacional na estrutura

geral de dominação [...] e de dar sentido objetivo e prático a essa estrutura”. Assim, foram lançadas as “principais bases das reformas que se seguiram e serviram de fundamento para a principal das comissões brasileiras que completaram a definição da política educacional: a Comissão Meira Matos”⁵ (Romanelli, 1999, p. 197).

Essa segunda fase caracterizou a integração do Planejamento educacional no PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), passando a área da educação a ser tratada como prioritária.

Pretendi demonstrar, em parte, os avanços e rupturas pelas quais passou o sistema educacional brasileiro no período da ditadura militar, que mostrou sinais de declínio, sobretudo com a Campanha das Diretas Já.

1.3 As Questões Educacionais na Nova República até FHC

A Campanha “Diretas Já” permitia ao povo brasileiro expressar o interesse pela reconquista da cidadania. No entanto, a passagem de um governo militar para um governo civil – em 1985, no Brasil – foi uma solução negociada e, por isso, não significou, na prática, uma ruptura para reconstituição da sociedade civil.

De acordo com Brum (2000, p. 400), a Nova República, após o fim do ciclo militar que durou 21 anos, deveria constituir-se em um novo ciclo histórico com décadas de duração, mas, abalada no seu início, pela morte do seu titular Tancredo Neves, acabou reduzida a uma etapa de transição coordenada por políticos civis.

Conforme o autor, duas questões básicas estavam em jogo, cabendo ao governo civil a sua coordenação geral: a) a implantação do Estado de Direito Democrático; b) o lançamento das bases de um novo ciclo de expansão econômica e correção dos desequilíbrios sociais.

A primeira questão era uma aspiração dominante na sociedade brasileira na década de 1980. Várias leis foram votadas e promulgadas em 1985 visando à restauração de instituições políticas democráticas. Segundo o autor, as principais foram: o restabelecimento de eleições diretas para presidente da República; a extensão do direito de voto aos analfabetos; a possibilidade de legalização de todos os partidos políticos que atendessem a requisitos

⁵ Sobre a Comissão consultar: Relatório Meira Matos, *Revista Paz e Terra*. Rio de Janeiro, 9:199-242, out/1969.



mínimos de registros; o restabelecimento de eleições diretas para prefeitos de todos os municípios (o regime militar proibira eleições diretas para prefeitos nas capitais, nos municípios considerados áreas de segurança nacional e nas estâncias hidrominerais). Na área sindical foi retirada a intervenção nos sindicatos e anistiados e reintegrados os líderes punidos pelo regime militar.

O processo de redemocratização do país culminou, conforme o autor, com a eleição de 1986, para governadores dos estados, para membros do Congresso Nacional (Assembléia Nacional Constituinte) e para integrantes das assembleias legislativas estaduais com os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (1987/1988) e a promulgação da nova Constituição da República Federativa do Brasil (5/10/1988).

A Constituição de 1988, nos seus Títulos I e III, restabeleceu os princípios da federação e do municipalismo, fortalecendo o poder dos estados e municípios, enfraquecidos no período militar.

Quanto aos desafios econômicos e à correção dos desequilíbrios sociais, com base num diagnóstico, o governo definiu, ainda com Tancredo, as diretrizes de sua proposta de atuação, contemplando quatro linhas básicas: 1) crescimento econômico auto-sustentado, com geração de novos empregos e melhoria progressiva dos salários e das condições de vida da população; 2) rigoroso combate à inflação; 3) redução do déficit público e controle da dívida interna; 4) equacionamento do problema da dívida externa e da questão dos juros. Esta última linha exigia ampla renegociação, com reprogramação global da dívida e juros, em condições que resguardassem a soberania nacional e preservassem o povo de sacrifícios insuportáveis.

A questão que se colocava para viabilizar tal projeto era: com que recursos? Em fevereiro de 1986, o governo Sarney lançou o Programa de Estabilização da Economia Brasileira – o Plano Cruzado – cujos objetivos econômicos eram: controlar a inflação e reorientar a economia. No plano político os objetivos eram recompor a base de sustentação político-parlamentar do governo e recuperar a credibilidade e o respaldo popular (Brum, 2000, p. 404).

Nos primeiros quatro meses (março a junho de 1986), o Plano foi sucesso. Começou a perder eficácia no segundo semestre daquele mesmo ano. Muitos fatores e circunstâncias contribuíram para o fracasso do Plano Cruzado: deficiências ou falhas intrínsecas e problemas de percurso e de gerenciamento (Brum, 2000, p. 407).

Em 1988, o governo fez a última tentativa de negociar um pacto social com os representantes do capital e do trabalho, para impedir a hiperinflação e um desastre econômico. O fracasso desse esforço e a persistência de taxas inflacionárias ascendentes obrigaram o governo a lançar um novo conjunto de medidas antiinflacionárias – o Plano Verão –, em meados de janeiro de 1989. Tratava-se de medidas de caráter emergencial, de curta duração, com o propósito de conseguir chegar ao fim do mandato em 15 de março de 1990.

[...] Com o melancólico Governo Sarney encerrou-se, também melancolicamente, a antes esperançosa Nova República. Os avanços políticos, como a construção de instituições democráticas, não foram acompanhados por êxitos nos planos econômico e social. O controle da inflação, a retomada do crescimento econômico, o equacionamento das dívidas externa e interna, a redistribuição de renda e o enfrentamento de outros problemas não só não avançaram como a situação deles se deteriorou sensivelmente. A crise brasileira era mais profunda do que se pensava (Brum, 2000, p. 416-417).

Foi na década de 1980 e no início dos anos de 1990 que o Brasil viveu sua terceira grande crise, decorrente da conjugação de vários fatores e circunstâncias desfavoráveis, internas e externas. Para Brum (2000, p. 419), a extensão e a complexidade da crise advieram também da expressão populacional do país, das desigualdades e das contradições históricas da nossa sociedade, das mudanças ocorridas nas décadas anteriores, do tamanho e das características da economia brasileira e da natureza de seus vínculos com o exterior. Além de econômica, a crise era também social, política, moral, ética e psicológica, o que fez com que se denominasse esse período de *“a década perdida”*.

Mas nem tudo foi negativo nessa década. Se o país e sua população amargaram longos anos de dificuldades, houve também avanços não desprezíveis que devem ser registrados, conforme Brum (2000, p.439). O Brasil quase não cresceu economicamente nesse período de 1981-1992, mas a sociedade brasileira mudou muito. Fez a transição pacífica do regime autoritário para o democrático; construiu instituições democráticas capazes de resguardar as liberdades políticas, garantir os princípios da cidadania e os direitos individuais, políticos e sociais; a sociedade civil avançou no fortalecimento de suas organizações; a democracia recolocou-se como valor a ser preservado e vivenciado, sem que qualquer partido político, segmento ou setor da sociedade se dispusesse a afrontá-la. A população, por sua vez, participou de um processo de auto-amadurecimento – através de experiências e duros fracassos – e aprendeu que a superação da crise não se dá por passe de mágica, por milagre ou por decreto, mas exige esforço prolongado e sacrifício coletivo, baseado num projeto nacional responsavelmente assumido e administrado.

1.3.1 Continuidades e Descontinuidades das Questões Educacionais

Para perceber as continuidades e descontinuidades na abordagem de questões educacionais por parte do Estado brasileiro pós-1964, faz-se necessário associar alguns momentos. Valho-me de estudos realizados sobre o período que antecede a Nova República, durante o período militar. Configurando numa periodização das políticas educacionais pós-1964, quanto à forma ou à metodologia de ação do Estado, Germano (1994, p.45-46) identifica dois períodos entre 1964 e 1985: a) o primeiro período, de 1964-1974, em que foram formuladas e deflagradas as reformas educacionais. Nesse período, a formulação de políticas é considerada atribuição de cientistas, técnicos e especialistas, enfim a tecnocracia civil e militar em que as questões sociais e políticas são reduzidas a questões “*técnicas*”; b) o segundo período, de 1975-1985, que coincide com a crise econômica, política e de legitimidade do regime, caracterizou-se por uma mudança na lógica de produção de políticas em que o Estado passa a adotar uma forma de caráter “*consensual*”, “*participacionista*” e “*redistributivista*”, buscando legitimar-se por um discurso em que exterioriza uma “*opção preferencial pelos pobres*”.

O primeiro período se constituiu na consolidação e auge do regime militar, econômica e politicamente. Até 1968 o “governo revolucionário” havia enfrentado dificuldades econômicas e intensas mobilizações estudantis de contestação ao regime. A partir de então, tem início um ciclo de expansão econômica – o chamado “*milagre brasileiro*” – e, em fins de 1968, o governo baixou o Ato Institucional nº 5, recrudesceu a repressão política, instituindo efetivamente a Ditadura no país, com ascensão da “*linha dura*” ao centro do poder.

Os efeitos no campo educacional foram imediatos e ocorreram, sobretudo, após 1968, mediante a repressão a alunos e professores, ao controle político e ideológico do ensino, em todos os níveis, visando à eliminação do exercício da crítica social numa manobra para coibir a contestação política. Dessa forma, a atuação do Estado na educação – coerente com a Ideologia da Segurança Nacional – revestiu-se de um anticomunismo radical e de um antiintelectualismo que chegou aos limites do terrorismo cultural, com a prática de ações repressivas que chegaram ao mais alto grau de desumanidade. Nesta fase, o governo militar fez valer sua hegemonia, associando a implantação da Reforma Universitária (Lei 5.540/68) à aplicação do “AI-5, e o Decreto-Lei nº 477, como instrumentos de retração da crise política, exacerbada pelos protestos estudantis de 1968, que conseguiram mobilizar certos segmentos da sociedade civil contra o regime militar” (Brzezinski, 1996, p. 67).

A seguir, em 1971, o governo militar formulou e implantou a reforma do Ensino de 1º e 2º graus. Para Germano (1994, p. 46-47), com as reformas educacionais, o regime político define um dos seus projetos de equalização social, por meio de um discurso de valorização da educação em que se propunha democratizar o acesso à escola como forma de propiciar a todos uma igualdade de oportunidades perante o mercado de trabalho.

Essa política educacional, do ponto de vista teórico vai se pautar na “*teoria do capital humano*” que procura estabelecer uma relação direta e imediata entre educação e produção capitalista, tornando-se mais evidente na reforma do ensino de 2º grau através da generalização de uma pretensa profissionalização. O referencial adotado pelo planejamento educacional, até o II Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto – 1974/1979, tem como fundamento os pressupostos da economia da educação, assumidos “pelos líderes dos setores técnicos do governo comprometidos com a promoção do desenvolvimento econômico” (Brzezinski, 1986, p. 161).

O segundo período, de Geisel (1974) ao final do Governo Figueiredo (princípio de 1985) expressa um longo processo de crise econômica e política que conduziu ao declínio e ao esgotamento da ditadura militar. Esse processo ficou conhecido como “*distensão*” e “*abertura*” do regime.

Conforme Germano (1994, p.49-50), nesse contexto é introduzida uma modificação na metodologia de ação do Estado, quanto à sua relação com as classes subalternas e, por isso, a uma mudança na forma das políticas sociais – inclusive a educacional – conduzindo a estratégias mais sutis de dominação ou de absorção de interpelações populares na formulação de tais políticas. Evidentemente essa mudança de forma decorre das flutuações conjunturais que remetem às relações entre sociedade civil e sociedade política.

Isso pode ser visualizado do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/1979) – II PND, e especialmente no III Plano Nacional de Desenvolvimento em que, com frequência, se apela a temas como distribuição da renda e participação popular num processo que acaba por se expandir para a área de educação, conforme se observa com o III PSED (Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto, 1980-1985).

Assim, mergulhado na crise, o regime procura aproximar-se das massas populares, apontando para sua inclusão nas instâncias decisórias do Estado. Lança, então, uma retórica

de inclusão no processo de crescimento econômico, através do combate ou mesmo eliminação da pobreza.

Enquanto isso, o movimento dos educadores e dos trabalhadores, com surtos grevistas diversos, no final da década de 1970, impulsionou a reorganização do Estado, exigindo o desenvolvimento do processo de redemocratização do País.

Segundo Brzezinski (1996, p. 88), “O processo de ‘abertura política’ não foi resultado da reconstituição da sociedade civil, porém esta desempenhou papel decisivo na luta pela democratização, ocupando os espaços que eram abertos pelo próprio regime, em virtude das contradições do aparelho estatal”.

Assim, concordo com Brzezinski quando afirma que a “*abertura democrática*” é

o momento histórico brasileiro de reorganização do Estado, com mudanças no regime político caracterizado pela transição do autoritarismo para a democracia – a Nova República. Apesar de a farta documentação oficial anunciar o processo de redemocratização do País, cujos marcos históricos são a ‘*distensão*’ iniciada por Ernesto Geisel, a ‘*abertura*’ atribuída a João Figueiredo, a ‘*transição*’ assumida por Tancredo Neves-José Sarney e a ‘*consolidação*’ com as eleições diretas que conduziram Fernando Collor à Presidência da República, esse processo de *transição democrática* não é reconhecido por diversos autores (1996, p. 88).

O momento político posterior à ditadura, talvez pela proximidade histórica, ainda não dispõe de bibliografia específica, mas a Nova República tem sido objeto de estudos veiculados em grande número de obras educacionais recentes. Esses estudos vêm abrindo caminho para a compreensão da política educacional dos últimos anos.

1.3.2 A Política Educacional e as novas Formas de Gestão

A política educacional presente nos planos governamentais para o período de 1980, afirmada com a conjuntura política do momento, tinha como eixo norteador a busca de novos modelos de gestão que possibilitassem uma participação dos atores sociais na concepção e execução dessas políticas (Cabral Neto, 1998, p. 1).

Essa foi a lógica do III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND, 1980/1985). Segundo o autor, esse plano explicitava a necessidade do governo adotar mecanismos para favorecer a participação da sociedade na definição e gestão das políticas governamentais e, ao

delinear as prioridades na área da educação, cultura e desportos, incluiu o planejamento participativo como uma dessas prioridades.

Concordo com Cabral Neto quando afirma que se verifica, no III PND, um redirecionamento da política educacional: nos primeiros governos do regime militar a política educacional fundamentava-se numa abordagem tecnicista, com uma vinculação direta da educação com o mundo do trabalho; já no início da década de 80, essa política explicitava a idéia de que a educação deveria estar comprometida com a formação da consciência crítica e com a participação política.

Em nível de discurso oficial, mesmo que ainda de forma embrionária, configura-se uma concepção segundo a qual a educação se constituiria em um elemento fundamental para a formação da cidadania.

A participação, tendência desenhada no campo da política educacional na primeira metade da década de 1980, ganha realce nos planos governamentais da segunda metade dessa década, no âmbito das estratégias políticas da “Nova República”.

O I PND da Nova República (1986/89) apresentou um diagnóstico da situação educacional do país, afirmando que muitos dos problemas educacionais teriam sua origem na excessiva centralização dos recursos públicos e na rigidez do processo decisório. Destacava ainda a ausência de participação da sociedade como um todo e, em especial, do jovem, na discussão dos problemas educacionais.

A tese da participação sustentou a definição política do I PND-NR, englobando todas as áreas do governo. Para alcançar essa diretriz o novo governo propôs um Programa de Descentralização e Participação, anunciando:

A mudança desse quadro exige estratégias que propiciem descentralização de encargos públicos, sem prejuízo da fixação de normas nacionais, correção das disparidades inter-regionais e interpessoais de renda [...] e participação de todos os cidadãos na formulação e implementação das políticas educacionais (I PND-NR, apud Cabral Neto, 1998, p. 3).

Quanto à educação, o plano enfatizava a exigência indispensável de recuperar a credibilidade da escola pública, fortalecendo sua atuação junto à comunidade que necessariamente também deveria ser envolvida na tarefa educacional.

O Programa Educação para Todos delineava a proposta do governo da Nova República para a educação básica e defendia que ela deveria ser efetivada como uma ação democrática e tratada de uma perspectiva ampla e global como requeria a sociedade. Para tanto, deveria ser universalizada, com a participação de todos os segmentos. À medida que se inscrevesse como dimensão da política social, a questão educacional não poderia ser resolvida com ações isoladas que dispersassem a mobilização da sociedade. Mobilização essa que exigia o empenho do sistema educacional, em todas as suas esferas e níveis, no desenvolvimento da descentralização dos processos de planejamento, execução e avaliação das ações educativas (Cabral Neto, 1998, p. 3).

A Nova República, embora tenha incorporado tendências gestadas no início da abertura política, no final da década de 1970, como, por exemplo, a defesa da educação como promotora da cidadania, apresenta algumas diferenciações em torno do discurso participacionista. Pode-se destacar a participação ligada à adoção da técnica de planejamento participativo como forma de ultrapassar o planejamento tecnocrático centralizado – dominante nos primeiros governos pós-1964. Essa diferenciação, no entanto, conforme Cabral Neto (1998, p.5), era outra alternativa tecnocrática, com uma nova roupagem, para lidar com os problemas educacionais. Assim, como não havia, ainda, uma organização mais consistente da sociedade civil, especialmente de setores ligados à área educacional, a incorporação do discurso da participação à agenda do governo decorreu, para o autor, mais por uma concessão do Estado, do que por pressões exercidas pela sociedade.

Para Cabral Neto (1998, p. 5),

Não podemos desconhecer, todavia, que nesse momento se encontrava em curso no seio da sociedade brasileira, um processo de recomposição das forças progressistas que colocavam para o governo a necessidade de articular novas formas de relação entre o Estado e a sociedade. É preciso ressaltar, entretanto, que os movimentos em processo de organização – apesar de sua considerável importância, porque forçaram o governo a colocar na agenda política a discussão da participação da sociedade nas definições políticas – não foram capazes, em decorrência de sua fragilidade, de construir mecanismos reais para garantir uma efetiva participação. Decorreu daí o fato de que a “participação” ficou, quase sempre, limitada a oferecer sugestões que o governo poderia absorver, ou não, de acordo com seus interesses particulares.

Foi assim com a participação das sociedades locais. Os municípios se empenharam na elaboração de planos e programas específicos para a educação, motivados pela onda

participacionista, mas não mobilizaram os diretamente interessados nos serviços educacionais como equipes técnicas das escolas, professores, pais e alunos para participar. Estes não tinham, ainda, por sua vez, a cultura de participação, a não ser no âmbito de algumas experiências isoladas, fora do controle do Estado. Desse modo, a participação se limitou a instâncias burocráticas nos níveis federal e estadual. A limitação às instâncias burocráticas de participação contradiz o discurso do governo da “Nova República”, que assumiu o poder político prometendo um amplo processo de participação da população na vida da sociedade, conforme afirma Cabral Neto (1998, p. 6).

No discurso dos documentos oficiais a participação é colocada como “novidade” e ganha destaque nos planos governamentais em todas as áreas e a “Nova República”. Essa “novidade” se apresenta como articuladora da sociedade rumo à criação de mecanismos estáveis de participação popular. O apelo à participação se pautava no argumento de que as principais dificuldades do sistema educacional, até então, teriam decorrido da forma autoritária como a política educacional havia sido gestada nos governos anteriores.

Posso afirmar, também com Cabral Neto (1998, p.8), que a participação foi o principal componente do discurso da política educacional na década de 1980, mesmo com algumas diferenças quanto à natureza e amplitude dessa participação. Nessa década, de um lado, havia uma busca do Estado para articular novas formas de legitimação de sua política educacional e, de outro, uma demanda do movimento dos educadores requerendo democratização por canais legítimos de participação, da maioria da população atingindo as bases populares. Tratavam-se de visões diferenciadas de concepção, projetos e processos de democratização que deveriam ser reconstruídos para viabilizar, na prática, uma gestão democrática da política educacional.

Na década de 1980, nas diretrizes traçadas no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (III PSECD) e, posteriormente, nas do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) explicita-se, no discurso, a gestão participativa como dimensão essencial da democratização da educação. Neste período, a descentralização que fundamenta o gerenciamento da educação é coerente com aquele desenhado no projeto de modernização da gestão pública brasileira.

A descentralização que orienta as reformas governamentais, na década de 90, preconiza a redefinição do papel do Estado, diante da sua crise caracterizada pela incapacidade de prestar serviços essenciais à sua população e pela ausência de agilidade administrativa de suas burocracias governamentais.

A polarização Estado-mercado (definida em um novo quadro político respaldado nas estratégias neoliberais de reforço à idéia de Estado mínimo), ao mesmo tempo em que questiona as políticas centralizadoras e intervencionistas, defende a edificação de novos mecanismos de gerenciamento pautados na redução da ação estatal tanto em relação à política econômica quanto às políticas sociais.

As diretrizes políticas realçam a defesa da privatização de órgãos públicos, da abertura da economia, das reformas administrativas, tributária, previdenciária e financeira (Cabral Neto, 1998, p. 9).

Dentre as estratégias pensadas para viabilizar esse novo enfoque da ação estatal, segundo o autor, preconiza-se:

- que os gastos públicos devem ser balizados por uma relação otimizada entre insumos e resultados, para assegurar a eficiência;
- um maior grau possível de coerência entre metas e resultados, para garantir a eficácia e a busca de qualidade.

Neste contexto, a descentralização se impõe para viabilizar as ações do Estado de forma eficiente, eficaz e com qualidade, contudo, não foi fruto de conquistas democráticas da sociedade. Cabral Neto (1998, p. 10) concorda com Motta (1994), que a descentralização ocorreu por enfraquecimento do poder central e suas entidades administrativas que não conseguiram acomodar interesses decorrentes de novas demandas. Aparecem como remédio às insatisfações com o Estado autoritário, os *déficits* nos serviços públicos, dificuldades financeiras e administrativas.

Ainda baseado em Cohn (1994), Cabral Neto (p. 10) sinaliza que o processo de descentralização foi marcado pela crise fiscal do Estado e de suas tentativas de enfrentar a instabilidade da moeda, o *déficit* público e a dívida externa, através do ajuste econômico. Este vinha ocorrendo ditado por parâmetros contábeis de repasse de recursos de forma urgente para superar-se a crise econômica.

As reformas dos programas sociais defendidos pelo neoliberalismo na América Latina, nos países em processo de ajuste econômico, estão direcionadas para *descentralizar, privatizar e concentrar* os programas sociais públicos nos grupos e nas populações carentes.

A centralidade que a gestão assume, em 1995, é acompanhada por um aprofundamento da perspectiva democrática, mas também por um novo enfoque no padrão de gestão: o da modernização. Para Farah, mencionado por Cabral Neto (1998), a adoção de práticas de

gestão próprias do setor privado no sistema educacional trazem implicitamente outra dimensão: a descentralização do processo de tomada de decisões e da gestão, em direção à base do sistema, ou seja, à escola enquanto instituição responsável pela prestação dos serviços à comunidade.

Na perspectiva de modernização da gestão é notável a orientação das idéias neoliberais, pois as relações são vistas como relações de mercado. Sendo assim, de acordo com Farah, citada por Cabral Neto (1998), adota-se como estratégia de descentralização e de viabilização da gestão privada a *terceirização*, transferindo-se para o setor privado algumas atribuições até então a cargo do Estado.

Foi em busca de eficiência, eficácia e qualidade da ação estatal e na redução da intervenção pública em todas as áreas, que o governo traçou o quadro das políticas reformistas e a discussão da política educacional brasileira para a década de 1990.

Seguindo essa lógica a política educacional propõe o redimensionamento do sistema de ensino por novas formas de gerenciamento tendo em vista o aumento da produtividade, pressuposto defendido pelo governo alinhado às diretrizes políticas das agências internacionais que financiam projetos educacionais para os países em desenvolvimento (Cabral Neto, 1998, p. 12).

Dessa forma, atendendo as recomendações da Conferência Mundial de Educação para Todos (Jontien/Tailândia-1990), cujo documento, denominado *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*, inclui a proposição de criar novos modelos de gerenciamento capazes de universalizar a educação básica com qualidade e equidade, o governo brasileiro elaborou, em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos.

Construído com a participação de setores organizados da sociedade (CONSED, UNDIME, CFE, CRUB, CNBB/MEB, CNTE, OAB, UNESCO, UNICEF), o Plano Decenal destacava, entre outras, as seguintes metas:

Elevar a, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar; assegurar a melhoria do fluxo escolar reduzindo a repetência na 1ª e 5ª séries, de modo a que 80% das gerações escolares, no final do período, possam concluir a escola fundamental com bom aproveitamento, cumprindo uma trajetória escolar regular; ampliar o atendimento de jovens e adultos de modo a oferecer oportunidades de educação básica equivalente ao ensino

fundamental para 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de subescolarizados; ampliar progressivamente a participação percentual do gasto público em educação no PIB brasileiro, de modo a atingir o índice de 5,5%; implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica (Plano Decenal, p. 42).

De acordo com Cabral Neto (1998, p.13), essa perspectiva de descentralização é recolocada no primeiro programa de governo de Fernando Henrique Cardoso, denominado *Mãos à Obra Brasil*". O principal problema da educação no Brasil, citado no documento, está mais relacionado à má gestão dos recursos do que à sua insuficiência. A partir dessa constatação é defendida a necessidade de estabelecerem-se novos padrões de gestão, tais como:

Eliminar a burocracia desnecessária; descentralizar as decisões para o nível escolar e aumentar a autonomia da escola; descentralizar os recursos para a compra do material escolar para o nível das escolas; promover a participação da comunidade na direção das escolas; e informatizar o sistema de dados estatísticos educacionais para racionalizar a utilização dos recursos físicos e humanos (Cardoso, 1994, p. 118).

O Planejamento Político-Estratégico do MEC para o período 1995/1998 definiu, então, como orientação básica, a descentralização crescente de modo a atingir diretamente as escolas, dando-lhe autonomia na utilização dos recursos. A filosofia do MEC no sentido de procurar dotar as escolas de capacidade gerencial norteadas por critérios de qualidade definidos como *acesso*, *progresso* e *sucesso* do aluno na escola, era sinalizada pelas expressões e afirmativas: "[...] a escola sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema. [...] é na escola que estão os problemas e é na escola que está a solução".

Diagnosticando que um dos principais obstáculos ao objetivo de melhoria da qualidade do ensino fundamental de 1ª a 4ª séries, através do apoio financeiro aos programas de investimento em educação nos Estados e Municípios, os formuladores do Projeto Nordeste para Educação Básica, afirmavam que tais obstáculos residiam na má qualidade dos processos de gestão e defendiam *priorizar a descentralização, a integração União, Estados e Municípios e o fortalecimento das unidades escolares*.

Esse projeto colocava como pré-requisitos para a concessão de empréstimos:

- a) uma reforma gerencial das Secretarias de Educação dos Estados;
- b) um planejamento integrado Estado e Município;

- c) uma coerência com o Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC;
- d) a adoção de uma sistemática de avaliação.

A forma descentralizada de gestão deve ser vista não apenas como um processo de racionalização administrativa, mas como uma forma eficaz de renovação da prática pedagógica, pois supõe e tem por objetivo fazer chegar à escola os recursos materiais e o apoio técnico necessários a uma eficiente organização do ensino e uma relação teoria-prática efetiva.

1.3.3 Descentralização das Políticas Educacionais e a nova LDB/1996

Desde o final da década de 1970, segundo Maluf e Souza (1999, p. 149), o movimento municipalista pressionava pelas reformas Tributária e Fiscal e por maior autonomia para os municípios. Impulsionaram, então, o debate e a exigência de processos de descentralização tributária, financeira e decisória. Paralelamente, o movimento pela redemocratização do País, ao questionar a natureza e a direção das políticas sociais, exigia mudanças nos padrões de eficiência e eficácia dessas políticas, assim como nas competências e responsabilidades de cada nível de governo na oferta dos serviços públicos.

Em 1988, a Constituição brasileira tinha como diretriz a criação de condições para a descentralização das políticas públicas e induzia a formação de regime federativo num sistema cooperativo. O federalismo cooperativo, segundo Almeida (1995, p. 90), “comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento”.

A descentralização era compreendida, no processo constituinte, como um imperativo para resolver ou atenuar a crise fiscal e financeira do país, para enfrentar os encargos das dívidas públicas interna e externa e também para reduzir o tamanho do Estado, principalmente do Poder Executivo.

As bases em que se assentou o Estado nacional desenvolvimentista foram superadas. Ganhou força a concepção de “Estado Mínimo” mais próxima ao modelo neoliberal, da desestatização, da desregulamentação, da descentralização, da abertura comercial, de projetos de estabilização e de ajustes macroestruturais. Contraditoriamente, o município como entidade federada ganha, nesse contexto, visibilidade política num espaço em que o Estado é

capilar e próximo à população. Dessa forma, de acordo com informações do Cedec (1996), citado por Maluf e Souza (1999, p. 150), muitas políticas sociais, de caráter redistributivista foram implementadas pelos municípios como, por exemplo, os programas de renda mínima, apesar de a ideologia do Estado Mínimo propor o enxugamento de recursos financeiros para a área social.

De acordo com Maluf e Souza (1999, p. 150), independentemente do tamanho ou da capacidade orçamentária, os municípios desenvolvem serviços na área educacional de forma heterogênea.

É importante destacar as Leis de Ensino em vigor até dezembro de 1996, quando foi promulgada a LDB, e as ações do governo, no final do período que antecede a promulgação da nova Constituição (1988).

Estavam em vigor: a) alguns dispositivos da Lei Federal nº 4.024/61, primeira lei nacional de educação que legislava sobre todo o sistema brasileiro de ensino e seus diversos níveis de escolaridade, do então-primário ao superior; b) a Lei Federal nº 5.540/68, da reforma universitária; c) a Lei Federal nº 5.692/71, da reforma do ensino de primeiro e segundo graus. As duas últimas foram forjadas no período do regime militar e orientadas pelos princípios e medidas que integravam os convênios MEC/USAID (Acordos de cooperação educacional entre o Ministério da Educação e Cultura – Brasil, e a United States Agency of International Development – EUA).

Estavam também em vigor inúmeros decretos e decretos-lei, além de resoluções e pareceres que regulamentavam o ensino no país, resoluções e pareceres do então Conselho Federal de Educação, inclusive os que tratavam de vagas, currículos mínimos, e outros assuntos fundamentais para o sistema de ensino.

Em 1995, em pleno debate nacional pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em que tramitavam o projeto do deputado Jorge Hage, apoiado pelas entidades da sociedade civil organizada e o projeto do Senado, apoiado pelo MEC, o governo encaminhou ao Congresso e promulgou, em novembro/95, a Lei Federal nº 9.131, que alterou dispositivos da Lei 4.024/61, já praticamente desativada, para introduzir modificações no sistema. Essas modificações foram mantidas pela nova LDB um ano depois e se constituíram, à época, em estratégia para antecipar medidas necessárias às políticas governamentais, quais sejam: extinguir o Conselho Federal de Educação; criar o Conselho Nacional de Educação para

“colaborar” com o MEC; atribuir ao MEC a competência para formular e avaliar a política nacional de educação e zelar pela qualidade do ensino. Dessa forma, a Lei nº 9.131/95 estabelece a avaliação periódica das instituições e dos cursos superiores, instituindo para estes o exame nacional de cursos a ser realizado pelos concluintes.

Outra lei anterior à LDB foi a Lei Federal nº 9.192/95, que alterou dispositivos da Lei 5.540/68 quanto ao processo de escolha dos dirigentes universitários das instituições públicas federais, atribuindo a escolha do reitor em grande parte ao voto de professores, contabilizando 70% a esse segmento, reservando 30% aos alunos e servidores.

Alguns dias antes da aprovação da LDB/96, o então ministro da Educação Paulo Renato Souza, fez, em Brasília, um pronunciamento que expressava a linha política do governo para a educação. O Ministro demonstrou preocupação com a conjuntura mundial e manifestou a necessidade de concluir os debates e apressar a promulgação da LDB, assim:

Desejo que este debate possa chegar a uma etapa conclusiva ainda no primeiro semestre de 1997, pois, ao que me parece, não podemos postergar importantes decisões que devem ser tomadas para atendermos anseios da sociedade brasileira em relação à formação de nossa juventude. Igualmente nos pressiona a necessidade de contribuir para que nosso país possa, rapidamente, adaptar-se às novas condições da economia mundial – caracterizada por um processo de globalização e de avanço tecnológico sem precedentes neste século – sem o que será impossível alcançar um melhor nível de bem-estar para nossa população.

Não é demais salientar que na LDB foram desconsideradas muitas reivindicações legítimas da comunidade de educadores feitas pelo Fórum em Defesa da Escola Pública, já desde a Assembléia Constituinte até a homologação da LDB/96.

Esse processo que se mantinha a favor dos educadores em defesa da escola pública, foi sendo minado progressivamente no parlamento com uso de estratégias que feriam o regulamento do Congresso Nacional e cerceavam o debate democrático, como, por exemplo, a do encaminhamento de substitutivos votados rapidamente pelo Senado e enviados à Câmara.

A respeito do texto legal aprovado, é de destacar o que Silva (1998, p. 96) enfoca:

[...] a LDB 9.394 é uma lei sucinta ou, como qualificou Luiz Antonio Cunha (1997), “minimalista”, o que naturalmente é considerado positivo pelos arautos da desregulamentação e do Estado mínimo. Em outras palavras, uma série de matérias abordadas pela LDB deverão ser objeto de regulamentação posterior, através de portarias ministeriais e decretos presidenciais, portanto,

no âmbito de um processo bem mais fechado à participação da sociedade civil. Entendemos que essa particularidade da LDB tem a ver com a política de orientação neoliberal que se pratica no Brasil, cujos princípios básicos são: a privatização, a globalização, o binômio descentralização/autonomia e, o que corresponde mais diretamente ao “minimalismo” da LDB, a desregulamentação. Numa sociedade desregulamentada, o Estado passa a ter cada vez menos capacidade de formular políticas públicas e de estabelecer diretrizes legais, deixando amplos espaços para que o mercado regule as relações sociais.

É preciso destacar que a avalanche de portarias, decretos, medidas provisórias, resoluções e outros, que se seguiram à promulgação da LDB, comprovam a vontade política do governo federal de apressar as alterações que considerava necessárias para implantar os novos ordenamentos do sistema educacional no país, na ótica da redução de custos e de envolvimento da iniciativa privada, atendendo, assim, às exigências dos órgãos financiadores internacionais.

É importante destacar, também, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), logo após a promulgação da LDB, abordado com detalhes no item 3.2 desta tese.

1.3.4 O Plano Nacional de Educação 2001-2010

A idéia de gestão descentralizada expressa na Lei 9.394/96 tem configuração diversa daquela prevista na Constituição de 1988 e nas teses defendidas pelos educadores, de acordo com Cabral Neto (1998, p.18). O modelo de gestão descentralizada preconizado pela LDB está realinhado às orientações da Conferência Mundial de Educação para Todos, incorporadas, pelo Brasil, no seu Plano Decenal de Educação, prevendo:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com suas peculiaridades (Art.14).

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais do direito financeiro público (Art.15).

Na Constituição Federal a gestão democrática do ensino público é um princípio norteador e não se limita à descentralização.

Frustradas as iniciativas de participação da sociedade na definição das regulamentações da Lei 9.394/96, as diversas entidades ligadas à área educacional articularam-se em torno das diretrizes do planejamento, pois a própria Constituição, em seu artigo 214, determina e a LDB estabelece em seu artigo 9º, a elaboração de um Plano Nacional de Educação.

Diante das frustrações acumuladas durante os oito anos de tramitação da LDB no Congresso Nacional, vários segmentos ligados à área educacional organizaram-se no I CONED⁶ e elaboraram um anteprojeto de Plano Nacional de Educação que recuperasse, em parte, as perdas, sobretudo, em relação à escola pública, laica e gratuita, e a desconsideração dos legisladores com os princípios democratizantes da Constituição de 1988, desconsiderados pela LDB aprovada em 1996 (Cabral Neto, 1998, p. 19).

Essa pretensão se concretizou em novembro de 1997, no II Congresso Nacional de Educação realizado em Belo Horizonte, quando o anteprojeto Plano da Sociedade Brasileira é finalizado com o explícito posicionamento crítico do movimento dos educadores em relação à política educacional vigente no país. Ao mesmo tempo o anteprojeto formulava uma proposta de organização do sistema educacional baseada em princípios democráticos. Nesse sentido, o Plano significava “um manifesto político que busca resgatar a educação pública, gratuita, democrática, laica e de qualidade para todos os níveis” (Plano debatido no II CONED, p. 3).

Concordo com Cabral Neto (1998, p. 19) quando afirma que “A proposta do Plano Nacional de Educação, consolidada no II CONED e encaminhada ao Congresso Nacional, constitui uma síntese das aspirações da sociedade organizada em relação à educação”.

Paralelamente ao Plano da Sociedade Brasileira (CONED), o MEC elaborou, sob a coordenação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), sua proposta de Plano Nacional de Educação consultando o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), as instâncias governamentais e representantes de setores envolvidos com a área da educação.

Ambos os anteprojetos do Plano Nacional de Educação, o da Sociedade Brasileira e o do INEP, tratavam da gestão educacional. Na proposta do MEC/INEP, a gestão era abordada

⁶ I CONED é a sigla do I Congresso Nacional de Educação Brasileira que pretendeu preencher o vazio deixado pela suspensão *sine die* das Conferências Brasileiras de Educação.

junto com o financiamento, no item *financiamento e gestão*, em que a ênfase recaía no gerenciamento dos recursos e na sua fiscalização.

Segundo Cabral Neto (1998, p. 20), o argumento principal dessa ênfase era reconhecer que a descentralização das decisões e dos recursos, com a ampliação da autonomia das escolas, é uma medida necessária para reduzir a burocracia e garantir a aplicação racional dos recursos. As sete metas relativas a essa temática da gestão estavam todas relacionadas à captação e gerenciamento dos recursos, sem referência à gestão nas dimensões administrativa e pedagógica, predominando, assim, o enfoque economicista da gestão.

Já a proposta do II CONED abordava a gestão em item próprio. O extrato a seguir ilustra o conteúdo do modelo de gestão então proposto:

A gestão deve estar inserida no processo de relação da instituição educacional com a sociedade, de tal forma a possibilitar aos seus agentes a utilização de mecanismos de construção e de conquistas da qualidade social na educação. Nessa perspectiva, a instituição educacional deve ter como princípios fundamentais: o caráter público da educação; a inserção social e a gestão democrática, onde as práticas participativas, a descentralização do poder, a socialização das decisões desencadeiam um permanente exercício de conquista da cidadania. Esta última é concebida como materialização dos direitos fundamentais legalmente constituídos, entre eles o direito à educação.

Essa visão de descentralização presente na proposta do II CONED pressupõe redistribuição dos espaços de exercício de poder, incluindo tanto o processo de tomada de decisão, quanto a criação das condições materiais e humanas para sua viabilização. Seria uma perspectiva de descentralização na qual haveria uma maior “articulação entre a sociedade civil e o Estado através da cooperação mútua na prestação de determinados serviços públicos, geralmente os ligados à área social” (Lobo, apud Carvalho Neto, 1998, p. 21).

Enfim, da articulação, do debate, do diálogo e da negociação aprovou-se o texto do PNE – Plano Nacional de Educação, com vigência de uma década – 2001-2010. Aprovado pela Lei nº 10.172/01, de 09 de janeiro de 2001, o PNE resultou de dois projetos de lei: o PL nº 4.155, de 10/02/1998 e o PL nº 4.173, de 11/02/1998. O primeiro era o documento aprovado pelo II CONED e o segundo do Executivo.

Em março de 1998, o PL 4.173 foi anexado ao de nº 4.155, que tinha procedência por ter sido protocolado anteriormente. Constituindo um mesmo processo, foram distribuídos às

comissões de Educação, Cultura e Desporto (CECD), Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição, Justiça e Redação (CCJ). O primeiro recebeu 37 Emendas, em 1988. Em 1999, como foi reaberto o prazo, foram entregues mais 8 Emendas. Nenhuma emenda recebeu o PL nº 4.155.

Dois anteprojeto, muitas emendas e o substitutivo revelam as divergências e as frustrações dos educadores, ao terem suas propostas rejeitadas. Dois itens, dentre os que permaneceram na divergência, devem ser destacados como principais: o percentual dos recursos do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação e a criação do FUNDEB em substituição ao FUNDEF (Didonet, 2001, p. 24). O PL 4.155 propôs aplicação de 10% do PIB, enquanto o PL 4.173 ficou em 5,5% - ou 6,5% quando incluído o investimento privado. O substitutivo do relator determinou 7% para o investimento público que alcançaria 8% quando somados os da iniciativa privada. Os signatários do voto em separado estimam ser necessário um volume de R\$ 98,6 bilhões para atender todas as metas do PNE. Isso equivaleria a 9,8% do PIB.

Monlevade, mencionado por Didonet (2000, p. 24-25), considera sensata a posição do PNE entre os 10% – inatingíveis – e os 5,5% medíocres, mas considera falha não haver indicação de quanto cada esfera do governo deve assumir desse crescimento, pois a tendência é da União se desresponsabilizar sempre mais, passando o ônus crescentemente aos Estados e Municípios. Além disso, a indicação das fontes de recursos do PIB e do montante a serem destinados por essas fontes à educação deve estar associada à determinação do percentual.

Sobre as críticas ao FUNDEF, enquanto solução parcial para um segmento da educação básica – o ensino fundamental, e de marginalização da educação infantil no Município e do ensino médio no Estado, o diagnóstico do PNE é claro. A idéia do FUNDEB, aceita e recomendada pelo PNE, não pode ser resolvida no âmbito de lei ordinária e sim, a exemplo do próprio FUNDEF, deve seguir o caminho da Emenda Constitucional, por ser matéria constitucional. É indiscutível sua necessidade e urgência, quando “se requer formação da educação infantil ao ensino médio, como condição de inserção crítica e criativa na complexidade do mundo atual, de atuação como sujeito de sua própria história, de exercício pleno da cidadania” (Didonet, 2000, p. 26).

Os parlamentares da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, signatários do voto em separado, embora reconheçam os avanços do Substitutivo

do relator e discordando do encaminhamento dado às questões do PIB e do FUNDEB, fazem uma análise crítica da política educacional do governo federal, especialmente dos itens:

- abandono da educação infantil;
- o não cumprimento do que determina a Lei 9.424 sobre o cálculo do valor mínimo por aluno do ensino fundamental;
- os vetos nessa mesma lei, sobre os recursos do salário-educação e a inclusão da educação dos jovens e adultos no número de atendidos pelo FUNDEF;
- o decreto sobre a formação profissional;
- a redução dos recursos da União para o ensino superior;
- a forma como o governo pretende encaminhar a questão da autonomia da universidade;
- o tratamento dado ao crédito educativo (Medida Provisória, já convertida em Lei – FIES).

Ainda de acordo com Didonet (2000, p.11), seis qualificações distinguem o PNE de todos os outros já elaborados:

- é o primeiro plano submetido à aprovação do Congresso Nacional, portanto, tem força de lei;
- cumpre um mandato constitucional e uma determinação da LDB;
- fixa diretrizes, objetivos e metas para um período de dez anos, garantindo continuidade das políticas e coerência nas prioridades durante uma década;
- contempla todos os níveis e modalidades de educação e os âmbitos da produção de aprendizagens da gestão e financiamento e da avaliação;
- envolve o Poder Legislativo no acompanhamento de sua execução;
- chama a sociedade para acompanhar e controlar sua execução.

Importante registrar que o movimento de educadores, por meio do Fórum em defesa da escola pública, sofreu duro golpe com os nove vetos ao PNE dados pelo Presidente da República e arquitetados pelos experts integrantes da área econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso. Em fevereiro de 2003, o Fórum solicitou ao Ministro da Educação do novo governo, Cristovan Buarque a anulação dos vetos. Até o presente momento não obteve resposta.

A Lei nº 10.172, que instituiu o PNE, determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem, com base no Plano Nacional seus planos decenais correspondentes. Obviamente, isso exige um competente trabalho de coordenação e apoio técnico que deverá ser prestado pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para que esses se

articulem coerentemente com o Plano nacional de modo que as respectivas metas parciais guardem coerência entre as realidades locais e as diretrizes gerais.

A sociedade civil tem, portanto, papel estratégico no acompanhamento da execução do PNE no sentido de criar mecanismos de controle social da execução das metas pelas três esferas de governo.

Segundo o relatório do deputado relator do PNE, a estrutura do Plano foi montada sobre três eixos: educação como *direito*, educação como fator de *desenvolvimento pessoal e social* e educação como fator de *inclusão social*. Já em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação recomendou que se elaborasse um plano amplo e unitário para promover a reconstrução da educação no país. Passaram-se 68 anos desse primeiro alerta. Em que pesem as conquistas como a inclusão da exigência pela elaboração de um plano educacional nas várias constituições e a própria elaboração de vários planos nos últimos anos, a partir de 1961, neste momento, a força de lei do PNE, aliada à consciência de vários setores da sociedade pela participação e controle social, sinalizam maior possibilidade de organização da sociedade civil, tendo em vista as Políticas Públicas, contexto em que se insere esse documento de planejamento.

Nessa organização da sociedade civil destaca-se o Município, onde a participação e o controle social assumem formas locais próprias. Definir e fundamentar categorias de análise para compreender a realidade educacional local é nossa pretensão no próximo capítulo.

Capítulo II

A CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO, PODER E GESTÃO: CONCEITUAÇÃO E PRÁTICAS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A retomada histórica da educação brasileira realizada no primeiro capítulo visou reconstituir no Município, como uma das organizações político-administrativas da República Federativa do Brasil, as formas de desenvolvimento das políticas educacionais, com enfoque especial nas questões de centralização, descentralização, poder e gestão da educação.

Neste capítulo pretende-se aprofundar os estudos com vistas a descobrir na revisão bibliográfica, a rigor, abrangendo as investigações sobre políticas educacionais, a conceituação e os processos de centralização e descentralização, poder e gestão dessas políticas.

2.1 Centralização e Descentralização

Os estudos sobre o processo de descentralização não são novos, mas persistem ambigüidades conceituais entre descentralização, desconcentração e democratização. São processos distintos embora, às vezes, utilizados como sinônimos.

Enquanto descentralização implica redistribuição de poder com deslocamento do processo decisório, a desconcentração consiste em uma dispersão territorial de instituições governamentais com delegação de competências, mas sem autonomia para tomar decisões. A descentralização consiste em um fato político, pois promove alteração na estrutura de poder da sociedade, enquanto a desconcentração corresponde a um procedimento administrativo e pode envolver distribuição de meios e recursos, constituindo-se em etapa ou condição – necessária, mas não suficiente – para um posterior processo de descentralização (Abreu, 1999, p. 15).

Segundo a autora, variam os agentes entre os quais se verifica a redistribuição de poder, conforme os tipos de descentralização que podem ser: da administração direta para a indireta; entre os níveis de governo e do Estado para a sociedade civil.

Para Cabral Neto, no plano das intenções, há no Brasil, um redimensionamento da idéia de descentralização, quando comparadas as diretrizes educacionais propostas para as décadas de 1980 e 1990.

De uma agenda na década de 80, marcada por reformas e cujo eixo era a democratização do ensino público, passou-se, no início dos anos 1990, para uma outra perspectiva orientadora do sistema educacional: qualidade com equidade e modernização da gestão fundamentadas nos parâmetros do modelo gerencial da qualidade total (Cabral Neto, 1998, p. 17).

A descentralização sugere, em princípio, uma dimensão de democratização que lhe parece ser inerente, mas pode ser transformada em mecanismo governamental por uma forma mais produtiva de controle do gasto público.

De acordo com Cabral Neto (1998, p. 10), a descentralização pode funcionar numa dupla perspectiva: *a)* como um *mecanismo de redistribuição de poder* entre o Estado e a sociedade civil pela construção de mecanismos de participação popular que permitam influenciar nos processos decisórios e no controle de execução de tais decisões; *b)* como *estratégia de desconcentração* de tarefas, representando uma transferência de responsabilidades sem, no entanto, redistribuir o poder decisório.

Já o autoritarismo implica necessariamente a centralização, mas isso não significa que a democratização implique necessariamente em descentralização, ou, ao contrário, que a descentralização implique necessariamente em democratização do poder na sociedade.

Tobar, mencionado por Abreu (1999, p. 16), destaca que, dentre os critérios que devem ser adotados para avaliar a medida em que um processo de descentralização está contribuindo para a construção de uma ordem democrática, dois são fundamentais: a participação popular e o controle social. Quanto à participação popular trata-se de analisar o processo decisório para identificar quem ou quais forças participam da tomada de decisões, em que são decisivos o processo eleitoral e a questão da constituição dos conselhos setoriais. Quanto ao controle social, seu exercício depende do acesso às informações necessárias à gestão, da transparência dos processos de gestão e de tomada de decisões. Em síntese, pode-se

afirmar que a democracia requer instituir as regras do jogo de forma que tais regras sejam do conhecimento de todos e respeitadas por todos.

Assim, uma descentralização em um processo democrático, é aquela que assegura aos setores populares o papel de atores no processo decisório, garantindo representação plural dos setores sociais organizados. Não será democrática a descentralização que, em nível local, permitir a participação de uma minoria nos processos decisórios, restringindo a percepção da realidade social a uma visão unilateral.

Silva e Cruz, citados por Abreu (1999, p. 17) afirmam que a descentralização que se verifica entre os níveis de governo é aquela em que há transferência de poder da União para os Estados e/ou destes para os Municípios. Implica a questão do *federalismo*, que não pode significar somente descentralização da execução, mas também descentralização política, ou seja, autonomia legislativa, decisória e de planejamento.

Historicamente, segundo as autoras, as relações intergovernamentais no Brasil não têm sido capazes de resguardar os princípios do *federalismo*, por caracterizarem-se pela descentralização apenas da *execução* dos serviços públicos, mantendo a *centralização das decisões*.

A descentralização das políticas sociais, em especial da educação, traz em si duas dimensões que, segundo Casassus, citado por Maluf e Souza (1999, p. 151) são, uma associada à capacidade de gestão, para obter maior eficiência e eficácia no desempenho educacional; outra associada diretamente à democratização dos processos decisórios do centro para os municípios para obter maior participação social. Ainda há poucas evidências de que as políticas governamentais relacionadas à descentralização educacional sejam eficazes, pelo fato de que é necessário maior desenvolvimento de pesquisas que possam dedicar-se a esse objeto de estudo.

As relações entre as três esferas político-administrativas no País caracterizam-se, muitas vezes, pela transferência de competências sem o correspondente repasse dos recursos em volume suficiente para arcar com as responsabilidades decorrentes dessa transferência. Esse processo gera maior dependência ao invés da esperada autonomia.

De acordo com Amaral, citado por Abreu (1999, p. 17), a análise dos Planos Decenais de Educação, elaborados pelos Municípios em 1994, aponta para a existência de uma *cultura da dependência*, pois o



[...] modelo de relações (centralizadas) MEC/Estado/Municípios levou os municípios a uma postura de expectativa em relação aos recursos e orientações do MEC e dos Estados, sem espaço e vontade para trilhar caminhos próprios, criando uma dependência que com o passar do tempo cristalizou-se numa cultura, ao se firmar como um padrão de comportamento organizacional.

Outro fator, identificado nas relações entre as três esferas político-administrativas destacado por Abreu (1999, p.18), é a existência de competências concorrentes ou comuns entre os entes federados que tem gerado tensão, resultando muitas vezes em sobreposição ou omissão do poder público em questões fundamentais para a sociedade, como por exemplo, o dever de garantir atendimento ao educando no ensino fundamental público, com programas suplementares de material didático, material escolar, alimentação e assistência à saúde (CF, 208, VII; LDB, 4º, VIII).

Um processo de descentralização que resguarde o federalismo implica as seguintes questões centrais, segundo a autora:

- clara delimitação de competências entre os entes federados;
- redistribuição de encargos e responsabilidades com a correspondente redistribuição de recursos e meios;
- descentralização do processo decisório articulado com a participação de todos os níveis de governo na elaboração das normas gerais vigentes em toda a Federação.

Concordo com Abreu que se trata de construir um *federalismo cooperativo* que se contraponha ao federalismo tradicional, hierárquico, vertical. Entretanto, não se pode deixar de considerar que, para promover a justiça social através da redistribuição de recursos, é necessário um certo nível de centralização por parte do Estado, para garantir que a redistribuição dos recursos não discrimine os necessitados. Esse “certo nível de centralização” por parte do Estado significa as condições necessárias para que desempenhe seu papel de regulação social.

Abreu (1999), citando Tobar (1991, p. 47) afirma que nos processos de descentralização é preciso determinar o nível local apropriado a cada caso. Se a descentralização implica fortalecimento da esfera local, não está definido *a priori* qual é essa esfera, se a região, o Estado, o Município, inclusive a própria escola no caso da atual política educacional brasileira. Na determinação do nível devem ser consideradas as variáveis

geográficas, demográficas, culturais, econômico-sociais, administrativas, etc., combinadas com o tipo de serviço a ser descentralizado.

Dependendo da esfera implicada, a descentralização pode ser concebida por alguns como estadualização ou como municipalização. De modo geral, quando se adota o princípio do gradualismo na descentralização, defende-se a transferência de responsabilidades para os Estados.

No que tange à municipalização esse processo é abordado por alguns, no sentido de municipalizar. Isto significa articular as forças do Município como um todo para a prestação de serviços, ou seja, a prefeitura municipal e as organizações da sociedade civil são co-responsáveis pela prestação dos serviços. Para outros, municipalizar pode significar *prefeiturizar*, localizando-se a exclusividade do processo na administração municipal (Tobar, 1991, p. 4).

Para definir a escala apropriada de descentralização é necessário analisar vantagens e desvantagens de cada nível local, quer seja o Estado quer seja o Município. Essa análise deve considerar os ganhos de qualidade na execução do serviço a ser descentralizado, incluindo a participação social na gestão da coisa pública e o controle social comparados com a redução dos custos respectivos. Além disso, é preciso ter clareza de que não há ideal de descentralização no que se refere à esfera para os serviços e programas serem implementados pelo poder público. Por exemplo, enquanto o programa de alimentação escolar foi *municipalizado*, o do livro didático começou a ser *estadualizado*. Por sua vez, é preocupante transformar em modismo a escolha da escola como critério maior de descentralização para um conjunto variado de programas governamentais, pois os critérios para que a escola seja uma instância de descentralização são objetivos: que ela participe das decisões e que possa dispor dos recursos necessários a esse processo.

Assim como na descentralização entre os níveis de governo, a descentralização que se verifica do Estado para a sociedade civil implica também em transferência de poder decisório. Essa descentralização pode resultar de uma conquista da sociedade ou pode se constituir em uma iniciativa do próprio Estado. Neste caso, uma das implicações é a privatização dos serviços públicos como estratégia de redução dos gastos públicos.

Salienta-se que são múltiplas as formas de operar esse deslocamento de descentralização do Estado para a sociedade. Destacamos as seguintes, com base em Draibe (1999):

- a transferência para a propriedade privada de estabelecimentos públicos, incluindo sua venda;
- a cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas;
- o financiamento público do consumo de serviços privados, pela contratação e terceirização, reembolso ou *indenização* dos consumidores através, por exemplo, de *tickets* e “vales” com pagamento direto aos provedores privados, etc.;
- formas de desregulação ou desregulamentação que permitem a entrada de firmas privadas em setores antes monopolizados pelo governo.

Apesar das variadas formas que a descentralização do Estado para a sociedade civil pode assumir, verifica-se hoje outra possibilidade, que é uma articulação do Estado com organizações não-lucrativas da sociedade civil, as ONG's ou o *terceiro setor* transferindo-se a estas a execução dos serviços tradicionalmente prestados pelo Estado (saúde, educação, habitação, etc.), mediante apoio técnico-financeiro estatal.

Neste tipo de descentralização, corre-se dois riscos: primeiro, o risco de substituir a tradição universalista na prestação dos serviços públicos, decorrente da concepção segundo a qual o Estado provedor deve garantir a todos os direitos da cidadania; e, segundo, arrisca-se a aumentar ainda mais as iniquidades sociais, pela coexistência de serviços privados de boa qualidade, usufruídos por uma minoria que paga e serviços estatais de baixa qualidade destinados à maioria que não pode pagar.

Entendemos que só é aceitável, por politicamente correto, o processo de descentralização que assegura transferência de decisões e de execução de serviços do Estado para a sociedade e tem como consequência a redução de recursos públicos a esses serviços, mantendo a regulação dos mesmos. Ao contrário, a descentralização que implica desresponsabilização do Estado quanto à oferta de serviços públicos básicos para a garantia da qualidade de vida da população é política e socialmente perversa, não devendo ser aceita pela sociedade.

Se o Estado garante o financiamento e o apoio técnico à execução dos serviços públicos descentralizados e mantém seu papel de regulação social, então a descentralização é democratizante e consiste em um avanço social. Se, de maneira inversa, o processo de descentralização conduz a uma redução dos recursos públicos destinados à execução do serviço descentralizado e diminui o papel de regulador do Estado, deixando a sociedade à mercê do livre jogo das forças de mercado, então consiste em

uma descentralização conservadora, conduzida nos marcos das políticas de construção de um Estado mínimo, descomprometido com a justiça social (Abreu, 1999, p. 22).

Um exemplo simples pode ser ilustrativo: a assessoria à coordenação pedagógica da rede municipal de ensino de Ijuí, RS.

Inicialmente centralizada na SMEd e feita de modo geral a todas as escolas, com poucas possibilidades de atender a demanda que exigia diversificação de áreas de qualificação dos poucos coordenadores, foi descentralizada para uma Instituição de Ensino Superior local, idônea e aceita pelos docentes da rede. Tal IES realiza agora o trabalho de assessoria, conforme a demanda das propostas pedagógicas das escolas e em contrapartida a serviços prestados a ela pelo Município, em outras áreas. Assim, reduziu-se o custo do serviço para o Município, este mantém a regulação através do acompanhamento da SMEd às suas escolas e constata-se a melhoria da qualidade do serviço prestado.

Pode-se afirmar que nesse exemplo a descentralização foi democratizante. É importante, no entanto, destacar ainda, que:

Nem a centralização nem a descentralização são garantias de um Estado democrático, que se evidencia no desenvolvimento de políticas públicas, voltadas para a ampla maioria da população e para a redução das desigualdades sociais, e na participação efetiva da população no processo de tomada de decisões. Da mesma forma que um Estado centralizado pode corresponder a um Estado privatizado, como no regime militar no Brasil, a descentralização pode ser desencadeada não como democratização, mas como estratégia de retirada do Estado da prestação de serviços públicos essenciais à qualidade de vida.

Em síntese, para que um processo de descentralização implique democratização e construção de um federalismo cooperativo, é necessário:

- definição clara de competências com redistribuição do poder decisório;
- transferência de encargos e responsabilidades acompanhada do repasse dos meios e recursos necessários à execução dos serviços descentralizados;
- garantia da participação do conjunto dos setores sociais no processo decisório, através da construção de conselhos setoriais com representação popular e poder deliberativo;
- participação dos entes federados autônomos na elaboração das normas gerais que condicionam e limitam o exercício de sua autonomia (Abreu, 1999, p. 23).

Essas questões nos remetem a Cabral Neto (1998, p. 18), quando afirma que “[...] a Constituição de 1988, ao reconhecer o princípio da descentralização político-administrativa e

da participação popular na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, traz implícita a possibilidade de edificar mecanismos dinamizadores da democracia”. A modificação pretendida, segundo o autor, direciona-se para construir alternativas democráticas de administrar as políticas educacionais, atribuindo ao cidadão papel de destaque na formulação de novos paradigmas de gestão participativa.

A propósito, é preciso destacar que a educação é expressão do processo de construção da cidadania e de participação, o que contradiz às idéias conservadoras de que a educação é pré-condição de cidadania. A educação, portanto, é parte constituinte do processo democrático de um país.

Esses novos paradigmas de gestão participativa implicam tomadas de decisão coletiva, o que permitirá a desconcentração de poder. Gestão e poder serão tratados no próximo item.

2.2 Poder e Gestão

Procurei definir *poder* em vários autores. Conforme Bobbio (1992, p. 954), a definição do poder como tipo de relação entre sujeitos deve ser completada com a definição do poder como posse dos meios que permitem alcançar os “efeitos desejados”, ou uma “vantagem qualquer”. Entre esses meios se contam como principais o domínio sobre os outros homens e sobre a natureza.

O poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem, não a do poder do homem sobre a natureza. Esta relação de poder é expressa de mil maneiras, onde se reconhecem fórmulas típicas de linguagem política como relação entre governantes e governados [...], entre Estado e cidadãos, entre autoridade e obediência, etc.. [...] Há várias formas de poder do homem sobre o homem; o poder político é apenas uma delas (Bobbio, 1992, p. 955).

As distinções entre potência, ato, força e poder são necessárias para esclarecer o próprio conceito de poder. Para isso, dois exemplos apresentados por Lebrun (1984, p. 10), podem ser esclarecedores. O primeiro: determinada instância internacional dispõe de um arsenal nuclear capaz de exterminar todos os seres vivos; tem, assim, uma *potência* de destruição total. Assunto, aliás, tristemente retomado pelos Estados Unidos nos recentes conflitos da “Guerra do Iraque” (2003) com os denominados “laboratórios de fabricação de armas de destruição em massa”, sobretudo de armas químicas. O segundo exemplo: “O Fundo

Monetário Internacional (FMI), quando vem em ajuda de um país em dificuldades, está em condições de ditar-lhe uma política econômica determinada: tem, portanto, a *potência* de limitar a soberania desse país. A *potência* é a capacidade de efetuar um desempenho determinado, ainda que o ator não passe ao *ato*".

Lembramos que é essa a atitude que o FMI vem assumindo em relação aos países da América Latina, sem dúvida, inclusive em relação ao Brasil, mesmo com o novo governo democrático e popular⁷.

Lebrun (1984, p. 11) recorre a Julien Freund para definir política como "atividade social que se propõe a garantir pela força, fundada geralmente no direito, a segurança externa e a concórdia interna de uma unidade política particular". E Lebrun (1984, p. 11) traz como contribuição a idéia de que "se, numa democracia, um partido tem peso político é porque tem *força* para mobilizar um certo número de eleitores". Indica o autor que se um sindicato tem peso político, ele, para reivindicar os direitos dos trabalhadores usando mecanismos como, por exemplo, a greve, e para ser reconhecido precisa ter força para isto. Força, portanto, "não significa necessariamente posse de meios violentos de coerção, mas de meios que me permitam influir no comportamento de outra pessoa". Nas relações sociais e mais especificamente nas relações políticas, "[...] a *força* é a canalização da *potência*, é a sua determinação" (Lebrun, 1984, p. 12).

Lebrun explica a tese de que o poder existe para alguém se, em contraposição, não existir para outro, ou seja, só podemos possuir o poder às custas de outra pessoa, por exemplo, o professor e o aluno: mesmo amigo dos alunos, o professor detém um poder de dar-lhes notas, enquanto os alunos não têm esse poder sobre ele. Assim, "Se X tem poder, é preciso que em algum lugar haja um ou vários Y que sejam desprovidos de tal poder. É o que a sociologia norte-americana chama de 'teoria do poder de soma zero': o poder é uma soma fixa tal, que o poder de A implica o não poder de B" (1984, p. 18).

Michel Foucault rejeita essa teoria e Lebrun resume assim, três dos seus argumentos:

1. Por que só pensar no poder enquanto limitador, dotado do "poder do não"? Ele é "menos o controlador de forças que seu produtor e organizador. Desde o fim do século XVIII, o poder político é, antes de mais nada, a instância que *constitui* os *súditos sujeitos*, ao dobrá-los a suas pedagogias disciplinares (ensino, exército, etc)" (Lebrun, 1984, p. 20).

⁷ Sobre este assunto consultar Buffa et al. (1987).

2. O segundo argumento de Foucault sustenta que a representação do poder continua obcecada pela monarquia e pela representação *jurídica* que a suscitou. Por isso, a necessidade de decifrar os mecanismos do poder enquanto instaurador de *normas*, mais do que de *leis*.
3. Devemos deixar de “representar o poder como uma instância estranha ao corpo social, e de opor o *poder* ao *indivíduo*. [...] é muito tranquilizante interpretar o poder apenas como um puro limite imposto à liberdade. [...] encontramos as relações de poder funcionando em relações muito distintas na aparência como nos processos econômicos, nas relações de conhecimento, no intercuro sexual, etc.”.

“[...] no princípio das relações de poder não existe, como matriz geral, uma oposição binária e global entre dominantes e dominados” (Foucault apud Lebrun, 1984, p. 20). O poder não é um ser [...]. É o nome atribuído a um conjunto de relações que formigam por toda parte na espessura do corpo social (poder pedagógico, pátrio poder, poder do policial, poder do contra-mestre, poder do psicanalista, poder do padre, etc.). Porque, nestas condições, conferir tanta honra ao tradicional e arcaico *poder de Estado*, constituído na época das Monarquias absolutas européias?” (Lebrun, 1984, p. 20).

Hoje, o poder moderno não é mais uma instância repressiva e transcendente, como o Estado acima do indivíduo, mas uma instância de controle, que *envolve* o indivíduo mais do que o domina. “[...] O Estado moderno é *menos abertamente* dominador, e mais *manipulador*; preocupa-se menos em reprimir a desobediência do que em preveni-la. É feito menos para *punir* do que para *disciplinar*” (Lebrun, 1984, p. 85).

Mongenthau (1948, p. 43) diferencia o conceito de poder, em sentido geral, e de poder político, entendido como específico. Poder é o controle do homem sobre a mente e as ações dos outros homens, e poder político são as mútuas relações de controle estabelecidas entre os titulares da autoridade pública e entre eles e as pessoas em geral.

Para Comparato (1987, p. 13), poder em sentido geral é a faculdade de impor sua vontade a outrem. É um fenômeno da vida de relação entre os homens. Não se trata aqui do poder sobre si mesmo, do autodomínio, mas essencialmente da relação entre os homens e das relações hierárquicas.

Segundo Comparato (1987, p. 13), nem todas as relações sociais se desenvolvem num sistema hierárquico, de patamares, graus, ou seja, de pessoas mandando em outras. Há muitas

relações sociais que se desenvolvem fora do sistema hierárquico, assim como há comunidades que começam num sistema hierárquico, como por exemplo, a sociedade conjugal, e tendem a um nivelamento completo. De qualquer modo é importante destacar que as situações de nivelamento ou de igualdade social desconhecem o fenômeno do poder.

Do mesmo modo como distinguimos potência, força e poder embasados em Lebrun (1984), distinguimos *poder-força* e *poder-autoridade*, sustentados nas idéias de Comparato (1987).

A imposição da vontade pela força dispensa o consentimento e a obediência voluntária dos sujeitos passivos, aqueles que sofrem a imposição. Nesta situação os sujeitos estão em situação de menoridade absoluta. Se a imposição move os sujeitos passivos à obediência, mesmo que pela ameaça de sanções, há uma manifestação de vontade dos que obedecem. Eles manifestam sua inteligência e vontade, mas é uma vontade pressionada, premida pelo castigo. É a situação que caracteriza menoridade relativa (Comparato, 1987, p. 14).

Desde Aristóteles, a imagem da sociedade política e do exercício do poder político sempre partiu de uma reflexão sobre a família. Até que ponto é possível concebermos ou estruturarmos uma sociedade fora do modelo de família? Hoje essa aproximação com o modelo familiar se torna cada vez mais difícil de entendimento, diante da desestruturação da instituição família.

Passando da família para a educação fora da família, o componente *imposição* permanece. Ela é insuprimível, segundo Comparato (1987, p. 15), em relação aos menores. O autor enfatiza que parece impossível até certa idade exercer tarefa educacional sem imposição, ou pelo menos sem ameaça. Para o autor, ainda que a sanção não seja o elemento-chave, ela sempre existe como componente da relação professor-aluno.

Nessa noção de força todos reconhecem que o exercício de uma imposição se presta ao abuso. Há na sociedade reflexões sobre a fatalidade de se ter que exercer uma dominação ou imposição forçada, sabendo-se que isso conduzirá necessariamente ao abuso. É o caso, por exemplo, da polícia. Não se pode imaginar suprimir as forças policiais numa sociedade complexa como a nossa, mas todos sabem, inclusive o governo, que a ação policial conduz ao abuso. Ele é inerente à imposição? Manifesta-se em todas as relações sociais em que há imposição de vontade pela força? Essas são questões difíceis de serem respondidas.

Nas relações educacionais, por exemplo, por mais mascarado, justificado ou sublimado que seja, o abuso existe. Comparato (1987, p. 16) afirma que o exercício da força, especialmente o abuso dela, tem efeitos incomensuráveis. Como cada pessoa é diferente, não se sabe os efeitos de uma imposição forçada de vontade, mesmo porque ela depende dos meios utilizados, cuja concepção, se abusivos ou não, têm evoluído muito na sociedade, desde o castigo corporal, habitual nos tempos de nossos pais ou avós. O castigo corporal na educação existiu até 1986, na Inglaterra, e foi suprimido por lei, votada no Parlamento, suscitando muitos protestos.

O poder tem sempre um componente de imposição forçada por vários meios: pelas armas, pela ameaça, pelo castigo corporal. A força, portanto, está ligada ao poder, mas não se pode esquecer de um outro componente essencial do poder e que contrabalança a força: é a *autoridade*.

Evitando a imprecisão e ambigüidade terminológica presente no termo – autoridade – ela é entendida como a influência determinante sobre o comportamento de outrem, em razão do comprovado prestígio moral, do conhecimento técnico ou científico, da habilidade ou experiência, do carisma da pessoa que detém esse poder.

O Direito Público Romano (Comparato, 1987, p. 18) concebia a sociedade política como uma composição de poder fundada na força e de poder fundado na autoridade, no prestígio. O Senado Romano era a sede da autoridade e não tinha à sua disposição a força militar e a força policial, mas decisões de guerra e paz não podiam ser tomadas sem uma deliberação do Senado. O poder estava no povo, mas a autoridade estava no Senado. O poder não era emanado do povo, como numa concepção de poder, onde o governo é democrático.

A partir dessa noção romana, a autoridade passou a ser usada como termo técnico nas ciências sociais, indicando a influência determinante sobre o comportamento das pessoas, em razão dos fatores já enumerados do prestígio moral, do conhecimento técnico ou científico, da habilidade, da experiência, do carisma. Há, portanto, neste caso, a adesão do sujeito passivo à vontade do detentor da autoridade, mas de forma voluntária, não mais pela ameaça, mas em razão do bem esperado desse comportamento. Ao se dobrar à autoridade de alguém, não está o sujeito levando em consideração o castigo que resultaria do fato de não seguir uma orientação ou um conselho, mas o bem, a felicidade, o acerto que necessariamente advirá do fato de seguir aquela orientação (Comparato, 1987, p. 19).

Assim, por exemplo, é nas relações entre médico-paciente, líder religioso-fieis, professor-aluno, que são situações em que os sujeitos compreendem e aceitam a autoridade pelos efeitos positivos que advirão da aceitação das orientações, conselhos, ensinamentos, que se verifica o poder pela autoridade.

Os abusos podem ocorrer tanto em relação ao poder-autoridade como no poder-força. O médico pode resvalar para o charlatanismo, o líder religioso para a pajelança, o professor pode recorrer a meios menos nobres para manter as relações de autoridade com os alunos, na avaliação, por exemplo.

“[...] a possibilidade de abuso está na base de toda organização jurídica da sociedade. Todo Direito Constitucional é fundado na possibilidade do abuso” (Comparato, 1987, p. 20).

Assim, a força e a autoridade são componentes do poder. Na relação professor-aluno esses elementos são indissociáveis, pois será utópico imaginar essa relação fundada exclusivamente num desses elementos. O poder político subsiste tanto pela força, quanto pela autoridade.

Não se pode conceber uma relação normal de professor-aluno sem força nem autoridade. É impossível afastar de modo absoluto a possibilidade da *sansão*. Portanto, a ameaça está presente. Em todo exercício profissional, de modo geral e em Educação de modo particular, não se pode prescindir de um mínimo de competência, de prestígio, de sabedoria que geram a autoridade. Como conjugar força e autoridade adequadamente, a pedagogia e a experiência prática, a reflexão desta, ou a conjugação de teoria, prática e teoria, isto é, a *práxis*, é que poderá indicar.

Examinamos o conceito de poder e examinamos sua relação com a força e a autoridade. Cabe caracterizar ainda o poder político e sua legitimidade.

De acordo com Comparato (1987, p. 22), a fundamental característica que diferencia especificamente o poder político dos demais poderes é que ele é o mais geral de todos. É aquele poder que organiza ou permite que se organizem todos os demais poderes numa determinada sociedade. Na sociedade há forças religiosas, econômicas, raciais, culturais, étnicas, entre outras, que se manifestam, cada uma sob forma de poder e que convergem para o poder político.

Com base em Comparato, destacamos a analogia que apresenta a imagem da política com a arquitetura, de Aristóteles. Os pensadores políticos do Renascimento, para concretizar

essa idéia tomaram a arquitetura gótica, em que cada força social é representada por uma arcada e o efeito conclusivo é dado pela abóbada. As arcadas se encontram num determinado ponto que fecha o conjunto de forças: a “chave da abóbada”. Os pensadores do Renascimento tomaram essa imagem para dizer que o poder político também tem essa “chave da abóbada”. Todas as forças da sociedade, que citamos anteriormente, têm que confluir para o poder político. Para que a sociedade possa viver de forma estruturada, tem que confluir para cima, para o poder político. Esta é a “chave da abóbada”. A imagem que se tem do poder político é a do poder mais alto.

O Estado moderno se afirmou no momento em que se reconheceu que o poder espiritual exercia sua competência nos limites traçados pelo poder político.

Ao se analisar o poder político na sua concretude, emerge a discussão da combinação de *força e autoridade* no poder político.

O poder político deve ser mais forte que todos os outros poderes na sociedade. Segundo a teoria jurídica, o poder político tem o monopólio legal da força. A força é da essência do poder político. Este deve ser respeitado e reconhecido como justo. Poder e justiça se implicam reciprocamente e surge então a questão da legitimidade do poder.

Na nossa sociedade, não se concebe um poder político despido de legitimidade que permaneça atuante por muito tempo. Um Estado ou governante considerado objetivamente injusto, rejeitado pela maioria não pode subsistir. O governante, pelo menos, não se mantém indefinidamente no poder. Por outro lado, nenhum Estado procurou, até hoje, se assentar exclusivamente na força. Nos golpes de Estado verificados, por exemplo, na América Latina, a primeira preocupação dos golpistas é legalizar o novo poder, buscando com isso criar uma legitimidade formal (Comparato, 1987, p. 28).

Para Comparato (1987), há duas perguntas clássicas em relação à titularidade do poder. São elas: quem detém e exerce o poder político e quem deve deter e exercer o poder político.

Para procurar respostas a essas indagações é necessário distinguir poder pessoal e poder estatal. Surge, então, a noção de Estado na ciência política, como uma organização impessoal e permanente do poder. Organização enquanto conjunto de funções hierarquicamente inter-relacionadas. E função é um poder atribuído para a realização de uma finalidade alheia ao seu titular.

O mundo atual é um mundo organizacional. Nascemos, somos educados, trabalhamos e passamos a maior parte de nossas vidas (lazer, religião, etc.) em organizações. A própria escola é uma organização e o conjunto de funções na escola são a de direção, de professor, de secretário, etc..

O mundo das relações pessoais e nominadas passa a ser superado por um mundo de relações impessoais, estáveis, permanentes e independentes de pessoas determinadas. No lugar das pessoas surgem funções – o funcionário. O Estado é a grande organização e por isso a noção de Estado se opõe a de poder pessoal.

Comparato (1987, p. 30) classifica as respostas iniciais às perguntas “quem exerce e quem deve exercer o poder político” em categorias. Por exemplo, para dar respostas de ordem sociológica toma, por base, Max Weber. Segundo esse autor, o poder político pode ser explicado por três fatores de legitimação: a tradição, o carisma e a racionalidade.

No campo da tradição existe o peso do tempo, ou seja, exerce o poder determinada estirpe, família, classe ou estamento porque sempre exerceu o poder e esse peso do tempo, essa força representada pela pressão histórica é determinante.

Comparato assevera que o carisma deve ser interpretado, como o próprio Max Weber o fez, num sentido muito moderno, com referência não só à autoridade religiosa, mas à qualidade extraordinária de uma personalidade, capaz de aglutinar e liderar.

A racionalidade, critério sob o qual se exerce o poder político, segundo Max Weber, pode ser de fins, ou seja, de eficácia. O poder é racional quando consegue resolver os problemas atuais da sociedade. Na civilização tecnológica em que vivemos, a eficácia do exercício do poder é uma condição de legitimidade.

Para dar respostas de ordem religiosa e teleológica, Comparato se fundamenta na filosofia grega, perguntando quais as finalidades do poder político? Variam as respostas em função das finalidades que se atribui ao poder político que são segurança e bem comum, principalmente.

No contexto de um país subdesenvolvido, essa noção de bem comum é essencialmente abstrata. Pergunta Comparato (1987, p. 35), como extrair da terrível divisão social e da exclusão, uma noção real do bem comum? O que é comum à população? O Marxismo sustenta que o valor maior é a superação da divisão social em classes e, para tal, o poder

deveria ser atribuído à classe cuja missão histórica seria a superação da divisão em classes, ou seja, o proletariado. Outros, mesmo sem tradição histórica e filosófica, sustentam que o valor supremo seria o desenvolvimento econômico e social, ou seja, a superação dos desequilíbrios dinâmicos na sociedade.

A superação desses desequilíbrios entre setores, classes, regiões, só pode ser feita através de uma combinação de poder popular e poder tecnocrático. O poder dando a base de legitimação para o exercício do poder político, e o poder tecnocrático dotado dessa suficiente competência para programar, planejar, executar (Comparato, 1987, p. 36).

Comparato afirma que a divisão entre os que mandam e os que obedecem pode ou não se transformar numa divisão entre poder ativo e poder consenciente, base da teoria democrática. Se os que mandam dispensam totalmente o consentimento dos que obedecem, se a base de seu poder não é o consentimento popular não há essa dicotomia. Mas se os que exercem o poder, dependem do consentimento popular, é inegável que nessa sociedade haverá uma distinção entre o chamado poder ativo e o poder consenciente.

De acordo com Comparato (1987, p. 36), a democracia não suprime a existência do poder ativo, ou seja, a existência de governantes ou de um Estado, como organização do poder político. Ela postula a necessidade de que todo poder seja consentido pelo povo. Como a democracia é hoje o grande valor justificador do exercício do poder político, a distinção entre poder ativo e poder consenciente se torna muito importante na ciência política. Essa distinção pode ser verificada por meio da representação política, e a organização da representação política é um dos objetivos fundamentais da Constituição, enquanto lei maior do país.

Para Comparato (1987, p. 37),

Toda constituição deve organizar a representação política, partindo-se do pressuposto de que ela tem base democrática. Ou seja, se todo poder emana do povo e em seu nome é exercido, é importante que se regulem os mecanismos de poder em nome do povo e isso se chama representação política.

Em que pese as divergências comuns ao longo do tempo, é de se perguntar “é possível, numa sociedade complexa como a atual, eliminar-se a representação política?”. Trata-se, na verdade, da contradição entre democracia direta e democracia representativa, entre exercício do poder político com ou sem representação. Como diz Comparato (1987, p. 39), é uma falsa

contradição, pois a democracia exclusivamente direta é inviável nas sociedades modernas, nos grandes conglomerados, nas grandes associações, nas grandes sociedades. Por outro lado, a democracia exclusivamente representativa, a organização do poder político com base exclusivamente representativa, tende à oligarquia. Há sempre um pequeno grupo que se apossa do poder e o exerce, dizendo exercê-lo em nome de todos, mas sabe-se que o verdadeiro núcleo do poder é uma determinada fração do grupo inteiro. Hoje a problemática se coloca, portanto, na combinação da democracia direta com a democracia representativa, ou seja, a democracia participativa. Assim, se a representação política é indispensável e sabendo-se que ela tende ao abuso e à oligarquia é preciso sistematicamente corrigi-la com a participação direta do povo no exercício do poder político.

Os mecanismos jurídicos ou políticos para essa participação do povo no exercício do poder político são dos mais variados. Só para ilustrar podemos destacar: a *iniciativa popular* e o *referendo*, na produção das leis; e, na sua aplicação, o *tribunal popular* estável e permanente; no executivo a *edição e aplicação de regulamentos* administrativos; a *audiência popular* nas decisões pontuais legislativas ou executivas, entre outras.

Para evitar o abuso do poder político – tendência inerente ao exercício de qualquer poder – é necessário o controle social e as constituições que são a regulação do exercício do poder. Impedir a concentração do poder, estimular a divisão de poderes e a criação de mecanismos democráticos de controle social como os Conselhos, hoje tão difundidos, são formas de controle e de evitar o abuso, estimulando a participação social.

Esta, a participação social, é dever de todos os indivíduos, procurando exercer influência sobre as decisões de interesse comum. Alguns fundamentos a justificam: a vida social; a necessidade básica dos seres humanos; a constante troca de bens e de serviços entre as pessoas; o dever de solidariedade entre os seres humanos.

De acordo com Dallari (1984, p. 36), “a participação política é um dever moral de todos os indivíduos e uma necessidade fundamental da natureza humana. A participação intensa e constante de muitos é necessária para impedir que alguns imponham uma ordem injusta, que sempre acaba sendo prejudicial para todos”.

São muitas as formas de participação política. Uma delas é a escolha dos representantes via processo eleitoral, que pretende garantir a democracia representativa. Não se esquecendo as influências sobre esse processo do poder econômico e das forças políticas dominantes,

bem como o uso da máquina pública para a corrupção eleitoral, daí a importância da liberdade de informação e o constante aperfeiçoamento do processo eleitoral (Dallari, 1984, p. 41).

Referindo-se a Osman Lins, Dallari (1984, p. 43) observa que como não se consegue qualquer mudança profunda na sociedade sem que haja mudança na consciência de cada um, para a efetiva participação política o primeiro passo deve ser no plano da consciência. Concordamos com Dallari (1984, p. 43) quando afirma que o indivíduo consciente não fica indiferente e não desanima perante os obstáculos. Para ele, a participação é um compromisso de vida, exigida como um direito e procurada como uma necessidade.

A participação pode ser individual ou coletiva. Na individual, cada um escolhe a forma, o espaço e as oportunidades de participação. Na participação coletiva as pessoas se integram a qualquer grupo social e aderem à finalidade das associações. “A força do grupo compensa a fraqueza do indivíduo” (Dallari, 1984, p. 44).

É preciso destacar que a organização da participação traz uma série de vantagens para qualquer trabalho em busca de mudança social. Além da soma de forças, a organização possibilita a divisão do trabalho, o recebimento de mais informações, a obtenção de maior rapidez e amplitude na divulgação das propostas e a avaliação mais perfeita dos recursos, dos obstáculos e dos resultados conseguidos. Além de proteger os que trabalham pela mudança, a participação organizada tem maior possibilidade de assegurar a continuidade do trabalho comunitário, contínuo. Já a participação é eventual, quando ligada a uma circunstância momentânea, não inserida num trabalho organizado e contínuo. Mas essa eventualidade não o torna menos importante, nem desmerece a participação que, em certas situações adquire grande significação política, podendo contribuir para decisões fundamentais (Dallari, 1984, p.50).

Compartilhamos a idéia de Dallari (1984, p. 50) diante da importância da participação política. Quer eventual, quer organizada, a participação política é válida desde que consciente e responsável como exige toda a ação que vise o bem comum. No entanto, a participação eventual, *ocasional*, é discutível, pois cada um deve ter alguma forma de participação permanente, quer seja na escola, no bairro, na fábrica, no escritório, nas associações, etc.

Explicitadas as categorias de análise, cabe verificar como, num tempo recente, elas têm se evidenciado nos municípios brasileiros em relação à gestão pública de modo geral e a da educação de modo particular. É o que se pretende no próximo item deste capítulo.

2.3 Anos 1990: centralização e descentralização, poder e gestão nos municípios brasileiros

Ao longo da década de 1990, a crise fiscal, de caráter eminentemente financeiro se intensifica e torna-se a marca da realidade do setor público nacional. Essa crise em instâncias centrais – União e Estados da Federação – provoca a delegação de atribuições para instâncias locais: o Município. Essa tendência é reforçada pelo empenho na ampliação das receitas públicas municipais, impulsionado pela Constituição Federal de 1988. Conforme Guimarães Neto e Araújo (1998, p. 36), entre outros, tais fatos estimularam a *descentralização* de políticas públicas e a ampliação do espaço de atuação do poder local.

Os autores destacam outro fenômeno importante deste período. Referem-se ao avanço das concepções neoliberais, de reforços à idéia do Estado mínimo que possibilita o avanço do papel do setor privado e, portanto, das iniciativas do mercado, em face da crise do Estado evidenciada pela incapacidade de desenvolver políticas públicas que atendam às necessidades da maioria da população. Desse modo, são retirados da instância federal muitas funções assumidas em décadas anteriores, abrindo-se espaço para a disputa por investimentos produtivos entre estados e entre municípios, oportunizando a crescente “guerra fiscal”. Essa disputa, sem a coordenação do governo central, estimula iniciativas locais. A iniciativa privada, por sua vez, busca descentralizar sua operação para muitos espaços, valendo-se de benefícios concedidos por poderes locais.

Destacamos, contudo que, em muitos municípios brasileiros, as prioridades de ação do governo local no campo do desenvolvimento econômico são precedidas por duas outras fundamentais: a) o aprofundamento da democratização da gestão da cidade, emergindo destacando-se processos de participação organizada da população nas decisões de caráter geral como o orçamento municipal, por exemplo; b) a universalização e melhoria da qualidade dos serviços públicos como os da saúde e educação, habitação e saneamento, com atenção especial às crianças e aos adolescentes.

Muitas experiências municipais vêm sendo realizadas nessas perspectivas. É certo que os processos de redemocratização, a própria crise fiscal e financeira do setor público e tais experiências são sinais de uma tendência *descentralizadora* que valoriza espaços locais como *espaços de poder*, embora não seja esta, ainda, a tradição brasileira.

A este respeito, Guimarães Neto e Araújo (1998, p. 56) anunciam que:

[...] reconstruir o sentido de cidade (e de cidadania), ampliar o sentimento de pertencimento a um local (com uma história, um conjunto de valores, etc.) – numa época de globalização ativa, de perda de consciência dos limites e possibilidades da manutenção de identidades nacionais, de tendências homogeneizadoras e massificantes – pode ser um estimulante projeto coletivo que ajudará a construir novas formas de convivência social.

Com base em experiências locais bem sucedidas em quatro cidades brasileiras – Fortaleza, Recife, Santos e Porto Alegre – foi possível encontrar na pesquisa conjunta realizada pelo Centro Josué de Castro, de Recife, e pelo Instituto Polis, de São Paulo, quatro características de gestão:

- visão estratégica da atuação do governo em termos políticos, administrativos e econômicos;
- redefinição das funções do Executivo Municipal, de forma a priorizar o interesse público, substituindo o clientelismo por estratégias mais modernas de legitimação;
- reconhecimento da importância da promoção de uma imagem favorável da cidade e da administração; e
- uma nova concepção de democracia, que enfatiza, real ou simbolicamente, a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com diferentes agentes sociais.

As duas primeiras características são correlacionadas, pois só é possível adotar uma visão estratégica na administração pública quando se consegue superar as pressões para a utilização de mecanismos clientelistas⁸.

A eliminação de práticas clientelísticas depende de participação pública ativa e não apenas de vontade do poder executivo. E, para Soares e Gondim (1998), só pode efetivar-se se a prefeitura como estrutura administrativa, for organizada de tal forma que a implementação das decisões que afetam direta ou indiretamente a população, especialmente a prestação de serviços públicos, possa ocorrer independentemente da atuação de indivíduos, sejam eles políticos ou funcionários da própria prefeitura. Portanto, a questão relaciona-se com a infraestrutura organizacional da Prefeitura e com o preparo técnico, ético e político da equipe de servidores, e não só dos que ocupam cargos de confiança (Soares e Gondim, 1998, p. 69).

⁸ O clientelismo como troca de apoio político por *favores* a pessoas ou grupos específicos.

Neste momento é importante indagar: e o papel da participação popular na gestão pública?

Segundo Soares e Gondim (1998, p. 84), quando se pretende a participação, num sentido mais profundo, de partilha do poder, envolvendo a formulação e a implementação de políticas públicas, torna-se essencial buscar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos, de modo a assegurar-lhes continuidade e eficácia. Um bom exemplo desses processos participativos são as parcerias entre os movimentos sociais e o poder público para a formulação e implementação de políticas públicas. Tais parcerias, entretanto, puderam ser viabilizadas quando a democratização do regime permitiu a condução de políticos comprometidos com os próprios movimentos sociais aos governos municipais.

No Brasil, a institucionalização do processo participativo sob a forma de *conselhos* passou a predominar sobre as formas mais autônomas e menos organizadas de participação popular. Essa forma de participação tem respaldo na Constituição Federal de 1988 que estabeleceu, no seu Título III – Da Organização do Estado, como um dos preceitos para a formulação das Leis Orgânicas Municipais, a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Além disso, a Carta Magna estabeleceu a *participação da comunidade* como diretriz para definição de políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social e proteção do patrimônio cultural.

Na definição de políticas públicas educacionais há, no entanto, ausência de qualquer diretriz de participação popular.

As leis orgânicas especificaram a criação de vários órgãos de gestão participativa. A maioria previu a criação de Conselhos Municipais da Saúde, da Educação, do Meio Ambiente, da Criança e do Adolescente. Muitos conselhos foram previstos nas leis orgânicas devido sua obrigatoriedade, estabelecida pelas leis federais e estaduais, para recebimento de recursos.

Conforme afirmam Soares e Gondim (1998, p. 90),

[...] apesar dos diferentes estágios de organização da sociedade em cada município e das crescentes dificuldades de agregação social, resultantes do aumento da violência e da ampliação de bolsões de pobreza urbana, a análise das tendências que configuram as recentes mudanças que têm marcado várias administrações de médias e grandes cidades brasileiras mostra, em primeiro lugar, que a competição pelo poder político, nesses centros urbanos,

tornou-se muito mais democrática, permitindo a emergência de uma nova elite dirigente, com condições de romper com as formas tradicionais de gerir as políticas públicas no Brasil. Assiste-se, nos últimos anos, a um processo de transição de uma administração ultracentralizada e extremamente excludente para novas formas de gerenciamento do poder público local, onde a descentralização e a participação cidadã aparecem como o caminho para revigorar um Estado insuficientemente irrigado pela legitimidade democrática.

No que concerne à descentralização da gestão nas escolas, com o propósito de melhorar a qualidade da educação, está sendo buscada, essa descentralização, como uma estratégia para reformar os sistemas educativos, mas ela não acontece somente como uma situação própria ou exclusiva do setor educacional.

A descentralização da gestão escolar é um movimento que se inscreve dentro de um processo maior de reforma da gestão pública como um todo, orientada pela competitividade das nações, num contexto de globalização crescente e dominado pelas forças do mercado.

Atualmente, as Ciências Sociais discutem este tema centrando-se em torno dos problemas que a globalização está delineando nos países. Conforme as palavras de Casassus (1999, p. 14):

Esses novos problemas se referem ao papel que deve exercer o Estado, em particular, aos que se referem à governabilidade. De um lado frente à autonomia cada vez maior das forças do mercado, de outro, frente aos processos de diferenciação que ocorrem tanto no âmbito da economia como na sociedade. Essa situação fortalece a opinião de que as estruturas de gestão atuais cerceiam a efetividade das nações. Em consequência, o planejamento emergente é que tem se tornado necessário para gerar novas formas de estruturação dos mecanismos de governabilidade (ou de gestão) do Estado, de maneira que tomem em conta as forças operantes na sociedade num contexto de crescente globalização da economia⁹.

Pensar a descentralização da gestão na escola como estratégia para melhorar a qualidade da educação, supõe ter clareza do que significa essa qualidade.

Casassus (1999, p.15), adverte para a importância de se estabelecer distinção entre uma compreensão profissional e uma compreensão de sentido comum, não profissional, do que é qualidade em educação.

⁹ Tradução livre, da autora desta tese.

Uma visão profissional do que seja qualidade de educação é a visão construída a partir de uma proposta pedagógico-curricular, que considere o rendimento acadêmico, a aprendizagem como referência. Ela se contrapõe a uma visão de sentido comum, ampla e multidimensional, enfim, não profissional.

A mobilização entre a visão profissional e a não profissional da qualidade em educação acaba por influir também na organização dos sistemas de educação enquanto movimento de participação dos cidadãos em busca de interesses sociais.

Ao comentar que as questões que hoje se colocam no domínio das políticas e da gestão da educação resultam de uma crise do modelo de organização e administração, Barroso (2002, p. 173) afirma que: “[...] esta crise tem contornos diversificados, de país para país, mas pode ser sintetizada em três pontos: crise de legitimidade do Estado; crise de governabilidade do sistema educativo; crise do modelo de organização pedagógica”.

A superação dessa crise tem levado a diferentes medidas de cunho político, administrativo e pedagógico nas quais destaca-se a *gestão local da educação*, segundo o mesmo autor.

A gestão local da educação inclui, dentre outras medidas, a *descentralização* municipal e o reforço da *autonomia* das escolas, que constituem um objeto eminentemente político.

Considerada, portanto, como objeto político, a gestão local da educação constitui, como afirma Barroso (2002, p. 174),

[...] um lugar de confrontação de diferentes ‘lógicas de ação’ que lhes dão diferentes sentidos e visam diferentes fins, quer ao nível dos centros de decisão política, quer ao nível do campo de ação dos vários atores sociais. Entre as diferentes lógicas [...] é possível distinguir: a lógica estatal; a lógica de mercado; a lógica corporativa; e a lógica comunitária.

Hoje, o contexto social se tornou exigente de maior produtividade no sistema de ensino e favorável ao encaminhamento de políticas que viabilizem a gestão descentralizada da educação.

Não podemos, portanto, reduzir a administração da escola pública à dicotomia entre dois modelos opostos, caracterizados por Barroso (2002, p. 174) como: uma administração

centralizada, planejada e hierarquizada, de um lado e o mercado, descentralizado, concorrencial e autônomo de outro.

O sistema de parcerias e o planejamento participativo através do envolvimento responsável da comunidade escolar são formas de interligar Estado, professores e pais de alunos superando a burocratização do Estado, a bipolarização de professores e pais e o fatalismo do mercado. É o desafio da gestão local da profissionalização da Escola assentada em estruturas e modo de organização que preservam e conciliam os diferentes papéis e funções de cada segmento envolvido no processo educacional.

Como afirma Barroso (2002, p. 193), a busca de equilíbrio entre intervenção do Estado, a participação dos cidadãos e o profissionalismo dos professores, constitui um elemento essencial de regulação local da escola pública evitando a dicotomia entre Estado e mercado. Para que isso ocorra propõe o desenvolvimento de um conjunto diversificado de medidas baseadas em princípios identificados como:

- Poderes locais fortes [...].
- Escolas fortes [...].
- Professores profissionais – militantes [...].
- Cidadãos participativos [...].
- Estado atento e interveniente [...]

[...] É no quadro deste processo integrado e interdependente que a 'modernização administrativa', a 'descentralização política', a 'autonomia do estabelecimento de ensino' [...] poderão ganhar um sentido diferente do habitual e contribuir para devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública (Barroso, 2002, p. 194).

A gestão local da educação, numa perspectiva democrática e visando a qualidade do processo educacional é um desafio factível e plenamente aceito hoje, no Brasil, e que denominamos processo de municipalização do ensino.

Iniciado de longa data na História da Educação brasileira é recente, ou seja, a partir da Constituição Federal (1988), o assumir desse processo de municipalização motivado pela condição constitucional dos municípios de *entes federados*. Reações, equívocos, adesões/rejeições, resistências e críticas têm acompanhado o processo sob alegações as mais diversas, desde a sua inviabilidade econômica até a incapacidade técnica, administrativa ou mesmo pedagógica de sua consecução.

O FUNDEF deu um passo à frente. Os Conselhos Municipais se fortaleceram e as escolas, desafiadas pela construção de sua proposta pedagógica estabelecida pela LDB, encontraram um apoio legal para sua autonomia.

Referindo-se à obrigatoriedade da municipalização, Silva Júnior (2002, p. 204) afirma:

Não se discute mais no Brasil a viabilidade e a oportunidade do processo de municipalização do ensino. Resistências e críticas, quando manifestas, referem-se às formas de implantação e operação, não mais à validade e à necessidade da proposta. Naturalizada a discussão a seu respeito, a municipalização se apresenta hoje como algo obrigatório, porque desejável e necessário.

A sociedade civil organizada tem a cumprir um significativo papel de controle social nas questões de municipalização como forma de acompanhamento e de garantia do alcance de seus resultados. De acordo com Silva Júnior (2002, p. 205), “transferir responsabilidades em nome da garantia da eficácia e da valorização dos movimentos da sociedade civil constitui, sem dúvida, uma engenhosa estratégia de governo”.

Três idéias-força são apresentadas pelo autor, no plano pedagógico da discussão da municipalização, quanto à organização da escola: a própria idéia de autonomia da escola, a de projeto pedagógico e a de trabalho coletivo. A autonomia da escola se concretiza na elaboração do seu projeto pedagógico, este, para ser autêntico e se tornar viável pressupõe o trabalho coletivo como modo de organização. Também pode-se argumentar que o trabalho coletivo é uma condição necessária para a elaboração do projeto político e que este é indispensável para a escola conquistar sua autonomia (Silva Júnior, 2002, p. 206).

A organização coletiva do trabalho na escola municipal, a atualização constante do seu corpo docente, a participação da comunidade na vida da escola e o apoio do órgão municipal de ensino, são condições para que se efetive o direito à educação superando a lógica do mercado e em benefício dos alunos, dos cidadãos.

A *descentralização*, quer em sua vertente de municipalização, regionalização ou nuclearização de escolas, juntamente com o *financiamento* e a *gestão* econômico-financeira, administrativa e pedagógico-curricular, com base na legislação, são os elementos de políticas públicas que resgatam aos Estados e, principalmente aos Municípios brasileiros e suas escolas o poder de decidir e gerir as questões educacionais.

Avançamos nesse processo, mas não chegamos, ainda, ao patamar de autonomia, de realizações e de resultados esperados por aqueles que acreditam na potencialidade criadora e inventiva da comunidade escolar e local, capaz de transformar a escola pública em espaço de aprendizagem e de exercício da cidadania. No entanto, trata-se de um processo em andamento e de caráter ascendente especialmente quando há vontade política e compromisso social.

No estudo de caso, a seguir, reunimos elementos que fortalecem essa crença e expectativa caracterizando o real possível de um município brasileiro.



Capítulo III

MUNICÍPIO DE IJUÍ (RS): ESTUDO DE CASO

No capítulo anterior procedi estudos relativos à centralização e descentralização, poder e gestão nas políticas educacionais visando construir referências para análise das práticas a serem verificadas no Estudo de Caso constante neste capítulo.

O Estudo de Caso diz respeito ao Município de Ijuí (RS), sobre o qual reuni informações necessárias ao objeto deste estudo, como dados secundários quantitativos e dados qualitativos, por meio de entrevistas.

Neste capítulo, além de caracterizar o Município de Ijuí sob aspectos históricos, geográficos, políticos e demográficos, apresento o surgimento do ensino superior no Município, relacionado ao Movimento Comunitário de Base, marco contextual e referência de várias iniciativas que revelam o perfil cultural e socioeconômico de Ijuí.

Além disso, apresento dados relativos à rede escolar e algumas referências à gestão pública municipal em que se destaca a constituição dos Conselhos Municipais, enquanto espaços político-sociais de relação entre governo municipal e sociedade.

Organizo os dados obtidos nas entrevistas a respeito dos programas educacionais desencadeados pelo governo federal no município, considerando as categorias centralização e descentralização, poder e gestão nas políticas educacionais.

3.1 O Município de Ijuí (RS): algumas características

Para realizar o Estudo de Caso, escolhemos o Município de Ijuí pelas seguintes razões:



- sua população construiu, em 112 anos de fundação do Município e em 90 anos de sua emancipação política, uma história marcante e significativa de pioneirismo, associativismo e participação comunitária, acolhendo e convivendo com a diversidade étnica e cultural, numa região de minifúndio agrícola a qual soube tornar produtiva e próspera;
- seu povo acreditou e tem dado mostras de acreditar na escola e na educação como fator de desenvolvimento;
- neste Município, a escola municipal particularmente e a educação de modo geral apresentam características administrativas e pedagógicas que esta pesquisa se propõe analisar;
- minha formação e atuação profissional esteve e está vinculada ao Município.

3.1.1 Aspectos Históricos, Geográficos, Políticos e Demográficos

Situado no Planalto riograndense, distando cerca de 400 quilômetros de Porto Alegre, próximo da fronteira com a Argentina e com o Estado de Santa Catarina, Ijuí representa na história da ocupação e povoamento recentes do Rio Grande do Sul um momento significativo por inaugurar uma nova fase do processo de colonização dirigida que se estendeu pelo século XIX e início do século XX.

A Colônia Ijuhy foi fundada em 19 de outubro de 1890, por iniciativa, portanto, do governo estadual. Sua fundação marcou o início de uma nova política de colonização: não mais sob a tutela do governo central e não mais com centros homogêneos do ponto de vista étnico, mas como colônias mistas. A Colônia de Ijuí significou o início da ocupação das últimas áreas disponíveis no Rio Grande do Sul, para onde eram enviados imigrantes diretamente da Europa: alemães, teuto-russos, poloneses, italianos, letos, austríacos, húngaros, suecos, franceses, espanhóis e, pouco depois, uma geração moça, excedente das “colônias velhas”, isto é, das áreas ocupadas por alemães e italianos, a partir de São Leopoldo e Caxias do Sul (Marques, 1984, p. 22).



Seu nome derivou-se do Rio que dividia a então Colônia ao meio no sentido leste-oeste. Ao Rio foi dado o nome de Ijuhy pelos índios guaranis e conservado pelos missioneiros¹⁰.

De acordo com o Atlas Escolar (UNIJUÍ, 1994), o Município de Ijuí está localizado na Região do Planalto Médio gaúcho.

A extensão da área do município se modificou muito ao longo do tempo: o relatório da Colônia Ijuhy, de 1911, citado por Lazzarotto (2002, p. 14) atribuía para a “região colonial de Ijuhy” a área de 263.908 hectares, ou 2.639,08 km². Com a sua emancipação, em 31/01/1912, Ijuí perdeu o “Pontão do Ijuhisinho”, situado no hoje município de Jóia.

Em 1959, a área do Município era de 2.169 km². Sucederam-se, então, cessões de terras do Município de Ijuí, quando da emancipação de vários municípios próximos: para o Município de Catuípe (1961), para os de Augusto Pestana e Ajuricaba (1965), para o de Coronel Barros (1992) e, para o município de Doutor Bozano (1999).

Hoje, o Município de Ijuí tem a extensão de 647 km² e se limita ao norte com Chiapeta; ao leste com Nova Ramada, Ajuricaba e Doutor Bozano; ao sul com Cruz Alta, Augusto Pestana e Boa Vista do Cadeado e a oeste com Catuípe e Coronel Barros. (Anexo 1)

Informações censitárias apontam uma população de 5.228 pessoas, em 1896. Já no ano de 1914 a população era de 25.325 habitantes. Nesse ano foram identificadas diversas nacionalidades entre os habitantes de Ijuí: brasileiros, alemães, italianos, poloneses, russos, austríacos e letos. A diversidade étnica é uma das características da população ijuicense. Em 1920 a população era de 31.636 residentes.

No primeiro período das informações censitárias, afora o crescimento vegetativo, fica evidente o efeito do contingente de imigrantes que se dirigem para Ijuí. Nos censos subseqüentes o crescimento resulta da acentuada natalidade.

O Álbum de 1940 apresentava a população de Ijuí como constituída de 50.000 habitantes. Já o Álbum de 1962 apontava a população em 63.007, sendo 19.487 para zona

¹⁰ Termo utilizado para indicar, conforme a grafia: “Ihjuí” – “rio das rãs”, talvez o significado original; “Juhy” – “rio dos espinhos”; “Jujuhy” – “rio dos pintassilgos”; mas “Ijuhy”, grafia que aparece em todos os documentos até a década de 1940, significa “Rio das Águas Divinas” (nobres, plenas, áureas) ou “Rio da abelha divina” (síncope de “Ei” – abelha – em “i”) (Lazzarotto, 2002, p. 13).



urbana e 43.520 para a zona rural. Em 1990, a população era de 74.212, desses, 57.796 na zona urbana e 16.416 na zona rural (Lazzarotto, 2002, p. 15). Em 2000, o IBGE divulgou os dados do Censo, tendo Ijuí 78.286 habitantes, distribuídos em 67.181 na zona urbana e 11.105 na zona rural. Portanto, população, agora, predominantemente urbana (85,8%), ao contrário do predomínio de habitantes na zona rural em 1962 (69,1%).

3.1.2 Ensino Superior no Município e o Movimento Comunitário de Base: um pouco de história

A origem da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí (FAFI) está ligada à vinda da Ordem dos Frades Menores Capuchinhos ao Brasil, em 1612, no Maranhão e, depois, em 1896, no Rio Grande do Sul.

No Rio Grande do Sul, os frades, em menos de meio século, erigiram a primeira circunscrição independente da Ordem na América do Sul, a Província de Caxias do Sul, mais tarde Província dos Frades Menores Capuchinhos do Rio Grande do Sul, com personalidade jurídica civil, desde 1909, sob a denominação de Sociedade Literária São Boaventura.

Os frades fizeram-se presentes em Ijuí a partir de 1949. Além das responsabilidades conventuais e do ensino seminarístico e da ação pastoral, em 1952 assumiram várias atividades sociais e educacionais no Município, como aulas de Filosofia, História e Psicologia da Educação na Escola Normal Sagrado Coração de Jesus. Portadores de uma sólida cultura filosófico-teológica e de equilibrada formação científica, participaram ativamente da vida cultural local.

Engajados no processo social e com expectativas de novas oportunidades que seriam abertas pela educação, projetaram o Ensino Superior no Município como forma de preparar professores para atender à expansão do ensino médio e que conduzisse a região à busca de sua identidade, viabilizando a permanência de cidadãos que estavam se deslocando de Ijuí devido às transformações sociais e da economia regional.

Implantou-se, então, na Região Noroeste do Rio Grande do Sul, em 16 de março de 1956, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí (FAFI), cuja mantenedora foi a Sociedade Literária São Boaventura.



A FAFI justificava a implantação dos cursos de Filosofia e Pedagogia para preparo imediato de professores para o ensino secundário. No período de 1947 a 1964 cresceu 4,3 vezes a matrícula neste nível de ensino (Marques, 1984, p. 34).

As experiências desenvolvidas nos primeiros anos com as atividades de ensino e de extensão levavam a Faculdade à procura de novos instrumentos de participação interna diferenciada, com vistas a programas de integração e a ações junto à comunidade. Buscando alargar perspectivas de trabalho e torná-las mais conseqüentes no entendimento da realidade por meio da pesquisa, criaram-se *centros integrados*. Nestes a pesquisa se vinculava ao ensino e ambos eram alimentados por uma presença ativa junto à comunidade, sob novas formas de extensão. Tais Centros, mais tarde, originaram outras faculdades.

Diferentemente de outras instituições, a experiência que se esboçava em Ijuí significaria um esforço de integração e desenvolvimento orgânico, em que a Faculdade, na totalidade de suas funções, estivesse sensível aos acontecimentos e instrumentalizada para ajudar pessoas, grupos e organizações a enfrentarem os seus desafios.

Em conseqüência, na década de 1960, quando o País vivenciou fortes movimentos sociais pela conquista de melhores condições de vida, maior participação nos resultados da produção, enfim, por democratização econômica e política, foram muitos os movimentos por educação voltada às camadas populares mais desfavorecidas. Eram movimentos com diversas matizes, tendências ideológicas e interesses. A educação passava a ser entendida e usada como instrumento de organização e mobilização das camadas populares.

Esta região do Estado do Rio Grande do Sul também sofria mudanças substanciais: modernização da agricultura, substituição da produção local por produtos vindos de fora, a sociedade reagindo, mas não entendendo bem o novo momento. Nesse contexto surgiu o Movimento Comunitário de Base (MCB), com características peculiares por condições como: a presença do minifúndio, a modernização da produção agrícola, a existência da Cooperativa Regional Tritícola Serrana (COTRIJUÍ) e da FAFI. A base para motivação e fundamentação do MCB pode ser encontrada tanto em âmbito nacional, quanto nos problemas sociais locais.

Conforme Frantz (2001, p. 2), em sua essência o Movimento constituiu-se em uma reação pela organização, tendo no associativismo e no cooperativismo suas bandeiras, transformando-se em uma experiência histórica importante de educação não formal.



Os primeiros passos de organização do Movimento consistiram no esforço de arregimentação e motivação de todas as pessoas da comunidade, com objetivo de ajudarem a resolver seus problemas. Para isso, apelou-se à responsabilidade e participação de cada um como membro da comunidade.

O Movimento foi importante para a UNIJUÍ, para a COTRIJUÍ e o setor rural, para as Associações de Amigos de Bairros e o setor urbano, para a organização do Sindicalismo dos vários segmentos de trabalhadores rurais e urbanos, para as autoridades públicas, para a formação de lideranças.

Sua força se assentava na dinâmica do processo social e não no estabelecimento de objetivos pré-fixados. Como método, utilizou a organização social da comunidade em pequenos grupos e, como técnica de animação dos grupos, utilizou o diálogo ou a discussão democrática de todos os assuntos que dissessem respeito aos seus participantes.

Assim, experiências como o Ciclo Básico, no currículo de graduação, o Instituto de Educação de Base, a Regionalização e Expansão do Ensino Superior, a Educação Popular, a Educação Permanente, o Museu Antropológico Diretor Pestana, a Colméia Infantil (articulação de clubes infantis), o Conselho de Bairros de Ijuí, e outras, forjadas no âmbito do MCB se consolidaram e se institucionalizaram no município. Muitas delas, incorporadas à própria estrutura universitária, antecipavam-se à própria Reforma Universitária de 1968, que já vinha sendo discutida no país.

Como é da natureza dos movimentos sociais, o Movimento Comunitário de Base se diluiu no tempo, mas seus frutos colhem-se até hoje, pois penetrou na cultura organizacional e política das associações e organizações, na universidade, nas lideranças que se renovam no trato das questões sociais e comunitárias. Constituiu-se em experiência orientadora de muitos programas e atividades de educação para o cooperativismo no Brasil e, também, em referência histórica para políticas de integração entre ensino superior e desenvolvimento regional.

Nesta perspectiva e, posto que o alargamento das áreas de atuação estava entre as exigências de expansão do próprio capitalismo na região, percebeu-se a necessidade de expansão horizontal do MCB, a partir das bases populares. Em maio de 1968 iniciou-se um Projeto de Organização e Desenvolvimento de Comunidades de Base. Tal projeto contou, até 1969, com recursos financeiros provindos da Fundação Ford e atingiu, nessa fase, 33 municípios da Região.

A regionalização levada a efeito a partir das bases se sustentava na própria regionalização da FAFI, que lhes dava apoio e fazia assessoria pedagógica.

Marques (1984, p. 111) afirma que a idéia de um organismo regional de integração para o desenvolvimento por meio da educação foi oficialmente lançada pelo Diretor da FAFI, em reunião realizada a primeiro de maio de 1968, na Prefeitura Municipal de Ijuí.

Após reuniões e tratativas com os 54 municípios do Noroeste do Rio Grande do Sul, decidiu-se "criar um organismo para o desenvolvimento regional, planejado e instrumentalizado pelos serviços que se fizerem necessários, com prioridade para a educação" (Marques, 1984, p. 111).

Assim, em 30 de novembro de 1968, foi constituída a Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado (FIDENE) com doação, pela Sociedade Literária São Boaventura, do patrimônio da FAFI e com dotações de 2% das receitas anuais dos Municípios constituidores. Constan dos estatutos que a FIDENE é pessoa jurídica de direito privado, com sede e foro na cidade de Ijuí.

A constituição oficial da FIDENE realizou-se em 7 de julho de 1969, quando foram concluídos os trâmites formais de escritura pública de dotação de patrimônio inicial inalienável dos bens da FAFI.

A FIDENE, instituição laica e comunitária¹¹ passou a ser a nova mantenedora da FAFI e das instituições Superiores e de Educação Básica que se seguiram: a Faculdade de Ciências Administrativas, Contábeis e Econômicas de Ijuí (FACACEI), em 1971; a Escolinha de Arte (1975), depois Escola de 1º e 2º Graus Francisco de Assis; o Centro de Ciências Agrárias – CeCA (1976); a Escola de Enfermagem de Ijuí (1980).

Em fins de 1971, a FIDENE estava definida, reduzido o sonho às proporções de abrangência geográficas, alcance societário e contornos programáticos determinados e como organização que se auto-administraria, com as responsabilidades da auto-sustentação e da opção por suas próprias políticas no plano ideológico, no plano da captação e distribuição de recursos e no plano dos controles normativos. Para ela, tornava-se, então, fundamental o processo das articulações internas consociadas aos planos e diretrizes de ação. As eleições trienais que compassariam a rotatividade do poder também significariam mobilização geral em função das linhas de atuação a médio prazo (Marques, 1984, p. 155).

¹¹ Laica porque não confessional e Comunitária porque mantida por recursos originados das mensalidades de alunos, de projetos de extensão, etc., sem proprietários e subordinada à Procuradoria Geral do Estado.

Construindo e preservando sua autonomia com amplos horizontes institucionais e vislumbrando grandes perspectivas de trabalho politicamente engajado com compromisso social definido, a FIDENE e suas mantidas buscaram projetos regionais de desenvolvimento nos vários municípios da região, desenvolveram programas de extensão e projetos de pesquisa, associando teoria e prática, num processo de planejamento articulado na sua região de influência.

Com características comunitárias como mantenedora autogestionária, sem fonte fixa de recursos financeiros, a FIDENE, desde sua constituição, enfrentou resistências, problemas político-econômicos, evasão de recursos humanos qualificados, pressões legais de um sistema de ensino centralizado, etc., mas tem sido coerente com seu projeto institucional que está consolidado e vem se ampliando.

Desde o Movimento Comunitário de Base (1961) até as ações pelo desenvolvimento regional a partir dos municípios, a FIDENE está inserida e influencia a própria organização societária e política da região.

Pelo exposto, analisar a centralização e descentralização, gestão e poder em Ijuí, requer considerar os princípios e a experiência desenvolvida pela FIDENE. Experiência que envolve as Instituições de Ensino Superior e os Institutos advindos de um projeto institucional, pautado na prática social participativa, que contribuiu e vem contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas, com discernimento técnico e político.

3.1.3 A Rede Escolar no Município

Com aproximadamente 80.000 habitantes, Ijuí apresenta uma rede escolar que abrange todos os níveis: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação superior, com vínculos administrativos: municipal, estadual, particular e/ou comunitária.

Os dados relativos à rede escolar no Município, na Região Sul e no País, com os comentários e comparativos a respeito estão organizados em cinco tabelas, reunidas no Anexo nº 2, desta tese.

Incluem o número de escolas por níveis, redes e localização em 2002, em Ijuí (Tabela 1); matrícula na Pré-escola por rede no Brasil e Região Sul em 1996 e 2000 (Tabela 2);

atendimento escolar por redes e níveis de 1999 a 2002, em Ijuí (Tabela 3); matrícula no Ensino Médio no Brasil e Região Sul (Tabela 4); docentes e sua qualificação por rede, em Ijuí, 2002 (Tabela 5).

3.1.4 A Gestão Pública Municipal em Ijuí: algumas referências

Os anos 1950 foram decisivos para a história de Ijuí. Nesse período de profundas transformações na economia e na sociedade brasileiras, os reflexos das políticas de incentivo à produção do trigo no país (iniciado em 1946) se faziam sentir no Rio Grande do Sul. O trigo passava a comandar o processo da economia regional, seguido da soja.

Já nesse período, Ijuí vinha experimentando a idéia de “conselhos”, enquanto espaços públicos de relacionamento e cooperação entre a sociedade civil e o governo. Pode-se afirmar que a constituição de conselhos é uma característica marcante de gestão em Ijuí.

Em 1953, o executivo municipal criou o Conselho de Assessoramento do Plano Diretor do Município, composto por 10 membros nomeados pelo prefeito.

No ano seguinte o mesmo prefeito criou a Comissão Municipal de Turismo para incrementar o turismo ligado às fontes de águas minerais existentes em Ijuí. Em 1956 foram criadas as comissões distritais constituídas de 5 membros para assessorar na administração local dos distritos.

Passando por séria crise a produção, armazenagem e comercialização do trigo os empresários e agricultores da região reagiram, organizando-se em cooperativas. Em 1957 foi fundada a Cooperativa Regional Triticola Serrana Ltda – COTRIJUI, com sede em Ijuí, absorvendo pequenos e médios produtores rurais e transformando-se, logo, em motor da economia regional.

Por sua posição geográfica intermediária entre outros centros regionais, como Cruz Alta e Santo Ângelo, Ijuí apresentava um conjunto de serviços bancários, hoteleiros, de saúde, educacionais, e outros, que satisfazia as necessidades locais e regional, mas que carecia ainda, de aperfeiçoamento e especialização de profissionais.

¹² Dados consultados no INEP/MEC. Sinopse Estatística da Educação Básica.



Além da satisfatória rede de escolas públicas primária, três ginásios, cursos técnicos de contabilidade, uma escola normal e uma escola normal rural mantida pelo município, foi criada, em 1957, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí (FAFI), caracterizando a interiorização do Ensino Superior, no Estado e no país.

Dadas as condições de implantação e desenvolvimento da Colônia, a população de Ijuí, nesse período dos anos 1950, ainda mantinha vivo o espírito de cooperação e associação em torno basicamente da igreja-capela, da escola e das sociedades etnoculturais e de lazer. Duas emissoras de rádio e um jornal (fundado em 1914), constituíam-se em veículos de comunicação, com penetração maciça em todo o Município (Marques, 1984, p. 26).

A criação da COTRIJUÍ e da FAFI foram referências na Região, destacando Ijuí como pólo econômico e educacional e enfatizando a questão do associativismo.

Ainda em 1957, para apressar a construção da usina hidroelétrica, criou-se o Conselho Municipal de Energia Elétrica.

Nessa história cinquentenária dos conselhos municipais em Ijuí, a existência dos Conselhos passou a assumir, a partir de 1969, uma nova perspectiva, a de planejamento, já com as influências do Movimento Comunitário de Base.

O Conselho Municipal de Energia Elétrica teve ampliada suas funções e foi criado o Conselho do Plano de Desenvolvimento Integrado como órgão consultivo de planejamento integral do Município. Neste mesmo ano (1969) foi também organizado o Conselho Municipal de Educação, um dos primeiros no Estado.

Seguiram-se, na década de 1970, o Conselho Municipal de Trânsito e um redimensionamento do Conselho do Plano de Desenvolvimento Integrado.

Uma reação da sociedade local à situação pós-1964 se fazia necessária, pois a fragmentação da comunidade local era uma herança do período de exceção visível no Município.

Por sua vez, a redemocratização do país provocou mudanças na gestão pública municipal e nas organizações de maior destaque em Ijuí, como COTRIJUÍ e FIDENE. A primeira assumiu a estratégia de diversificação agropecuária da propriedade familiar e a FIDENE caminhou para a busca de condições para sua transformação em Universidade.



A FIDENE desafiou e articulou, em 1979, as organizações e a sociedade de Ijuí para que se desencadeassem fatos capazes de contribuir para a construção de uma nova etapa econômico-social no Município. Assim, muitos simpósios e seminários foram realizados sobre Ijuí, sua organização social e política com a participação da sociedade sob coordenação da própria FIDENE ou da Prefeitura Municipal, da Câmara de Vereadores, da Associação Comercial e Industrial de Ijuí (ACI), dos vários Sindicados com área de ação em Ijuí e na Região, Associações de Professores, Conselho de Bairros de Ijuí, COTRIJUÍ, visando discutir as instituições e a economia local. As atividades contribuíram para aproximar lideranças, explicitar interesses concretos comuns no Município e desencadear projetos diversos nas mais diferentes áreas de atuação.¹³

Em decorrência desse processo iniciado em 1979 foi deflagrado no Município o Movimento pela Retomada do Desenvolvimento de Ijuí, reunindo as quatro entidades estratégicas do Município (ACI, COTRIJUÍ, FIDENE e Prefeitura Municipal) que desenvolveram debates na comunidade e criaram dez Comissões Interinstitucionais de Trabalho para estudo de prioridades municipais.

O nome *Retomada* foi escolhido para demonstrar que, como no passado ocorreram etapas de grandes avanços no desenvolvimento do município – resultantes de posições inovadoras de lideranças locais – também neste momento era possível marcar novos patamares de desenvolvimento. Às entidades iniciais se somaram logo em seguida a Câmara de Vereadores e o Hospital de Caridade de Ijuí.

A prefeitura municipal, nos primeiros anos da década de 1980, vivia momento de grande possibilidade de articulação popular com muitas expectativas de avanços sociais. Considerada prioritária, a educação, mesmo tendo um rol de projetos inovadores que se desenvolveram até o final dessa década (1980) não teve o peso necessário para promover mudanças significativas. A informalidade em torno do executivo municipal condicionava as decisões.

Dentre esses projetos inovadores na educação municipal merecem destaque os articulados entre a SMEd e a então FAFI e que se constituíram em processo de criação e difusão de análises e procedimentos teórico-metodológicos da prática educativa nas diversas áreas de conhecimento nas quatro primeiras séries do então ensino de 1º grau. Os chamados

¹³ Os fatos e eventos desencadeados a partir de então estão relatados em Baggio, 2002.



Projetos mobilizaram os professores das escolas que se reuniam por área de formação (Estudos Sociais, Ciências, ...).¹⁴

De 1983 a 1985, o então Conselho Federal de Educação procedeu o acompanhamento do processo de transformação dos então Centros Integrados de Ensino Superior de Ijuí em Universidade – a UNIJUÍ. O projeto de Universidade girou em torno de cinco prioridades: educação e cultura, agropecuária, saúde, tecnologia e gestão organizacional e do desenvolvimento, e em maio de 1985 foi aprovado o processo de reconhecimento da UNIJUÍ. Homologada a aprovação pelo Ministro da Educação em junho do mesmo ano, a instalação oficial da primeira Universidade da Nova República ocorreu em outubro de 1985.

A criação da UNIJUÍ oportunizou debate nacional em torno do novo modelo de universidade: a *universidade comunitária* de que se constitui referência. Motivou instituições similares no país, especialmente no Rio Grande do Sul, a constituírem organização de grupo para gerar programa específico de apoio do governo federal para esse tipo de universidade.

Em meados da década de 1990, o Movimento pela Retomada do Desenvolvimento de Ijuí perdeu forças como movimento local, pois as instituições que o coordenavam, à semelhança das instituições brasileiras, tiveram mudanças significativas de organização pelos efeitos da conjuntura nacional de maior abertura internacional do país. Perdeu forças também porque não mobilizou a população.

Permaneceram, no entanto, os efeitos positivos do novo clima de entendimento na comunidade que possibilitaram várias frentes de atividades envolvendo cada uma das entidades presentes no Município.

O processo constituinte fez avançar as discussões sobre a democracia participativa e representativa e a Constituição de 1988, por sua vez, inaugurou a participação popular na gestão pública. Sucederam-se experiências de gestão democrática em muitos municípios brasileiros. Em Ijuí, foram reativados espaços de participação organizada em Fóruns e Conselhos locais. O então Conselho do Plano de Desenvolvimento Integrado evoluiu e sua discussão foi retomada em 1990.

A partir desse momento, os Conselhos Municipais, ligados aos diversos setores de atividades, tiveram sua ação ampliada, quando a onda neoliberal que assolou o Estado

¹⁴ Sobre esse assunto consultar Azambuja, 1990.



brasileiro transferiu para o âmbito local as ações de planejamento e execução das políticas públicas de impacto social. Assiste-se em toda parte a multiplicação de colegiados multilaterais que reúnem governo e sociedade civil na gestão dos interesses locais, em setores antes controlados pela União.

Neste processo, a descentralização assume caráter de democratização do poder público, todavia há que se perguntar: a partilha do poder nestas circunstâncias, não seria apenas uma estratégia do saneamento financeiro da máquina federal?

De qualquer forma, uma vez assumida em nível local, a descentralização é capaz de produzir a mobilização necessária para construir espaços democráticos de participação popular.

A primeira pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE em 1999, mostrou que a participação da sociedade civil na gestão pública vem crescendo com a instalação de Conselhos Municipais que, naquele período, eram cerca de 27.000 nos 5.506 municípios que participaram da pesquisa. Desses, apenas 20 municípios informaram a não existência ainda, de qualquer tipo de Conselho; 33 municípios, com população inferior a 50.000 habitantes, informaram possuir apenas um conselho organizado; 252 municípios (apenas um deles com mais de 50.000 habitantes) possuíam apenas 2 conselhos. Os 4.699 municípios que constituem 85% do total de municípios informaram possuir até 6 conselhos (Allebrandt, 2003, p. 4).

Os dados da pesquisa evidenciam a predominância dos Conselhos Setoriais de Educação (91%); de Saúde (99%); e de Assistência e Ação Social (91%) entre os Conselhos presentes nos municípios. O Conselho Temático dos Direitos da Criança e do Adolescente estava presente em 72% dos municípios.

Em Ijuí, no contexto da construção de espaços democráticos de participação popular, após anos de articulações, reuniões, tratativas foi reinstalado o agora denominado Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí (CODEMI). Esse Conselho resultou de discussões orientadas pela metodologia do Planejamento Estratégico Participativo (PEP), que pretende superar os parâmetros do Orçamento Participativo. Este limita-se à participação da população na elaboração do orçamento, enquanto o PEP busca definir as diretrizes de desenvolvimento. É, portanto, uma abordagem mais ampla, de maior alcance, tendo em vista que o PEP pretende influir nas ações das empresas privadas e demais organizações da sociedade civil no Município.

Agora institucionalizado em Lei Municipal (Lei nº 4.046, de 17 de dezembro de 2002), o CODEMI se define como "órgão deliberativo de assessoramento e cooperação" entre a sociedade civil ijuíense e o governo municipal para questões de planejamento estratégico. Sua estrutura organizacional está constituída por:

- Fórum Municipal de Desenvolvimento de Ijuí
- Assembléia
- Conselho Diretor
- Núcleo de Coordenação
- Comissões Permanentes
- Comissões Temáticas Especiais.

Dentre os princípios e objetivos do CODEMI destacam-se: promoção do desenvolvimento local; democracia participativa e representativa; visão do município como unidade integral e integrada à sua região; apoio às políticas públicas de desenvolvimento do Município.

Considerando que há, hoje, em Ijuí, 21 Conselhos Municipais Setoriais, legalmente constituídos, além do CODEMI, que se pretende mais amplo, a administração municipal enfrenta o desafio de articular a participação dos munícipes desde a base até a sua representação para viabilizar, legitimamente, a audiência da sociedade e a consideração de suas demandas, como exercício democrático de governo para a maioria.

Segue-se a essa caracterização do Município de Ijuí (RS), objeto desta pesquisa, a análise dos dados. Análise realizada à luz das categorias (centralização e descentralização, poder e gestão) que emergiram do referencial teórico e da sistematização de dados obtidos na investigação empírica.

3.2 A Realidade Interpretada: centralização e descentralização, poder e gestão e sua expressão nos programas federais desenvolvidos no Município

Algumas informações sobre o Município de Ijuí foram reunidas no item anterior. Neste item a realidade é buscada e analisada prioritariamente a partir das falas dos entrevistados confrontadas com as categorias.

Inicialmente cabem algumas considerações de ordem histórica e política que situam a abordagem dos programas federais na área da educação.



Adotar um paradigma educacional que efetive a descentralização das políticas da educação tem sido uma constante dos últimos anos, polarizando as atenções de planejadores, dos estudiosos dos movimentos sociais e do governo.

O movimento centralização/descentralização tem raízes históricas e é preciso confrontar passado e presente para melhor compreendê-lo.

É Vieira (2000, p. 28) que nos alerta que tem sido senso comum na história da educação brasileira afirmar que as origens da descentralização remontam ao Império, com a promulgação do Ato Adicional de 1834. Se nos restringirmos ao âmbito da educação, os primeiros instrumentos da descentralização são de 1828, quando se instituíram as câmaras municipais em cada cidade e vila do Império e que tinham atribuições no campo educacional.

Reafirmando a posição apresentada por Vieira (2000) sobre as origens imperiais da descentralização, resgatamos em Brzezinski (1999, p. 85) uma reflexão que convém destacar: ao abordar o Decreto Presidencial nº 3.276, de 06/12/99, que “dispõe sobre a formação de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências”, afirma a autora que a fonte inspiradora desse decreto consiste na Lei de 15 de outubro de 1827. Assim se expressa:

Essa lei tem o mérito de, em seu art. 10, ter prescrito a obrigatoriedade do “ensino das primeiras letras” para todos os cidadãos brasileiros com a criação de “escolas de primeiras letras” em todas as cidades, vilas e lugarejos mais populosos e instituir a didática oficial denominada ensino mútuo, por outro, traduzia, com toda a radicalidade autoritária, a desobrigação do Estado com a formação de professores, em seu art. 5º, no qual se lê o seguinte: “[...] e os professores que não tiverem a necessária instrução desse ensino irão instruir-se em curto prazo e a custa de seus ordenados”. Similarmente, se o Decreto nº 3.276/99, por um lado, tem o mérito de definir uma política de formação de professores para atuar na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, por outro, desmerece as contribuições dos profissionais da educação que estudam, pesquisam e vivenciam a formação do professor das séries iniciais do Ensino Fundamental no curso de Pedagogia (Brzezinski, 1999, p. 85).

Também, não se pode esquecer que a centralização remonta ao Brasil-Colônia e era sua marca definidora. No entanto, movimentos de resistência à centralização do colonizador estão presentes desde os primórdios da sociedade brasileira e são exemplos disso as insurreições surgidas durante a Colônia e início do Império. O saldo de pelo menos oito tentativas de insurreição expressa movimentos contrários à centralização (Vieira, 2000, p. 29).

No âmbito da educação, as idéias de descentralização remontam à própria emergência de uma estrutura escolar no país.

Nas reformas educacionais do período republicano de 1889 a 1930, observa-se o movimento ora de centralização, ora de descentralização.

Na década de 1920 registra-se momento fértil na direção da definição de políticas estaduais de educação, especialmente nos estados em que se realizam as primeiras reformas: São Paulo, Ceará, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco e Distrito Federal.

No início dos anos da década de 1930, o Movimento dos Pioneiros retoma a causa da descentralização, mas as reformas das décadas de 1930 e 1940, não incorporaram as teses do Manifesto de 1932, sendo que a Reforma Francisco Campos (1931-1932) e as Leis Orgânicas do Ensino (1942-1946) tiveram a marca da centralização.

Segundo Romanelli (1999, p. 172), essa polêmica ganhou força na primeira fase da discussão do projeto da Lei de Diretrizes e Bases de 1961. Nesta polêmica se defrontaram “[...] duas concepções antagônicas: a centralizadora, herdeira da letra e do espírito da legislação do regime, imposto pela Carta de 10 de novembro de 1937, e a federativo-descentralizadora, que se apoiou na doutrina constitucional do regime instaurado em 1946”. O debate girava em torno da divisão de responsabilidades entre a União e os estados, com base nas concepções de sistema de ensino.

A Constituição de 1967 mantém a organização de sistemas de ensino como competências da União e dos estados, enquanto alguns elementos de descentralização são anunciados pela Lei Federal nº 5692/71, prevendo a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau” (Parágrafo Único do Art. 58).

Como se constata, o tema da organização do ensino e da participação das três esferas administrativas sempre fez parte da educação brasileira, tanto que princípios referendados pela Constituição de 1988, haviam sido formulados há quase cinquenta anos, fato comprovado no discurso de Lourenço Filho (apud Vieira, 2000, p. 31), dirigindo-se aos prefeitos do Estado do Rio de Janeiro, em outubro de 1948:

A maioria dos problemas de administração pública reclama, para a boa solução, ação conjunta das várias órbitas de poderes: a municipal, a estadual e a federal. E se tais problemas chegam a envolver ação de cunho predominantemente social, como a da economia, a da educação e a da saúde, esse espírito de boa colaboração se torna, então, de todo imprescindível.

Se tanto já foi dito e feito sobre o assunto da centralização e descentralização da educação entre as várias esferas de poder, pergunta-se: por que estamos transitando ainda, neste assunto, como se estivéssemos recém descobrindo sua importância, buscando firmar, fortalecer posições a respeito?

De acordo com Vieira (2000, p. 31), verifica-se que a questão ultrapassa o contexto estritamente educacional localizando-se nas formas de organização do Estado contemporâneo. Para além de debates entre educadores, a questão da descentralização nos remete a um entendimento das relações entre Estado, Governo e Poder Público e nesse terreno há muitas questões a considerar.

De modo geral, a relação entre as esferas administrativas federal, estadual e municipal tem sido marcada por ações que, na prática, contradizem ou negam o “regime de colaboração”, previsto anteriormente em diversos instrumentos legais e, hoje, referendado pela Constituição de 1988.

Do ponto de vista do usuário não é fator determinante saber qual esfera administrativa deve se responsabilizar por esta ou aquela ação, mas sim verificar se elas acontecem e com qualidade. É uma nova concepção de “público”, para a qual as diferentes esferas buscam a parceria, a cooperação para que os direitos dos cidadãos se transformem em práticas, evitando a segmentação entre as instâncias envolvidas no processo.

As dimensões continentais do Brasil exigem que a distribuição das responsabilidades não receba tratamento homogêneo uma vez que variam as situações de região para região, de Estado para Estado e mesmo entre os municípios.

Até há pouco tempo antes da LDB/96, a escola e a comunidade escolar não gozavam de qualquer autonomia financeira, administrativa e mesmo pedagógica, pois tradicionalmente o poder, os recursos e os instrumentos de decisão e de gestão estiveram monopolizados nas administrações centralizadas estaduais ou municipais.

O avanço do processo de democratização atribuiu ao formato centralizado e concentrado dos sistemas públicos, seu desempenho insatisfatório e socialmente iníquo, especialmente do ensino fundamental.

A correção dessas distorções consistiu na grande motivação para reorganizar e reformar o sistema educacional. Como um dos vetores da reforma do ensino fundamental, a descentralização do sistema de ensino e dos programas que o apóiam constitui o processo que, por excelência, reorganiza a política educacional. É verdade que o sistema de educação fundamental consolidou-se sob forma descentralizada ao longo da vida republicana brasileira, de modo que sua provisão vem se dando sob responsabilidade dos Estados e Municípios.

O Ensino Fundamental foi atingido pelo esforço de descentralização em decorrência do processo de democratização dos anos 1980. Até esse período a área educacional ainda estava bastante submetida ao poder centralizado da União, cujo padrão fora moldado pelas inspirações e práticas autoritárias do governo militar e que se manifestava, por exemplo, nos mecanismos de manejo e controle dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE) (Draibe, 1999, p. 68).

Até meados dos anos 1990 foram poucas as alterações introduzidas no setor, mas as de natureza financeira já estavam em vigor. A vinculação de recursos orçamentários da União (18%) e dos Estados e municípios (25%) à educação fundamental foi introduzida na primeira metade dos anos 1980 pela “Lei Calmon” e, em 1988 e 1989, tal vinculação foi sancionada pelas novas constituições, a da República e as dos Estados.

A partir de 1995, “o sistema público de ensino fundamental vem experimentando forte inflexão no sentido da descentralização federativa e da desconcentração do poder decisório das suas estruturas organizacionais” (Draibe, 1999, p. 69).

A autora organiza as iniciativas do MEC no sentido da descentralização e da desconcentração das suas estruturas organizacionais, em quatro conjuntos:

- no plano pedagógico, a definição de um quadro referencial para os conteúdos do ensino, através dos Parâmetros Curriculares;
- na dimensão dos recursos e gastos, a alteração da lei do financiamento educacional, mediante um novo sistema de transferências intergovernamentais fortemente indutor da municipalização, o FUNDEF;

- no plano das ações federais de regulação e supervisão do ensino, a montagem e dinamização do sistema de estatísticas e de avaliações educacionais;
- na radicalização da política de descentralização dos programas federais que apóiam o ensino fundamental, especialmente o de reforço financeiro das escolas, o da merenda escolar e o da capacitação docente, mediante o Ensino à Distância.

Para o presente estudo no Município de Ijuí (RS), abordo algumas dimensões recentes da política de descentralização, considerando esses quatro conjuntos nos programas do Governo Federal. Tais dimensões foram buscadas na revisão de literatura sobre centralização e descentralização, poder e gestão, na análise de documentos de políticas de educação do Município e nas informações obtidas nas entrevistas feitas com professores, dirigentes, pais, integrantes dos poderes executivo e legislativo e membros dos Conselhos Municipais de Educação e do FUNDEF em Ijuí.

Visando situar, de modo geral, a questão da educação, tratada na linguagem oficial como “serviço educacional”, optei por questionar os entrevistados sobre seu entendimento de educação enquanto “serviço”.

Destaco algumas manifestações:

- ✓ *O governo federal, após a Emenda 14/96, criou grande quantidade de serviços educacionais: de um lado por exigência dos organismos internacionais e considerando a Conferência de Jontien, na Tailândia; de outro lado pelas demandas sociais tanto da própria sociedade, como dos professores organizados, dos partidos de esquerda, etc.. O governo precisava dar satisfação à sociedade, mostrando que atendia às suas demandas tanto internas quanto externas para responder às necessidades geradas pela concentração de renda e pela miséria da população. Os inúmeros programas são serviços descentralizados na execução, mas não dão conta de resolver os problemas educacionais (Cm3).*

No diálogo, percebe-se o entendimento de que as ações e programas desenvolvidos pelo governo federal, nos últimos anos, são consideradas estratégias de descentralização, mas que não se acredita nelas. Pode ser também a demonstração da compreensão do interesse do governo em atender certas demandas da sociedade, que pressionam.

Alguns entrevistados reagem de modo diferente à consideração da educação como serviço. Por exemplo:

- ✓ *Serviço é mercadoria de troca. Educação é bem público, responsabilidade do Estado e da sociedade (Ve2).*
- ✓ *Serviço é o dia-a-dia, a operacionalização dos meios, tanto no setor público como privado... (Ve1).*
- ✓ *[...] enquanto educação é pensar, buscar alternativas de formação [...] (Ve3).*
- ✓ *[...] é setor como Merenda, Transporte, ou seja, aquilo que serve de apoio à formação. Educação como serviço é forçar. Ela é direito. É o processo pelo qual a pessoa se capacita como sujeito humano, como cidadão. É um cuidado da vida, do desenvolvimento humano (Cm3).*

Outros tentam explicá-la:

- ✓ *Do ponto de vista de quem oferta a educação, ela é prestação de serviço e é obrigatória à União, aos Estados e aos Municípios. Por se tratar de direito público é que os entes têm autoridade para impor como obrigatoriedade (Ex2).*

Percebe-se que há um entendimento e uma diferenciação clara entre educação enquanto direito, predominante entre os entrevistados, e educação enquanto serviço. Ambas são consideradas necessárias, uma caracterizada como *atividade-fim* e outra como *atividade-meio* do processo educacional e da escola.

- ✓ *Na administração pública, toda atividade-fim é considerada serviço à população. Educação é atividade fim, daí ser serviço público. Não há forma melhor de designá-la no setor público (Ex3).*

Nessa perspectiva, as ações do Governo federal são entendidas como meio, como condição administrativa, material e financeira necessária e de apoio para que aconteça o essencial, a atividade-fim: a aprendizagem, o conhecimento, a formação do cidadão, do sujeito, num processo ao longo da vida, numa dimensão ampla que não se reduz a serviço.

- ✓ *Educação é o que o aluno recebe para sua formação. Serviço é o que é feito pelo pessoal colocado à disposição da escola, pelo município ou o Estado, para que a Escola funcione (Pr6).*
- ✓ *Educação é o pedagógico e serviço o que está relacionado às condições materiais e institucionais para que a educação aconteça (Pr7).*
- ✓ *Educação é o processo amplo de formação. Serviço é institucional, da escola e demais órgãos responsáveis [...] (Fu2).*

Relativamente ao significado de cada uma das ações e programas descentralizadores do governo, considerei os onze que se fizeram presentes no Município, reunindo dados e informações sobre eles, bem como o entendimento e posicionamento dos entrevistados a respeito.

● Programa TV-Escola

O Programa baseia-se em uma concepção radical de descentralização da capacitação dos docentes: cada escola, de modo voluntário, pode gravar e utilizar os filmes segundo suas condições e regras e as tradições de suas redes. O modelo, portanto, é o de autonomia da unidade escolar para a capacitação; e a operação de aquisição, produção e emissão dos programas centraliza-se na Fundação TV-Escola, do MEC (Draibe, 2000, p. 73).

Isso é comprovado na fala dos entrevistados:

- ✓ *Possibilita veiculação e divulgação de experiências, projetos, trabalhos bem sucedidos, nos diferentes níveis e áreas, servindo como subsídio didático para o professor em suas práticas de sala de aula. Os debates sobre diferentes temáticas possibilitam aos professores ampliar e manter atualizada sua formação. Os filmes e documentários educativos são também instrumentos didáticos que servem para o professor enriquecer a sua prática (Ex2).*

Na perspectiva da melhoria do ensino, o TV-Escola exhibe vídeos de produção própria, doados ou adquiridos. Utilizando canal de televisão exclusivo à educação e transmitindo via satélite, de programação diária, possibilita aperfeiçoamento e capacitação em serviço aos professores das escolas e divulga programas que podem ser utilizados como recurso didático em sala de aula. Os equipamentos para a captação e gravação dos vídeos divulgados pela TV-Escola (televisor, videocassete, antena parabólica, receptor de satélite e fitas VHS) foram distribuídos pelo MEC às escolas públicas com mais de cem (100) alunos. Também são distribuídos às escolas materiais impressos de apoio didático ao professor, como revistas, cadernos, guias de programas, cartazes e grades de programação.

- ✓ *O "TV Escola" é muito utilizado, Os professores escolhem e decidem o que gravar depois de olharem juntos na escola. Também decidem juntos o que apresentar às crianças (Pr3).*
- ✓ *Toda Escola tem que aproveitar essa oportunidade (Pr7).*

Em Ijuí, uma alternativa para aproveitamento do material e para viabilizar seu acesso foi o empréstimo das fitas entre as escolas que não dispunham dos equipamentos para captação e gravação e que desejavam utilizar o material.

- ✓ *Os professores aproveitaram muito o TV-Escola, no início. Agora não procuram mais (Pr5).*

Enquanto forma descentralizadora de capacitação de docentes, o TV-Escola careceu de acompanhamento sistemático por parte do Órgão Municipal de Educação para estímulo aos docentes e organização das discussões necessárias ao aproveitamento do material do Programa.

A falta do material, por interrupção da sua produção ou do seu envio às escolas, começou gerar desinteresse. Foi um programa que “passou”.

Percebe-se que a gestão na escola passa pela autonomia dos professores para decidir e que essa autonomia está relacionada às condições e aos recursos. Neste caso, as condições e os recursos eram externos à escola, o que gerou suspensão de sua continuidade junto às escolas.

● Programa Nacional de Informática na Educação – PROINFO

Juntamente com a TV-Escola, o PROINFO se integra ao modelo de descentralização pela autonomia da unidade escolar.

Tem como objetivo possibilitar o acesso das escolas públicas às novas tecnologias, pela introdução do uso de computadores nas unidades escolares e pela organização, em parceria com as Secretarias Estaduais de Educação; de Núcleos de Tecnologia Educacional – NTE, destinados à capacitação de professores para trabalhar com computadores e programas educacionais em sala de aula.

- ✓ *O Proinfo contemplou, no município, duas escolas da rede municipal em que foram implantados laboratórios de informática, espaços de apoio e de suporte que se somam ao trabalho dos professores (Ex2).*

A avaliação dos professores sobre o programa foi bem objetiva:

- ✓ *É muito importante, embora o número de equipamentos seja inferior ao necessário, e muitos alunos conheçam mais informática que os professores (Pr2).*
- ✓ *[...] dos 16 computadores previstos vieram 8 para 1.464 alunos [...] (Pr4).*

Um professor fez uma ressalva pertinente sobre o programa:

- ✓ *É importante desde que a escola aproveite para os alunos e não para seus serviços [...] (Pr5).*

O objetivo do programa é relevante, mas não houve adequado dimensionamento de seus custos, daí que nem todas as escolas receberam computadores ou os receberam em número insuficiente, conforme manifestaram os professores.

Os recursos são condição para a gestão. Como foram escassos, este Programa não se viabilizou adequadamente. Para concretizar suas metas, deverá ser retomado com aporte inicial do governo e estratégias locais de participação que garantam sua continuidade.

● Parâmetros em Ação

Esse Programa tem como objetivo contribuir com fundamentação teórica para a formação continuada dos professores, tendo como suporte os parâmetros e os referenciais curriculares nacionais. Compõe-se de módulos específicos voltados a professores alfabetizadores, da educação infantil, do ensino fundamental regular e da educação de jovens e adultos, propostos pelo MEC.

Convém destacar que a UNIJUÍ não se fixou no material dos Parâmetros em Ação, mas o adaptou às necessidades locais.

Conforme um dos entrevistados,

- ✓ *Esse programa permitiu a ampliação da formação continuada, em serviço, dos professores da rede municipal que já acontecia desde 1983, com a participação da Universidade. O material dos Parâmetros Curriculares Nacionais serve como subsídio teórico para análise e reflexão das práticas educativas. Experiências e publicações da rede municipal de Ijuí integram esse material disponibilizado pelo MEC (Ex2).*

O programa possibilitou ações concretas de descentralização de decisões relativas à formação continuada de docentes com autonomia para a SMEd de Ijuí e demais SMEds que, juntamente com a Universidade, fizeram sua programação.

- ✓ *É um incentivo à formação continuada dos professores que tem apoio do município e da UNIJUÍ (Pr3).*
- ✓ *A formação continuada dos professores é fundamental para a qualidade do ensino (Pr7).*

A ação da Universidade nos Parâmetros em Ação integrou o trabalho de assessoria acadêmica e pedagógica da UNIJUÍ à SMEd.

A experiência da UNIJUÍ com as SMEds de Ijuí e da região neste Programa comprovou que é fundamental a autonomia e iniciativa para viabilizar alternativas de formação. Quanto mais livre para possibilitar o acolhimento das idéias dos professores e a valorização de suas experiências, mais chances teve o Programa de alcançar as metas de formação continuada propostas pelo mesmo.

● Programa Nacional do Livro Didático – PNLD

O PNLD, segundo a assessoria técnica do MEC, desempenha função de apoio aos sistemas de ensino, pois tem por objetivo distribuir gratuitamente livros didáticos aos alunos do ensino fundamental público em todo o país.

Um dos entrevistados reafirma a importância do PNLD ao dizer:

- ✓ *Esse programa possibilita ao aluno o acesso ao livro didático, utilizado nas escolas de acordo com a respectiva Proposta Político-Pedagógica. É um suporte a mais para o professor e um recurso a mais para o aluno em suas aprendizagens. Tem demonstrado considerável melhoria a cada edição (Ex2).*

Outro informante prudentemente destaca:

- ✓ *O livro didático é importante, mas precisa ser adaptado às regiões. Tenho restrições aos livros que são elaborados fora da região pela diversidade das situações agrícolas, principalmente, pois expressam valores culturais discrepantes (Ve4).*

Ainda segundo o próprio MEC, esse Programa passou, nos últimos anos por profundas mudanças: em primeiro lugar, tratou-se de garantir a entrega dos livros às escolas antes do início do ano letivo e, em segundo lugar, de proceder a criteriosa avaliação da qualidade dos livros inscritos pelas editoras no programa, enfrentando-se questões como erros conceituais e enfoques discriminatórios e preconceituosos. Com base nesse processo de avaliação, a Secretaria de Educação Fundamental – SEF do MEC passou a elaborar o Guia do Livro Didático para orientar a escolha, pelos professores das escolas públicas, dos títulos que são adquiridos e distribuídos pelo FNDE em todo país.

As informações dos entrevistados revelam que, apesar dos critérios e cuidados do MEC, o programa ainda deixa a desejar em aspectos como “atendimento das opções da

escola” na escolha do livro didático. Isso se torna problema especialmente se, devido à carência dos alunos, o livro é escolhido para ser a sua referência maior de estudo.

- ✓ *Não são atendidas as opções da escola já por dois anos consecutivos [...] (Pr3).*
- ✓ *A utilização do livro didático depende do professor. Os livros são bons como subsídios. Alguns são ultrapassados (Pr4).*
- ✓ *Não é bom quando os professores ficam dependendo da chegada do livro para iniciar seu trabalho (Pr5).*

Revelando algumas posições sobre a utilização do livro didático, alguns entrevistados assim se expressaram:

- ✓ *O Programa Livro Didático tem recursos mal aproveitados pela falta de cuidado no uso do livro pelos alunos. A escola não trabalha essa questão com os alunos (Pr1).*
- ✓ *O livro didático é bom para a escola desde que o professor adapte (Pr2).*
- ✓ *Na educação especial precisamos construir os livros para o professor pesquisar. Só seguir o Livro Didático não é bom (Pr2).*
- ✓ *Há muitos livros bons para os alunos e para a escola (Pr6).*

Trata-se de um programa de grande alcance nacional. Suas fragilidades foram expressas pelos entrevistados e podemos ainda acrescentar que a descentralização do PNLD, associada à gestão democrática da escola, torna-se aliada importante na consecução da proposta pedagógica da escola municipal.

Continuar buscando a melhoria do Programa, superando as fragilidades apontadas, especialmente a do atendimento das opções das escolas, bem como viabilizar o apoio das Universidades na melhoria dos conteúdos dos livros é fundamental para o alcance qualitativo das metas do Programa.

● Programa Nacional de Biblioteca na Escola

Com publicações indicadas pela Secretaria de Ensino Fundamental do MEC, adquiridas e distribuídas gratuitamente pelo FNDE às escolas públicas de ensino fundamental, o Programa de Biblioteca na Escola objetiva estimular a formação da consciência crítica de alunos e professores, oferecendo à Escola e às comunidades a possibilidade de acesso aos livros enviados. Constituído com obras de autores nacionais e estrangeiros, o acervo do

programa inclui literatura infanto-juvenil para os alunos e livros de cunho histórico, econômico e social para os professores, além de obras de referência como enciclopédias, mapas e dicionários. Funcionando na rede, o Programa anterior do Livro Didático, este Programa de Biblioteca complementa as possibilidades de acesso a outras fontes de estudo para os alunos.

Do ponto de vista pedagógico, o Programa traz vários benefícios como expressam alguns entrevistados:

- ✓ *Oportunizar leitura às crianças, sem cobrança, aumenta as possibilidades culturais, incrementa o rodízio de livros na escola (Pr3).*
- ✓ *Com bibliotecas pobres falta estímulo aos alunos. Não há leitura de mundo. Esse programa ajuda (Pr7).*

Do ponto de vista de melhoria de condições materiais também o programa é aceito, como manifestam outros informantes:

- ✓ *É um Programa necessário pelas condições precárias de algumas escolas (Pr4).*
- ✓ *Atualiza em parte o acervo da escola (Ve4).*
- ✓ *Supre carências (Cm2).*

Em Ijuí, as escolas maiores recebem o material do Programa e a SMEd, sob forma de rodízio, faz chegar o acervo às demais.

A ação da escola é fundamental para o aproveitamento do material e não há dúvidas que receber os livros para que fiquem na escola, à disposição, traz resultados mais significativos.

Aí se situa uma das fragilidades do Programa: o não atendimento das reais necessidades de todas as escolas da rede.

Uma maior mobilização coletiva das escolas com apoio da SMEd, pelo Programa, poderia pressionar para priorizar essa descentralização de modo a atingir níveis mais próximos do desejável, incrementando as bibliotecas nas escolas, condição para a qualificação do trabalho pedagógico.



● Programa Bolsa-Escola

O governo federal vem cumprindo suas funções supletiva e redistributiva junto aos sistemas de ensino também por meio do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – o Bolsa-Escola, instituído pela Lei nº 9.533/97 e alterada por medidas provisórias de janeiro e fevereiro/2001.

A União, por meio do Bolsa-Escola, concede apoio financeiro aos municípios que instituírem, por lei, programas de garantia de renda mínima associados a ações sócio-educativas. Esse apoio garante o pagamento, diretamente à família beneficiária, do valor mensal de R\$ 15,00 por criança com idade entre 6 e 15 anos, matriculada em estabelecimentos de ensino fundamental regular e com frequência mínima de 85%. O limite é de 3 crianças por família.

Um dos papéis do Conselho de Controle Social, constituído para acompanhamento e avaliação da execução do programa, com representação do poder público e da sociedade civil, é o de aprovar a relação de famílias cadastradas pela Prefeitura para o recebimento dos benefícios do programa.

Segundo o MEC, o Bolsa-Escola representa um avanço em termos de políticas sociais, pois concede subsídio monetário às famílias que se encontram em situação de risco para que elas mantenham os filhos na escola.

Cabem aqui as informações trazidas por dois entrevistados:

- ✓ *É um cadastro único. Apesar de ser paternalista é uma ajuda significativa para as famílias. Se acabassem os programas paternalistas, não sei como ficaria o município, pois por pouco que seja para cada um, geram bom recurso financeiro também para o município (Fu2).*
- ✓ *É um incentivo à criança na escola, ao invés de pedir esmola (Ve1).*

Em Ijuí, 2.093 famílias recebem regularmente o recurso do Programa, beneficiando 3.400 crianças. Esses números dizem da importância do Programa para o atendimento imediato de carências que se manifestam na escola.

As manifestações dos informantes a seguir pré anunciam uma avaliação negativa deste programa:

- ✓ *Esse é o programa mais polêmico. As opiniões se dividem e a maioria se pergunta: não seria melhor dar o material às crianças? (Pr1)*
- ✓ *Temos muitas crianças envolvidas com o Programa, mas acho que não ajuda. Acomoda os pais e não os desperta para o compromisso mínimo de providenciar material escolar para os filhos (Pr3).*
- ✓ *Sou contra o programa, pois esquece a aprendizagem do aluno e se volta apenas aos recursos. Seria melhor que se distribuísse o material escolar (Ve4).*

Alguns entrevistados manifestam sua contrariedade com o Programa enquanto estratégia de melhoria de renda vinculada à educação, assim se manifestando:

- ✓ *O Bolsa Escola tem o lado positivo e o negativo. Se o governo providenciasse emprego não precisava que os pais saíssem “catar” ajuda (Pr2).*
- ✓ *Muitos pais utilizam o recurso para outras coisas e não para compra de material escolar. Não resolve. Não seria melhor dar o material às crianças? A realidade é outra. Assim, ajuda os pais a se acomodarem (Pr4).*
- ✓ *Os pais ficam acomodados e preguiçosos: querem tudo da escola. Até compram calçado e roupa, mas não material escolar (Pr6).*
- ✓ *O Bolsa Escola é complicado, pois não há estímulo para o mercado de trabalho (Ve2).*

Apenas uma avaliação da repercussão da utilização do recurso pelas famílias é capaz de dizer dos efeitos do Programa na melhoria das condições de aprendizagem dos alunos.

● Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE

Esse programa, anteriormente chamado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Erário (PMDE), possibilita ao MEC, desde 1995, o repasse de recursos da cota federal do salário-educação¹⁵ diretamente às escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental e às escolas de educação especial, caracterizadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas.

Os recursos do programa são repassados pelo FNDE preferencialmente a Unidades Executoras (UEX) – entidades sem fins lucrativos, constituídas por pessoas da comunidade, com participação ativa e sistemática na gestão financeira, administrativa e pedagógica da escola. Os recursos podem ser aplicados em atividades variadas como manutenção,

¹⁵ O salário-educação é recolhido pelas empresas, com base em alíquota de 2,5% incidente sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados. Do montante arrecadado em cada Estado, 1/3 constitui a cota federal e 2/3 compõe a cota estadual que deve ser repartida entre Estado e seus municípios, conforme Lei estadual, obedecido o critério de proporcionalidade em relação ao número de alunos das respectivas redes do ensino fundamental. A cota federal é administrada pelo MEC/FNDE.

conservação e pequenos reparos no prédio escolar, aquisição de material didático-pedagógico e de consumo necessário ao funcionamento da escola, e ainda capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação.

Manifestando-se positivamente sobre o PDDE, assim se expressou um entrevistado:

- ✓ *Isso é muito bom. Evita que os professores tenham que se cotizar para pagar as despesas da escola (Pr7).*

Abreu apresenta uma avaliação bastante positiva deste programa como se constata a seguir:

Por meio do PDDE, o MEC descentraliza recursos, promove equidade e fortalece a autonomia da escola, garantindo maior eficiência na aplicação dos recursos, assegurando a participação do projeto pedagógico e na gestão escolar e, assim, contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino (2001, p. 38).

Sobre a influência do PDDE, para a autonomia da Escola, convém considerar o que, a respeito, afirmaram os entrevistados:

- ✓ *O Programa poderia contribuir para a autonomia da escola se levasse em conta a proposta da escola e subsidiasse as necessidades constantes dessa proposta (Cm2).*
- ✓ *[...] se constitui num reforço positivo à autonomia da escola (Ve2).*
- ✓ *É tão ou mais importante que o (programa) do Livro Didático por possibilitar maior autonomia à escola (Ve4).*
- ✓ *O Programa ajuda, mas não é significativo. Na minha escola é muito pouco (Pr6).*

No município de Ijuí, 14 escolas foram beneficiadas pelo Programa em 2002. A cada uma coube um valor anual entre R\$ 2.500,00 a R\$ 2.800,00, o que totalizou, naquele ano, no Município, R\$ 35.400,00. Os recursos são definidos segundo o tamanho do estabelecimento, de acordo com o número de alunos e sua localização. As escolas com mais de 100 alunos podem constituir uma Unidade Executora (UEX) desde que tenham Círculo de Pais e Mestres registrado, para se habilitar como UEX.

Esses valores variam e não há, para a escola, certeza de seu repasse. Esse fato não oferece segurança à escola que não pode considerar o recurso em seu orçamento anual. Isso fragiliza a gestão.

● Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

O PNAE é executado de forma descentralizada desde 1994, com transferência de recursos federais a Estados e Municípios, conforme o número de matrículas nas respectivas redes de ensino.

Portanto, os governos estaduais e municipais tornaram-se responsáveis pela execução do programa desde a elaboração do cardápio até a aquisição e distribuição de gêneros alimentícios às escolas, além da preparação das refeições aos alunos.

O PNAE é financiado com recursos do Tesouro Nacional e passou a contar com parcela de recursos da cota federal do salário-educação. Beneficia anualmente mais de 30 milhões de alunos de escolas públicas e filantrópicas de ensino fundamental e pré-escolar de todo o Brasil.

O governo federal tem se empenhado para garantir regularidade dos repasses financeiros e também maior transparência na prestação de contas dos recursos aplicados.

Desde 1998, os recursos são transferidos sem necessidade de celebração de convênios. A criação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE passou a ser condição para o recebimento das verbas federais destinadas ao programa da merenda.

O PNAE apresenta ampla cobertura nacional e altos índices de regularidade de atendimento em termos de dias letivos de oferta. Além dos recursos financeiros e dos gêneros alimentícios postos à disposição das escolas pelos governos, as associações de pais e mestres e a comunidade próxima participam diretamente, contribuindo com gêneros alimentícios.

A relevância do Programa é comprovada pelas entrevistas, sob diversos aspectos:

- a questão nutricional e a aceitação pelas crianças:

- ✓ *A merenda escolar é importante para as crianças, ainda mais que tem acompanhamento de nutricionista em seu preparo e é diversificada (Pr2).*
- ✓ *Funciona muito bem. O apoio de nutricionista faz as crianças valorizarem (Pr3).*

- a autonomia municipal para administrar o programa:

- ✓ *O município é que tem condições de administrar a merenda. Nas escolas estaduais, de modo geral, há desperdício (Pr1).*

- ✓ *Agora está municipalizada. Isso exige alto investimento próprio do município, pois os repasses do Estado demoram muito. A qualidade da alimentação das crianças, embora onerosa para o município, deverá continuar até que haja esse interesse "generalizado" (Fu2).*
- ✓ *Importante a autonomia do município para planejar a merenda. Inclusive há maior possibilidade de estimular a economia local (Ve2).*

- a parceria Estado-Município:

- ✓ *A parceria município-estado faz com que as despesas não fiquem só com o município. Está muito bom e o cardápio é variado e diversificado (Pr4).*

- a relação com a aprendizagem:

- ✓ *A merenda está implantada. Tem relação direta com a aprendizagem, por isso é importante garantir a merenda, a suplementação alimentar (Ve4).*

Este é um Programa capaz de mobilizar o principal segmento da escola: os alunos. Daí porque ele é tão importante para o projeto pedagógico e exige cuidado especial da gestão escolar, com controle social. O projeto pedagógico deve considerar todas as possibilidades de aprendizagens que tenham relação com o fato da merenda na escola. A gestão e o controle social têm na merenda os elementos de descentralização e democratização capazes de criar na escola o clima de solidariedade, de participação e de responsabilização capazes de articular pedagogicamente a comunidade escolar.

● Censo Escolar

Realizado anualmente em regime de colaboração da União com Estados e Municípios, o Censo Escolar consiste no levantamento de dados e informações estatísticas sobre a educação básica, em seus diferentes níveis e modalidades de educação e ensino, abrangendo as redes públicas e privadas, incluindo escolas mantidas por entidades filantrópicas e comunitárias.

Para esse levantamento é utilizado questionário padronizado elaborado pelo INEP, obrigatoriamente respondido pelos diretores dos estabelecimentos de ensino, conforme decreto nº 73.177/73.



O Censo atualiza a cada ano o Cadastro Nacional de Escolas e as informações sobre matrícula, sexo, idade, movimentação e rendimento dos alunos; turnos, turmas, séries e períodos; condições físicas dos prédios e equipamentos escolares; pessoal técnico-administrativo e pessoal docente, por nível de atuação e grau de formação.

A importância do Censo Escolar para as políticas de descentralização é fundamental. Os dados coletados são a base para a determinação dos coeficientes utilizados na distribuição dos recursos do FUNDEF e para a implementação de programas de apoio ao ensino fundamental público, como Dinheiro na Escola, Livro Didático e Merenda Escolar. O INEP realiza também, anualmente, outros Censos tão significativos quanto o Censo Escolar: Censo do Ensino Superior, Censo sobre Financiamento da Educação, Censo do Professor, Censo Complementar da Educação Especial, Censo Escolar Indígena, Censo da Educação Profissional, Censo da Educação Infantil.

Esses dados revelados em forma de Estatísticas Educacionais permitem dimensionar a amplitude educacional do país em um conjunto numérico de fundamental valor pedagógico, administrativo e científico.

O Censo da Educação Infantil, de interesse direto dos municípios, tem por objetivo ampliar a abrangência das informações recolhidas pelo Censo Escolar. Os dados coletados pelo Censo Escolar não refletem a realidade do atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos, no país, pois referem-se à Educação Básica Escolar, e é realizado junto à rede formal de ensino, não abrangendo creches e pré-escolas mantidas por igrejas, associações e ONGs, responsáveis por significativa parcela da educação infantil.

Além das informações coletadas pelo Censo Escolar, o Censo da Educação Infantil acrescenta dados novos como material didático utilizado, existência de mobiliário e espaços adequados às crianças (brinquedoteca, sala de música, horta, viveiro, etc.). A partir desse levantamento específico, todas as instituições que oferecem educação infantil, ao responderem o questionário, passaram a integrar o cadastro de estabelecimentos do Censo Escolar.

As manifestações dos entrevistados a respeito do Censo revelam a compreensão da importância do mesmo para o Município e para a escola

- como diagnóstico na relação escola-sistema e em relação à avaliação do aproveitamento:



- ✓ *O Censo preenche dados sobre a escola e acompanha a situação da escola no conjunto do sistema (Pr6).*
 - ✓ *Permite que a escola utilize os dados para análise da sua situação, por exemplo, os índices de aprovação. Com isso, pode verificar falhas e discuti-las com os professores (Pr7).*
 - ✓ *É importante para o controle das matrículas e acompanhamento da situação da escola no contexto geral (Ve4).*
- como fator de organização das informações:
- ✓ *É necessário. É uma forma de organização das informações (Pr4).*
 - ✓ *Como tudo que permite a organização das informações estatísticas é muito bom, pois contribui para a melhoria do processo pedagógico (Ve2).*
- como estímulo à melhoria das condições do município na obtenção dos recursos destinados à educação:
- ✓ *O censo estimula o município a trabalhar mais pelo atendimento escolar para melhorar sua condição nos índices de partilha (Ve1).*
- na avaliação do próprio Censo quanto à expressão da realidade escolar, conforme as possibilidades previstas na LDB:
- ✓ *O censo tem os quadros muito bem elaborados. Uma questão não está ainda bem equacionada: a contagem dos alunos por modalidade de organização da escola. O Censo exige que se inclua o aluno ciclado como seriado, o que é inverdade (Fu2).*

Para que o Censo Escolar e o Censo da Educação Infantil, bem como os demais, contribuam para políticas descentralizadoras, a participação responsável da sociedade faz-se necessária sob forma de controle social, garantindo a veracidade das informações e seu uso estatístico, no estabelecimento dessas políticas.

● **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF**

Pela importância do FUNDEF para o financiamento do ensino fundamental e pela repercussão desse Fundo nos municípios, cabe aqui um detalhamento do FUNDEF quanto a suas características, objetivos e acompanhamento.



Quatro dias após a promulgação da LDB, foi aprovada a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Para complementar informações sobre o FUNDEF ver Anexo nº 3.

O art. 212 da Constituição Federal estabelece “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendendo a proveniente das transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Dos recursos vinculados pelo artigo 212, a Emenda Constitucional nº 14 subvinculou 60% dos 25% (isto é, 15% da receita resultante de impostos) ao ensino fundamental. Esta *primeira subvinculação* é anterior ao FUNDEF e inclui também os impostos próprios (no Município: o IPTU, o ISS e o IBTI).

O FUNDEF é a *segunda subvinculação*, constituído por recursos provenientes de alguns impostos, dos quais é separada a parcela de 15%, sendo do Estado: FPE, ICMS, IPI-Exp; do Município: FPM, cota do ICMS, cota do IPI-Exp. Os chamados impostos próprios dos Municípios não entram no fundo.

O FUNDEF tem como *objetivos*: garantir a universalização do ensino fundamental, e garantir a remuneração condigna do magistério.

Este segundo objetivo constitui a *terceira subvinculação* do FUNDEF: pagamento de professores para o que devem ser destinados 60% dos recursos desse Fundo.

Dentre as *características* do FUNDEF destaco algumas, com base em Martins (2001, p. 251):

- Âmbito de cada Estado – O fundo não é estadual. É de *âmbito estadual*. Não é gerido pelo governo do Estado ou por qualquer estrutura administrativa. Trata-se de um fundo multigovernamental, que pertence simultaneamente a cada Município e ao Estado.
- Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – A Lei do FUNDEF tem vários mecanismos para garantir a transparência. Um deles, como vimos, é a existência de uma conta específica; outro é a constituição dos conselhos no âmbito da União, dos Estados, DF e Municípios.

Os conselhos devem acompanhar e exercer o *controle social* sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo.

O Conselho, no âmbito municipal, é constituído por, no mínimo, quatro membros, representando:

- a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- os pais de alunos;
- os servidores de escolas públicas do ensino fundamental.

Onde houver Conselho Municipal de Educação será incluído um representante deste órgão no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

- **Valor Mínimo Anual** – O estabelecimento de um valor mínimo anual por aluno representa o núcleo da proposta do FUNDEF. Por meio dele promove-se equidade e dá-se o primeiro passo, ainda insuficiente mas muito importante, para se atingir o desejado custo-aluno-qualidade.

Convém destacar que o valor mínimo anual, fixado nacionalmente, não se confunde com o custo-aluno-qualidade. O primeiro está ancorado na disponibilidade de recursos e o segundo relaciona-se ao custo dos insumos educacionais para atender determinado padrão de qualidade. Este ainda não teve uma definição de valor.

A partir da LDB o foco da política educacional orienta-se para a escola e, dentro dela, para o aluno. Dessa forma, o valor mínimo anual por aluno não deve constituir apenas uma referência, ou base de cálculo para que a esfera responsável pela rede receba recursos. Deve constituir unidade de gasto mínimo por aluno em cada escola. Este é o objetivo do FUNDEF: a equidade (Martins, 2001, p. 251).

O FUNDEF, de modo geral, leva à descentralização de tarefas e à desconcentração de recursos, com controle do MEC, sobre os Estados e Municípios.

No Brasil, tínhamos diferença significativa de gasto público por aluno entre as redes, no mesmo Estado e em Estados diferentes, devido à diversidade da capacidade de arrecadação dos Estados e Municípios e destes entre si, o que feria o princípio constitucional da igualdade.

Diante dessas discrepâncias, comuns em todo território nacional, é que se forjou o FUNDEF, tendo na perspectiva um critério redistributivo que desse conta dessas distorções, promovendo, portanto, a equidade no ensino fundamental.

A base era simples: o dinheiro deve estar onde estão os alunos. Quem mantém rede recebe recursos e quem abre mais vagas recebe mais. Dessa forma, “o FUNDEF correspondeu a uma mini-reforma tributária, com um critério educacional” (Negri, apud Martins, 2001, p. 250).

Como se manifestou um dos entrevistados:

- ✓ *É ação redistributiva. Em Ijuí é positivo porque o Município tem retorno de verbas, recebe. Aos municípios que não recebem é complicado (Fu2).*

Além do aspecto financeiro da redistribuição, há também o aspecto da transparência da gestão: a idéia de fundos, ao estabelecer critérios objetivos, rompe com o clientelismo e suas práticas, como propugnava Anísio Teixeira.

Quanto à abrangência do FUNDEF, assim se manifestaram dois entrevistados:

- ✓ *É muito bom! Pena que não atende a Educação Infantil (Pr2).*
- ✓ *Auxilia muito os professores, pois a Prefeitura não teria os recursos necessários para, inclusive, a formação continuada que realizamos mensalmente (Pr3).*

Segundo o balanço do primeiro ano do FUNDEF, elaborado pelo MEC, cerca de 39,2% dos Municípios teriam contado com um valor aluno/ano abaixo do valor mínimo nacional, sem o FUNDEF. No balanço 1998-2000, esse percentual eleva-se para 43,19%, em 1999. Isso significa que é cada vez maior o número de municípios que dependem desse sistema redistributivo para financiamento do ensino fundamental.

A esse respeito destaca-se a posição de alguns entrevistados:

- ✓ *Este é o programa com maior repercussão direta no Município (Ex3).*
- ✓ *Garante mais recursos para a educação, pois de maneira geral são insuficientes (Ve1).*
- ✓ *Faz com que os municípios “busquem alunos”, embora o critério maior deveria ser o estímulo às crianças para estarem em sala de aula. Além de garantir a remuneração aos professores, também estimula à atualização e qualificação, o que é positivo. Negativo é a confusão de normas entre os Tribunais de Contas. É um erro os tribunais não aceitarem a inclusão dos supervisores e orientadores nos cálculos das contas do FUNDEF (Ve2).*

Quanto à valorização profissional do professor com o FUNDEF, assim se manifestaram alguns entrevistados:

- ✓ *É uma garantia e segurança para o profissional em termos de salário, mesmo que estes não sejam justos (Pr4).*
- ✓ *Investe no professor garantindo o pagamento de seu salário em dia (Pr5).*

É mecanismo valioso de gestão descentralizada.

Essas considerações colocam na agenda educacional brasileira a questão da transformação do FUNDEF em mecanismo permanente de financiamento. E mais: não encerrar em 2006 como previsto – o que seria desastroso para a educação – mas ampliar transformando-se em mecanismo de financiamento de toda educação básica – FUNDEB. Tal proposta já consta do Plano Nacional de Educação (Proposta da Sociedade Brasileira).

● O Plano Nacional de Educação: 2001-2010 e os encaminhamentos no Município

No processo de descentralização da educação brasileira, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 determinaram a aprovação, por lei, de **plano nacional de educação**, para que fosse submetido a um debate técnico-político e de audiência aos segmentos sociais.

Indagados a respeito do PNE 2001-2010, acerca de sua necessidade e viabilidade em todos os municípios brasileiros, em geral, e em Ijuí de modo especial, considerando que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes” (Lei nº 10.172, de 09/01/2001), os entrevistados assim se expressaram sobre o PNE e os decorrentes Planos Municipais de Educação (PME):

- ✓ *Considerando que o PNE estabelece linhas norteadoras para a educação no país, apontando para uma série de necessidades e procedimentos, cabe aos Estados e Municípios desencadear em suas esferas as discussões e, a partir dessas, elaborar o seu Plano de Educação em consonância com o Plano Nacional de Educação, mas que o mesmo priorize as questões locais. Em Ijuí, a SMEd, como órgão do Sistema, está propondo aos demais órgãos e instituições educacionais uma ampla discussão com vista à elaboração do PME (Ex2).*

Sobre os planos de longo prazo destaco a seguinte manifestação:

- ✓ *Planos de longo prazo são importantes no setor público. Na Educação mais ainda, pois estabelecem diretrizes gerais que apontam rumos para o futuro. Com base no Plano Nacional, é importante que Estados e Municípios também tenham seus Planos de Longo Prazo em Educação, evitando o espontaneísmo e vontades particularizadas na implementação de ações administrativo-educacionais. Em Ijuí, o assunto já foi tratado e trabalhado no passado e de certa forma se está implementando ações em coerência ao planejado. Cabe, agora, em função das novas demandas locais, revisar e reprojeter o que se quer para o futuro, à luz dos planos nacional e estadual do que já se percorreu e o que ainda precisa ser feito, tendo em mira cenários que apontam para os próximos dez/quinze anos (Ex3).*

Sobre a questão da inclusão no PNE:

- ✓ *As Diretrizes para Educação Especial estão ótimas no PNE. Contemplam a necessidade da inclusão. Não temos nada sobre educação especial que nos respalde e ela é uma prioridade. A aceitação da inclusão é discutida, o professor se queixa e quer gratificação para trabalhar com educação especial. Há também confusão entre classe especial e crianças com dificuldade de aprendizagem. Esse é o maior problema, além da aceitação dessa realidade. O professor se desvaloriza, pois se acha "incapaz" de ensinar, de educar (Pr1).*

Sobre a mobilização da escola e dos professores em torno do PNE:

- ✓ *A escola está discutindo sua Proposta Político-Pedagógica e nela a questão da avaliação do aluno. Não tem sentido agora a mobilização do Município para o Plano Municipal (Pr3).*
- ✓ *Os professores não estão discutindo Plano Municipal. É preciso organizar esquema de discussão. Não estão se envolvendo porque ainda está meio solto e porque a carga horária em sala de aula é grande, chegando a estressar (Pr4).*
- ✓ *Nós funcionários e nem os professores não nos mobilizamos pelo Plano. Há um entendimento que o município deve aguardar o Estado, esperar o Estado elaborar. Mas não há como fugir. Estamos perdendo tempo, não temos estudos sobre o PNE (Fu2).*
- ✓ *Ijuí ainda não encaminhou. É uma forma de planejar com base nos dados, na estrutura, nos professores. Este 2002 é um ano eleitoral, o que traz problemas para a continuidade das ações. Muda a máquina do Estado e isso transtorna o administrativo (Ve1).*

Sobre os fatores locais limitadores da ação objetiva e da reflexão para elaborar um plano plurianual de educação no Município:

- ✓ *Fatores locais interferem nas prioridades. Não temos metas tão claras em nível municipal. A política é a responsável: começa-se sempre de novo. O clientelismo e o bairrismo movimentam a política partidária e impedem o estabelecimento de metas objetivas. Faz "colagens", mas não articula. Além disso, enquanto não houver possibilidade ou condições do professor falar ao invés de só ouvir, não haverá metas nem compromisso docente com as metas estabelecidas. Até na formação continuada o professor é ouvinte. Ele precisa se apropriar do seu fazer (Fu1).*

- ✓ *Ainda não há mobilização em Ijuí, pois se está esperando o Estado fazer seu plano plurianual. Aqui foi anunciado para que as escolas através dos professores e também dos pais, pensem. O CMEI também está aguardando o Estado e também o Fórum Estadual de Conselhos Municipais de Educação do RS que se reunirá em final de outubro (Cm1).*
- ✓ *Não se discutiu na escola. Nós só nos preocupamos com o trabalho de sala de aula, o trabalho pedagógico, pois nosso tempo é todo para isso. Cabe à Coordenadora e à Associação dos Professores Municipais de Ijuí encabeçar essa discussão. A APMI tem discutido, está faltando os nossos representantes trazer a discussão de forma organizada (Pr2).*

Sobre as estratégias de trabalho e conteúdo do Plano Municipal a ser elaborado:

- ✓ *Não estou preocupado com o que está escrito no PNE. Temos que ler o Plano a partir da nossa realidade. Não podemos esquecer da legislação maior (Constituição Federal e LDB) mas temos que fazer o nosso Plano. Não temos que esperar o Estado. Temos que pensar “nós, aqui”. Nós vamos exigir do Estado as condições para viabilizar nosso plano com “assessoria técnica e financeira da União” e temos que cobrar. Mas que projeto temos e vamos apresentar? O Plano Nacional são diretrizes e linhas gerais. Os municípios têm que repensar sua realidade para fazer a leitura do Plano e a forma de viabilizar. É sua responsabilidade e do Estado. Para tratar sob a ótica do município, tem que discutir cada meta e pensar os recursos necessários para cada meta. Tem que pensar o todo da educação e não apenas cada nível, mas a rede e as possibilidades locais de parceria, por exemplo, a Universidade. Criar equipes multidisciplinares, estágios, trabalhos integrados (Cm2).*
- ✓ *O PNE é uma antiga reivindicação da sociedade e dos profissionais da educação. Teve um tímido começo no Governo Itamar Franco e ficou parado até 2000. Os interesses da elite brasileira provocaram a reação da sociedade organizada para a educação. Assim, tivemos dois projetos para o Plano, o do governo e o da sociedade. O Plano estadual e o dos municípios darão a possibilidade dos educadores e a sociedade pensarem a educação para os próximos anos, com base no PNE, exigindo as mudanças no aporte dos recursos. Em Ijuí, o CMEI e a SMed estão pensando como mobilizar a sociedade para pensar a educação no município (Cm3).*

Percebe-se entre os entrevistados a crença na importância da elaboração local de um Plano Plurianual na área da educação. Apesar da consciência clara da necessidade de mobilização, esta ainda não aconteceu. O imobilismo tende a desaparecer com a decisão do poder público municipal de estabelecer um prazo para que as articulações sejam desencadeadas. Isto já aconteceu e é agosto de 2003.

Os limites para elaboração do plano estão indicados nas falas dos entrevistados (o clientelismo, o bairrismo, o descompromisso...) e deverão ser neutralizados pela mobilização coletiva e pela determinação clara e conseqüente da equipe coordenadora do processo, em nome do que se pretende e se quer, para a educação em Ijuí, sem amarras e impedimentos. O conteúdo do Plano e as estratégias do trabalho também estão indicadas nas falas dos

entrevistados (Cm2 e Cm3) e deverão ser revistos, ampliados, assumidos no processo, até que o mesmo se concretize em Lei Municipal.

O Plano Municipal de Educação ensejará a avaliação de cada Programa federal desenvolvido no Município nos últimos anos, a título de diagnóstico, bem como a avaliação da situação da rede de escolas sob os aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros. Esta radiografia é necessária e para tal, a coordenação desse processo deverá criar os espaços e as estratégias de participação para que as comunidades escolares tenham vez e voz. Isso significa a descentralização como forma de gestão e é exercício democrático de poder e de cidadania.

3.2.1 A Organização e o Funcionamento do Sistema Municipal de Ensino de Ijuí

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 211, e a LDB de 1996, em seu art. 8º, como norma geral, determinam à União, aos Estados e aos Municípios, a organização dos seus respectivos sistemas de ensino, em regime de colaboração. A LDB, no Parágrafo Único de seu art. 11, abre a possibilidade de outras duas opções aos municípios: sua integração ao sistema estadual de ensino ou a composição, com o Estado, de Sistema Único de Educação Básica.

Esta é uma grande inovação da Lei: cada município tem o direito de se constituir em sistema de ensino. Isso significa, no mínimo, três possibilidades: - uma *rede de escolas* mantidas e administradas pelo Poder Municipal; - um *órgão gestor*, como a maioria dos municípios já dispõe, sob a forma de uma Secretaria Municipal de Educação; - um *órgão normativo*, o Conselho Municipal de Educação, representativo da sociedade e dos educadores e com um corpo de normas próprias do seu sistema.

É a consagração da estrutura básica necessária para a autonomia municipal na área da educação.

Em 1989, na elaboração da Lei Orgânica Municipal, o Conselho Municipal de Educação de Ijuí teve atuação destacada especialmente na elaboração do capítulo da educação. Na ocasião o CMEI já tinha obtido a então chamada *delegação de competência* do Conselho Estadual de Educação que lhe garantia algumas prerrogativas e lhe conferia autonomia decisória sobre determinadas questões então especificadas pelo CEED/RS.

Baseado na Constituição Federal, o CMEI se antecipou à LDB propondo a introdução, na Lei Orgânica Municipal, da constituição do Sistema Municipal de Ensino. Além disso, mobilizou a sociedade organizada pela aprovação do percentual mínimo de 35% da receita de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, para a manutenção e desenvolvimento do ensino público municipal.

Com a promulgação da LDB (Lei Federal nº 9.394), em dezembro de 1996, Ijuí optou por disciplinar a organização do Sistema Municipal de Ensino através de Lei encaminhando seu Anteprojeto ao Poder Legislativo, em abril de 1999. Em 2 de junho de 1999 foi sancionada e promulgada pelo Prefeito Municipal a Lei nº 3.540, que “disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Ijuí, e dá outras providências”.

Com base nessa Lei, o Sistema Municipal de Ensino é integrado: - pelas instituições de Ensino Fundamental, Médio e da Educação Infantil, mantidas pelo Poder Público municipal; - pelas instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada, situadas no Município; - pela Secretaria Municipal de Educação (SMEd); - pelo Conselho Municipal de Educação de Ijuí (CMEI).

Convém destacar o cuidado tido pelos proponentes do Anteprojeto de Lei e pelo Poder Legislativo, que o acolheu, para a proposta de incluir como integrante do Sistema Municipal, o *Fórum Municipal de Educação*, em funcionamento há vários anos no Município. O Fórum passa a integrar o sistema como espaço democrático de participação da sociedade:

Para viabilizar a participação da sociedade organizada em decisões gerais sobre a educação no município será estimulado e articulado pelos órgãos previstos nos incisos III e IV do *caput* deste artigo, o funcionamento do Fórum Municipal de Educação, de livre organização e aberto à participação de órgãos, entidades e associações em funcionamento regular no município e de munícipes interessados (§ Único do art. 2º da Lei 3.540/99).

Os órgãos previstos nos incisos III e IV são a SMEd e o CMEI. Esse parágrafo garante o espaço legal necessário para a participação coletiva nos assuntos de educação no Município. É um desafio que se apresenta e precisa ser assumido e implementado, especialmente neste momento de construção do Plano Municipal de Educação.

Sobre o Sistema Municipal de Ensino, na fala dos entrevistados, destaca-se:

- as vantagens da existência do Sistema Municipal de Ensino de Ijuí:

- ✓ *A implantação da Lei do Sistema legitimou a autonomia do município em legislar, normatizar a partir de suas necessidades. O fato de os órgãos integrantes do Sistema estarem mais próximos do órgão normatizador possibilita ao Sistema ampliar a oferta da educação, adequando-a à realidade local (Ex2).*
- ✓ *Vejo de forma positiva, pois não depende de outras instâncias e trabalha com a realidade local do município (Pr1).*
- ✓ *Para o município o sistema é vantagem: agiliza decisões da competência do sistema, em menor tempo e o trabalho mais próximo entre o Conselho Municipal e as escolas evita burocracia. Facilitou para as escolas terem os órgãos do sistema mais próximos, especialmente na elaboração e discussão dos regimentos. A abertura de turmas e a fiscalização do CMEI fica mais ágil (Pr5).*
- ✓ *Para Ijuí melhorou bastante. Até engrenar bem, demora. O fato de ser sistema dá mais perspectiva até para carrear recursos (Ve1).*

- a possibilidade de participação da comunidade e das escolas nas decisões:

- ✓ *Foram dois momentos no CMEI até a Lei do Sistema: a delegação de competências do CEEe e a autonomia advinda com a Lei (Cm1).*
- ✓ *É uma grande coisa para a educação municipal: pela autonomia de organizar a rede de escolas conforme a realidade; pela possibilidade das políticas públicas, enquanto espaço de construção dos sujeitos, se adequarem à realidade; pela autonomia de tomar decisões com base na realidade, sem depender de Brasília ou Porto Alegre, mas a realidade, a situação e o momento definem as decisões; a possibilidade de traçar diretrizes mais flexíveis, etc. Aqui em Ijuí temos coisas interessantes e é preciso discutir as questões fundamentais. O Conselho Municipal de Educação, a SMEd e outros órgãos podem propor políticas públicas e convocar cidadãos para discutir, pensar o próprio Plano Municipal de Educação até o encaminhamento à Câmara de Vereadores. Para o próprio orçamento há que chamar os professores também. Já se tentou isso: chamou-se os professores e pais para estabelecimento de prioridades para a escola e SMEd, foi feita a discussão nas escolas com acompanhamento da própria SMEd e do CMEI. Se não tivesse sistema seria mais difícil. O sistema legitima essas ações de convocação da SMEd. Tudo está mais próximo das decisões agora, e já temos resultados: as próprias escolas estão se dando conta do sistema concretamente, sentiram o apoio e a orientação do CMEI e da SMEd já nas discussões sobre regimentos (Cm2).*
- ✓ *A Lei do Sistema Municipal de Ensino de Ijuí foi muito importante porque independizou a SMEd do Sistema Estadual de Ensino. Tendo presente a implantação da LDB, especialmente no que se refere à aprovação dos Regimentos Escolares, a Lei do Sistema permitiu mais autonomia, menos tempo de exame e mais adequação às peculiaridades locais para a SMEd proceder as principais mudanças. A existência de um Sistema Municipal de Ensino sem normatizações detalhadas facilitou a aprovação da Lei juntamente com o fato da existência há mais tempo do Conselho Municipal de Educação integrado com a SMEd e a comunidade. Como toda legislação a ser implantada, a Lei do Sistema Municipal exigiu estudo dos envolvidos: escolas, SMEd, CMEI, sindicatos de professores, legislativo, executivo, etc. Nesse sentido, os dois últimos anos foram ricos para o coletivo educacional no sentido de construir formas de organizar o ensino em Ijuí (Cm3).*

- as possibilidades com a implantação do Sistema:

- ✓ *Acredito no Sistema Municipal de Ensino para construção de uma proposta de educação (Fu1).*
- ✓ *As escolas não sabiam bem o que era o sistema municipal. O município que consegue ter sistema e tendo um Conselho Municipal de Educação com capacidade, representa qualificação para o ensino. Por estar perto da escola, o sistema deixa a formalidade e consegue dar trato mais humano à educação. O que mudou: a tendência das escolas é se manter organizada, errar menos pois busca informações no Conselho Municipal e na SMEd quanto a documentos, etc. e consegue ousar mais em termos de projetos. A aproximação Escola-Sistema qualificou o trabalho das escolas (Fu2).*
- ✓ *Reorganiza os recursos municipais de 35% para a educação que passou agora a 31,65%. Possibilita maior participação da população, professores principalmente (Ve3).*

As falas dos entrevistados ao abordar o Sistema Municipal de Ensino revelam maior envolvimento com a realidade municipal da educação, apesar do pouco tempo da implantação do Sistema. Trata-se de uma realidade construída e vivenciada, de longa data, com SMEd e CMEI.

Destaco sobre as vantagens da existência do Sistema Municipal de Ensino a fala Pr5. Sobre a possibilidade de participação nas decisões são significativas as falas Cm2 e Cm3 que revelam as formas já experienciadas de participação em torno de prioridades e sobre a autonomia. Sobre as possibilidades advindas com a implantação do Sistema, considerando a ainda recente experiência, a fala Fu2 revela o otimismo pela organização da escola e a ousadia pelos projetos como resultado da proximidade dos órgãos do Sistema Municipal.

A estrutura básica necessária para a autonomia municipal na área da educação, considerando os atuais dimensionamentos legais do país e as expectativas de uma escola democrática, Ijuí tem há quatro anos, com a Lei Municipal que “disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Ijuí e dá outras providências” (Lei Municipal nº 3.540/99).

Sobre a Lei, em si, até por ter participado diretamente de sua elaboração, nada tenho a acrescentar, no momento. Algumas considerações, no entanto, se fazem necessárias.

Todas as expectativas que se poderia ter com a Lei do Sistema Municipal de Ensino, após os estudos e discussões da LDB (Lei Federal 9.394/96), estão contempladas naquela Lei. Trata-se de uma lei “enxuta”, “aberta”, que estabelece a estrutura, a organização e o funcionamento do Sistema Municipal sem cercear qualquer possibilidade das escolas

construírem sua autonomia pedagógica e administrativa. Ao contrário, estimula as escolas, os profissionais da educação, os pais e os servidores em exercício na unidade escolar, a construírem uma gestão democrática.

Essa lei cumpre seu papel disciplinador da educação no Município de Ijuí, prevendo e atribuindo as competências específicas de normatização, de regulamentação, de planejamento, de execução e de controle aos regimentos escolares, aos planos de carreira, aos profissionais, ao Fórum Municipal de Educação, à SMEd e ao CMEI, a partir das competências gerais do Município em matéria de educação, sem detalhar a operacionalização dessas competências, o que a torna uma Lei que define a estrutura geral, que é disciplinadora e flexível.

No exercício de suas funções, dadas as condições institucionais básicas, cabe aos agentes de educação, de forma articulada e coletiva, construir na escola, com a comunidade escolar e para ela própria, sua proposta pedagógica considerando a realidade e ampliando sua perspectiva de futuro e lutando por ela.

3.2.2 A Existência e o Funcionamento de Conselhos Municipais: a participação e o controle social

Ijuí, conforme sua Lei Orgânica Municipal, possui, hoje, em funcionamento, 21 Conselhos Municipais.

Sabe-se que a constituição de Conselhos Municipais é uma das formas mais adequadas de participação social organizada nos vários setores da sociedade, numa democracia representativa. Da mesma maneira é uma forma da sociedade organizada realizar o controle social tanto do Poder Público, como dos seus órgãos e entidades sociais.

Optei, neste estudo, por analisar os quatro Conselhos que têm relação mais direta com a Escola, que são: o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal de Educação de Ijuí.

O *Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF*, é um dos colegiados em funcionamento no Município, desde a vigência da Lei Federal nº 9.424 (24 de dezembro de 1996), que regulamentou o FUNDEF. Essa Lei determinou que fossem

constituídos esses conselhos, sendo um federal, outros nos Estados, no Distrito Federal e em cada Município brasileiro.

Cada governo deve possuir seu Conselho do FUNDEF constituído adequadamente, conforme explicitiei anteriormente. Embora exista o número mínimo de quatro membros para a composição do Conselho Municipal do FUNDEF, não existe, na legislação, limite máximo.

A instituição do Conselho do FUNDEF soma-se aos instrumentos tradicionais de fiscalização da gestão pública no Município. Não se confunde com o controle interno, executado pela própria Prefeitura, nem com o controle externo executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar da Câmara de Vereadores, a quem compete a apreciação das contas do Prefeito Municipal. O controle exercido pelo Conselho do FUNDEF é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para as necessárias providências.

O Conselho Municipal tem por missão principal representar a comunidade na fiscalização do uso dos recursos repassados ao Município e dar parecer. Também é atribuição do Conselho supervisionar o Censo Escolar, pois este, realizado anualmente, fornece entre outros resultados, o número de alunos da rede municipal que servirá de base para o cálculo dos repasses do ano seguinte.

Os entrevistados, sobre a importância e o funcionamento do Conselho do FUNDEF afirmaram:

- ✓ *O Conselho do FUNDEF está muito bom, consegue estar atualizado e acompanhando a utilização dos recursos (Pr4).*
- ✓ *O Conselho do FUNDEF sofreu inicialmente alguns constrangimentos, por exemplo, os conselheiros, funcionários municipais, terem que dar explicações do porquê saber dos extratos bancários, das notas, das listas de professores, informações necessárias para exercerem sua função. Não há cultura de participação e controle, ainda, na sociedade (Cm2).*

É importante ressaltar que os Conselheiros necessitam ter alguns entendimentos de orçamento e finanças para exercerem suas atividades junto ao Conselho, mas não se trata de domínio de conhecimento específico. O exercício das funções de acompanhamento e o diálogo no próprio Conselho instrumentaliza seus integrantes.

Em Ijuí, o Conselho dialoga com os Secretários da Fazenda e da Educação e não há problemas de funcionamento.

O *Conselho de Alimentação Escolar – CAE*, cuja existência passou a ser condição para o recebimento das verbas federais destinadas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, realiza sua função de controle social por meio do acompanhamento das ações nas escolas. O Conselho observa *in loco*, discute cardápio com a comunidade escolar e troca idéias nas visitas que realiza nas escolas. Tendo em vista o acompanhamento da execução do Programa, o compromisso do Conselho ao fazer o acompanhamento vai desde a elaboração do cardápio, à aquisição e distribuição de gêneros alimentícios às escolas, até a preparação das refeições dos alunos. A transparência na prestação de contas da aplicação dos recursos destinados à Merenda Escolar também está entre as atribuições do CAE.

O CAE, em Ijuí, dialoga muito com a SMEd, troca idéias, encaminha sugestões.

A respeito desses dois Conselhos – o do FUNDEF e o da Merenda, um dos entrevistados assim se expressou:

- ✓ *Conselho do FUNDEF e o da Merenda: acompanham e fiscalizam a aplicação dos recursos públicos específicos, garantindo, assim, a participação da comunidade, auxiliando a administração na transparência da aplicação dos mesmos. Como são representativos da comunidade, ganham respeito e valorização (Ex2).*

Especificamente sobre o Conselho de Alimentação Escolar destaco as seguintes observações:

- ✓ *O Conselho ajuda controlar desde a higiene e limpeza dos profissionais e dos produtos até a alimentação (Pr5).*
- ✓ *Verba do FNDE para a municipalização é importante e está garantindo a participação da comunidade e do poder legislativo no Conselho. Está de boa qualidade a merenda para as crianças (Pr7).*
- ✓ *O Conselho da Merenda é necessário e cumpre papel importante na municipalização da merenda no município (Cm3).*

Uma colaboração indispensável e que também deve ser considerada de controle social é a vigilância que exercem os próprios pais dos alunos sobre a regularidade da merenda, o sabor dos alimentos, etc., fazendo chegar à escola toda informação que seus filhos manifestam sobre a merenda.

O *Conselho Tutelar* é órgão criado de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal 8.069/1990). “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (Art. 131).

Segundo a mesma Lei (com nova redação, conforme Lei Federal 8.242/1991), em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar, constituído de cinco membros escolhidos pela comunidade, para mandato de três anos, com possibilidade de uma recondução.

O processo de escolha é estabelecido em Lei Municipal.

Em Ijuí, o Conselho Tutelar apresenta características institucionais e de poder diferenciadas dos demais Conselhos Municipais, o que condiciona sua prática que se orienta por uma linha de trabalho com as crianças e adolescentes diversa da comumente assumida nas escolas, de modo geral.

Os conselheiros tutelares são eleitos pela população e são remunerados pelo Município. Para se candidatarem ao cargo os interessados devem comprovar a conclusão, no mínimo, do ensino médio, sua reconhecida idoneidade moral, residirem no Município e serem maiores de vinte e um anos.

Em razão de haver salário mensal, o cargo é muito disputado.

Alguns entrevistados se posicionaram sobre o trabalho do Conselho Tutelar, reforçando sua ação repressora:

- ✓ *A sua atuação precisa ser revista, redimensionada pelas instituições que o compõem, possibilitando ações mais efetivas e conjuntas (Ex2).*
- ✓ *O Conselho Tutelar ajuda à medida que você pressiona e cobra, caso contrário não se percebe sua atuação (Pr4).*
- ✓ *Apoio à escola em certas circunstâncias. Muitas vezes se omite e joga questões para a escola. Não se integra. Reforça mais a fiscalização (Pr5).*
- ✓ *O Conselho Tutelar atua muito na repressão. Carece de maior qualificação para se adequar ao papel importante (Ve2).*

Outros destacam atitudes de omissão ou de passar adiante a responsabilidade:

- ✓ *O Conselho Tutelar mudou muito. Já fiz contato com vários conselheiros e percebo que antes davam mais assistência e agora jogam a bola para outros profissionais, como assistente social, psicólogo. Dizem que não é para dar esmola, mas chamar o Conselho Tutelar. Mas as crianças têm medo. É uma ação mais policial (Pr2).*

- ✓ *Tem a finalidade de auxiliar e encaminhar crianças e adolescentes, mas há, no momento, distorção de tarefas e empurram compromissos para outros órgãos e escolas (Pr7).*

Outros apontam algumas possibilidades indicando a necessidade de maior discussão e envolvimento da sociedade:

- ✓ *É de se destacar que o Conselho Tutelar contribuiu muito para diminuir, nos últimos dois anos, o número de crianças na rua, pedindo esmolas, fora da escola. Isso é bom. Embora a atitude do Conselho Tutelar precisa ser revista para pensar pedagogicamente certos comportamentos e não de forma policalesca, envolvendo inadequadamente família e escola (Cm2).*
- ✓ *Sua atuação depende muito da consciência, do conhecimento, do envolvimento de cada conselheiro, além também da infraestrutura do Conselho para atender as demandas. Falta integração entre a escola e o Conselho Tutelar para que ele possa ajudar de fato o processo educacional. Por outro lado, a sociedade e até a própria escola, muitas vezes, quer que o Conselho exerça papel de polícia, de juiz, etc. É preciso discutir muito e criar uma cultura de responsabilidades dos pais, da escola, da sociedade sobre/para nossas crianças (Cm3).*

As atribuições do Conselho Tutelar são da mais alta importância para a defesa das crianças e dos adolescentes, implicando, essas atribuições, na relação direta do Conselho com a autoridade judiciária, o Ministério Público e o Poder Executivo Municipal.

“As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse” (Art. 137 do ECA).

Essa determinação aponta o poder atribuído ao Conselho Tutelar para o exercício adequado de suas funções.

Diante da questão social que se enfrenta hoje, no país, quanto à criança e ao adolescente, nenhum Conselho Tutelar pode estar despreparado para atuar. E atuar com isenção, com base na Lei e em princípios de humanidade, de respeito e de ética, visando o interesse exclusivo da criança e do adolescente, especialmente das que se encontram em situação de risco. Isso exige diálogo com todos os órgãos que trabalham pelas crianças e adolescentes, pois esses órgãos também têm normas a cumprir e têm algo a dizer sobre o atendimento e o cuidado. Assim, escolas, SMEd, outros Conselhos Municipais, associações de bairros, professores, o próprio Conselho Tutelar, etc. devem ser parceiros nessa ação que precisa ser solidária.

O *Conselho Municipal de Educação de Ijuí* foi criado e instalado em 1969, como um dos primeiros do Estado e do Município. Iniciou suas atividades no Município de maneira formal, burocrática, voltado apenas à regularização das escolas municipais de acordo com normas emanadas do Conselho Estadual de Educação. Essa regularização de escolas, a partir de 1977, pela necessidade de sua rede, teve o apoio da comunidade local. Em seguida, o CMEI direcionou suas ações para outra necessidade imediata da rede municipal, que era a ampliação das séries nas escolas. Essa necessidade de ampliar as séries foi estimulada pela Lei Federal 5.692/71 que aumentara para oito anos a obrigatoriedade do ensino fundamental no país.

Com a ampliação das séries, somou-se a necessidade da legalização das escolas e a modificação da escrituração escolar, exigências que absorveram as atividades do CMEI, por grande tempo e com algumas interrupções.

No ano de 1987, o CMEI obteve delegação de competências do CEED/RS, ampliando, assim, suas possibilidades de atuação na rede municipal. Tal delegação previu as competências de: - manifestação prévia à autorização para funcionamento de escolas de 1º grau e pré-escolar; - autorização para funcionamento de novas séries em escolas autorizadas; - exame de regimentos escolares; - instalação de 5^{as} e 6^{as} séries na rede; - cessação de atividades de escolas; - regularização da situação de escolas; - dar parecer sobre os planos de aplicação de recursos municipais, manifestando-se sobre o mérito dos projetos; - participar das atividades de autorização de escolas estaduais no Município, integrando, com a Delegacia de Educação a equipe de avaliação dos projetos.

Tais atribuições foram delegadas por um ano, em 1987, e renovadas por dois anos em 1988 – 1990 – 1992 – 1994 e 1996. Foi dispensada essa renovação pela constituição do Sistema Municipal de Ensino, em 1999.

Na década de 1980 o CMEI teve atuação destacada, para além das competências delegadas, assumindo junto com a SMEd o processo de gestão da educação no Município.

Com a promulgação da Lei 9.394/96 – a LDB – o CMEI ativou o Fórum Regional de Educação, reunindo Secretarias Municipais de Educação da Região Noroeste do RS para discussões e posicionamentos relativos à implantação da Lei. Comprometeu-se também o Conselho Municipal na elaboração da Lei Orgânica Municipal em 1989 e, depois, com a Lei do Sistema Municipal de Ensino em 1999. O Fórum, constituído regionalmente, passou

formalmente a ser municipal pela Lei do Sistema. SMEds da região, quando o Fórum reúne para tratar de assuntos amplos (estudos, informações gerais, etc.) podem participar e são convidados.

Hoje, o CMEI, com atribuições bem definidas pela Lei do Sistema Municipal de Ensino e pelo próprio regimento, e fundamentado numa história construída no fazer coletivo tem o respaldo do sistema e da comunidade escolar para normatizar e tomar decisões.

Sobre suas funções e representatividade disseram os entrevistados:

- ✓ *Vem cumprindo sua função, normatizando a educação para o sistema. Tem-se mostrado parceiro na construção de políticas públicas na área educacional, juntamente com a SMEd, no Sistema Municipal (Ex2).*
- ✓ *São 12 membros representativos da comunidade. O poder de normatizar e fiscalizar é importante para as escolas. O fato de estar próximo garante maior autonomia da escola, que é o mais importante (Pr7).*
- ✓ *[...] A própria forma de constituir o Conselho Municipal de Educação mereceu atenção. Atualmente acrescentou-se representantes da Educação Profissional. Algumas dificuldades na implantação do Sistema houveram. Às vezes porque os poderes constituídos no município não conseguiram entender as mudanças, no sentido de que o município pode gerir o próprio ensino com a constituição do Sistema, outras vezes pela falta de fundamentação teórica (Cm3).*

Sobre a sua participação na comunidade:

- ✓ *O Conselho Municipal de Educação e o da Saúde são os que têm apresentado maiores participações. Penso que o de Educação precisa ser avaliado com as escolas. O que a escola necessita do CMEI? A SMEd e o CMEI devem chamar para uma discussão (Fu2).*

Sobre sua competência e autonomia:

- ✓ *O Conselho Municipal de Educação é diferente dos demais. Sua ação relacionada à autonomia está prevista na Constituição e na LDB. O Conselho não age contra a lei. Assessores jurídicos e legislativos do município têm dificuldades de entender a estrutura e normas do ensino. O fato de ser sistema e ter Lei do Sistema possibilita que proponha diretrizes e normas no âmbito legal pertinente. Baixar norma é a forma de implementar política de educação, considerando o melhor caminho no momento. Depois, conforme a realidade, revisa, muda. Existe essa possibilidade legal, concreta do Conselho reunir atribuições consultivas, deliberativas, normativas e fiscalizadoras. Esta tem o sentido pedagógico de cuidar para que as normas sejam cumpridas e não o sentido policial (Cm2).*

Na área da educação, há no Brasil uma história de experiências com Conselhos de Educação com base em Leis, desde a LDB de 1961 e subseqüentes. Não há porque padronizar as atribuições dos Conselhos em geral. Cada um deve construir suas competências na sua área, e buscar a legitimação.

Sobre seu funcionamento, apoio financeiro e relação com o legislativo municipal:

- ✓ *Em Ijuí, o CME funciona bem. Não tem ainda autonomia financeira para que os conselheiros, que não são funcionários públicos possam viajar, participar de seminários e reuniões fora de Ijuí. Exige muito conhecimento da legislação e de teorias de Educação para que cada Conselheiro possa ajudar na construção de propostas pedagógicas e de regimentos escolares. A caminhada do Conselho desde sua instalação até a presente data foi muito importante para a melhoria da educação, o assumir da autonomia da escola com flexibilidade. Isso exigiu estudo. A relação do CMEI com os poderes legislativo e executivo agora é tranqüila. No início houve polêmica, pois a Lei Orgânica Municipal não previa a função normativa e a Lei do Sistema, de acordo com a LDB, prevê essa função para o CMEI, diferenciando-o dos demais Conselhos Municipais. Tão logo a Lei do Sistema foi implantada, exigiu, nos dois primeiros anos, estudo e desprendimento dos conselheiros: dar conta da legislação e sua operacionalização quanto a reconhecimentos de escolas, aprovação de regimentos, etc., que exigiu visitas às escolas e muito trabalho gratuito (Cm3).*

O CMEI tem reuniões semanais e ocupa espaço físico definido na SMEd, contando com serviços de secretaria próprios. A Secretária do Conselho acumula assessoria técnica e tem tempo integral para a função.

Quanto à questão financeira do Conselho Municipal de Educação há duas situações a considerar. A primeira é relativa à remuneração dos conselheiros e a segunda é relativa à dotação de recursos orçamentários ao próprio Conselho. A comunidade escolar, em Ijuí, tem se manifestado desfavoravelmente a qualquer remuneração dos Conselheiros, entendendo que sua autonomia e isenção ficaria prejudicada se fossem remunerados. Além disso entende que a remuneração prejudicaria a indicação dos Conselheiros pelas entidades, pois haveria disputa pelo salário. A representatividade pela liderança e competência, aliada à disponibilidade de carga horária – negociada com suas instituições de origem e acrescida da dedicação individual – tem prevalecido. O apoio logístico e operacional da SMEd na execução das decisões do Conselho é favorável, evitando gastos dos Conselheiros. Quanto à dotação de recursos orçamentários ao Conselho, ela existe e está vinculada à própria dotação da SMEd, com rubrica específica do CMEI. Quanto à situação-problema citada pelo entrevistado Cm3 sobre a impossibilidade de deslocamento de Conselheiros, não funcionários públicos, fora do Município com verba do Conselho, já está encaminhada via regimento interno.

Ijuí, como se verificou, tem uma história de mobilização, de participação da sociedade em torno de desafios assumidos pontualmente, num processo constante.

Como em educação o processo é mais lento que em outros setores de atividades, passa a idéia que a educação está “devagar”, que “não avança”. Um exemplo recente disso foi a constituição do Sistema Municipal de Ensino: uma vez aprovada a Lei, em 1999, houve uma “parada” no processo de implantação. Este processo demandava mobilização imediata para que seus efeitos se fizessem sentir nas escolas da rede, estimulando-as a construírem seu espaço de autonomia. Somente agora, os setores e as escolas estão se conscientizando desse novo desafio, conforme se identifica nas falas:

- ✓ *Não percebi mudanças na rede com a implantação do Sistema Municipal. Tenho a expectativa que algo mude para melhor, que os professores possam participar da gestão e que a SMEd ajude (Pr4).*
- ✓ *A SMEd realiza um trabalho de integração com as escolas e mantém grupo atualizado na coordenação. Isso é necessário para uma boa gestão na escola (Pr7).*
- ✓ *É preciso mobilizar mais os professores, fazer treinamentos, palestras, seminários sobre questões educacionais. Isso incentiva a participação, motiva para as atividades escolares (Ve4).*

A Lei do Sistema Municipal de Ensino constitui-se num grande avanço político-institucional da educação no Município. Estruturou a educação escolar como Sistema, mas a falta de ação imediata e deliberada para a implantação articulada da Lei, nas escolas, tendo em vista o exercício de sua autonomia pedagógica e administrativa fez com que a comunidade escolar não dimensionasse as possibilidades dessa autonomia apoiada pela autonomia financeira que também se concretizava por meio dos recursos do FUNDEF.

- ✓ *Em nossa escola não percebemos a diferença na rede, sem o sistema e com sistema. Hoje, de modo geral a criança aprende menos e a escola está pior. O Sistema mais amplo determina de cima para baixo e o professor se perde no seu cotidiano. O bom é ver a criança aprender. Isso é que interessa para nós na escola (Pr6).*
- ✓ *CMEI passou a ser órgão normativo e tivemos que mudar a Lei Orgânica que não previa essa função para os Conselhos. Os avanços são significativos para a autonomia da rede e dos professores (Ve2).*
- ✓ *Acredito na parceria escola – SMEd e nos encontros dos professores para as inovações (Pr3).*

Está posta também, agora, a necessidade de pensar globalmente a educação no Município e de sistematizar as idéias, as intenções e metas num Plano Plurianual, conforme

prevê a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE). Sobre isso já há, desde 2002, indicativos dos entrevistados:

- ✓ *Ao se envolver com o desenvolvimento da educação em nível nacional e também municipal a gente se ilude. É necessário se perguntar: quando vamos discutir as políticas públicas que interessam ao Município? Que exigências devemos fazer? Se o Município é a base, a matriz do poder das diversas instâncias, porque não partir da base, do Município, daqui para lá? Por que estratégia centralista de cooptação? Por um lado descentraliza o poder, mas como é ambígua, mantém a centralização, o "peixe" fisgado, não cria a autonomia (Cm2).*
- ✓ *Entendo que o Plano Municipal de Educação na nova conjuntura, estabeleça o que se quer para a educação nos próximos dez, quinze anos (Ex3).*

Sobre a participação da população nas decisões e o controle social no Município é importante resgatar as seguintes falas dos entrevistados:

- ✓ *Sobre a participação social nas decisões, é importante a existência dos Conselhos. Estes têm sido participativos, representativos e gerado boas e significativas contribuições para o aperfeiçoamento do processo educativo no município. Conta muito também, a parceria do Município com a Universidade – UNIJUÍ. Quanto ao controle social da educação municipal se dá pela representação da sociedade nos Conselhos. Isso acontece também nas escolas particulares de forma positiva, com resultados. Nota-se que, nos Conselhos, quando há forte participação de educadores ligados à Universidade, por sua "neutralidade" partidária, há um alto grau de contribuição à melhoria do processo educacional no Município (Ex3).*
- ✓ *Em Ijuí e neste bairro, a comunidade é unida. Participa bastante dos Conselhos, especialmente de Saúde. Isso se reflete na escola. Os pais participam da escola à medida que a escola mobiliza os alunos. A comunidade é receptiva para fornecer informações e dados e é participativa se chamada. A Igreja é forte para mobilizar. Deve ser usada pela escola como recurso para integrar o trabalho pedagógico (Pr3).*
- ✓ *A comunidade ainda não participa dos Conselhos enquanto controle social. Não se envolve. Só reclama quando há falta. Não aproveita a oportunidade de participar (Pr5).*
- ✓ *Em Ijuí há conselhos com maior participação social como o de saúde, por exemplo (Cm2).*
- ✓ *[...] a legislação consagra a gestão pública democrática, a participação. Há que mexer com a cabeça das pessoas, com a cultura e para isso é importante a ação dos Conselhos. Historicamente se recebeu tudo feito tendo o Estado como construtor. Agora temos que construir, controlar [...] e nossa formação resiste a isso. Quando se trata de pensar essa participação se reúne pouca gente (Cm2).*

Sobre a participação nos próprios conselhos, destaca-se:

- ✓ *Alguns conselhos começam com grande número de entidades representativas e vão se esvaziando. Em termos de comunidade, ou eles atingem muito pouco ou não atingem seus objetivos (Pr1).*

- ✓ *Na minha área de educação especial parece que se trabalha sozinho. Não há discussão nem posicionamento na escola. Falta explicitar políticas, falta proposta clara para o Município na área, a partir da escola (Pr1).*
- ✓ *A atuação dos Conselhos ainda está um tanto fragmentada. O resgate da unidade em torno de metas comuns precisa ser pensado no Município para viabilizar melhor participação social. Esta ainda é incipiente. Só haverá resultados, responsabilização quando a palavra for devolvida às pessoas certas, as que precisam ser levadas a pensar sobre os conselhos (Fu1).*
- ✓ *Os Conselhos poderiam promover debates públicos sobre temas específicos. Promover assembléias por distrito, por exemplo. Muitos acham que isto é perda de tempo. Mas são momentos de educação e de formação cultural além de significar exercício de cidadania, conceito que aliás não se traduz ainda em ação e que precisa ser trabalhado (Cm2).*

Sobre formas e conteúdos das atividades dos Conselhos, inclusive recursos públicos e orçamento:

- ✓ *O gerenciamento dos recursos públicos passa pelo controle dos conselhos. De modo geral a sua importância está por representarem a população e por fazerem o controle social, sem vínculos partidários (Fu2).*
- ✓ *Os conselhos devem considerar que a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga trabalhar com as prioridades, pensar e planejar o uso dos recursos públicos. Isso evita privilegiar, evita o clientelismo (Cm2).*
- ✓ *Nas discussões dos Conselhos, a educação, a saúde, o meio ambiente, as questões de produção agrícola devem ser integradas e envolver vários segmentos sociais e os sindicatos (Cm2).*
- ✓ *A participação nas decisões da administração pública no Brasil, ainda é recente. É um processo que exige envolvimento e aprendizado para que cada cidadão construa a sua e a participação coletiva da cidadania (Cm3).*
- ✓ *Quando o Conselho deve controlar cortes de recursos, o executivo tem muita dificuldade de aceitar a participação da sociedade. Afirmam que pessoas comuns não têm noção de orçamento. Sabe-se que muitas vezes é porque mexe com a possibilidade de "benemerência" tendo em vista angariar votos para eleições (Cm3).*
- ✓ *Atualmente já está mais fácil porque o proposto para a educação já está previamente definido na Lei de Diretrizes Orçamentária e também porque a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê punição para o não cumprimento do orçamento (Cm3).*

Cabe um destaque à fala dos seguintes entrevistados sobre a participação da população e dos Conselhos:

- ✓ *A participação da sociedade está aumentando a partir dos Conselhos. Isso é bom. Projetos polêmicos fazem o vereador ouvir previamente os conselhos (Ve1).*
- ✓ *A participação dos cidadãos no município poderia ser melhor. Para o prefeito e seus assessores participar é concordar ou discordar das decisões já tomadas. Isso não mobiliza (Ve2).*

- ✓ *A participação da população em Ijuí – de zero a dez – é três. A política partidária deve ser meio, no entanto é transformada em fim pelos candidatos e para boa parcela da população. O mais ativo dos Conselhos é o de saúde. O controle popular é baixo, pois a participação é mínima, de modo geral (Ve3).*
- ✓ *Precisamos de participação com conhecimento de causa. Para os Conselhos, entre zero e dez, dou sete e meio. Para a população – há setores muito desorganizados – dou quatro e meio para a sua participação nas decisões do Município. Os conselhos precisam ser mais atuantes e participativos. Hoje alguns são fracos, restringindo-se à palavra do presidente. Há falta de visão e do objetivo do respectivo Conselho. Muitas vezes não esgotam os assuntos e já estão “saindo”. Até o Conselho Municipal de Educação se cala diante de alguns assuntos, não opina. Em vários Conselhos algumas pessoas agem, outros são conselheiros para completar o número mínimo exigido. Muitas vezes até têm capacidade, mas não se manifestam (Ve4).*

O Município é nossa primeira referência de cidadania, pois nele vivemos, trabalhamos, nos relacionamos. Representa um campo comum no qual aspirações e interesses se encontram. Como ponto de convergência e de acolhimento das populações, nele as aspirações e necessidades têm origem e a ele e nele as respostas às necessidades devem ser gestadas e canalizadas.

Muitas vezes, o Município não se basta a si mesmo e precisa recorrer a instâncias fora de seus limites, seja em nível regional, estadual ou nacional e até mesmo internacional. Neste momento age o poder político, a articulação, a negociação, a parceria.

A gestão e a administração local é que dão sustentação à organização da sociedade para o alcance das metas coletivas. Para tanto, a clareza de objetivos, a capacidade política e administrativa dos dirigentes e de mobilização e vigilância dos cidadãos cumprem papel primordial.

3.3 Encaminhando Análises da Centralização, Descentralização, Poder e Gestão

A análise das opiniões dos entrevistados é um indicador dos efeitos dos Programas no Município e não se constituíram em sua avaliação.

Sem dúvida, as entrevistas foram significativas para a observação da realidade escolar e do desenvolvimento dos Programas federais, especialmente para confirmar meu entendimento de que, originados no macro sistema, tais programas têm efeito positivo na escola, à medida que vêm ao encontro de propostas pedagógicas gestadas na própria escola,

constituindo-se, portanto, em apoio à gestão e estímulo significativo à implantação das propostas locais. Estas propostas locais é que são capazes de mobilizar alunos e professores, garantindo a continuidade do trabalho pedagógico.

De modo geral, os Programas federais contribuíram positivamente para a descentralização das políticas e para a gestão educacional em Ijuí, com a SMEd e o Conselho Municipal de Educação acompanhando o desenvolvimento dos vários Programas e seu impacto social.

O número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa-Escola, o das crianças que usufruem da Merenda Escolar, o das escolas que receberam algum apoio financeiro do Programa Dinheiro Direto na Escola e também de material didático dos Programas do Livro Didático, da Biblioteca na Escola e o da TV Escola, são indicadores de descentralização ainda que, no caso da Biblioteca na Escola e o da TV Escola o material não tenha correspondido em quantidade à plena necessidade das escolas. Ao responder positivamente à questão colocada anteriormente neste trabalho, sobre se a partilha do poder não seria apenas uma estratégia do saneamento financeiro da máquina federal, entendo que, apesar da estratégia, os efeitos dessa partilha, no Município, foram descentralizadores.

Com relação ao Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO), é preciso registrar o baixo número de escolas atendidas (duas, no Município) e o também baixo número de equipamento disponibilizado que ficou muito aquém do esperado e desejado pelas comunidades escolares, como exemplificou um dos entrevistados afirmando que, numa escola, foram recebidos 8 computadores para 1.464 alunos. Isso revela uma questão grave de gestão, tanto no macro sistema como na escola. No macro sistema, a escassez de recursos para um Programa que objetivou possibilitar o acesso das escolas públicas às novas tecnologias significou, no mínimo, desvio de objetivos. Os recursos são condição para a gestão e sua escassez inviabiliza qualquer Programa. No âmbito da instituição escolar o maior problema de gestão foi o de que os Diretores, talvez, não tomaram providências para capacitar os professores de modo que pudessem orientar seus alunos, usuários do PROINFO, a utilizarem os equipamentos. Tomaram decisão inadequada ao encaminhar os computadores para outros serviços, prejudicando a comunidade de alunos, desviando um bem público de suas finalidades.

A formação continuada dos professores, em Ijuí, ultrapassou as metas previstas no Programa Parâmetros em Ação. Desde 1983 a Universidade de Ijuí é parceira da SMEd nessa atividade, sistematicamente. É importante destacar que o trabalho de extensão para capacitar professores, realizado pela UNIJUÍ, é amplo e rompe as fronteiras do Município. Em 2002, por exemplo, atingiu, aproximadamente, 6.000 professores e 2.000 funcionários de escola, nas seis regiões próximas. Só em Ijuí foram, aproximadamente, 500 professores que participaram ao longo do ano, das ações de educação continuada UNIJUÍ/SMEd, sendo 50 professores e voluntários da Educação de Jovens e Adultos.

Em relação à formação dos professores no Município (dados constantes na Tabela 5), pode-se afirmar que a maioria dos professores, graduados e pós-graduados, fez sua formação inicial na UNIJUÍ e os que estão em exercício nas diversas redes de ensino continuam participando de atividades de formação continuada promovidas pela Universidade, de que participam também professores da região Noroeste do Estado.

A parceria UNIJUI/SMEd para formação continuada dos professores da rede municipal em Ijuí foi extensiva ao conjunto dos professores e realizada por área de formação e de atuação. Recentemente, a gestão dessa atividade alterou sua estratégia, descentralizando às escolas de educação básica e à UNIJUÍ, as decisões sobre os conteúdos a serem trabalhados pela Universidade. As escolas e a Universidade definiram datas e carga horária, dentro de uma quota de disponibilidade acertada globalmente entre SMEd/UNIJUÍ. A credibilidade da UNIJUÍ para assessorias e a constante melhoria das ações de parceria ligadas aos vários Conselhos, bem como a liderança da SMEd na organização da rede pública municipal são aspectos de poder e de gestão a destacar, pois atendeu as expectativas comunitárias com alcance de objetivos comuns coletivos e participados.

Sobre o Censo Escolar posso afirmar que a divulgação e discussão dos seus resultados, na maioria das escolas de Ijuí, ainda não é subsídio suficiente para fundamentar a tomada de decisões. Toma-se conhecimento dos dados do censo, na escola e no Município, mas ainda não são analisados os resultados como forma de diagnóstico para o planejamento/replanejamento, para a tomada de decisões. Isto deverá ser socializado e assumido nas discussões do Plano Municipal de Educação, em construção no Município.

Relativamente ao FUNDEF, concluo que efetivamente é mecanismo de descentralização viabilizado pela gestão dos recursos. As questões colocadas na análise geral



do FUNDEF acontecem em Ijuí e a importância no financiamento da educação no Município é muito relevante. Sua aprovação social credencia o Programa para se transformar num mecanismo permanente de financiamento da educação básica como deseja a sociedade brasileira, incluindo educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos. Como propugnava Teixeira (1957) em sua tese de municipalização, ao estabelecer critérios objetivos para o financiamento público da educação rompe-se com práticas clientelistas.

Sobre o Plano Nacional de Educação, após sua análise no Município, cabe ampliar a idéia explicitada por um dos entrevistados. Ao referir-se ao ano eleitoral de 2002, afirmou que a “mudança na máquina do Estado transtorna o administrativo”, provocando problemas para a continuidade das ações. Tanto o Plano Nacional como os planos estaduais (PEE) e os municipais (PME) devem ser planos de Estado e não de governo, por isso a continuidade das ações desencadeadas para viabilizar o PNE e as que estão sendo encaminhadas para os PEE e PME devem ir além do administrativo e envolver os partidos políticos.

No que concerne aos Conselhos, em âmbito regional, os COREDES cumprem o papel de coordenação do macro planejamento, porém, no Município, os Conselhos municipais integrando o Conselho de Desenvolvimento Municipal de Ijuí (CODEMI) são a referência de participação, de poder e de gestão. O Conselho Municipal de Educação de Ijuí (CMEI) é uma referência objetiva às escolas no exercício de suas ações fiscalizadoras e normativas, acompanhando sistematicamente as escolas da rede. Juntamente com a SMEd, e integrando o Sistema Municipal de Ensino, o CMEI deverá ter papel estratégico no planejamento educacional do Município.

Por sua vez, o Conselho Municipal do FUNDEF, com ação específica de acompanhar o recebimento e a aplicação das verbas do Fundo não enfrenta, em Ijuí, variação, ou alteração de suas competências, nem de seu poder, funcionando regularmente, cumprindo seu papel de controle social.

O Conselho de Alimentação Escolar cumpre seu papel social de acompanhamento e de fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Constando de suas funções a articulação com as escolas, o CAE executa uma política que não é de todo local, mas também estadual e federal, o que restringe, ou, no mínimo, condiciona sua autonomia e seu poder decisório, mas que, apesar disso, é descentralizado.

De todos os Conselhos relacionados com a educação, o que mais necessita esclarecer e definir sua integração com a escola é o Conselho Tutelar. Sua importância social e sua ação objetiva, prevista em Lei, requer articulação com a escola, pois ambos se voltam aos mesmos sujeitos, crianças e adolescentes. Parceria, cooperação e diálogo são estratégias corretas para o alcance dos objetivos sociais comuns e a construção de alternativas para a gestão descentralizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluiu-se que a escola é um espaço de construção e transformação social, onde se realizam processos de aprendizagem e desenvolvimento, de formação e socialização, de cultura e linguagem, de valores e atitudes. A escola é um espaço de construção e transformação social, onde se realizam processos de aprendizagem e desenvolvimento, de formação e socialização, de cultura e linguagem, de valores e atitudes. A escola é um espaço de construção e transformação social, onde se realizam processos de aprendizagem e desenvolvimento, de formação e socialização, de cultura e linguagem, de valores e atitudes.

É importante lembrar que a escola é um espaço de construção e transformação social, onde se realizam processos de aprendizagem e desenvolvimento, de formação e socialização, de cultura e linguagem, de valores e atitudes. A escola é um espaço de construção e transformação social, onde se realizam processos de aprendizagem e desenvolvimento, de formação e socialização, de cultura e linguagem, de valores e atitudes.

O Conselho Tutelar é um órgão de proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, com a função de garantir o cumprimento das leis e normas que os protegem.

Para isso, o Conselho Tutelar atua em conjunto com a escola, promovendo a articulação e a cooperação entre os dois espaços, visando à construção de alternativas para a gestão descentralizada.

Quanto à parceria entre a escola e o Conselho Tutelar, é importante destacar que esta é uma relação de colaboração e diálogo, visando à construção de alternativas para a gestão descentralizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propus-me neste trabalho contextualizar o município brasileiro na História da Educação nacional, considerando os conceitos de centralização e descentralização, de poder e gestão das políticas educacionais, analisando-as no período pós-Constituição Federal de 1988. Desses conceitos, o de descentralização implica redistribuição de poder com deslocamento do poder decisório. É um fato político, pois promove alteração na estrutura de poder da sociedade, diferenciando-se de desconcentração que é procedimento administrativo, podendo envolver distribuição de meios e recursos, constituindo-se em etapa ou condição (necessária, mas insuficiente) para um posterior processo de descentralização.

Já o conceito de poder defino, com Lebrun (1984), que não é um ser, mas o nome atribuído a um conjunto de relações que formigam por toda a parte, na espessura do corpo social. Hoje, o poder não é mais instância repressiva e transcendente (como o Estado acima do indivíduo), mas uma instância de controle que envolve o indivíduo mais do que o domina. Assim, o Estado moderno, enquanto poder, é mais manipulador e menos abertamente dominador.

O mundo atual é organizacional. Nascemos, somos educados, trabalhamos e passamos a maior parte de nossas vidas em organizações. A própria escola é uma organização.

Impedir a concentração do poder, estimular a divisão de poderes e a criação de mecanismos democráticos de exercício do poder e de exercícios do controle social são formas de evitar o abuso, estimulando a participação social.

Quanto à gestão entendo-a com a função de articuladora entre meios e fins, tendo a lógica do direito à educação como base de seus critérios de realização na escola. Desse

entendimento de gestão decorre e se lhe acrescenta os adjetivos “democrática” e “participativa”.

Contextualizado o município brasileiro, o passo seguinte foi caracterizar as ações implementadas no Município de Ijuí (RS) em relação às políticas educacionais para identificar seu impacto positivo ou negativo no sistema municipal de ensino local e vislumbrar possíveis caminhos de maior qualificação à educação municipal nos próximos anos.

Hoje, no Brasil, os Conselhos Municipais são uma forma consagrada de participação social nos municípios. Os Conselhos Municipais são formas de controle social e de estímulo à participação da população. Isso verifiquei em Ijuí e essa participação ocorre também na gestão das escolas.

Entre outras características de gestão destaco a que enfatiza a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com diferentes agentes sociais no desenvolvimento do Projeto Político-Pedagógico das escolas. Não de maneira uniforme, mas variando de acordo com a cultura desses agentes e da comunidade e as condições de manutenção das escolas.

O desenvolvimento da temática confirmou o pressuposto de que, ao longo da História da Educação, a alternância do movimento centralização e descentralização sempre marcou, no Brasil, a orientação da prática educacional no macro-sistema (federal e estadual) até mesmo quando essa orientação era dirigida às redes municipais de ensino.

Percorrer a História da Educação tendo o município como foco e buscando fazer a conexão entre passado e presente me levou à identificação dos efeitos das atuais políticas públicas de educação no município. Constatei, por exemplo, que na luta pela descentralização do financiamento, a tese de municipalização do ensino, defendida por Anísio Teixeira, com sua proposta de criação de fundos de educação, integrando recursos da União, dos Estados e dos Municípios para financiar a então escola primária, influenciou no aperfeiçoamento das políticas públicas de financiamento da educação, hoje materializada no FUNDEF. Este deverá ser ampliado para toda educação básica como quer a própria sociedade.

Outro efeito da descentralização da gestão e dos recursos é o acesso ao ensino fundamental que atinge, hoje, no país, o alto patamar quantitativo de 96% da população em idade escolar. O aspecto quantitativo nos remete, contudo, à questão da qualidade da

educação, ainda um desafio que se coloca para todo o sistema. A qualidade do ensino fundamental implica em aperfeiçoamento contínuo dos docentes, melhoria das propostas pedagógicas das escolas e melhoria das condições de trabalho dos docentes, entre outros.

Para concretizar a escola de qualidade para todos há, portanto, necessidade de investir no aumento de recursos para a formação continuada dos docentes, para a melhoria das condições de trabalho na escola, com controle social e estimular, mediante ações planejadas e acompanhadas pelo sistema local, a criação nas escolas, de espaços coletivos de estudo, de acompanhamento e de avaliação de alunos e professores.

Este estudo permitiu constatar ainda que, no Município se desenvolvem as políticas educacionais associadas às peculiaridades locais das propostas e ações pedagógicas do sistema escolar. Nele é que se evidenciam quotidianamente, por um lado, os resultados dessas ações que se traduzem em aprendizagens, por outro, as tensões enfrentadas muito de perto, geradas ou pela inadequação da gestão geral do sistema ou da própria gestão escolar. Inadequação que pode ter origem na escassez de recursos materiais e financeiros, na falta de perspectiva administrativa e de responsabilidade social dos gestores, ou ainda na ineficácia de desempenho profissional de docentes.

Da mesma forma, é no Município e na escola que os profissionais docentes e gestores são desafiados por contradições sociais e limitações à sua ação pedagógica, uma vez que é na escola e, especialmente é na sala de aula que se concretizam as definições das políticas e do planejamento social que a sociedade estabelece como desejável. No Município, portanto, o Estado e as políticas públicas se tornam visíveis, se materializam.

Foi possível constatar ainda que muitas experiências descentralizadoras foram realizadas a partir de 1970, por meio da municipalização do ensino. Enquanto estratégia de descentralização, a municipalização do ensino levou a transferência do poder decisório do Estado para os municípios, mas sem inovar a gestão pública. Com isso, essa transferência de poder levou para os municípios também a centralização administrativa. Na época, restou pouco poder decisório para as escolas e, essas experiências não chegaram a reverter os indicadores de fracasso escolar existentes.

Na década de 1980, Ijuí teve momentos de significativos avanços político-sociais favoráveis ao seu desenvolvimento. Constatou-se que, nesses momentos, sempre esteve presente a organização e participação da sociedade, o envolvimento da Universidade em

propostas e ações concretas e o apoio do poder público municipal com transparência nas metas planejadas. Esses momentos foram seguidos de recuos na participação da população. O poder público passava a ser resistente àquela lógica de planejamento. Essa prática condicionou as forças locais, especialmente nos bairros, a ponto de, hoje, se articularem considerando as reais possibilidades de apoio do poder municipal às suas demandas imediatas.

É importante que o poder público municipal promova discussões e participe delas, mas o próprio poder não cria poder, faz concessões. Por isso, em cada momento histórico as circunstâncias fazem com que o poder e a descentralização assumam formas democráticas ou não.

Os depoimentos dos entrevistados revelaram que há consciência da importância e da necessidade de participação e que, de modo geral, há bom clima para a participação e o comprometimento social no Município de Ijuí.

A SMEd também alternou momentos de maior ou menor abertura à descentralização da gestão. Em alguns desses momentos a sensibilidade ao que “é melhor para as escolas” é que fez a diferença, democraticamente. A rede de escolas é constituidora do Sistema Municipal de Ensino e, na gestão do Sistema, acordos podem significar ganhos e perdas. Em consequência, na participação democrática, é importante o amadurecimento de idéias e de projetos na gestão escolar, sem dúvida, deve haver tolerância suficiente de acordo com a exigência pedagógica, ou administrativa, ou ambas.

Situando desafios da descentralização no Município de Ijuí, são colocadas hoje, para a SMEd, várias demandas como a de garantir espaços para a autonomia cada vez mais qualificada das escolas, a de articular os órgãos do sistema dinamizando-os e a de mobilizar a rede pró-elaboração do Plano Municipal de Educação (PME).

Iniciativas conjuntas SMEd/CMEI/UNIJUÍ e outras instituições são necessárias para mobilizar a sociedade em torno desse Processo do PME. A retomada do Fórum Municipal de Educação sob a liderança desses órgãos educacionais seria o diferencial positivo de articulação das diversas entidades presentes no Município para o estabelecimento conjunto de metas, de sua avaliação periódica e de controle social.

Concluo que o Fórum é o espaço social adequado para as discussões da Educação no Município, para o encaminhamento de demandas educacionais aos demais Conselhos por meio do Conselho de Desenvolvimento do Município de Ijuí (CODEMI).

Articuladas no Fórum Municipal de Educação as instituições que integram o Sistema Municipal de Ensino têm o respaldo da sociedade para propor soluções para a educação no Município. Tal processo organiza e descentraliza o poder em favor da educação. Os Conselhos assumem papel decisivo na descentralização e no exercício da gestão democrática, desde que atendam diretrizes gerais advindas das esferas estadual e federal, diante da relativa autonomia dos Conselhos Municipais.

Em nível geral do Município e visando uma maior unidade, saudável à gestão política, faz-se necessário aproveitar os espaços sócio-políticos existentes para que, periodicamente, a população possa, de forma coletiva, tomar conhecimento das ações, metas, medidas, carências e perspectivas dos Conselhos e contribuir com sua avaliação. A avaliação dos Conselhos significa avaliação da própria participação social no Município. Isso contribuiria para criar novas formas de envolvimento e de participação além de auxiliar na correção de caminhos por parte dos próprios Conselhos Municipais.

Ao encerrar estas considerações quero apontar alguns desafios e caminhos possíveis, decorrentes deste trabalho e exigidos para sua continuidade, considerando demandas das próprias políticas públicas educacionais quanto à descentralização, poder e gestão do sistema como um todo, do sistema municipal e das escolas.

Acredito que, a busca da explicitação destes conceitos remete e exige investigação sobre:

- o FUNDEB, supondo a inclusão de toda a Educação Básica nesse Fundo, em substituição ao FUNDEF, bem como proceder a articulação do Sistema local para o atendimento qualitativo da demanda quantitativa decorrente da ampliação da Educação Infantil e do Ensino Médio, no Município, em termos pedagógicos, curriculares e de pessoal qualificado;

- aprofundamento do estudo sobre financiamento da educação considerando a alternativa dos “Fundos”, ou da definição de percentual de “vinculação” de recursos orçamentários para educação e saúde, com melhoria dos mecanismos de controle;
- a educação continuada dos professores da rede municipal com estudo das possíveis alternativas pedagógicas e de apoio financeiro para tal, visando criar mecanismos que viabilizem ações que, a exemplo das já desenvolvidas pela Universidade de Ijuí, Instituição comunitária sem fins lucrativos, são fundamentais à melhoria da qualidade da ação docente nas escolas da rede municipal.

Espero e desejo que a presente tese, no mínimo, possa servir de sustentação para os estudos que necessariamente dela advirão.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Mariza. Organização da educação nacional na constituição e na LDB. 2. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 1999. In: ALMEIDA, Fernando H. M. (Org.); BARRETO, Carlos E. (Org.). **Constituições**. São Paulo: Saraiva, 1967.

_____. Educação básica no Brasil: avanços e desafios. In: RODRIGUES; GIÁGIO. **Guia de consulta/PRASEM III**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Sociedade civil desenvolve novos espaços institucionais de interação com o estado. **Hora H**, Ijuí, 4 abr. 2003. Cidadania, p. 3.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 10, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação**. São Paulo: Moderna, 1989.

ARDOINO, Jacques. **Éducation et politique: propos actuels sur l'éducation II**. Paris: Gauthier-Villars, 1977.

ÁVILA, Vicente Fideles de. **No município a educação básica do Brasil**. Maceió: Secretaria de Estado da Educação de Alagoas, 1985.

AZAMBUJA, Leonardo. **A construção de uma prática de ensino de geografia no 1º grau**. 1990. 129 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira: introdução ao estudo da cultura no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1944. 529 p.

AZEVEDO, Fernando et al. O manifesto dos pioneiros da educação nova. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997. 75 p. (Polêmicas do nosso tempo, 56).

BAGGIO, Adelar F. **Da fragmentação para convergências e desenvolvimento da comunidade ijuense**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2002.

BARROSO, João. Gestão local da educação. In: MACHADO, Lourdes M. (Org.); FERRERA, Naura S. Carapeto (Org.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. São Paulo: DP&A Ed.; ANPAE, 2002.

BEDIN, Gilmar Antonio. **A Sociedade internacional e o século XXI: em busca da construção de uma ordem judicial justa e solidária**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varrialle et al.; Coord. da tradução João Ferreira. 7. ed. Brasília: Ed. UnB, 1995.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto, Portugal: Porto Ed., 1994.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas: Papirus, 1997.

BOUÇAS, Valentim F. Sistema tributário municipal. **Revista Brasileira dos Municípios**, abr./jun. 1950.

BRASIL. Lei no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Fixa as diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: [s.n.], 1996..

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: [s.n., 2001].

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Brasília: [s.n., 1990].

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 17. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1997. (Coleção Saraiva de Legislação).

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. O manifesto dos pioneiros da educação nova. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 65, n. 150, p. 407-25, maio/ago. 1984.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC, [2000]. PL 4.155. II CONED.



BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC, [2000]. PL 4.173.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 99**. Brasília: MEC/INEP, 2000.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 21.ed. Ijuí: Ed. UNIJUÍ; Petrópolis: Vozes, 2000.

BRZEZINSKI, Iria. Embates na definição da política de formação de professores para a atuação multidisciplinar nos anos iniciais do ensino fundamental: respeito à cidadania ou disputa pelo poder? **Educação e Sociedade**, Campinas, ano 20, n. 68, p. 80-108, dez. 1999. Número especial.

_____. **A formação do professor para o início da escolarização**. Goiânia: UCG/SE, 1987.

_____. (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Pedagogia, pedagogos e formação de professores: busca e movimento**. Campinas, SP: Papirus, 1996.

_____. O Plano Nacional de Educação e os desdobramentos para a sala de aula. In: ENDIPE, 11., 2002. **Políticas educacionais, práticas escolares e alternativas de inclusão escolar**. Goiânia: Alternativa: DP&A Ed., 2002. p. 25-37.

_____. (Org.). **Profissão professor: identidade e profissionalização docente**. Brasília: Plano, 2002.

BUENO, Antonio Sylvio Cunha. **Ângulos práticos do municipalismo**. Rio de Janeiro: IBGE/Conselho Nacional de Estatística, 1956.

BUFFA, E.; ARROYO, M.; NOSELLA, Paolo. **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1987.

BURKINSKI, Francisco. Governo municipal. **Revista do Serviço Público**, mar. 1953.

BUSSMANN, Antonia Carvalho. Formação de Professor. In: SEMINÁRIO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DO REGIME ESPECIAL, 10., 2000, Ijuí. **Ética, Conhecimento e Cidadania...** Organização de Solange Rufino. Ijuí: UNIJUÍ, 2000. p. 23-36. (Série Eventos Acadêmicos).

_____. A LDB e o ensino superior. In: BARCELOS, Eronita Silva (Org.). **LDB, universidade, formação e trabalho**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1998. p. 95-114. (Série Eventos Acadêmicos).

CABRAL NETO, Antonio. **Política educacional brasileira: novas formas de gestão**. Natal: UFRN, 1998. Mimeografado.

CALLAI, Helena Copetti. **Trajetória de expropriação: o colono e a formação da região de colônias novas**. 1983. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

CALLAI, Jaeme Luiz. **Estudo da dinâmica populacional de Ijuí (1890-1970)**. 1980. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1980.

CALLAI, Jaeme Luiz. **A agricultura na história de Ijuí**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil: proposta de governo**. Brasília: [s.n.], 1994.

CASASSUS, Juan. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: ¿mitos o realidades? In: COSTA, Vera L. Cabral. **Descentralização da Educação**. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.

_____. Descentralización a la escuela y calidad de la educación: mitos o realidades? In: SEMINÁRIO DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 1998, São Paulo. **Novas Formas de Coordenação e Financiamento**. São Paulo: FUNDAP, 1998.

CEDEC. **A descentralização político-administrativa no Brasil: fundamentação, desenvolvimento, dificuldades e perspectivas**. Informações. São Paulo: CEDEC, 1996. n. 24,

COLLING, Ana Maria; RISTOW, Beate Anelise. **O ensino em Ijuí**. Ijuí: Ed. Unijuí, 1994.

COMPARATO, Fábio Konder. **Educação, estado e poder**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CUBER, Antoni. **Nas margens do Uruguai**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DIDONET, Vital. (Apresentação). **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Plano, 2000. 188 p. Texto legal.

DRAIBE, Sônia. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia C. (Org). **Descentralização da educação**. São Paulo: FUNDAP, Cortez, 1999.

ENCONTRO NACIONAL DA ANFOPE, Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação, 9., 1998, Campinas. **Documento Final...** Campinas: [UNICAMP], 1998. Mimeografado.

FOUCAULT, Michel. **A vontade de saber**. São Paulo: Graal, 1977. (História da Sexualidade, v.1).

FRANTZ, Walter. Movimento Comunitário de Base: fatos e leituras. **Hora H**, Ijuí, ago. 2001. Caderno Especial 40 anos do M.C.B.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: EDART, 1977.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou finja que eu finjo ou faça que nós vemos). **Textos para Discussão**, Brasília, n. 364, jan. 1995.

GERMANO, José Willington. Regime militar: política e planejamento educacional no Brasil 1964 – 1985. Políticas educacionais na América Latina. **Cadernos CEDES**, Campinas, n. 34, 1994.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; ARAÚJO, Tânia Bacelar. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, José Arlindo (Org.); CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). **Os desafios da gestão municipal Democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

IJUÍ. Câmara Municipal de Ijuí. **Lei orgânica do município de Ijuí**. Ijuí, [2002].

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Lei do sistema municipal de ensino**. Ijuí, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Municipalização: educação e saúde**. Rio de Janeiro: IBAM/SAREM, 1977.

LAVILLE, Christian; DIONE, Jean. **A Construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Trad. de Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Ed. Artes Médicas; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEAL, Vitor Nunes. Leis municipais. **Revista Brasileira dos Municípios**, n. 9, jan./mar. 1950.

LEBRUN, Gerard. **O que é poder**. Trad. Ribeiro Renato & Silvia. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1984.

LIMA, Lauro de O. **Estórias da educação no Brasil: de Pombal a Passarinho**. Brasília: Ed. Brasília, 1974.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. Atualidades da campanha municipalista. **Revista Brasileira dos Municípios**, p. 449, jul./set. 1949.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceito, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.

MACHADO, Lourdes M. (Org.); FERRERA, Naura S. Carapeto (Org.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. São Paulo: DP&A Ed.: ANPAE, 2002.

MALUF, Mônica Maria Bonel; SOUZA, Aparecida Neride. Educação: descentralização e reformas. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM & Correios, 1999.

MARTINS, Paulo de Sena. Financiamento da educação no município. In: RODRIGUES; GIÁGIO. **Guia de Consulta/PRASEM III**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

MARQUES, Mario Osorio. **Formação do profissional da educação**. 3.ed. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000. 236 p.

_____. **Universidade emergente: o ensino superior brasileiro em Ijuí (RS), de 1957 a 1983**. Ijuí: FIDENE, 1984.

MELLO, Diogo Lordello de. **O município na organização nacional**. Rio de Janeiro: I Conferência proferida na Escola Superior de Guerra, 1971.

MELLO, Diogo Lordello de. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 79-96, mar./abr. 2001.

_____. Desenvolvimento histórico do governo local no Brasil. In: JAMESON, Samuel. **Administração municipal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; USAID, 1965. (Série Textos Seleccionados de Administração Pública, v. 10).

MELUCCI, A. Um objetivo para os movimentos sociais? **Lua Nova**, São Paulo, n.17, p. 49-66, jun. 1989.

MOACYR, Primitivo. **A instrução e o império**. São Paulo: Nacional, 1936. (Coleção Brasileira, v. 1).

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil: contos & descontos**. Ceilândia, DF: Idéia Ed. 1997.

MORGENTHAU, Hans. **Dilemmas of politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 1958.

NAGLE, Jorge. Eduardo. **Educação e sociedade na primeira república**. São Paulo: EPU: EDUSP, 1974.

NÓVOA, Antonio (Coord). **As organizações escolares em análise**. Lisboa, Portugal: Publicações Dom Quixote, 1995.

NUNES, José de Castro. **Do estado federado e sua organização municipal**. Rio de Janeiro: Ed. Leite Ribeiro & Murillo, 1920.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton de et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PAUPÉRIO, Machado A. Evolução do estado brasileiro. **Revista Brasileira dos Municípios**, abr./jun. 1951.

PIAGET, Jean. **Psicologia e pedagogia**. 2. ed. Trad. Dirceu Accioly Lindoso e Rosa Maria Ribeiro Silva. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

RELATÓRIO Meira Matos. **Revista Paz e Terra**. Rio de Janeiro, v. 9, p.199-242, out. 1969.

RIBEIRO, Maria Luíza Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

ROCHE, Jean. **A colonização alemã e o Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Globo, 1969. v.1.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

SARI, Marisa Timm. Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino. In: RODRIGUES, Maristela (Org.); GIÁGIO, Mônica (Org.). **Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação: PRASEM III**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

SILVA, Geraldo B. **A educação secundária: perspectiva histórica e teoria**. São Paulo: Ed. Nacional, 1969. (Atualidades Pedagógicas, v. 94).

SILVA JÚNIOR, Celestino A. O espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, Lourdes M. (Org.); FERRERA, Naura S. Carapeto (Org.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. São Paulo: DP&A Ed.; ANPAE, 2002.

SILVA, Rose Neubauer da; CRUZ, Neide. **Federalismo e política educacional: projeto: balanço e perspectivas do federalismo no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, 1994.

SILVA, Waldeck Carneiro da. A nova legislação educacional e a formação dos profissionais da educação: um esforço de análise. In: SILVA, Waldeck C. (Org.). **Formação dos profissionais da educação: o novo contexto legal e os labirintos do real**. Niterói: Ed. UFF, 1998.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Nacional, 1974.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José Arlindo (Org.); CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Síntese da história da cultura brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

_____. **Formação histórica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1973.

SOUZA, Paulo Renato. Por uma nova universidade. In: SEMINÁRIO ENSINO SUPERIOR, 1996, Brasília. [Anais...]. Brasília: MEC, 1996. Mimeografado.

TEIXEIRA, Anísio. Bases preliminares para o plano de educação relativo ao fundo nacional do ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. p. 95-107, 1962.

_____. Custo mínimo da educação primária por aluno. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 82, p. 3-5, abr./jun. 1961.

_____. Educação e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 81, p. 71-92, jan./mar. 1961

_____. A municipalização do ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 66, p. 22-43, abr./jun. 1957.

_____. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 52, p. 27-42, 1953.

TOBAR, Frederico. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 5, p. 31-51, jun. 1991.

UGA, Maria Alicia. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 5, p. 87-104, jun. 1991.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição**. Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política de municipalização do ensino no Brasil. **Tecnologia Educacional**, v. 22, n. 119-120, p. 13-17, jul./out. 1994.

WEBER, Regina. **Os inícios da industrialização em Ijuí**. Ijuí: Ed. Unijuí, 1987.

XAVIER, Antonio Carlos da R. (Org.). **Gestão escolar: desafios e tendências**. Brasília: IPEA, 1994.

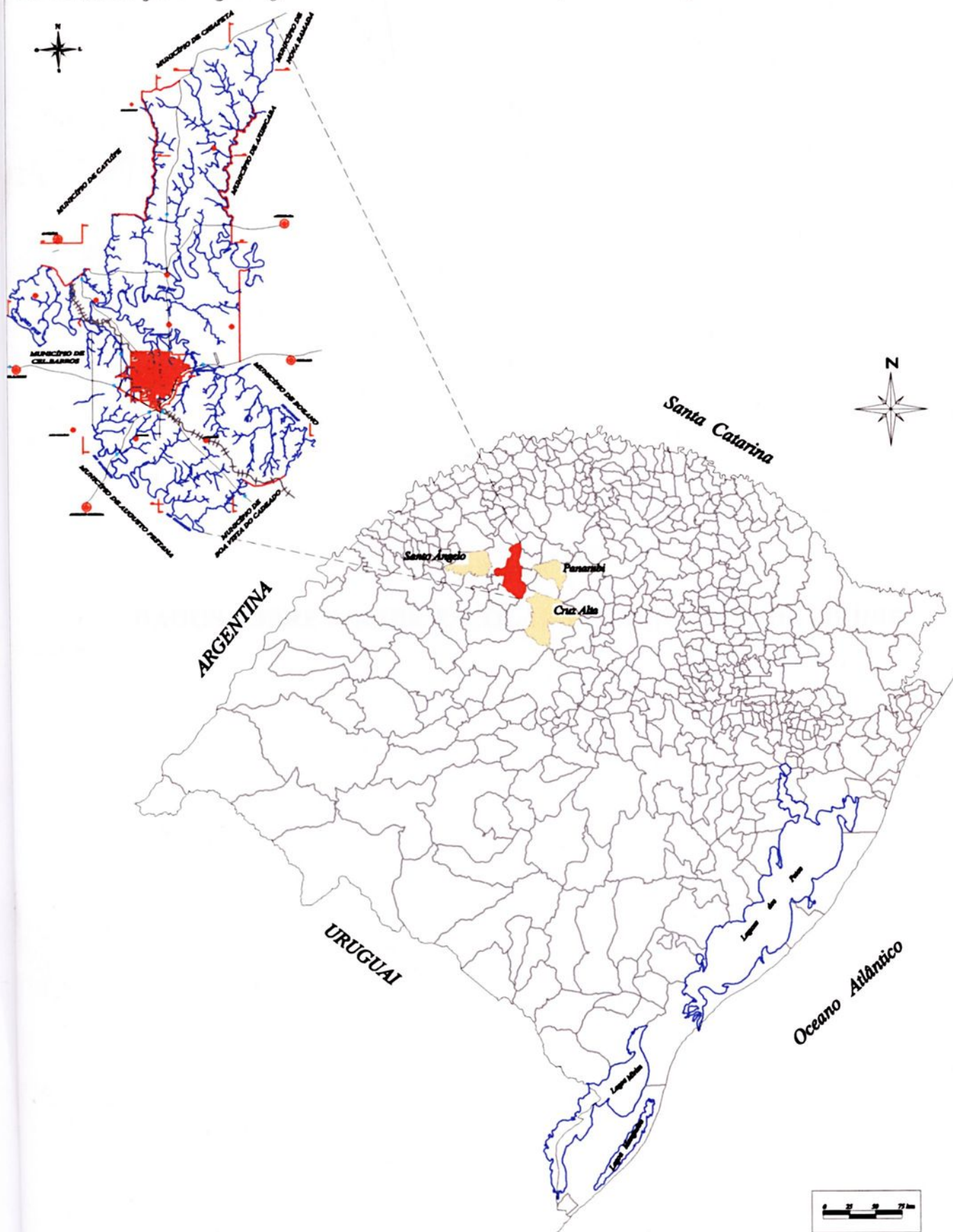


ANEXOS

Anexo nº 1

**MAPA DA LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DO MUNICÍPIO
DE IJUÍ NO RS – 2003**

Localização geográfica do município de Ijuí no RS – 2003



Elaboração: Laboratório de Geoprocessamento e Análise Territorial - UNIJUÍ, Ago./03.

DADOS SOBRE A REDE ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE IJUÍ/RS

Tabela 1 - Matrícula de Crianças por Sexo, Nível e Anos Letrados - Ijuí - 2002

NÍVEL	MENINOS		MENINAS		TOTAL	
	Nº		Nº		Nº	
	ANOS	LETRADOS	ANOS	LETRADOS	ANOS	LETRADOS
Maternal	44	0	41	0	85	0
Ensino Fundamental	19	79	17	70	36	149
Ensino Médio	0	0	0	0	0	0
% Total	63	79	58	70	121	149
Porcentagem Total	63,6%		58,1%		60,8%	

Fonte: Secretaria Municipal de Educação.

* Os dados foram levantados através de uma pesquisa realizada em 2002, com o objetivo de conhecer a situação da rede escolar municipal.

Os dados foram levantados através de uma pesquisa realizada em 2002, com o objetivo de conhecer a situação da rede escolar municipal.

Anexo nº 2

DADOS SOBRE A REDE ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE IJUÍ/RS

Tabela 2 - Pré Escola - Matrícula por Sexo, Anos Letrados e Anos Letrados 1999 e 2000

SEXO	1999		2000		2001		2002	
	Nº		Nº		Nº		Nº	
	ANOS	LETRADOS	ANOS	LETRADOS	ANOS	LETRADOS	ANOS	LETRADOS
MENINOS	1999	199	2000	200	2001	200	2002	200
MENINAS	1999	199	2000	200	2001	200	2002	200

Fonte: Secretaria Municipal de Educação.

A rede de pré-escola do município de Ijuí/RS, segundo os dados levantados em 2002, apresenta uma matrícula de 199 alunos, sendo 199 meninos e 199 meninas, totalizando 398 alunos.

No período entre 1999 e 2002, a matrícula de pré-escola do município de Ijuí/RS apresentou uma variação de 199 para 199 alunos, sendo 199 meninos e 199 meninas, totalizando 398 alunos.

DADOS SOBRE A REDE ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE IJUÍ/RS

Tabela 1 – Número de Escolas por Rede, Níveis e Localização – Ijuí – 2002

NÍVEIS	MUNICIPAL		ESTADUAL (*)		PARTIC. OU COMUNITÁRIA	TOTAL
	VÍNCULOS	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	
Educação Infantil	09	-	15	07	05	36
Ensino Fundamental	13	03	17	10	05	48
Ensino Médio	01	-	06	-	06	13
Subtotal	23	03	38	17	16	97
Educação Superior	-		01 (**)		01	02

FONTE: SMed - 36ª CRE e SINPRO.

(*) Várias Escolas Estaduais da zona urbana atendem simultaneamente os três níveis de ensino ou os dois (Infantil e Fundamental).

(**) A Universidade Estadual do Rio Grande do Sul está presente no Município, através dos cursos que mantém em convênio com a UNIJUÍ.

Conforme a Tabela 2, a rede estadual, no país, apresentou, em 1996, um índice de 23,4% da matrícula de educação infantil e a rede municipal 76,6%. Em 2000, esses índices se alteraram, confirmando a redução dessa matrícula na rede estadual e ampliação na rede municipal, diante da transferência de responsabilidade pela Educação Infantil para o Município.

Tabela 2 – Pré Escola – Matrícula nas Redes Estaduais e Municipais: 1996 e 2000

	1996				2000			
	REDE ESTADUAL		REDE MUNICIPAL		REDE ESTADUAL		REDE MUNICIPAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
BRASIL	759.187	23,4	2.489.225	76,6	335.682	11,2	2.995.244	88,8
REGIÃO SUL	111.954	29,5	266.937	70,5	90.646	20,6	348.323	79,4

FONTE: MEC/INEP/SEEC.

A mesma Tabela 2 demonstra que, na Região Sul, enquanto a rede estadual atingia 29,5% da matrícula em 1996 e reduzia para 20,6% em 2000, na pré-escola, a rede municipal ampliava seus índices na mesma proporção.

No período anterior, 1987 a 1996, a matrícula na educação infantil cresceu 43,2% no país, apresentando variações no período 1997-1999.

No ano de 2000, essa variação começou a reverter-se, como revela a Tabela 2 na rede municipal, mas não nos mesmos níveis do período mencionado, de 1987 a 1996. Não dispondo de avaliação do fenômeno, técnicos do MEC levantam a hipótese de que isso foi decorrência do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), uma vez que, recursos antes aplicados na Educação Infantil passaram para o Ensino Fundamental. Além disso, as dificuldades de manutenção desse segmento da Educação Básica aumentaram em decorrência da determinação da LDB pela sua incorporação aos sistemas de ensino.

Em âmbito nacional, considerando ambas as redes, no período de 1996/2000, o país apresentou uma variação positiva da matrícula de Educação Infantil em 3,5%. Na Região Sul, essa variação foi de 12,4%.

Essa tendência nacional e regional se confirma em Ijuí, no período 1999/2002: a matrícula oscilou, conforme demonstra a Tabela 3, mas o resultado do período foi de crescimento em 1,03%.

Com base na Tabela 3, de um total de 2.554 crianças atendidas no município, em 2002, 27,01% o foram pela rede estadual, 9,27% pela rede particular e 59,78% foram atendidas pela rede municipal. Isso demonstra o fenômeno da descentralização.

É necessário destacar que o atendimento à Educação Infantil é maior nas idades mais próximas da escolarização obrigatória.

Tanto a destinação de recursos pelo FUNDEF como a gestão educacional das creches são iniciativas significativas em favor da escola pública brasileira, no entanto, é preciso enfrentar o desafio da expansão e do financiamento da Educação Infantil, bem como do Ensino Médio, também não atendido pelo FUNDEF.

O *Ensino Fundamental*, no país, em 1996, tinha sua matrícula predominantemente nas redes estaduais, à exceção do Nordeste, em que as redes municipais já respondiam por mais da metade das matrículas públicas. Em 2000, a taxa de municipalização desse nível de ensino aumentou nas regiões Norte e Nordeste do país, decrescendo nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, em que as redes estaduais são maiores em número de matrículas do que a totalidade das respectivas redes municipais de ensino.

Tabela 3 – Atendimento Escolar por Redes e Níveis no Município de Ijuí – Educação Básica, 1999 – 2002

Anos	Matrícula Educação Infantil				Matrícula Ensino Fundamental				Matrícula Ensino Médio				
	Redes	Municipal	Estadual	Particular	Total	Municipal	Estadual	Particular	Total	Municipal	Estadual	Particular	Total
1999		1.430	747	291	2.468	4.987	7.432	1.148	13.567	169	3.086	845	4.100
2000		1.479	751	148	2.378	4.813	7.225	1.231	13.269	121	3.799	709	4.629
2001		1.410	664	305	2.379	4.380	6.844	1.222	12.446	102	3.709	574	4.385
2002		1.527	690	337	2.554	4.236	6.362	1.269	11.867	126	3.906	591	4.623
% 1999 2002		Crescimento = 1,03%				Redução = 0,87%				Crescimento = 1,12%			
Partic. da Rede 2002		59,78%	27,01%	13,19%		35,69%	53,61%	10,69%		2,72%	84,49%	12,78%	

FONTE: SMEd - 36ª CRE.

Na Região Sul, em 1996, a rede estadual concentrava 60% das matrículas¹⁶ e 40% estava na rede municipal. Em 2000, na mesma Região, a rede municipal absorveu 46% das matrículas e no Município de Ijuí essa rede de ensino abrigava 64% das matrículas.

A regularização do fluxo escolar, por um lado e o crescimento negativo da população de 7 a 14 anos por outro, revelam, pela primeira vez no Brasil, a diminuição da matrícula total no Ensino Fundamental a partir de 2000. No município de Ijuí a mesma tendência pode ser verificada observando-se os dados da Tabela 3.

No *Ensino Médio*, a distribuição das matrículas entre as redes estaduais e municipais também sofreu o impacto da distribuição de responsabilidades entre os Estados e Municípios, estabelecida pela Constituição Federal e pela LDB 9394/96. Sendo o Ensino Médio de responsabilidade dos Estados, a expansão das matrículas desse nível de ensino, entre 1996 e 2000, ocorreu apenas nas redes estaduais, reduzindo-se significativamente nas municipais.

Em Ijuí, a rede municipal de ensino médio, constituída há 50 anos, de uma única escola, também reduziu sua matrícula no período considerado. No entanto, conforme demonstra a Tabela 3, seguindo a mesma tendência da rede estadual, Ijuí teve oscilação positiva na matrícula do ensino médio de 2001 para 2002.

Na rede estadual, em Ijuí, a oscilação para menos ocorreu em 2000-2001, nos três níveis de ensino. Houve crescimento de toda a matrícula.

¹⁶ Dados consultados no INEP/MEC. Sinopse Estatística da Educação Básica.



Pode-se comprovar essa ocorrência tanto no país quanto na Região Sul, examinando-se a Tabela 4.

Tabela 4 – Ensino Médio – Matrícula nas Redes Estaduais e Municipais: 1996 e 2000

	1996				2000			
	REDE ESTADUAL		REDE MUNICIPAL		REDE ESTADUAL		REDE MUNICIPAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
BRASIL	4.137.324	93,0	312.143	7,0	6.662.727	96,2	264.459	3,8
REGIÃO SUL	730.963	98,8	8.452	1,2	1.017.913	99,3	7.453	0,7

FONTE: MEC/INEP.

A *Educação Superior*, importante para o desenvolvimento econômico e social, científico e tecnológico do país, é especialmente necessária para a universalização e qualificação da educação básica. Destacamos que 30% das matrículas na graduação, em 1999, no país, correspondiam à matrícula em cursos de licenciaturas, segundo dados do MEC/INEP.

Em Ijuí, a universidade local – UNIJUÍ – apresentou uma matrícula de 11.484 alunos, em 2002, dos quais (4.843,42%) em cursos de licenciatura. No mesmo ano, 437 alunos colaram grau como professores.

Tabela 5 – Docentes e Qualificação por Rede – Educação Básica – Ijuí/2002

NÍVEL DE FORMAÇÃO		MUNICIPAL	ESTADUAL	PARTICULAR	TOTAL
	REDES				
Nível Médio		177	81	8	266
Nível Superior	Licenciatura Plena	260	487	163	910
	Licenciatura Curta	56	68	13	137
Pós Graduação	Especialização	50	52	71	173
	Mestrado	03	-	15	18
TOTAL		546	688	270	1504

FONTE: SMEd - 36ª CRE – Escolas.

Com relação aos docentes atuantes nas diversas redes do Município podemos constatar que, em 2002, o Município atende ao que preceitua a LDB 9394/96 no que respeita a titulação em nível superior, pois 82% dos professores são portadores de diploma de ensino superior. Embora o índice mais elevado seja o de professores formados em licenciatura plena (61%), os formados em licenciatura curta ainda representam 9% do total e os professores com ensino médio contam 18%.

No Ensino Superior, a UNIJUÍ apresentava, em 2002, 318 professores. Destes, 44 (13,83%) com Especialização, 213 (67%) com Mestrado e 61 (19%) com Doutorado (SRH, UNIJUÍ). Ressaltamos que a UNIJUÍ atende a exigência do art. 52, Inciso II da LDB/96 de ter em seus quadros, pelo menos, um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, atingindo um índice muito significativo de 86% de mestres e doutores.



Anexo nº 3

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES E COMENTÁRIOS

SOBRE O FUNDEF

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES E COMENTÁRIOS SOBRE O FUNDEF

Quanto à criação, às características e acompanhamento do FUNDEF cabe complementar as informações.

A criação do FUNDEF está relacionada à constatação da existência, no Brasil, de uma grande diversidade entre a capacidade de arrecadação de Estados e Municípios, e destes entre si, e o gasto por aluno. Diferença que feria o princípio constitucional da equidade.

Para atenuar essa situação foi concebido o FUNDEF, como mecanismo de redistribuição, promovendo a equidade no ensino fundamental, baseado na idéia de que o dinheiro deve estar onde estão os alunos.

Além disso, a criação do Fundo adveio do conjunto de medidas neoliberais dos órgãos financiadores internacionais para países da América Latina.

- Natureza contábil – O fundo não tem personalidade jurídica e tampouco qualquer órgão administrativo gestor. Trata-se de um sistema de contas bancárias para as quais são destinados recursos vinculados a um objetivo.
- Contas específicas e automaticidade dos repasses – O FUNDEF é um mecanismo de (re) distribuição equânime de recursos, automaticamente transferidos, através de contas únicas e específicas.
- Destinação – O recursos do FUNDEF destinam-se à manutenção e desenvolvimento do *ensino fundamental público e a valorização de seu magistério* [Lei nº 9.424/96, art. 2º, ‘caput’].
- Critério de partilha – A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á entre o governo estadual e os governos municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino.
- Ano-base – O número de matrículas que integra a base de cálculo é apurado pelo Censo Escolar e refere-se sempre às matrículas do ano anterior ao ano letivo.

➤ Diferenciação de custos – A Lei do FUNDEF prevê que, a partir de 1998, sejam considerados na distribuição a diferença de custos por aluno segundo os níveis de ensino (1ª a 4ª e 5ª a 8ª) e tipos de estabelecimento (escolas rurais e educação especial). Trata-se de um resgate da noção de custo. A operacionalização da diferenciação de custos ainda não foi realizada plenamente. A partir do exercício de 2000 houve a diferenciação para as 1ª a 4ª séries, 5ª a 8ª séries e educação especial. Ainda falta definir um coeficiente para a educação rural, que permita enfrentar de maneira mais eficaz algumas questões, como o transporte escolar na zona rural.

O controle social exercido pelos conselhos não se confunde com controle interno, de responsabilidade da Prefeitura; ou com controle externo, exercido pela Câmara de Vereadores com auxílio do Tribunal de Contas. Cabe-lhes identificar problemas e irregularidades e contribuir para que cessem.

Ao analisar o FUNDEF duas questões básicas precisam ser consideradas: a educação como direito e a educação como investimento.

Na educação como direito, além dos fundamentos filosóficos, sociológicos, culturais e políticos, há a considerar os fundamentos legais dessa concepção.

A Constituição Federal faz várias referências à educação – considerada direito social (art. 6º) que deve ser assegurada pela família, pela sociedade e pelo Estado, com absoluta prioridade à criança e ao adolescente (art. 227, *caput*).

No seu art. 205, iniciando o capítulo da Educação, da Cultura e do Desporto, a Carta Magna define a educação como dever do Estado e da família e direito de todos.

Definida a educação como direito, o constituinte vai além: faz constar do texto que o ensino fundamental é obrigatório (art. 208, I) e o acesso a ele se constitui em direito público subjetivo, ou seja, exigível judicialmente.

O poder público tem o dever de oferecer, não qualquer tipo de educação, mas educação de qualidade (CF, art. 206, VII; LDB, art. 4º, IX).

A Educação é dever do Estado e a forma de estado adotada no Brasil é a federativa. Quais as esferas do poder público são as responsáveis? Qual a autoridade competente? A Constituição Federal define: a competência é tanto dos Estados e Distrito Federal (CF, art.



211, § 3º) como de Municípios (CF, art. 211, § 2º). A responsabilidade é de todas as esferas e na mesma medida: o que se chama “competência concorrente”. Daí porque a Constituição prevê que Estados e Municípios definam “formas de colaboração” para assegurar a universalização do ensino obrigatório (CF, art. 211, § 4º).

Essas formas de colaboração não são excludentes. Assim, o Município que organiza seu próprio sistema de ensino continua tendo direito à assistência técnica e financeira da União e dos Estados.

No exercício de suas competências e responsabilidades os prefeitos municipais podem buscar a colaboração do Conselho Tutelar e do Ministério Público para investigar causas do não cumprimento, por parte dos pais, do dever de matricular seus filhos na rede regular de ensino (ECA, art. 55; Código Penal, art. 246).

Na educação como investimento há que considerar que o dever do Estado de garantir o acesso à educação justifica-se porque a educação é essencial ao exercício pleno da cidadania. Nesse sentido é que ela é investimento, pois há correlação entre escolaridade da população e desenvolvimento.

Individualmente, a educação melhora a qualidade de vida, possibilita melhor acesso ao mercado de trabalho e constitui instrumento de ascensão social.

Mão-de-obra qualificada atrai investimentos e dinamiza o consumo. No sistema educacional, orientar os investimentos de forma a melhorar sua eficiência pode significar economia de recursos de modo a poder deslocar esses recursos economizados ao atendimento do padrão de qualidade propugnado pela LDB.

De acordo com Martins (2001, p. 237), “o principal objetivo no que se refere à eficiência é, a partir da melhoria da qualidade, promover a correção do fluxo escolar, com a redução da repetência e da evasão. Ao reorientar o foco da escola para o aluno, o sistema, além de melhorar a qualidade, fica mais econômico”.

A educação é um investimento cujos resultados aparecem a longo prazo ainda que ele seja contínuo. Daí a importância da existência de fontes de recursos estáveis que financiem a universalização do ensino e a melhoria de sua qualidade.

