

Silvio Cesar Nunes Militão

A Municipalização do Ensino em Processo:
Impactos da Legislação Educacional de 1996 no Estado de
São Paulo e as Decorrências no Município de Marília

Marília
2003

SILVIO CESAR NUNES MILITÃO

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM PROCESSO:

**Impactos da legislação educacional de 1996 no Estado de
São Paulo e as decorrências no município de Marília**

MARÍLIA/SP

2003

SILVIO CESAR NUNES MILITÃO

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM PROCESSO:

**Impactos da legislação educacional de 1996 no Estado de
São Paulo e as decorrências no município de Marília**

1410001492



Dissertação apresentada à Faculdade de
Filosofia e Ciências da Universidade
Estadual Paulista "Júlio de Mesquita
Filho", Campus de Marília, como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre
em Educação, sob a orientação da Profª
Dra. Maria Sylvia Simões Bueno.

MARÍLIA/SP

2003



SILVIO CESAR NUNES MILITÃO

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM PROCESSO:
Impactos da legislação educacional de 1996 no Estado de
São Paulo e as decorrências no município de Marília**

Banca Examinadora

Dissertação para obtenção do título de Mestre em Educação

Presidente: Prof^a Dra. Maria Sylvia Simões Bueno

2º Examinador: Prof. Dr. Cleiton de Oliveira

3º Examinador: Prof. Dr. José Luiz Guimarães

MARÍLIA/SP

2003



SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	05
LISTA DE SIGLAS.....	06
RESUMO.....	07
ABSTRACT.....	08
INTRODUÇÃO	09

CAPÍTULO 1

O IDEÁRIO NEOLIBERAL E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A AMÉRICA LATINA

1.1. Política e educação no contexto do neoliberalismo	17
1.2. A descentralização educativa no discurso dos organismos internacionais	29

CAPÍTULO 2

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL

2.1. Retrospectiva histórica	54
2.2. A nova legislação educacional e a municipalização do ensino no Brasil	74

CAPÍTULO 3

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO

3.1. Da Lei Federal nº 5.692/71 ao Termo de Cooperação Intergovernamental (TCI)	86
3.2. O impacto da nova legislação educacional no Estado de São Paulo	95

CAPÍTULO 4

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM MARÍLIA

4.1. Um breve histórico sobre o processo de municipalização em Marília.....	109
4.2. A opção pela criação de uma rede própria de ensino fundamental.....	122
4.3. O novo perfil de atendimento educacional após a municipalização do ensino	129

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	147
ANEXOS.....	158

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil – Regiões. Ensino Fundamental – Matrícula inicial por dependência administrativa – 1975/1989.....	67
Tabela 2 – Matrículas iniciais no ensino fundamental regular público, segundo a dependência administrativa – Brasil – 1996/2002.....	79
Tabela 3 – Matrícula inicial de Educação Pré-escolar – São Paulo – 1971/1980.....	87
Tabela 4 – Estado de São Paulo – Matrículas do ensino fundamental na rede pública – 1984/1999.....	102
Tabela 5 – Matrículas no ensino fundamental público segundo dependência administrativa – Estado de São Paulo – 2000/2002.....	106
Tabela 6 – Composição inicial da rede municipal de ensino fundamental de Marília.....	117
Tabela 7 – Evolução da rede municipal de ensino fundamental de Marília – 1998.....	120
Tabela 8 – Matrículas iniciais do ensino fundamental regular na rede pública – Marília – 1997/2002.....	129
Tabela 9 – Participação no atendimento do ensino fundamental público por dependência administrativa e ciclos de ensino – Marília – 2002.....	131
Tabela 10 – Matrículas iniciais na Pré-escola por dependência administrativa – Marília – 1994/2002.....	133
Tabela 11 – Matrículas na modalidade Creche por dependência administrativa – Marília – 2001/2002.....	135

LISTA DE SIGLAS

APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação e do Desporto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de dados

UDEMO – União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura



RESUMO

O presente trabalho, realizado mediante procedimentos de pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas semi-estruturadas, apresenta uma discussão sobre o processo de municipalização do ensino fundamental desencadeado no Brasil na segunda metade da década de noventa a partir da aprovação de uma nova legislação educacional – Emenda Constitucional nº 14/96, que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Transitórias; Lei nº 9.394/96, que estabeleceu as novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Lei nº 9.424/96, que dispôs sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – tendo em vista o contexto político econômico no qual foi instituído. Na seqüência, evidencia como esse processo de municipalização vem se desdobrando particularmente no Estado de São Paulo que possui um processo histórico de municipalização do ensino que difere da maioria dos outros Estados da Federação. Por fim, analisa o processo de municipalização do ensino fundamental desenvolvido pelo município de Marília a partir de 1998, que assim como a maioria das municipalidades situadas no Estado de São Paulo teve que rever seu perfil de atendimento educacional para “adequar-se” a nova legislação educacional, revelando algumas consequências do referido processo neste município: prejuízos para os profissionais da rede estadual de ensino, agravados pela opção por criação de rede própria; fragmentação da rede pública de ensino fundamental; impactos na área da educação infantil atendida pela esfera municipal.

Palavras-chave: municipalização do ensino fundamental; legislação educacional; descentralização; Emenda Constitucional nº 14/96; FUNDEF.

ABSTRACT

The present work, accomplished by means of procedures of bibliographical research, documental analysis and interviews semi-structured, it introduces a discussion on municipalization process of the fundamental teaching unchained in Brazil in half Monday decade of ninety from the approval of a new educational legislation - Constitutional Amendment nº 14/96, which modified the goods 34, 208, 211 and 212 of the Federal Constitution of 1988 and gave new composition to art. 60 of the Act of the Transitory Dispositions; Law nº 9.394/96, which established the new Guidelines and Bases of the National Education; Law nº 9.424/96, which disposed about the Maintenance and Development Fund of the Fundamental Teaching and of Valorization of the Mastership - having in mind the economic political context in which was instituted. In the sequence, it evidences as that municipalization process comes unfolding itself particularly in São Paulo State who owns a historical process of municipalization of the teaching that differs of the majority of the other State of the Federation. Finally, it analyzes municipalization process of the fundamental teaching developed by Marília municipal district starting from 1998, which as well as most municipalities situated in São Paulo State had to review your profile of educational assistance for "adapt itself" the new educational legislation, revealing some consequences of the referred process in this municipal district: prejudices for the professionals of the state net of teaching, worsened by the option for creation of own net; fragmentation of the public net of fundamental teaching; impacts in the area of the infantile education attended by to municipal sphere.

keywords: municipalization of the fundamental teaching; educational legislation; decentralization; Constitutional Amendment nº 14/96; FUNDEF.

INTRODUÇÃO



No início da década de 1990, praticamente todos os países da América Latina iniciaram reformas educativas que, apesar de implementadas em nações com realidades específicas, apresentam uma certa regularidade e semelhança.

No Brasil, especificamente, a reforma educativa ganhou concretude em meados da década mencionada, quando o governo Fernando Henrique Cardoso¹ começou a colocar em prática a sua política educacional e deu início a uma completa reestruturação no sistema de ensino brasileiro.

No tocante à educação básica² tivemos muitas inovações, dentre as quais podemos destacar a aprovação de uma nova legislação educacional – Emenda Constitucional nº 14, que modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Transitórias, Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e Lei nº 9.424/96, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) –, a definição de Parâmetros Curriculares Nacionais para os diferentes níveis de ensino, o estabelecimento de sistemas de avaliação externa em nível federal bem como de seus similares estaduais, além da implantação do Censo Escolar.³

As recentes inovações na legislação trouxeram para o debate educacional a volta de uma discussão muito antiga, a municipalização do ensino, política preconizada há décadas por estudiosos e que nunca chegou a se concretizar em todo o território

¹ Fernando Henrique Cardoso venceu as eleições disputadas em 1994, assumindo a Presidência da República no ano seguinte. Em 1998, último ano de seu mandato, candidatou-se à reeleição presidencial e novamente sagrou-se vencedor, passando a governar o país até o final de 2002.

² No Brasil, a educação básica é composta pela educação infantil, pelo ensino fundamental e pelo ensino médio, incluindo as modalidades de educação especial e de jovens e adultos.

³ Muitos outros programas como: Bolsa Escola, Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), programas destinados à adoção de tecnologias de informação e comunicação (TV Escola, Programa Nacional de Informática na Educação, Programa de Apoio à Pesquisa em Educação à Distância), dentre outros, fazem parte do extenso programa de reformas educativas desencadeado pelo governo federal nos últimos anos (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000).

nacional. Propondo mudanças significativas em relação ao financiamento e gestão do ensino, a legislação educacional de 1996 induziu claramente à municipalização do ensino fundamental, sem levar em consideração as aspirações e condições dos municípios brasileiros, como se verá ao longo do trabalho.⁴

Tendo em vista o exposto anteriormente, pretendeu-se discutir nesta dissertação:

- O processo de municipalização do ensino fundamental em curso no Brasil, a partir do contexto político-econômico no qual foi instituído, com vistas a apreender os reais interesses e objetivos de sua implementação;
- As implicações e conseqüências que este processo de municipalização do ensino fundamental acarreta para o conjunto da educação básica;
- Como este processo vem se desdobrando no Estado São Paulo⁵, que desenvolveu um processo histórico de municipalização do ensino que difere da maioria dos outros Estados da Federação e que vinha apresentando o menor índice de municipalização do ensino fundamental – seja em número de alunos ou de estabelecimentos, seja em número de municípios que aderiram à municipalização – do país;
- O processo de municipalização do ensino fundamental implementado no município de Marília após a vigência da nova legislação educacional, que mesmo mantendo uma das maiores redes de educação infantil do Estado acabou criando uma rede de Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), desvinculada da rede estadual, lançada inicialmente em 1998 com 3.220 alunos distribuídos em 6 unidades escolares e que conta atualmente com 8.190 alunos atendidos pelas 16 EMEFs já existentes.

⁴ O termo “municipalização induzida” foi utilizado por Callegari e Callegari (1997) para referir-se ao processo de municipalização do ensino fundamental desencadeado pela legislação educacional de 1996.

⁵ Trata-se do Estado mais rico e desenvolvido da Federação, com uma população de 36.969.476 habitantes (Censo IBGE – 2000) e que possui a maior rede de ensino do país.

É importante ressaltar que escolhemos esta municipalidade para a realização da pesquisa empírica por ser a localidade onde residimos e, sobretudo, por se constituir num campo concreto para a coleta de dados.

Acreditando ser a abordagem qualitativa a forma mais adequada para o desenvolvimento do presente trabalho, tendo em vista a natureza da problemática em discussão, optamos pela realização de uma pesquisa qualitativa abrangendo os seguintes procedimentos: pesquisa bibliográfica, entrevista e análise documental.

Na primeira etapa do trabalho, realizamos a pesquisa bibliográfica que envolveu o levantamento, a seleção e o estudo de diversos livros e artigos científicos relacionados com a temática deste estudo, bem como a seleção e análise de documentos sobre reforma educativa produzidos por importantes organismos internacionais – Banco Mundial, BID, UNESCO, CEPAL – ao longo da década de noventa, permitindo assim a elaboração do referencial teórico desta dissertação.

Na segunda etapa da pesquisa, foram coletados dados mediante a utilização de duas técnicas: a entrevista (uma das mais utilizadas no âmbito das ciências sociais) e análise documental.

As entrevistas foram do tipo semi – estruturada,⁶ contando com um roteiro de apoio (vide anexo), sendo realizadas com os atores diretamente envolvidos no processo de municipalização ocorrido em Marília: Prefeito Municipal; Assessora Técnica da Secretaria Municipal da Educação; Diretor Estadual da APEOESP no município; Dirigente Regional de Ensino e Supervisor de Ensino da Diretoria de Ensino de Marília.

A gravação de todas as entrevistas em fita cassete foi a forma adotada por nós para “[...] registrar todas as expressões orais, imediatamente, deixando o entrevistador livre para prestar toda a sua atenção ao entrevistado” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 37).

⁶ A entrevista semi – estruturada é aquela “[...] que se desenrola a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 34).

Terminada as entrevistas, a fase seguinte da pesquisa foi a transcrição das fitas cassetes para o documento escrito, uma vez que “[...] o manuseio do material escrito para utilização de pesquisa é mais fácil do que o do material gravado que, se submetido repetidas vezes à escuta, rapidamente se deteriora” (QUEIROZ, 1991, p. 57).⁷

Sobre este documento escrito, recém-produzido, procedeu-se a uma nova fase do trabalho: a análise. De acordo com Queiroz:

Por análise no sentido operacional do termo, entende-se o recorte de uma totalidade nas partes que a formam, que são então apreendidas na sequência apresentada em sua naturalidade para, num segundo momento, serem restabelecidas numa nova coordenação. Num e noutro momento, isto é, na decomposição e na subsequente recomposição, obedece-se tanto quanto possível às relações existentes entre estas partes. Admite-se que este desfazer de um objeto segundo uma marcha específica, seguido de um refazer em ordem diferente (pois no primeiro momento a ordem é de sucessão e no segundo momento a ordem é de simultaneidade), permite chegar a uma compreensão mais profunda de seu sentido (1991, p. 92).

Com relação à análise documental, foram utilizados essencialmente documentos do tipo oficial, que se restringiram à legislação municipal que trata da municipalização do ensino fundamental em Marília.

Como forma de apresentação do presente estudo, optamos por estruturá-lo em quatro capítulos, cada qual com suas respectivas subdivisões.

No capítulo 1, mostramos que as reformas educativas levadas a cabo pelos países da América Latina nos anos de 1990 encontram-se em consonância com as teses centrais do neoliberalismo, que se tornaram orientadoras das políticas econômicas e

⁷ Queiroz (1991, p. 87) ressalta que “[...] o ideal, numa pesquisa, é que o próprio pesquisador que entrevistou o informante seja também o transcritor da fita”.

sociais dos países da região nas duas últimas décadas. Revelamos que através de uma vasta documentação, muitas vezes reforçada por acordos financeiros, os organismos internacionais vêm influenciando diretamente na estruturação dos sistemas de ensino dos países em desenvolvimento propondo, sobretudo, a descentralização educativa.

No capítulo 2, apresentamos uma retrospectiva histórica sobre a tese e a luta pela municipalização do ensino no Brasil, abarcando desde os anos 20 e 30, quando esta tese teve seu surgimento, até os anos 80, quando ela novamente voltou a ser fortemente debatida. Em seguida, analisamos o processo de municipalização do ensino fundamental desencadeado pela legislação educacional promulgada em 1996 e suas implicações e consequências para os outros níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica, mostrando que o mesmo encontra-se articulado com as propostas da agenda educacional dos organismos internacionais.

No capítulo 3, apresentamos de forma breve as principais tentativas de municipalização do ensino desenvolvidas no Estado de São Paulo a partir do início da década de setenta, quando teve aprovação a Lei nº 5.692/71. Analisamos, na sequência, o impacto que a nova legislação educacional, associada à política educacional adotada pelo primeiro governo Mário Covas, causou em São Paulo onde a concentração do ensino fundamental ocorreu predominantemente na rede estadual.

No quarto e último capítulo desta dissertação, analisamos o processo de municipalização do ensino fundamental desenvolvido pelo município de Marília a partir de 1998, em decorrência da vigência da nova legislação educacional. Inicialmente, apresentamos um breve histórico sobre o processo de municipalização deste nível de ensino e, em seguida, discutimos alguns aspectos específicos do referido processo: opção por rede própria; consequências advindas para os profissionais da rede estadual de ensino; impactos trazidos para a área da educação infantil e perspectivas de

ampliação do processo de municipalização do ensino fundamental em Marília, tanto em relação ao segmento de 1ª a 4ª série quanto ao de 5ª a 8ª.

Por fim, na sequência do último capítulo, são apresentadas as considerações finais a respeito da pesquisa realizada.



CAPÍTULO 1

O IDEÁRIO NEOLIBERAL E AS POLÍTICAS

EDUCACIONAIS PARA A AMÉRICA LATINA



1.1. Política e Educação no contexto do neoliberalismo

Durante a década 80 e, sobretudo a partir dos anos 90, o ideário que se convencionou denominar de neoliberal adquiriu predomínio em escala mundial e suas teses centrais tornaram-se orientadoras das políticas econômicas e sociais, especialmente das políticas educacionais, dos países em desenvolvimento.

Estabelecer o marco histórico-social no qual surge esse pensamento e analisar suas principais características torna-se, portanto, imprescindível para a análise e compreensão das reformas educacionais deflagradas pelos países da América Latina no decorrer dos anos noventa.

No balanço que realizou sobre a evolução do neoliberalismo,⁸ Anderson (1996, p. 9) indica que este ideário nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo, “[...] como uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”.⁹

Considerando essa intervenção como a principal crise do sistema capitalista de produção, os neoliberais passaram a atacar qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciando tal limitação como uma ameaça letal à liberdade econômica e política. É nesse sentido que os neoliberais vão retomar a tese clássica de que o mercado é a única instituição capaz de coordenar racionalmente quaisquer problemas sociais, sejam eles de natureza puramente econômica ou política. Daí a preocupação básica da teoria neoliberal em mostrar o mercado como um mecanismo

⁸ Os maiores expoentes da ideologia neoliberal são Friedrich Hayek e Milton Friedman que, juntamente com Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros, fundaram a Sociedade de Mont Pèlerin, uma espécie de franc-maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos.

⁹ Para Bobbio (1995, p. 416), o Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) “[...] pode ser definido à primeira análise como Estado que garante tipos mínimos de renda, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade mas como direito político”.

insuperável para estruturar e coordenar as decisões de produção e investimentos sociais (TEIXEIRA, 1996, p. 42).

Entretanto, como nesse período o capitalismo avançado estava entrando numa longa fase de auge sem precedentes, apresentando o crescimento mais rápido da história durante as décadas de 50 e 60 (sua idade de ouro), as idéias neoliberais não encontraram contexto favorável para serem colocadas em prática e permaneceram em teoria por praticamente duas décadas. Já o Estado de Bem-Estar Social, contando com as condições econômicas e políticas propícias, pode se desenvolver em alguns países da Europa e nos Estados Unidos.

Na primeira metade da década de 70 o modelo econômico de produção entrou em crise e o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, apresentando baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação. Neste quadro, as idéias de Hayek, Friedman e seus seguidores foram retomadas para explicar e conseqüentemente solucionar esta crise.

Na perspectiva desse grupo as raízes da crise encontravam-se no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Desta forma, o remédio que recomendavam para a superação da crise era claro:

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram

imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas (ANDERSON, 1996, p. 10-11).

Endeusando as virtudes do mercado e satanizando o papel desempenhado até então pelo Estado, o ideário em questão advogava a configuração de um Estado mínimo – em substituição ao Estado intervencionista e controlador – caracterizado sobretudo pela desregulamentação das atividades econômicas, por um amplo processo de privatização, pela redução dos benefícios sociais e pelo corte abrupto das despesas públicas com as políticas sociais.

Reportando-se à tese do Estado mínimo, Frigotto aponta que:

A idéia força balizadora do ideário neoliberal é a de que o setor público (o Estado) é responsável pela crise, pela ineficiência, pelo privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimo de eficiência, qualidade e equidade. Desta idéia chave advém a tese do Estado mínimo e da necessidade de zerar todas as conquistas sociais, como o direito à estabilidade de emprego, o direito à saúde, educação, transportes públicos, etc. Tudo isso passa a ser comprado e regido pela férrea lógica das leis do mercado. Na realidade, a idéia de Estado mínimo significa o Estado suficiente e necessário unicamente para os interesses da reprodução do capital (1995, p. 83-84).

Embora num contexto de crise, a hegemonia do ideário neoliberal não se dá de uma hora para outra e começa a ganhar força somente a partir do final da década de 70, quando Margareth Thatcher, eleita em 1979, coloca em prática seu programa econômico na Inglaterra promovendo reformas calcadas na diminuição do papel do Estado, desregulamentação da economia, privatização e na redução dos gastos públicos com as

políticas sociais.¹⁰ Um ano depois, em 1980, Ronald Reagan chega à presidência nos Estados Unidos e, assim como Thatcher, passa a comandar reformas radicais no modelo econômico e político. Sob inspiração dessas reformas de estado promovidas por Thatcher e Reagan, o ideário neoliberal passa a ser adotado por governos de inúmeros países de capitalismo avançado nos anos 80, atingindo mais tarde o poder nos quatro cantos do mundo.¹¹

Apesar do Estado de Bem – Estar Social não ter se constituído na América Latina assim como se constituiu nos países de capitalismo avançado como Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha, Itália, as críticas feitas pelo paradigma em ascensão a este tipo de Estado logo foram mecanicamente transferidas para a região.

A esse respeito, Rosar (1995, p. 17) assinala que embora o Estado tenha exercido também na maioria dos países da América Latina sua dupla função de financiador da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho, seu caráter redistributivista não alcançou os níveis dos países do “primeiro mundo”, onde as organizações dos trabalhadores em sindicatos e partidos fortes contribuíram, desde o final da II Guerra Mundial, para que se estabelecessem novas formas de articulação de demandas sociais com o funcionamento da economia de mercado capitalista.

Nesses termos, Moraes (2000, p. 16) salienta que, na perspectiva do “novo” ideário o conjunto institucional composto por Estado de Bem-Estar Social, planificação, intervenção estatal na economia, a doutrina keynesiana e os sindicatos sejam tratados como inimigo número um, do lado de baixo da linha do Equador tais adversários assumem outros rostos, embora continuem com a mesma identidade sombria. “Neste

¹⁰ A Inglaterra sob Margareth Thatcher foi o primeiro país de capitalismo avançado a colocar em prática o programa neoliberal. No entanto, vale destacar que o Chile, sob a ditadura de Augusto Pinochet, foi o verdadeiro pioneiro da implementação do ideário neoliberal, quase um decênio antes de Thatcher, na Inglaterra.

¹¹ A respeito do avanço do neoliberalismo durante a década de 80 ver: Anderson, P. Balanço do Neoliberalismo. In: *Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

último caso, os demônios são o Estado nacional-desenvolvimentista (sacramentado ideologicamente por doutrinas como a da CEPAL) e a democracia populista”.

No início dos anos 80, em função da eclosão da crise de endividamento, o referencial em questão torna-se a palavra de ordem para a reestruturação econômica dos países latino-americanos. Neste período o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial¹², transformados pelos grandes capitais internacionais e pelo “Grupo dos 7”¹³ nos organismos responsáveis não só pela gestão da crise de endividamento como também pela reestruturação dos países em desenvolvimento, passaram a implementar programas de ajuste estrutural¹⁴ com o objetivo de assegurar o pagamento da dívida externa e transformar a estrutura econômica dos países da região,¹⁵ tornando-os aptos para se inserirem no circuito moderno e competitivo internacional.

¹² O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial foram criados em 1944, durante a Conferência de Bretton Woods, por 44 países centrais preocupados com o estabelecimento de uma nova ordem internacional no pós-guerra. Sob forte hegemonia norte-americana, tais países buscaram criar instituições capazes de conferir maior estabilidade à economia mundial de forma a impulsionar o crescimento e evitar a emergência de novas crises internacionais. No início, o Banco Mundial desempenhava apenas um papel secundário voltado para a ajuda à reconstrução das economias destruídas pela guerra, cabendo ao FMI o papel principal. No entanto, em função da emergência da Guerra Fria, o Banco Mundial passou a se envolver a partir de 1950 no processo de estabilização e expansão do sistema capitalista, com programas de ajuda e concessão de empréstimos aos países em desenvolvimento, tornando-se mais tarde no maior captador não-soberano de recursos financeiros e no principal financiador de projetos de desenvolvimento no âmbito internacional, exercendo profunda influência nos rumos do desenvolvimento mundial. Atualmente a expressão Banco Mundial refere-se ao conjunto de cinco instituições intimamente associadas: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (líder), Associação Internacional de Desenvolvimento – IDA, Corporação Financeira Internacional – IFC, Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos – ICSID e Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais – MIGA (SOARES, 1996; SILVA, 1999; ROSEMBERG, 2000). Atuando no setor educativo há mais de trinta anos, o Banco Mundial transformou-se nos últimos anos no organismo com maior visibilidade no panorama educativo global, não apenas pelo financiamento, mas porque transformou-se também na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento e em fonte e referencial importante de pesquisa educativa em âmbito mundial, ocupando em grande parte o espaço tradicionalmente conferido à UNESCO (TORRES, 1995).

¹³ Grupo formado pelos sete países mais industrializados e ricos do planeta, a saber: Estados Unidos, Canadá, Japão, Inglaterra, Alemanha, França e Itália, detentores de um poder de decisão dominante no mundo contemporâneo.

¹⁴ Modalidade de empréstimo não vinculada a projetos, mas sujeita a condicionalidades amplas e severas de cunho macroeconômico e setorial. Até o início dos anos 80, diferentemente do FMI, o Banco Mundial não aplicava condicionalidades *stricto sensu*, restringindo suas exigências a aspectos específicos dos projetos que poderiam afetar sua rentabilidade. Além disso, o empréstimo de ajuste estrutural requer acordo prévio com o FMI, o que caracteriza a existência de “condicionalidade cruzada” (SOARES, 1996, p. 21-22).

¹⁵ A implantação dos programas de ajuste estrutural não foi capaz de resolver o problema da dívida externa da América Latina, que no período de 1983 a 1992 aumentou de 360 bilhões para 450 bilhões de dólares e acabou gerando a década perdida dos anos 80. Para saber mais sobre o assunto, ver Soares, M.

De acordo com o diagnóstico do “Consenso de Washington”¹⁶ a crise da dívida externa da América Latina decorria basicamente de erros de política econômica cometidos pelos países devedores, desta forma “[...] as dívidas externas poderiam ser pagas desde que os governos dos países endividados corrigissem as respectivas políticas macroeconômicas e realizassem reformas sob orientação do FMI e do BIRD” (PORTELLA FILHO, 1994, p. 103). O autor em questão aponta que:

Segundo o Consenso de Washington, as raízes dos problemas latino-americanos estavam na estratégia de desenvolvimento adotada no período de pós-guerra, baseada no modelo de substituição de importações. Esta estratégia teria resultado em um padrão de crescimento introvertido e em más alocações de recursos. O cerne das críticas foi centralizado no papel do Estado, visto como sufocante. Investimentos públicos excessivos teriam provocado escassez na poupança disponível para o setor privado. Empresas públicas assumiram setores que poderiam ter sido ocupados pelo setor privado. A proteção do Estado às empresas nacionais teria reduzido sua competitividade externa, desestimulando as exportações. A América Latina passou a ter pouca moeda estrangeira para financiar seu desenvolvimento (1994, p. 103).

Colocando em xeque o papel de principal indutor do crescimento econômico e prestador de serviços sociais desempenhado pelo Estado na América Latina, o ideário hegemônico passa a sinalizar para uma redefinição da atuação do Estado na região, tanto no campo econômico quanto no social.

C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: Tommasi, L., Warde, M J., Hadad, S. (Orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p. 15-40.

¹⁶ Segundo Portella Filho (1994, 107), o termo “Consenso de Washington” foi usado por John Williamson para descrever o conjunto de propostas econômicas defendidas pelos políticos e tecnocratas residentes na capital americana. Ele definiu o consenso de forma ampla, abrangendo tanto o Washington político, onde residem congressistas e membros da administração federal, como também o Washington tecnocrático das instituições financeiras internacionais e do Federal Reserve Board. Para Torres (1995), o termo “Consenso de Washington” refere-se a um conjunto de instituições financeiras como o FMI, o Banco Mundial, o BID, o Export-Import Bank, etc., todas elas localizadas em Washington (às vezes a poucos quarteirões de distância entre si como o Banco Mundial e o BID) e que seguem a mesma lógica e economia política neoliberal, propugnando o modelo de ajuste estrutural e de estabilização.

Neste panorama, premidos pela profundidade da crise da dívida externa e pelos doutrinadores do Consenso de Washington, muitos governos latino-americanos foram compelidos a implantar programas de ajuste estrutural e reformas institucionais durante a década de oitenta, compostos basicamente por dez tipos específicos de reforma:

[...] disciplina fiscal; redefinição das prioridades do gasto público; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; manutenção de taxas de câmbio competitivas; liberalização comercial; atração das aplicações de capital estrangeiro; privatização de empresas estatais; desregulamentação da economia; proteção de direitos autorais (GENTILI, 1998, p. 14).

Anderson (1996, p. 20) afirma, entretanto, que a virada dos países latino-americanos em direção à doutrina neoliberal só ocorre efetivamente nos anos finais da década de 80, quando se elegem na América Latina governos alinhados com este programa. Para o autor, tal virada “[...] não começou antes da presidência de Salinas, no México, em 88, seguida da chegada ao poder de Menem, na Argentina, em 89, da segunda presidência de Carlos Andrés Perez, no mesmo ano, na Venezuela, e da eleição de Fujimori, no Peru, em 90”.¹⁷

De acordo com Corsi:

A hegemonia ideológica neoliberal gerou um certo consenso segundo o qual aos Estados não restaria alternativa frente a globalização senão imprimir políticas econômicas calcadas na estabilização dos preços e do câmbio, na desregulação dos mercados e na privatização: só assim seria possível garantir a competitividade de suas economias (1998, p. 102).

¹⁷ No Brasil, especificamente, Fernando Collor de Mello (1990-1992) iniciou a implementação do modelo inaugurado por Thatcher na Inglaterra, mediante a abertura do mercado doméstico aos produtos internacionais e de um programa de privatizações de empresas estatais. No entanto, o programa neoliberal ganha consistência somente a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

Desta forma, com o suposto objetivo de integrar-se às novas condições da economia internacional, mesmo que de forma dependente e subalterna, muitos governos latino-americanos assumem o ideário protagonizado por Thatcher e Reagan, malgrado seu insucesso naquelas sociedades,¹⁸ como a única receita válida para superar o déficit público e estabilizar suas convulsionadas economias, colocando assim o tema da reforma do Estado no centro da agenda política da região nos anos noventa.¹⁹

Nesse sentido, Oliveira (2001, p. 95) aponta que:

Alguns estudos vêm demonstrando que as reformas de Estado ocorridas nos anos 90 nos países latino-americanos trazem uma orientação mais ou menos convergente com o modelo britânico de reforma implantado no período thatcheriano. Em tais reformas percebe-se como traço comum a preocupação em reduzir os gastos públicos destinado à proteção social, principalmente dos pobres e a priorização da assistência social aos mais pobres, sobretudo a partir de fundos públicos criados para este fim, com existência provisória.

É nesse contexto de configuração de um Estado “minimalista”, que se afasta das responsabilidades perante os direitos sociais básicos, que se articulam e se desenvolvem reformas educativas em praticamente todos os países das América Latina durante os anos noventa.

¹⁸ Num balanço provisório sobre a atuação do neoliberalismo nos países mais ricos do planeta Anderson (1996) conclui que, economicamente, este ideário fracassou, não conseguindo reanimar o capitalismo avançado mundial e restaurar as taxas altas de crescimento estáveis existentes antes da crise dos anos 70.

¹⁹ No final dos anos 80 e início dos 90, tornou-se consenso a necessidade de redução do tamanho do Estado na região. Entretanto, Boron indica que a realidade demonstra que o tamanho dos Estados latino-americanos já é pequeno comparado com o dos Estados do Primeiro Mundo. “O tamanho médio do estado latino-americano equivale aproximadamente à metade da média dos países do Primeiro Mundo. Reduzir ainda mais nossos estados é uma loucura num continente onde a metade da população vive abaixo da linha da pobreza, não tem água potável nem serviço de esgoto e não dispõe de nenhuma assistência médica” (1999, p. 52-53).

Sob forte influência dos organismos internacionais, que monitoram as políticas econômicas e sociais dos países em desenvolvimento, quase todos os países da região iniciaram na última década reformas educativas de modo a produzir um “[...] ordenamento no campo educacional necessário a: a) adequar as políticas educacionais ao movimento de esvaziamento das políticas de bem-estar social; b) estabelecer prioridades, cortar custos, racionalizar o sistema, enfim, embeber o campo educativo da lógica e do apoio do campo econômico e c) subjugar os estudos, diagnósticos e projetos educacionais a essa mesma lógica” (TOMMASI; WARDE; HADDAD, 1996, p. 11).

Em análise sobre a influência dessas políticas nos sistemas de ensino dos países latino-americanos, Gentili (1998) defende a tese de que, assim como no campo econômico, existe também um Consenso de Washington no campo das políticas educacionais. Para o referido autor, uma notável homogeneidade pode ser identificada nas propostas de reforma educacional aplicadas aos diferentes países latino-americanos nos últimos anos.

Tal regularidade verifica-se na expansão de um mesmo núcleo de diagnósticos, propostas e argumentos “oficiais” acerca da crise educacional e de suas supostas saídas, assim como na circulação e no impacto (direto e indireto) que os documentos e “recomendações” do Banco Mundial e do FMI têm na definição das políticas públicas destinadas a esse setor (GENTILI, 1998, p. 15).

A respeito do papel protagonista que os organismos internacionais desempenham, tanto na condição de consultores quanto de financiadores, no processo de reformas educativas nos países da região, Bueno (2000) ressalta que não há uma

imposição de orientações políticas por parte desses organismos sem que haja a anuência dos governos nacionais.²⁰ Para a autora em questão:

[...] mesmo que os países latino-americanos estejam atrelados a acordos financeiros multilaterais, seria ingênuo afirmar que ocorre uma imposição linear e mecânica de receitas e modelos: entram em cena alianças com grupos hegemônicos, interesses internos de empresas transnacionais, interesses políticos conchavados, o jogo de forças político e econômico do cenário regional (2000, p. 90).

Gentili (1998, p. 17) indica que na perspectiva incorporada pelas propostas dos organismos internacionais para os sistemas de ensino dos países em desenvolvimento, os sistemas educacionais latino-americanos enfrentam “[...] uma crise de eficiência, eficácia e produtividade, mais do que uma crise de universalização e extensão dos serviços oferecidos”. Tais sistemas cresceram quantitativamente sem garantir um conseqüente aumento qualitativo, sendo a universalização existente “[...] alcançada às custas de uma progressiva deterioração da qualidade e dos índices de produtividade das instituições escolares”. Nessa ótica, a América Latina estaria enfrentando uma profunda crise de gerenciamento das políticas educacionais, a qual expressa a incapacidade estrutural do Estado para administrar as políticas sociais. Nesse sentido, entende-se que a crise dos sistemas educacionais da região é resultado da crise do centralismo e da burocratização próprias de todo o Estado interventor que conduzem a uma inevitável ineficácia.

²⁰ Sobre este assunto, ver: Rosenberg, F. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: Krawczyk, N., Campos, M. M., Haddad, S. (Orgs.). *O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: Reformas em Debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p.63-93. Ver também: Silva, M. A. *Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras e o consentimento nacional*. Campinas, SP, 1999. 327p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

Elegendo o modelo de Estado interventor como o principal culpado e promotor da crise educacional na América Latina, o ideário hegemônico aponta como proposta para a superação desta crise a combinação de duas lógicas aparentemente contraditórias: a centralização e a descentralização, sendo a última enfatizada como a característica fundamental dos programas de reforma educacional promovidos pelo neoliberalismo.

Bianchetti aponta que para o modelo neoliberal

A descentralização, como estratégia de eficiência administrativa e de redução de custos, é considerada como um valor universal, baseado no princípio da eficácia dos controles nas unidades menores, em contraposição ao aparelho burocrático que seria gerado em estruturas maiores (1999, p. 103).

Nesse sentido, Martins (2001, p. 29) salienta que ao longo de toda a década de noventa:

[...] acentua-se o discurso que justifica a necessidade de aprofundamento do processo de descentralização nos sistemas de ensino sublinhando-se a urgência de se instaurar, nesses sistemas, critérios de excelência, de eficácia e eficiência, de competitividade e de outros aspectos do campo da racionalidade econômica.

Desta forma, adotada como elemento chave para a reforma educativa na América Latina, a política de descentralização torna-se temática recorrente nas recomendações gerais para a definição das políticas educacionais dos países da região, sendo constantemente veiculada pelos documentos elaborados por organismos internacionais como Banco Mundial, BID (Banco Interamericano de

Desenvolvimento),²¹ CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe)²² e UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)²³ ao longo dos anos noventa, como analisaremos no item posterior.

²¹ O BID, fundado em 1959, é a principal fonte de financiamento multilateral para projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional na América Latina e no Caribe. Com sede em Washington, atualmente o Grupo do BID compreende o Banco Interamericano de Desenvolvimento e duas outras entidades: a Corporação Interamericana de Investimentos (CII) e o Fundo Multilateral de Investimentos (Fumin) e conta com 46 países membros (26 países mutuários da América Latina e do Caribe e 20 não mutuários, entre eles Estados Unidos, Japão, Canadá, 16 países europeus e Israel). De acordo com Araújo (apud BUENO, 2000, p. 93), após quase duas décadas de dificuldades e escassez de recursos e também de resistências e desconfianças do Bird e dos Estados Unidos, o BID não conseguiu permanecer como agência independente e terminou por submeter-se às exigências dos poderosos. “Nos anos 90, o florescimento do BID dá-se numa relação de subordinação, principalmente em relação aos Estados Unidos. O Bird é seu mentor e modelo: funções, objetivos, estrutura organizacional e modalidades operacionais do BID reproduzem o ‘grande irmão’, com quem atua muitas vezes em regime de co-financiamento”. No campo educacional, especificamente, o BID atua desde 1965 quando concedeu seu primeiro empréstimo para o setor.

²² A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, tendo como objetivos principais contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas a sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as demais nações do mundo. Posteriormente, a CEPAL incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e ampliou seu trabalho aos países do Caribe, passando a denominar-se Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. Atualmente a CEPAL totaliza 41 Estados-Membros: os trinta e três países da região da América Latina e Caribe, oito nações da América do Norte e da Europa (que segundo a CEPAL mantêm vínculos históricos, econômicos e culturais com a região) e sete territórios não independentes do Caribe, considerados membros associados. Embora sua especificidade seja a análise econômica, a CEPAL também desenvolve estudos na área educacional.

²³ A UNESCO é a agência das Nações Unidas especializada em educação, que tem por objetivo contribuir para manter a paz e a seguridade em todo o mundo promovendo, através da educação, da ciência, da cultura e da comunicação, a colaboração entre as nações, a fim de garantir o respeito universal da justiça, do império da lei, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais que a Carta das Nações Unidas reconhece a todos os povos sem distinção de raça, sexo, idioma e religião. Atualmente a UNESCO com 188 Estados-Membros.

1.2. A descentralização educativa no discurso dos organismos internacionais

Nos últimos anos, principalmente na década de 90, o tema da descentralização adquiriu centralidade nos discursos dos organismos internacionais sobre reforma educativa. Nesse sentido, através de seus documentos – reforçados por acordos financeiros – estes organismos passaram a recomendar genericamente aos países em desenvolvimento a descentralização dos sistemas educacionais.

Em 1992 a CEPAL, em parceria com a UNESCO, publicou o documento “Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”,²⁴ no qual veicula a necessidade de uma ampla reforma dos sistemas educativos com o objetivo de criar as condições propícias para que se possa transformar aceleradamente as estruturas econômicas, aumentar a competitividade, reforçar a organização institucional e os valores democráticos nos países da América Latina e Caribe. Para isso, propõe como estratégia uma articulação em torno de objetivos (cidadania e competitividade), critérios inspiradores de políticas (equidade e eficiência) e diretrizes de reforma institucional (integração nacional e descentralização).

No que se refere especificamente à reforma institucional, a CEPAL (1995) recomenda que se reorganize a gestão educacional visando por um lado, descentralizar e conferir maior autonomia às escolas e outros centros educacionais e, por outro, integrá-los num âmbito comum de objetivos tácitos, visto ser esta a única forma pela qual a educação poderá contribuir para o fortalecimento da coesão de sociedades cada vez mais segmentadas.

No documento, a CEPAL (1995, p.209) afirma que:

²⁴ Neste trabalho utilizamos a versão escrita em português/língua portuguesa do documento, publicada em 1995.



Com autonomia os estabelecimentos podem inserir-se efetivamente nos ambientes locais e regionais e funcionar em função das condições peculiares de cada um, desde que neles não se confinem – a educação tem que olhar sempre além do horizonte temporal e local. Mas a conexão administrativa deve estar o mais perto possível da localização da escola, o que ademais facilita a participação da sociedade envolvente, que como os professores e demais profissionais da educação deve ter voz ativa na gestão educacional.

Segundo a CEPAL (1995, p. 209), a centralização do regime educacional elimina a diversidade e oprime a iniciativa local. Desta forma, argumenta que “[...] unidades educacionais dotadas de iniciativa, sem a opressiva dependência burocrática de um organismo central, estarão em melhores condições de responder às exigências do meio e assumir, ante a comunidade e o país, a responsabilidade pelos resultados de sua atividade”.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que faz a defesa da existência de estabelecimentos escolares mais descentralizados e autônomos, a CEPAL destina ao governo central um papel protagônico na administração do sistema educativo, incumbindo-o de definir os conteúdos mínimos da educação obrigatória, avaliar os resultados obtidos pelas unidades descentralizadas e estabelecer as normas gerais para o sistema educacional.

Nesse sentido, Shiroma, Moraes e Evangelista (2000) destacam que as diretrizes de reforma institucional (descentralização e integração nacional) proposta pelo documento da CEPAL podem ser traduzidas em desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas.

Assim como o documento produzido pela CEPAL, o texto “Desenho e administração de transferências intergovernamentais: descentralização fiscal na

América Latina e Caribe”,²⁵ elaborado por Donald R. Winkler e publicado pelo Banco Mundial em 1994, também advoga a descentralização dos serviços públicos, dentre os quais se encontra a educação.

O documento, que examina a prestação descentralizada de serviços públicos em três setores distintos (educação primária, atenção básica da saúde e caminhos rurais) e que segundo Winkler oferecem algumas lições que podem ser generalizadas para toda a região,²⁶ destaca que apesar da predominância histórica de governos centralizados:

Nos últimos anos, alguns países da região da América Latina e do Caribe têm iniciado, muitas vezes com o apoio do Banco Mundial, reformas estatais alentadoras. Estas reformas buscam melhorar a efetividade e eficiência do setor público, incluindo a redefinição do papel do Estado. Um elemento importante da reforma em muitos países da região é a descentralização do governo (1994, p. 9).

✱ Sem deixar de ressaltar os benefícios da descentralização, o documento aponta as possíveis conseqüências que podem ocorrer em função da ausência de políticas apropriadas e da debilidade das instituições intergovernamentais em muitos países da região que pretendem levar a cabo programas de descentralização e elenca os requisitos necessários para garantir o sucesso destes programas na América Latina e Caribe:

A descentralização compreende uma redefinição do papel do governo central com uma maior ênfase na fixação de políticas, no financiamento e no fortalecimento de uma prestação de serviços eficiente e equitativa por parte do governo regional e local. A descentralização oferece os meios para uma melhor eficiência na prestação de contas do setor público, mas a falta de políticas

²⁵ Neste trabalho, utilizamos a versão escrita em espanhol/língua espanhola do documento – Diseño y administración de transferencias intergubernamentales: Descentralización fiscal en América Latina.

²⁶ As experiências de descentralização do provimento e financiamento dos serviços de educação primária e de atenção básica da saúde analisadas pelo documento vêm do Chile, enquanto que a experiência com a descentralização de estradas rurais é da Colômbia.

apropriadas e a debilidade das instituições intergovernamentais podem levar a uma má administração fiscal, a uma deficiente distribuição de recursos e à inequidade na prestação de serviços. Os principais instrumentos disponíveis do governo central para abordar estes problemas são as políticas de transferências fiscais e a firme administração financeira do sistema descentralizado (Winkler, 1994, p. 9).

Neste sentido, Winkler (1994, p. 8) informa que o Banco Mundial está financiando vários projetos que são importantes para o êxito do processo de descentralização na região, os quais envolvem: “[...] fortalecimento da administração financeira pública, fomento da arrecadação e informação pública dos indicadores de execução e fomento da participação dos cidadãos e o estabelecimento de organizações comunitárias para prestar serviços”.

Bueno (2001, p. 18) chama atenção em sua análise para o fato de que, além de reforçar a perspectiva economicista para a categoria descentralização, o documento de Winkler “[...] delineia um novo papel para o governo central, numa dimensão que confirma, também a articulação de fortes mecanismos centralizados a políticas apresentadas como essencialmente descentralizantes”.

O documento registra expressamente que:

Os governos centrais têm um papel importante e contínuo a desempenhar num sistema descentralizado. Dentro dos serviços descentralizados existem certas funções normativas, de fixação de políticas, informações e assistência técnica que os ministérios do governo central devem seguir realizando; assim, a descentralização exige uma reestruturação dos ministérios do governo central dirigida a melhorar sua capacidade nestas áreas e afastá-los da prestação direta dos serviços (WINKLER, 1994, p. 3).

Fica implícito, nas últimas linhas da citação, que a política de descentralização é concebida apenas como uma forma de passar a responsabilidade do provimento e financiamento dos serviços públicos para as comunidades locais, livrando desta maneira o Estado de arcar com o ônus financeiro desta tarefa, como preconiza o ideário neoliberal.

Seguindo ainda a análise de Bueno (2001, p. 18), o documento atribui também ao governo central “[...] a função adicional de assegurar a prestação eqüitativa de serviços públicos descentralizados através de regulamentos, convênios, incentivos, condicionalidades e outros mecanismos voltados para a melhoria da eficiência de tais serviços”. De acordo com a autora em questão

A dimensão empresarial desse processo emerge da indicação de critérios e princípios de eficiência e eqüidade para os diferentes níveis administrativos, em especial para os locais. Nessa perspectiva, delineiam-se claramente as linhas mestras de uma proposta que, no Brasil, desdobrou-se em medidas legais como a Emenda Constitucional 14/96: mecanismos de redistribuição intergovernamental de recursos que cubram déficits fiscais locais, igualem diferenças no gasto ou capacidade fiscal de governos locais, estipulem valores de referência como custo aluno, garantam padrões mínimos de serviços para todos, descartem políticas discriminatórias, fomentem a eficiência operacional, incentivem os municípios a aumentar os gastos com educação e estimulem a participação dos beneficiários nos custos (2001, p. 18).

Em 1995 o Banco Mundial publicou um documento de política educativa intitulado “Prioridades e estratégias para a educação: Exame do Banco Mundial”,²⁷ destinado a orientar os governos para os quais empresta dinheiro, no qual enfatiza a

²⁷ Neste trabalho, utilizamos a versão espanhola do documento – Prioridades y estrategias para la educación: Examen del Banco Mundial – de 1996.

necessidades dos países em desenvolvimento promoverem uma urgente reforma educativa com vistas a adequarem o referido setor às novas estruturas econômicas.

Segundo o documento, que sintetiza os principais estudos sobre educação publicados pelo Banco Mundial desde 1980, os principais problemas que afetam os sistemas educativos dos países em desenvolvimento e que se colocam como desafios fundamentais são: (a) acesso; (b) equidade; (c) qualidade; e (d) redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas.

Para fazer frente aos desafios mencionados anteriormente, o Banco Mundial recomenda que os países em desenvolvimento promovam mudanças nos sistemas de financiamento e gestão da educação, além de acelerarem a reforma educativa. De acordo com a referida publicação:

A maioria dos sistemas de educação são administrados diretamente pelo governo central ou estadual, que dedica um esforço considerável para ocupar-se de questões como a negociação dos salários dos professores, os programas de construção de escolas e a reforma dos planos de estudo. Esta administração central, que abarca inclusive os insumos da educação e os meios de aprendizagem, deixa pouco lugar para a flexibilidade que promove uma aprendizagem efetiva na aula (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 6-7).

Além das críticas sobre a gestão dos sistemas educacionais, o Banco Mundial não poupa críticas também ao sistema de financiamento público da educação. Nesse sentido, afirma em seu documento que as despesas públicas com a educação são freqüentemente ineficiente e pouco eqüitativa e que, a cada dia que passa, o

financiamento público da educação torna-se mais difícil em função do aumento do número de matrículas no setor público.²⁸

Com base em sua análise sobre o sistema escolar dos países em desenvolvimento, o Banco Mundial sugere a mudança para uma forma de gestão educacional descentralizada, a qual pode resultar em possíveis benefícios. Tal instituição apresenta a estratégia de descentralização educativa como sendo indispensável para proporcionar maior eficiência, autonomia e melhoria da qualidade escolar, sendo também capaz de propiciar maior acompanhamento e participação da comunidade na gestão escolar bem como permitir a cobrança da responsabilidade pelos resultados escolares.

No que se refere à autonomia, o documento afirma que “[...] a qualidade da educação pode melhorar quando as escolas têm a autonomia necessária para usar os insumos educacionais de acordo com as condições locais e da comunidade e são responsáveis ante os pais e as comunidades” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 14). Desta forma, recomenda medidas financeiras e administrativas para conseguir a autonomia das instituições escolares.

As medidas financeiras propostas são: (a) utilizar os impostos do governo central e dos governos locais; (b) compartilhar os custos com as comunidades locais; (c) efetuar doações às comunidades e às escolas sem estabelecer requisitos para o uso de tais doações; (d) cobrar taxas na educação superior; (e) estimular a diversificação das receitas; (f) certificados e empréstimos educativos; e (g) financiamento baseado em resultados e qualidade. No plano administrativo, recomenda-se maior autonomia tanto para as direções

²⁸ De acordo com Bueno (2001, p. 19), “[...] essa afirmação constitui a deixa para todo um arrazoado sobre taxas de rentabilidade, definição de prioridades, racionalização de custos e otimização de recursos. No bojo dessa mesma argumentação, é justificada a necessidade de novas fontes de financiamento, que incluem novas taxas, estímulo ao financiamento público a instituições privadas ‘mais eficientes e menos onerosas’, instituição de sistemas de bolsas de estudo, etc.”.

escolares como para os professores: no caso das direções escolares, é proposto que estas gozem de autoridade para definir certos assuntos tais como alocar recursos, contratar ou dispensar pessoal, e determinar questões tais como calendário, horário escolar e língua de instrução, a fim de conseguir uma adaptação maior às condições locais; no caso dos professores, propõe-se que eles tenham autonomia para definir as práticas de aula, embora dentro de certos limites fornecidos por um currículo nacional, sujeito a normas e padrões, exames, avaliações de aprendizagem e supervisão de ensino (TORRES, 1996, p. 136).

É importante destacar que o conceito de autonomia presente nas propostas das agências internacionais não tem o mesmo significado daquele de décadas passadas.²⁹ Ressignificada pelo ideário hegemônico, neste final de século a noção de autonomia “[...] vem vinculada a novas formas de controle estatal quanto à qualidade do ensino e ao estabelecimento de novas fontes de recursos [...]”, transferindo-se para as escolas responsabilidades que tradicionalmente eram do âmbito do governo (ZIBAS, 1998, p. 5).

Quanto à participação, o Banco Mundial destaca que em todo o mundo os pais e as comunidades estão participando cada vez mais na gestão das escolas de seus filhos. De acordo com a referida instituição:

Pode-se conseguir que as instituições de ensino assumam mais responsabilidade com respeito ao rendimento escolar se se consegue que os familiares participem mais nas atividades das instituições a que assistem os membros da família. Os pais que participam nas atividades escolas podem ficar mais satisfeitos com as escolas e, o

²⁹ Zibas (1998, p. 5) indica que, “[...] nos anos 70 e até meados dos 80, a autonomia era reivindicada como um caminho para a construção de profissão docente de alto nível, procurando-se, também, estabelecer uma distância entre o fazer político-pedagógico da escola e o núcleo ideológico reacionário das ditaduras estabelecidas no Continente. No entanto, ao Estado estava ainda reservado o papel de único financiador do sistema”.

que é todavia mais importante, mais dispostos a contribuir para sua eficácia (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 134).

Fica explícito nas palavras do Banco que a participação dos pais e das comunidades não se restringe apenas à questão da gestão escolar, mas envolve também a participação financeira para a sustentação da infra-estrutura escolar. Nesse sentido, Torres (1996, p. 137) salienta que “[...] a noção de ‘participação’ (da família, da comunidade) na educação está cada vez mais fortemente contaminada pelo aspecto econômico”.

Em análise sobre o documento “Prioridades e estratégias para a educação”, Lauglo (1997) indica que o Banco Mundial postula menos burocracia estatal na educação e mais flexibilidade local. Segundo a análise do referido autor, o Banco afirma no documento que deve haver menos gerenciamento por meio de estruturas burocráticas centralistas e mais gerenciamento por objetivos e indicadores de performance – uma orientação para resultados. Dentro de tal arcabouço, as instituições devem se tornar mais autônomas e devem ser mais diretamente acompanhadas pelos usuários.

Entretanto, Torres (1996, p. 135) destaca que:

[...] junto com um importante e acelerado esforço de descentralização, o Banco Mundial aconselha os governos a manter centralizadas quatro funções para melhorar a qualidade da educação: (a) fixar padrões; (b) facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar; (c) adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos; e (d) monitorar o desempenho escolar.

A UNESCO publicou em 1996, com o título Educação: Um tesouro a descobrir, o “Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI”.³⁰

No capítulo 8 da referida publicação, no qual encontra-se o item “Oportunidades oferecidas pela inovação e descentralização”, a Comissão afirma ser favorável a uma ampla descentralização dos sistemas educativos, apoiada na autonomia das escolas e na participação efetiva dos agentes locais. Argumenta, ainda, que é preciso abrir as instituições educativas às necessidades da sociedade e introduzir fatores de dinamismo nos mecanismos internos da gestão educativa.

No documento, a Comissão Internacional procura sublinhar a importância das medidas de descentralização em matéria educativa. Para a Comissão,

[...] existe um certo número de argumentos a favor da transferência de responsabilidades para o nível regional ou local se, de fato, se pretende, em especial, melhorar a qualidade da tomada de decisões, aumentar o sentido de responsabilidade das pessoas e das coletividades e, de um modo geral, estimular a inovação e a participação de todos (UNESCO, 1998, p. 172).

Embora o discurso da UNESCO seja mais “social”, tentando resgatar o significado de descentralização e autonomia, na prática as proposições desta agência (assim como de outros organismos internacionais, agências financeiras de menor porte e instituições regionais) acabam subordinando-se às propostas de viés economicista do Banco Mundial que exerce grande influência na definição das políticas educacionais nos países em desenvolvimento em função de seu grande poder de financiamento.

³⁰ O Relatório Jacques Delors, como assim se tornou conhecido, iniciado em março de 1993 e concluído em setembro de 1996, teve a contribuição de vários especialistas de todo o mundo. De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), este Relatório constitui-se em um documento fundamental para se compreender a revisão da política educacional de vários países na atualidade.

O documento da UNESCO declara ainda que as medidas de descentralização podem ser levadas a cabo em todos os países, independente do modelo político adotado (democrático ou autocrático). No entanto, reportando-se as experiências de descentralização ocorridas na América Latina, adverte para o fato de que medidas descentralizadoras podem reforçar a desigualdade, já existente, entre regiões e entre grupos sociais.

Nessa perspectiva, da mesma forma que os documentos da CEPAL e do Banco Mundial, o documento da UNESCO argumenta que, independentemente do grau de centralização ou descentralização do sistema educativo, o Estado deve desempenhar o papel de regulamentador do conjunto do sistema, exercendo uma função redistributiva, normativa e avaliadora.

Neste mesmo ano (1996) o Banco Mundial publicou um documento específico sobre descentralização educativa, elaborado por Edward B. Fiske, denominado “Descentralização da educação: política e consenso”,³¹ reforçando ainda mais o discurso em prol desta política.

Logo no prefácio, o documento citado assinala que:

A descentralização educativa é verdadeiramente um fenômeno global. Nações tão grandes como a Índia e tão pequenas como Burkina Faso estão fazendo isto. A descentralização tem sido promovida por governos democráticos na Austrália e na Espanha e pelo regime militar autocrático na Argentina. Esta fascinação global com a descentralização tem raízes múltiplas. Líderes de negócios descobriram as limitações de grandes burocracias centralizadas em trabalhar com as condições de mercado que mudam rapidamente (FISKE, 1996, p.v).

³¹ Neste trabalho, utilizamos a versão original do documento – Decentralization of Education: Politics and Consensus.



Fiske registra no documento que as diferentes nações iniciam a descentralização educativa por várias razões – educacional, administrativa, financeira – e confirma que a adoção de tal política resulta em efeitos positivos na melhoria educacional e na eficiência administrativa e financeira.

O citado autor argumenta que a descentralização melhora a qualidade do ensino e da aprendizagem por localizar as decisões mais próximas do ponto em que devem ser tomadas e por forçar professores e administradores a realizarem um melhor trabalho. Neste sentido, ressalta que em alguns casos a melhoria da aprendizagem tem sido realmente a meta principal da descentralização e que nesse ponto os resultados são positivos.⁴ Apontando que os sistemas centralizados são burocráticos e esbanjadores, Fiske afirma que conferir poderes para níveis de governo regionais ou locais resulta num sistema mais eficiente uma vez que elimina procedimentos burocráticos desnecessários e motiva os funcionários da educação para ser mais produtivos. No que se refere à eficiência financeira, o autor enfatiza que a descentralização permite gerar rendas adicionais para o sistema como um todo aproveitando-se de fontes locais de taxaço e também reduzir custos operacionais (FISKE, 1996).

Vale ressaltar, no entanto, que alguns autores contestam em seus estudos os propalados impactos positivos da descentralização educativa. Rosar (1995, p. 34) conclui em sua análise sobre os programas de descentralização levados a cabo na América Latina e no Caribe que os governos adotam esta política, entre outras razões, em função da necessidade que têm de reduzir a burocracia, reconhecendo a falha do processo de planejamento centralizado e, ainda, aumentar a participação local como meio de melhorar a sua própria eficiência e eficácia na concretização dos seus projetos. Entretanto, destaca que “[...] uma revisão das políticas gerais de descentralização admite que nada tem demonstrado de modo conclusivo que a descentralização resolva

realmente os problemas observados anteriormente". No mesmo sentido, Casassus (1999) argumenta que ainda não existe uma base empírica suficiente para estabelecer de maneira específica uma relação direta entre a estratégia de descentralização da gestão educativa e a melhoria da qualidade da educação.

Embora ressalte os efeitos positivos da descentralização educativa, Fiske alerta para o fato de que a descentralização não é uma panacéia e que dela pode decorrer também efeitos indesejáveis. Nessa perspectiva, o autor aponta o alargamento das diferenças de desempenho entre os estudantes de áreas ricas e pobres como uma consequência negativa da descentralização. No entanto, argumenta que o fato da descentralização muitas vezes exacerbar iniquidades não é uma razão para abandoná-la, pelo contrário, deve-se fazer planos para minimizar esta consequência.

No documento, o referido autor afirma que a presença ou ausência de consenso entre as importantes partes é determinante para o sucesso ou fracasso da descentralização educativa. Observa que, não surpreendentemente, as experiências de descentralização bem sucedidas ocorrem em países onde os líderes procuram construir consenso entre os vários atores envolvidos e os vários grupos de interesse afetados pela mudança (FISKE, 1996). Nesse sentido, Bueno (2001, p. 26-27) destaca que o texto de Fiske sugere oito passos que os planejadores e fazedores de política, de dentro e de fora do sistema, podem realizar para desenvolver esse consenso e contribuir assim para o sucesso da descentralização educativa: "[...] identificar os *stakeholders*³² e seus interesses; construir interesses legítimos dentro do modelo; organizar a discussão pública; clarificar os objetivos da descentralização; analisar os obstáculos à

³² O termo *stakeholders* refere-se a todos o indivíduos e grupos que fincam estacas em educação (com poder de convencimento), como o partido político dominante, governantes regionais e locais, funcionários do ministério da educação, professores e associações de professores, pais, professores universitários (FISKE, 1996, p.35).



descentralização; respeitar os papéis dos vários atores; providenciar treinamento adequado; desenvolver um sistema de monitoramento (avaliação de resultados)".

O BID, também em 1996, organizou um seminário sobre a reforma educativa na América Latina que teve como documento básico para discussão o texto "A melhoria da educação na América Latina: e agora, para onde vamos?", elaborado por Cláudio de Moura Castro e Martin Carnoy.³³

No documento são analisadas mais a fundo, segundo os autores, quatro grandes áreas de interesse para os reformadores da região, a saber: a dinâmica do próprio processo de reforma; a avaliação do aproveitamento escolar; a educação secundária e técnica; a formação e a habilitação de professores.

Porém, antes de partir para a análise das quatro áreas mencionadas anteriormente, o documento faz um breve balanço da situação da educação na América Latina após uma década de ajuste estrutural.

Segundo os autores, em função dos problemas econômicos da região durante a década de 80 e dos poucos recursos públicos disponíveis para os setores sociais, a maioria dos sistemas educacionais latino-americanos não puderam seguir aumentando o número de matrículas sem comprometer a qualidade da educação. Com base em resultados de testes nacionais e internacionais de aprendizagem, nos quais os alunos da região apresentam baixo índice de aproveitamento, os autores afirmam que os sistemas educacionais da região são insatisfatórios devido à baixa qualidade do ensino que oferecem aos seus alunos. Nesses termos, apontam que a melhoria do ensino consiste no maior desafio a ser enfrentado pelos países da América Latina e Caribe na área da educação (CASTRO; CARNOY, 1997).

³³ O Seminário sobre Reforma da Educação foi realizado em Buenos Aires, Argentina, por ocasião da Reunião Anual de Governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Os trabalhos apresentados durante o Seminário, organizados por Cláudio de Moura Castro e Martin Carnoy, foram publicados no Brasil em 1997 com o título "Como anda a reforma da educação na América Latina?".



Com referência à descentralização, na seção intitulada “A dinâmica da reforma” o documento faz um balanço dos programas de descentralização educativa levados a cabo pelos países da região nos anos 80 e início dos 90, os quais contêm, na opinião dos autores, importantes lições.

O documento em questão aponta que neste período o tipo mais comum de reforma educacional na região da América Latina e Caribe foi a descentralização da administração e do financiamento da educação, cujo objetivo era “[...] aumentar os recursos destinados à educação por fontes locais, públicas e privadas, e melhorar a qualidade do ensino, reduzindo a centralização dos procedimentos burocráticos e atribuindo mais responsabilidade pelas escolas a usuários e provedores locais de educação” (CASTRO; CARNOY, 1997, p. 16).

De acordo com a análise de Castro e Carnoy, a lição a extrair dessas reformas é que elas foram capazes de baixar o custo da educação para o governo central no curto prazo e atrair novos recursos de fontes locais públicas e privadas, mas não tiveram um impacto positivo na melhoria da qualidade do ensino. Ainda segundo a análise dos autores, a experiência de descentralização educativa na região “[...] indica que, quando a descentralização não conta com o apoio financeiro e técnico dos governos centrais, a qualidade do ensino pode diminuir, particularmente no caso dos pobres” (1997, p. 20).

Nesse sentido, o documento destaca que a presença constante do governo central no processo de descentralização é imprescindível para que a descentralização melhore a qualidade da educação e reduza as disparidades e cita exemplos de países como a Argentina e o Chile (os quais vêm implementando com mais rigor reformas de descentralização desde os anos 70 e 80) que já compreenderam a necessidade de se fortalecer o papel do governo central na avaliação, no monitoramento e no lançamento de programas dirigidos a autoridades locais e escolas mais carentes.

Entretanto, o documento frisa que a descentralização, como qualquer outra mudança institucional isolada, não resolve o problema da melhoria da educação. Nas palavras do documento:

Embora a descentralização seja obviamente desejável nos sistemas educacionais extremamente burocratizados da América Latina e do Caribe, ela precisa vir acompanhada de uma série de outras medidas visando à capacitação do pessoal, ao estabelecimento de normas e critérios e à compatibilização das políticas, que costumam ficar a cargo, em sua maioria, dos governos central e estaduais (por exemplo, no sistema educacional norte-americano altamente descentralizado) e não das escolas e municípios (CASTRO; CARNOY, 1997, p. 28).

Para o BID, a exemplo dos outros organismos internacionais, a estratégia de descentralização e centralização não são excludentes e podem coexistir nos sistemas educacionais latino-americanos. Nesse sentido, os autores preconizam medidas de descentralização e de centralização para que os sistemas educacionais da região possam melhorar a qualidade da educação.

Dois anos depois (1998), no documento “A educação como catalisador do progresso: a contribuição do Banco Interamericano de Desenvolvimento”,³⁴ o BID – considerando a educação como o elemento chave para o desenvolvimento econômico – destaca a necessidade e a urgência de se promover uma ampla reforma educativa na América Latina e Caribe para favorecer o potencial de desenvolvimento da região. Nesses termos, examina os desafios mais importantes que enfrenta a região em matéria de educação: instituições, informação, docentes, tecnologia e financiamento.

³⁴ Neste trabalho, utilizamos a versão espanhola do documento – La educación como catalizador del progreso: La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo.

No que se refere às instituições, o BID critica os sistemas educativos da América Latina e Caribe por sua excessiva centralização e falta de autonomia. O documento aponta que:

Com frequência os sistemas educacionais altamente centralizados estão fora de contato com as necessidades das comunidades locais. Os diretores das escolas, os professores e as associações de pais, por sua vez, não têm voz acerca da forma com que se administram e supervisionam as escolas. Estas só são responsáveis ante uma autoridade educacional distante que raramente conta com a informação necessária para tomar decisões chave (BID, 1998, p. 3).

Neste sentido, o documento afirma que “[...] uma maior descentralização pode ser necessária para estimular o processo de autonomia escolar e quebrar a inércia burocrática que obstaculiza uma maior iniciativa e inovação” e que a autonomia escolar permite aos servidores escolares “[...] responder melhor ante os desafios institucionais e satisfazer melhor as necessidades dos interessados finais, os estudantes e seus pais. Desta forma, o sistema educativo pode assumir a responsabilidade de produzir os resultados prometidos” (BID, 1998, p. 3-4).

A exemplo do documento anterior, o BID ressalta no texto de 1998 a importância da participação do governo central para o sucesso da descentralização e da promoção da autonomia escolar. Na perspectiva do BID, é necessário um papel mais decidido do governo central “[...] em matéria de fixação de normas, desenho de políticas, informação e avaliação para complementar o fortalecimento das escolas ao nível local” (BID, 1998, p. 4).

Já no final da década, em 1999, o Banco Mundial lançou o documento “Para além do centro: a descentralização do Estado”,³⁵ elaborado por Shahid J. Burki, Guillermo E. Perry e William R. Dillinger, dedicado à questão da descentralização do Estado na América Latina.³⁶

Apesar da região contar com uma larga tradição de governos centralizados, os autores afirmam no prólogo do documento que:

A descentralização está transformando a estrutura do exercício de governar na América Latina. Desde 1983, todos os maiores países da região, exceto um, tem posto em andamento a transferência de poder, recursos e responsabilidades para entidades sub-nacionais de governo. Em grande parte da região, este processo começou quando os governadores e prefeitos designados passaram a ser eleitos (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 1).

O documento registra que a dispersão do poder, mediante a descentralização, constitui-se numa tendência mundial, motivada essencialmente pela estabilidade política e pelo aprofundamento da democracia. Nesse sentido, o texto assinala que os processos de descentralização levados a cabo pelos países latino-americanos a partir dos anos oitenta decorreram principalmente do descontentamento popular em relação aos governos autoritários da região.

No capítulo 4, intitulado “A descentralização da educação: entregar poder para as municipalidades ou para as escolas?”, o documento aborda especificamente a descentralização educativa na América Latina. Na perspectiva de seus autores, durante a última década a descentralização do governo se converteu em algo comum em toda a região e o setor educativo não foi a exceção. Nesses termos, chamam a atenção para o

³⁵ Neste trabalho, utilizamos a versão espanhola do documento – Más allá del centro: La descentralización del estado.

³⁶ Segundo Bueno (2001), a referida publicação constituiu-se no texto básico para a discussão na Cúpula das Américas de 1999.

fato de que nos anos noventa o número de países que passaram a implementar reformas descentralizadoras na educação cresceu rapidamente.³⁷ Destacam, ainda, a existência de uma tendência mundial “[...] para outorgar maior autonomia no poder de decisão para as escolas, com o interesse de melhorar o desempenho e a responsabilidade destes estabelecimentos” (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 59).

Nessa perspectiva, os autores distinguem no referido capítulo os dois tipos de descentralização educativa comuns na América Latina: para os níveis inferiores de governo e para cada escola, os quais possuem origens e objetivos diferentes. Nas palavras do documento:

A descentralização da educação para níveis inferiores de governo tem sido empreendida quase sem exceção no contexto de uma descentralização mais geral do governo, cujas causas variam amplamente. Pelo contrário, a descentralização da educação para cada escola normalmente tem estado motivada pela preocupação acerca do mau rendimento escolar (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 59).

Argumenta-se no documento que, embora os fundamentos para a descentralização sejam tanto de tipo político como educacional, os defensores da descentralização esperam que um de seus efeitos seja o melhoramento da qualidade educacional – comprovadamente baixa nos países da América Latina e Caribe.³⁸ Desta forma, baseados em diversos estudos e avaliações recentes sobre a educação nos países latino-americanos e em outras regiões, o documento analisa o impacto da

³⁷ O documento aponta que, na região, só Costa Rica, Equador, Panamá e Uruguai têm optado por manter sistemas educativos centralizados (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 65).

³⁸ De acordo com o documento, a baixa qualidade dos sistemas educacionais latino-americanos se reflete nas altas taxas de repetência e abandono escolar e no baixo resultado obtido pelos alunos nas provas de rendimento padronizadas (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 61).

descentralização educativa sobre a qualidade educacional na região da América Latina e Caribe.

Partindo do pressuposto de que a descentralização educativa assume muitas formas, o documento constrói uma tipologia da descentralização que abrange: nível de descentralização, poderes para a tomada de decisões e metas e orientações das reformas de descentralização. Afirma-se no documento que o nível até o qual se descentralizam as decisões educacionais varia desde o governo regional e local até a comunidade e a escola. Quanto aos poderes para a tomada de decisões, o documento informa que algumas funções educativas encontram-se descentralizadas, inclusive nos sistemas centralizados, e outras encontram-se centralizadas, inclusive nos sistemas descentralizados. A respeito das metas e orientações das reformas de descentralização, o documento indica que elas também variam entre os países. Enquanto que algumas reformas têm como foco apenas a estrutura, ou seja, passar o poder para tomar decisões e as responsabilidades aos níveis inferiores de governo, outras reformas que visam a melhoria da aprendizagem centram-se no conteúdo da reforma educativa, sendo a passagem mencionada anteriormente simplesmente um veículo para o alcance desta meta.

Assumindo que o nível de descentralização da educação varia amplamente na América Latina, o documento aplica tal tipologia às experiências recentes de descentralização de seis países latino-americanos: Argentina, Brasil (especificamente no Estado de Minas Gerais), Chile, El Salvador, México e Nicarágua. A análise revela que nos países selecionados as decisões educacionais foram descentralizadas tanto para níveis inferiores de governo, como o estadual e o municipal, quanto para cada escola. Decisões educativas como seleção de textos escolares, métodos pedagógicos e implementação de planos de melhoramento escolar estão situadas a nível escolar em

praticamente todos os países. O poder de decisão para recrutar/contratar docentes, fixar ou aumentar salários e determinar gastos está situado predominantemente no nível estadual, mas em alguns países este poder encontra-se também nos níveis nacional ou local. A decisão para fixar exames de rendimento, por sua vez, está concentrada no nível nacional em todos os países. O documento considera as experiências de descentralização da educação levadas a efeito na Argentina, Chile (na década de 80), El Salvador e no México como fundamentalmente estruturais. Em oposição, indica que as experiências de Minas Gerais e Chile (década de 90) têm se concentrado em mudar o conteúdo da educação e elevar sua qualidade através da descentralização. Desta forma, Minas Gerais e Chile ganham destaque de vitrines de sucesso.

Na seqüência, no sub-item intitulado “As conseqüências da descentralização escolar”, amparado em avaliações do processo de descentralização de El Salvador, Nicarágua, Chile e de duas grandes cidades dos Estados Unidos (Chicago, Illinois, e Memphis, Tennessee) o documento afirma que a descentralização educativa pode melhorar a aprendizagem. Nesses termos, destaca que os casos de descentralização que demonstram os maiores benefícios para a melhoria da aprendizagem são os que têm dado ênfase à autonomia escolar junto com uma reforma pedagógica – especialmente os casos de Chicago e Memphis (desde 1995) e do Chile (desde 1990).

Nessa perspectiva, o documento conclui que as reformas de descentralização que se centram na autonomia escolar contribuem para criar escolas de melhor desempenho, enquanto que a descentralização para níveis de governo sub-nacionais permite apenas uma maior inovação e flexibilidade para adaptar a destinação de recursos às exigências locais (mas isto ainda não está demonstrado).

Embora os discursos dos organismos internacionais a respeito da política de descentralização sejam tecidos de maneiras diferentes, encontramos convergências



importantes entre as propostas da CEPAL, UNESCO, BID e do Banco Mundial. Tais agências, mesmo apresentando a descentralização do sistema educativo como sendo sinônimo de maior eficiência, autonomia e melhoria da qualidade do ensino, sendo também capaz de propiciar maior acompanhamento e participação da comunidade na gestão escolar bem como permitir a cobrança da responsabilidade por seus resultados, não descartam medidas de cunho centralizador. Desta forma,

[...] por um lado, as políticas de ajuste educacional promovidas pelo Consenso de Washington fundamentam-se numa vigorosa descentralização de funções e responsabilidades no âmbito educacional: transferem-se as instituições escolares da jurisdição federal para a provincial e, dessa, para a esfera municipal; propõe-se repassar os fundos públicos para níveis cada vez mais micro, evitando, assim, a interferência “perniciosa” do centralismo estatal; desarticulam-se os mecanismos unificados de negociação com as organizações associativas dos trabalhadores da educação (dinâmica que tende a questionar a própria validade das entidades sindicais, em nível nacional e regional); flexibilizam-se as formas de contratação e retribuições salariais das categorias docentes. Mas, por outro lado e ao mesmo tempo, leva-se a cabo uma não menos poderosa estratégia centralizadora, fundada: a) no desenvolvimento de programas nacionais de avaliação dos sistemas educacionais altamente centralizados em seu planejamento e implementação (basicamente, provas de rendimento aplicadas à população estudantil; b) no planejamento hipercentralizado de reformas curriculares a partir das quais se chega a estabelecer os conteúdos básicos de um Currículo Nacional; e c) na implementação de programas nacionais de formação de professores que permitam a atualização dos docentes, segundo o plano curricular estabelecido na citada reforma (GENTILI, 1998, p. 24-25).

Na perspectiva de alguns autores (FIGUEROA, 1997; TIRAMONTI, 1997; ZIBAS, 1997, 1998), as propostas de descentralização educacional formuladas pelos

organismos internacionais e aplicadas homogeneamente por quase todos os países da América Latina têm como finalidade maior apenas o alívio do Estado quanto a gastos nessa área. Nesse sentido, Tiramonti revela em seu estudo sobre a reforma educativa na região que em alguns países, particularmente na Argentina, a descentralização educacional teve “[...] um objetivo financeiro que consiste em descarregar o gasto social nos níveis mais baixos do Estado e da comunidade” (1997, p. 82).

Figueroa denuncia que o processo de descentralização educativa desencadeado no Chile a partir de 1981, quando o regime militar de Pinochet transferiu a educação pública centralizada para os municípios e estabelecimentos privados de ensino, contribuiu para acentuar a desigualdade e a discriminação contra os setores menos favorecidos. Em função da escassez de recursos públicos para investir em educação³⁹ somente as comunidades mais ricas do país – que dispunham de maiores recursos públicos locais – puderam dar melhor atenção à educação, tanto em termos de cobertura como de qualidade, ao passo que as comunidades mais pobres não puderam satisfazer as necessidades educacionais de sua população por falta de recursos municipais. Essa situação foi agravada com a implementação do Financiamento Compartilhado,⁴⁰ que segundo o autor pode em médio prazo “[...] acentuar ainda mais as características discriminatórias do sistema educacional chileno” (FIGUEROA, 1997, p. 55).

Na América Latina o binômio centralização/descentralização vem sendo apresentado pelo ideário hegemônico de forma ambígua, ou seja, vende-se a idéia de que há uma descentralização dos sistemas educacionais quando na realidade ocorre também uma simultânea centralização. Na verdade, o Estado descentraliza apenas as

³⁹ Figueroa (1997, p. 54) indica que, entre 1982 e 1989, a participação da educação no PIB baixou de 4,83%, cerca de 1.090,7 milhões de dólares, a 2,88%, cerca de 822 milhões.

⁴⁰ A lei denominada Financiamento Compartilhado, aprovada em 1993 pelo governo da Negociação de Partidos pela Democracia (coalizão de centro-esquerda que derrotou eleitoralmente o regime militar em 1990), autorizou os estabelecimentos educacionais particulares subvencionados a cobrar mensalidades dos alunos do ensino médio, sem que o aumento de renda derivada dessa cobrança se traduzisse em diminuição substantiva da subvenção (FIGUEROA, 1997, p. 51).

responsabilidades, deixando de ser o principal executor das políticas educacionais, e centraliza em suas mãos o controle, passando a constituir-se numa instância apenas controladora ou avaliadora.

Analisaremos mais detalhadamente, no próximo capítulo, como as recomendações dos organismos internacionais sobre descentralização educativa se desdobraram no Brasil nos anos noventa.

CAPÍTULO 2

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL



CAPÍTULO 2

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO BRASIL

2.1. Retrospectiva histórica

Desde a chegada dos portugueses a “[...] evolução política e administrativa do Brasil tem oscilado entre duas tendências opostas: centralização e descentralização”, sendo a primeira sempre predominante (TANURI, 1981, p. 5). Durante o período colonial perdurou o regime de centralização do poder. O período imperial teve como característica a forte centralização política, permitindo que o país conservasse um Estado quase unitário, não oportunizando sua divisão (BOTH, 1997).

Com o advento da Proclamação da República foi elaborada uma nova Constituição Federal que, inspirada no modelo norte-americano, consagrou o regime federativo visando a implantação do descentralismo político e administrativo. Entretanto, a despeito da legislação vigente e da instituição do sistema federativo, a centralização continuou a ser predominante, “[...] dificultando o surgimento de relações democráticas capazes de propiciar a autonomia dos estados e municípios” (GUIMARÃES, 1995, p. 22).

No que se refere especificamente ao setor educacional, a história da educação brasileira revela que nossa política educacional também acabou seguindo a tendência centralizadora.

De acordo com Haidar e Tanuri (1998), a instauração do regime republicano não trouxe alterações significativas para a instrução pública brasileira, visto que a Constituição Federal de 1891 pouco modificou a partilha de atribuições entre o governo central e os governos locais adotada, de fato, após a edição do Ato Adicional de 1834. Assim, continuaram a persistir, também durante a República, o dualismo administrativo e a ausência de uma coordenação central e de uma política nacional de educação que

abrangesse, não apenas o ensino secundário e superior, mas todos os ramos e modalidades de ensino (TANURI, 1981).

Na última década da Primeira República, ainda numa fase de consolidação do novo regime político e de formação de uma identidade nacional e cultural, os movimentos político-sociais passaram a atribuir importância cada vez maior à escolarização, entendida por muitos como o único e grave problema nacional. No referido decênio surge uma geração de intelectuais, conhecidos mais tarde como “educadores profissionais”,⁴¹ preocupados com a situação da instrução pública e empenhados em reformar o sistema educacional brasileiro. Desta forma, os anos vinte foram marcados pelo que Nagle (1977) denominou de “entusiasmo pela educação” e de “otimismo pedagógico”.⁴²

Cunha (1991) indica que é nesse período que surge a idéia de se transferir para os municípios todos os encargos com o ensino primário. Para o citado autor, a idéia de municipalização teve seu surgimento inspirado no sistema norte-americano de ensino, nos anos 20 e 30, no qual a comunidade desempenhava papel fundamental. Este sistema era apresentado pelos seus defensores como tendo grandes vantagens: a descentralização, que dispensava uma cara e incompetente burocracia; a flexibilidade, que permitia mudanças nos currículos escolares; e a democratização da gestão, pois os administradores educacionais pertenciam todos à mesma “comunidade”.⁴³

⁴¹ Segundo Haidar e Tanuri (1998), os educadores profissionais contribuíram para a formação de uma nova consciência educacional relativa ao papel do Estado na educação, à necessidade de expansão da escola pública, ao direito de todos à educação e à exigência de uma política “nacional” de educação, na qual a União exercesse o papel coordenador, orientador e supletivo no desenvolvimento do ensino em todo o país.

⁴² Enquanto o entusiasmo pela educação se manifesta pela alteração de um ou outro aspecto do processo e, especialmente, pelo esforço em difundir a escola (modelo) existente, no otimismo pedagógico pretende-se a substituição de um modelo por outro. Para o autor, a forma mais acabada do otimismo pedagógico só vai aparecer a partir de 1927, quando se processa a introdução sistemática das idéias da Escola Nova, simultaneamente com a sua aplicação nas escolas primárias e normais de vários Estados; nessa ocasião surge a disputa entre os modelos da “escola tradicional” e da “escola nova” (NAGLE, 1977, p. 264).

⁴³ Nesta época, “[...] quando a Associação Brasileira de Educação era o grande espaço de disputa da hegemonia no campo educacional, mostravam-se aí as excelências das práticas educacionais norte-

No entanto, Cunha (1991, p. 409) adverte que “[...] os propagandistas do modelo norte-americano jamais contaram com as condições sociais diversas da administração educacional descentralizada nos EUA”. Segundo o autor:

Os contingentes de colonos que deram início ao povoamento do território norte-americano eram formados numa cultura que dava muito valor à iniciativa individual (até mesmo na ocupação e exploração da terra) e às associações que defendiam os interesses de seus membros, conforme a matriz ideológica do liberalismo. É fácil perceber que coisa muito diferente ocorreu no Brasil. A ocupação do território iniciou-se com sua divisão em sesmarias, doadas aos protegidos do rei, e toda iniciativa individual era condicionada (senão enquadrada) por uma onipotente burocracia que enviava para a metrópole os processos mais corriqueiros para a decisão superior (1991, p. 409-410).

A despeito das condições sociais diversas mencionadas acima, a idéia de municipalização do ensino enquanto opção de política pública, fundamentada na “descentralização administrativa”, que coloca a gestão e a prestação de determinados serviços sob controle das esferas locais de poder e mais próximo de seus usuários, recebeu forte adesão na época por ser entendida como um avanço.

Guimarães (1995, p. 26) aponta que, “[...] no Brasil, a proposta municipalista associada às idéias de participação da comunidade, descentralização e democracia, há muito tempo foram incorporadas às propostas educacionais”.

De acordo com Santos (2000), já em 1924 o jovem Anísio Teixeira, ocupando o cargo de Inspetor Geral do Ensino na Bahia, notabilizava-se “[...] pela idéia, na época inovadora, do ‘localismo educacional’, correspondente ao que hoje chamamos de

americanas”. Nos EUA, a escola elementar é geralmente da responsabilidade do condado e da cidade, que para ela destinam as receitas de impostos sobre a propriedade imobiliária. O condado e a cidade têm seus *boards of education* (“conselhos de educação”) com a atribuição de contratar e demitir os diretores de escola, determinar currículos e normas pedagógicas (CUNHA, 1991, p. 409).

municipalização do ensino”. Para reformar a Instrução Pública daquele Estado, Anísio Teixeira criou em 1925 a Lei nº 1.846 que, em relação à administração do ensino primário, previa uma forma descentralizada de parceria entre estado e município (p. 106-107).

Com essa lei, propunha-se a criação daquilo que seriam os primeiros Conselhos Municipais de Educação no país, para: estimular o desenvolvimento do ensino primário, fiscalizar o serviço escolar do município e propor medidas convenientes à melhor adaptação do ensino às condições locais (SANTOS, 2000, p. 106).

Reportando-se a legislação criada por Anísio Teixeira, Fonseca (1997, p. 154) ressalta que o que chama atenção nela é mesmo a idéia do localismo, “[...] tendo sido previstos fundos municipais de educação, conselhos escolares municipais, lei orgânica municipal etc”.

Com a Revolução de 1930 Getúlio Vargas assume o poder, dando início a um longo período de governo (1930-1945) caracterizado por uma progressiva centralização política, que ampliou consideravelmente os poderes da União e aumentou conseqüentemente a dependência dos Estados e municípios.

No primeiro ano de governo o presidente Getúlio Vargas criou o Ministério da Educação e Saúde Pública, possibilitando a centralização de medidas antes dispersas entre diferentes Ministérios, além de propiciar condições administrativas mais favoráveis à reorganização e funcionamento do ensino. Um ano depois, em 1931, foi criado o Conselho Nacional de Educação, que tinha como uma de suas atribuições fundamentais firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário e superior (TANURI, 1981).

Preocupados com a situação da instrução pública brasileira educadores de expressão da época assinaram em 1932 o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, documento redigido por Fernando de Azevedo, que divulgava as diretrizes de um programa de reconstrução educacional para o país e que tinha como uma de suas proposições a descentralização. Segundo o documento:

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, 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. 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 República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão (AZEVEDO, 1932, p. 51-52).

Em 16 de julho de 1934 uma nova Constituição foi promulgada. Em relação à educação, especificamente, muitas das idéias defendidas pelos educadores que assinaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foram incorporadas ao texto constitucional.⁴⁴

Pela Constituição de 1934, ficava atribuída à União a competência de “traçar as diretrizes da educação nacional”, de fixar o plano nacional de educação, de organizar e manter os sistemas de ensino dos Territórios e de exercer a ação supletiva onde necessária. Aos Estados e ao Distrito Federal a Carta de 1934 conferia a atribuição de organizar e manter os seus respectivos sistemas, respeitadas as diretrizes fixadas pela União. A Carta estabelecia também a

⁴⁴ De acordo com Tanuri (1981, p. 10), “[...] os educadores eram favoráveis à autonomia dos Estados na organização e administração do ensino”, no entanto “[...] pleiteavam para a União a função de definir a política educacional, estimular e coordenar a ação educativa em todo o país”.

gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário; firmava, expressa e declaradamente, o princípio de que a educação é direito de todos; vinculava percentuais da receita de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (TANURI, 1981, p. 10).

A orientação descentralizadora e liberal que a Carta de 1934 procurou imprimir à educação não chegou a ser implementada, pois o clima político da época e as idéias antiliberais e autoritárias não eram favoráveis a uma política educacional que concedesse poderes às unidades federadas para a organização de seus respectivos sistemas de ensino (TANURI, 1981; HAIDAR; TANURI, 1998).

No dia 10 de novembro de 1937, através de um golpe de Estado, Getúlio Vargas instituiu no país o Estado Novo e outorgou uma nova Constituição, consagrando plenamente a orientação centralizadora revelada desde os primeiros meses após a revolução de 1930.

Durante o Estado Novo os Estados passaram a ser governados por interventores e, em consonância com sua orientação centralizadora, a Carta de 1937 não conferia aos Estados a atribuição expressa quanto à organização de seus sistemas de ensino, mas incumbia a União de fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional. A Constituição de 1937 restringia, ainda, os deveres do Estado na manutenção do ensino e eliminava muitas das conquistas do movimento renovador contidas na Constituição anterior (TANURI, 1981; HAIDAR; TANURI, 1998).

Segundo as autoras mencionadas acima (1998), a política educacional centralizadora do Estado Novo traduziu-se na tentativa de regulamentar em âmbito central a organização e o funcionamento de todos os ramos e modalidades de ensino no país, mediante a promulgação entre 1942 e 1946 das Leis Orgânicas do Ensino, por iniciativa do ministro Gustavo Capanema.

A derrubada da ditadura Vargas em 1945 marca o fim do Estado Novo, encerrando um longo período de centralização política e dando início a um período de regime democrático no país que duraria até 1964. O Brasil passou, então, a ser governado sob uma nova Carta Constitucional que, em substituição a que fora outorgada em 1937, restabeleceu grande parte dos dispositivos sobre a educação contidos na Constituição de 1934, de orientação descentralizadora e liberal.

A Constituição promulgada em 1946 atribuiu à União o controle do sistema federal de ensino e dos Territórios e suplementarmente às regiões que necessitassem, além da elaboração da legislação sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a organização de seus sistemas de ensino. Entretanto, para que os entes federados pudessem exercer este direito seria preciso esperar que o projeto de LDBEN, enviado pelo Ministro ao Congresso Nacional em 1948, recebesse aprovação final.

A fase inicial de tramitação do projeto de LDBEN foi marcada pelo embate de duas posições extremadas: uma centralizadora, que pretendia transformar a Lei de Diretrizes e Bases num minucioso documento legal, reservando-se às unidades federadas apenas a competência para fundar e manter escolas e administrar os respectivos sistemas; “[...] outra descentralizadora, inspirada na doutrina da Constituição de 1946, que reivindicava ampla liberdade para os poderes estaduais, de modo que a União se restringisse a traçar normas bem gerais” (TANURI, 1981, p. 13).

Tendo como pano de fundo este contexto de volta à democracia, com a predominância das idéias descentralizadoras consubstanciadas na Constituição de 1946, o debate sobre a municipalização do ensino volta à baila no cenário educacional brasileiro. De acordo com Both, que divide a ação evolutiva do pensamento de municipalização do ensino no Brasil em três períodos distintos:

O período de 1946 a 1971 compreende o início efetivo da defesa do pensamento de municipalização do ensino. Surgiram algumas iniciativas de planos/programas principalmente por parte de alguns municípios, como o de Lages, no estado de Santa Catarina, e outros mais, em que as municipalidades se empenharam em assumir responsabilidades relativas à administração do ensino, principalmente no que tange a intervenções de ordem sociocultural e de ensino, juntamente com as comunidades (1997, p. 110).⁴⁵

Neste período Anísio Teixeira, fiel aos princípios democráticos, faz a defesa da municipalização do ensino acreditando que sua adoção pudesse ser importante instrumento de democratização e torna-se o expoente máximo na defesa da municipalização do ensino primário, constituindo-se num marco na trajetória da proposta municipalista no Brasil.

Em 1953, como diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), Anísio Teixeira publica o artigo “A crise educacional brasileira”, no qual enumera dez providências essenciais para melhorar a educação pública, sendo a descentralização do ensino a primeira delas:

Primeiro, descentralizar administrativamente o ensino, para que a tarefa se torne possível, com a distribuição das responsabilidades pela execução das medidas mais recomendáveis e recomendadas (TEIXEIRA, 1953, p. 36).

Santos (2000) indica que é nesse texto que Anísio Teixeira fala pela primeira vez em “municipalização”, como podemos ver no trecho a seguir:

⁴⁵ Conforme a divisão realizada por Both, o segundo período vai de 1971 a 1988 e o terceiro de 1988 a 1991.

Valendo-nos do momento adquirido pela força da opinião pública em relação a um sistema de educação, público e gratuito, e, por outro lado, reconhecendo que os nossos recursos econômicos, materiais e humanos são insuficientes para um sistema efetivo e realmente homogêneo em todo o país, julgamos que é chegada a ocasião para “municipalizar” a escola pública, entregando-a ao município, que a manterá com os recursos do Fundo Escolar Municipal, constituído pelos 20% de sua receita tributária, acrescido da quota do Estado e de possível quota federal (TEIXEIRA, 1953, p. 38).

Totalmente adverso à centralização do sistema educacional brasileiro, Anísio Teixeira era enfático em “A educação e a crise brasileira”:

Sou contra a centralização de todo o poder educativo na União por muitos motivos, mas nenhum me parece mais decisivo que este: porque tal centralização não é possível e tudo o que consegue é estimular a fraude e desencorajar as boas iniciativas. A centralização num país como o nosso é uma congestão cerebral. Por isso somos uma Federação. Por isso temos os municípios autônomos (TEIXEIRA, 1956, p. 27).

Depois de manifestar-se contrário à centralização do sistema de ensino e de revelar sua posição municipalista nos trabalhos mencionados, Anísio Teixeira apresentou em abril de 1957 sua tese sobre “A Municipalização do Ensino Primário”,⁴⁶ expondo um conjunto de idéias claras e coerentes sobre a municipalização deste nível de ensino, que podemos ver resumidamente:

a) a municipalização abrangeria apenas o antigo ensino primário (na época, o ensino pré-primário era algo muito distante e irrealizável). Com relação ao ensino primário, o município teria as atribuições de

⁴⁶ Tese apresentada ao Congresso Nacional de Municipalidades.

organização, administração e execução. Apenas a supervisão ficaria a cargo do Estado:

b) o desempenho das atribuições municipais de educação ficaria a cargo de um Conselho de Educação. Na ordenação do ensino municipal, o Conselho local atenderia às normas de uma lei orgânica do ensino elaborada por um Conselho Estadual de Educação em consonância com as diretrizes e bases da educação nacional, interpretadas por um Conselho Federal de Educação;

c) ao Conselho Municipal de Educação caberia a determinação do custo do aluno nas escolas do município e a fixação da *cota municipal* de contribuição possível para fazer face a esse custo. A complementação desses recursos seria feita pela transferência ao município de uma *cota estadual* e de uma *cota federal*. Para administração desses recursos haveria, em cada esfera, os respectivos fundos de educação;

d) para A. Teixeira, a municipalização do ensino primário ofereceria vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica. Quanto à primeira, as razões são óbvias. Quanto à segunda, as vantagens adviriam do fato do professor ser um elemento local ou pelo menos aí integrado e não mais um *cônsul* representante de um poder externo. Quanto à terceira, residiria principalmente na possibilidade do currículo escolar refletir a cultura local (AZANHA, 1991, p. 61-62).

Inspirado no sistema norte-americano de ensino, Anísio Teixeira defendia esse conjunto de idéias como forma de mudar a situação do ensino primário no país durante a década de cinquenta. Segundo ele, fazia-se necessário o fortalecimento e melhoria desse nível de ensino nesta época, possível apenas via municipalização, mediante a reordenação das responsabilidades das três esferas de governo.

Para Anísio Teixeira (1967), a escola primária deveria ser uma instituição essencialmente regional, enraizada no meio local, dirigida e servida por professores da região, identificados com os seus costumes. A regionalização da escola teria que caracterizar-se pela municipalização da escola, administração local, programa local e

professor local, capaz de dissipar os aspectos abstratos e irreais da escola imposta pelo centro, com programas determinados por autoridades remotas e distantes.

Até meados dos anos cinquenta as discussões a respeito do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovado somente em 1961 sob o número 4.024, se concentraram em torno da questão da centralização X descentralização. Mas, após a apresentação do Substitutivo Lacerda que levantou a questão dos subsídios para as escolas particulares, este tema deixou de ser o centro das atenções, passando as discussões a se concentrarem na questão ensino público X privado (OLIVEIRA, 1999b). Desta forma, o tema da municipalização ficou fora do debate educacional durante muitos anos.

Segundo Tanuri (1981), com a aprovação da LDBEN iniciava-se, pela primeira vez, uma relativa descentralização do sistema de ensino como um todo, concedendo-se uma considerável margem de autonomia aos Estados e proporcionando-lhes as linhas gerais a serem seguidas na organização e administração de seus sistemas. No entanto, a partir do golpe de Estado em 1964 ocorreria uma progressiva centralização política e administrativa, evidenciando-se uma progressiva contramarcha no apenas iniciado processo de descentralização estabelecido pela LDBEN.

Em 1967 foi promulgada uma nova Constituição, na qual se incorporaram os Atos Complementares e Institucionais baixados pelo regime militar. Segundo Oliveira (1999b, p. 24), “[...] a centralização aumentou com a Emenda Constitucional de 1969, outorgada pela junta militar que estava no poder, diminuindo consideravelmente a autonomia dos Estados e Municípios nas áreas política, financeira e administrativa”.

Paradoxalmente, o tema da municipalização do ensino volta a freqüentar o debate educacional justamente neste contexto político-econômico-social repressivo e centralizador.



Em 1971, coincidentemente no mesmo ano da morte de seu maior defensor, o regime militar coloca a proposta de municipalização do ensino de forma legal pela primeira vez no Brasil, mediante a promulgação da Lei Federal nº 5.692/71 que reformava o ensino de primeiro e segundo graus. Visando a descentralização do sistema de ensino, a referida lei determinava no parágrafo único do artigo 58 a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, medida tão aspirada por Anísio Teixeira durante sua longa e importante trajetória na educação.

Mas, segundo Mello (1993), tratava-se de uma descentralização decidida do centro, ou seja, no nível federal, que não visava o fortalecimento do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios quanto ao oferecimento educacional, mas apenas a simples transferência de encargos educacionais para a esfera municipal sem que se efetivasse um investimento financeiro nessa instância.

Nesse período, no qual a proposta de municipalização do ensino foi colocada formalmente, o Brasil passava por uma fase de aceleração e consolidação do modelo urbano industrial que exigia a concentração dos recursos tributários na esfera da União, pois o Estado visava favorecer a instalação do grande capital externo no país, necessitando, assim, de grandes recursos para criar a infra-estrutura necessária.

Apesar do discurso municipalista estar presente na Lei nº 5.692/71, a forma de implementar esta concepção, prevista indicativamente na legislação, era pontual, ou dependente de sua aceitação por parte da esfera municipal (OLIVEIRA, 2000). Desta forma, embora presente expressamente na letra da lei, a orientação municipalista do governo militar não foi seguida pela maioria dos municípios devido à fragilidade financeira que tinham à época para assumirem a responsabilidade pela oferta do ensino de 1º grau, em função da grande concentração tributária na esfera da União.



Entretanto, apesar da fragilidade financeira, alguns municípios seguiram a proposta de municipalização. De acordo com Mello:

[...] a municipalização ocorreu sobretudo nas regiões mais pobres, onde a população tem menor poder de pressão: alguns Estados do Nordeste, sobretudo nas escolas rurais. A municipalização não ocorreu ou ocorreu em aspectos muito específicos, nos Estados cujo sistema de ensino eram mais consolidados, onde o magistério tinha um nível de organização que já levava a conquistas importantes, como os concursos públicos para ingresso, carreiras ou estatutos que estabeleciam normas objetivas de promoção. Sem esquecer que nesses Estados os municípios dispunham de mais poder político para não assumir tão grande encargo num momento de descarada concentração tributária na União (1988, p. 18).

Os dados contidos na tabela a seguir corroboram a idéia apresentada acima pela autora.



Tabela 1 – Brasil – Regiões. Ensino Fundamental – Matrícula inicial por dependência administrativa – 1975/1989

Região/Ano	Matrícula por Dependência Administrativa								
	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Norte									
1975	780.570	81.566	10,4	423.727	54,3	168.631	21,6	106.646	13,7
1980	1.136.547	138.703	12,2	580.035	51,0	288.353	25,4	129.456	11,4
1985	1.678.731	77.838	4,6	811.706	48,4	636.338	38,0	150.774	9,0
1989	2.155.068	96.060	4,5	1.155.568	53,6	728.997	33,6	174.473	8,1
Nordeste									
1975	5.216.543	18.050	0,3	2.015.686	38,6	2.411.695	46,2	771.112	14,8
1980	6.756.430	14.284	0,2	2.207.551	32,7	3.569.255	52,5	963.340	14,3
1985	7.438.889	18.648	0,3	3.078.473	41,4	3.382.422	45,5	959.191	12,9
1989	8.105.453	21.380	0,3	3.216.973	39,7	3.773.794	46,6	1.093.306	13,5
Sudeste									
1975	8.664.782	18.849	0,2	5.649.323	65,2	1.833.818	21,2	1.162.792	13,4
1980	9.521.822	8.673	0,1	6.057.141	63,6	2.130.957	22,4	1.325.051	13,9
1985	10.057.634	12.247	0,1	6.844.601	68,1	1.916.153	19,1	1.284.633	12,8
1989	11.300.227	13.329	0,1	7.683.374	68,0	2.073.971	18,4	1.529.553	13,5
Sul									
1975	3.590.575	2.817	0,1	2.039.121	56,8	1.189.059	33,1	359.578	10,0
1980	3.583.778	1.644	0,0	2.025.734	56,5	1.196.514	33,4	359.886	10,0
1985	3.655.869	3.481	0,1	2.148.115	58,3	1.087.076	29,7	417.177	11,4
1989	3.992.351	3.635	0,1	2.361.655	59,2	1.206.188	30,2	420.873	10,5
Centro-Oeste									
1975	1.296.779	1.189	0,1	828.703	63,9	344.916	26,6	121.971	9,4
1980	1.599.677	6.034	0,4	1.057.854	66,1	417.448	26,1	181.341	7,4
1985	1.938.236	4.634	0,2	1.295.476	66,8	456.444	23,5	177.471	9,2
1989	2.004.443	6.609	0,3	1.337.550	66,7	4.35.505	21,7	224.779	11,2

Fonte: MEC/INEP/SEEC. (recorte)

A implantação da municipalização no Brasil deu-se de maneira bastante desigual ao longo dos anos. Os dados da tabela mostram que dentre as cinco regiões brasileiras a Nordeste foi a que contou com a maior participação da esfera municipal na oferta do ensino fundamental no período 1975/1989, sendo sempre superior à rede estadual. No entanto, na região Sudeste (a mais rica e desenvolvida do país) o ensino fundamental foi oferecido predominantemente pela esfera estadual, sendo a participação municipal pouco expressiva.

Os altos índices de municipalização do ensino de 1º grau alcançados na região Nordeste, nas décadas de 70 e 80, podem ser explicados pela implantação de inúmeros

programas federais nesta região, os quais contribuíram para reforçar o discurso municipalista. Como indica Rosar:

A partir da década de 70, após a promulgação da Lei 5692/71, a política educacional para este nível de ensino foi traçada no âmbito de projetos federais implantados sobretudo em estados do nordeste, com o objetivo de induzir a municipalização do ensino, transferindo encargos para o município, sem que se efetivasse um investimento financeiro satisfatório nessa instância (1997, p. 106).

Os principais projetos implantados na região Nordeste foram o Promunicípio (Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal) em 1974, o Polonordeste (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste) em 1975, o Edurural (Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural) em 1980 e o Projeto Nordeste em 1982, todos financiados pelo Banco Mundial.

Não é nosso objetivo analisar cada um desses projetos, no entanto não podemos deixar de comentar aquele de maior destaque – o Promunicípio – proposto pelo Ministério da Educação e Cultura como forma de incentivar a municipalização do ensino mediante a transferência de recursos para as Prefeituras Municipais que concordassem em assumir o ensino de 1º grau.

O Promunicípio tinha como finalidade solucionar os problemas do ensino municipal: “[...] inexistência ou inadequação de serviços municipais de educação; insuficiência de recursos humanos e financeiros; carência de rede física; predominância de professores não titulados; altas taxas de repetência escolar; elevadas taxas de evasão; acentuada distorção idade-série; grande número de escolas unidocentes, com classes multisseriadas; currículos e programas inadequados” (ROSAR, 1997, p. 114).

Este Projeto tinha como objetivo geral o aperfeiçoamento do ensino de 1º grau, mediante ações articuladas entre as administrações estadual e municipal e apresentava os seguintes objetivos específicos:

- a) concorrer para o desenvolvimento sistêmico do ensino de 1º grau nos estados, integrando as ações das esferas estadual e municipal;
- b) concorrer para o aperfeiçoamento das atividades da administração municipal em relação ao planejamento e execução de planos, programas e projetos destinados ao ensino de 1º grau;
- c) concorrer para o desenvolvimento dos recursos humanos responsáveis pela administração municipal do ensino de 1º grau e para a implementação desse grau de ensino nas unidades escolares;
- d) concorrer para a ampliação e a melhoria da rede municipal de unidades escolares de 1º grau (ROSAR, 1995, p. 59).

Para a execução do Promunicípio o MEC estabelecia convênios com os Estados, definindo diretrizes, normas, competências e prevendo a cooperação financeira. Os Estados estabeleciam convênios com os municípios, orientando-os na criação, reestruturação e ou dinamização de seus serviços educacionais (ROSAR, 1997).

Assim como os demais projetos desenvolvidos pelo MEC na região Nordeste, o Promunicípio não teve seus objetivos alcançados, configurando-se, “[...] na prática, apenas como um mero instrumento repassador de recursos aos municípios, por critérios eminentemente políticos, desprezando quaisquer critérios técnicos e sem nenhum resultado positivo em relação ao fim principal para o qual teria sido concebido” (GUIMARÃES, 1995, p. 29).

De acordo com Rosar (1995), com as evidências de insucesso na execução do conjunto de ações, quer no sentido da administração, quer no sentido da efetividade dos resultados da melhoria do ensino, pode-se inferir que na maioria dos municípios encarregados diretamente da execução dos projetos federais, os limites na sua execução

eram enormes. Naturalmente, os condicionantes técnicos tinham sua participação, no entanto, os políticos e financeiros eram predominantes.

Passados quinze anos após a promulgação da Lei nº 5692/71, que induziu à municipalização do ensino, podemos constatar através de dados do MEC de 1985 que a rede municipal de ensino constituída durante o regime militar tinha como características marcantes a precariedade das instalações físicas, as péssimas condições de trabalho e a baixa qualidade do ensino ofertado à população.⁴⁷ Desta forma, a municipalização que ocorreu durante o período militar revelou-se inócua para a melhoria do ensino de 1º grau.

No início da década de 80, já em plena fase de abertura política, realizaram-se as primeiras eleições estaduais nas quais muitos candidatos da oposição, que advogavam o aprofundamento do processo democrático, sagraram-se vencedores em importantes Estados da Federação.

Com o fim do regime militar em 1985, após 21 anos de governo autoritário, teve início o processo de redemocratização do país, reforçado pela convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1986. No bojo desse processo, as discussões a respeito do tema da municipalização do ensino voltaram à tona.

No ano de 1986 foi criada a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), que pressionava por uma maior participação dos municípios nas questões educacionais e exigia maior descentralização, com muitos de seus representantes advogando a municipalização do ensino (OLIVEIRA, 1999b).

⁴⁷ Em 1985 a rede municipal brasileira respondia por aproximadamente 1/3 do total do alunado de 1º grau, sendo essencialmente rural (74% do total de seus alunos) e dominada pelos estabelecimentos com uma sala (77% do total). Mais da metade dos municípios pagavam menos que o salário mínimo. Em Estados como Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, esse índice superava os 95%, chegando aos absurdos 99% do Maranhão. Além disso, 49% dos professores tinham apenas até o 1º grau (2/3 destes, 1º grau incompleto) contra 8% em média para o Brasil. A taxa de aprovação era de 72%, contra 75% na rede estadual e na média brasileira, enquanto que a taxa de distorção série/idade era de 82%, contra 75% na rede estadual e 76% na média brasileira (PINTO, 1993).

No entanto, as discussões sobre a municipalização do ensino ganharam mais força durante a elaboração da Constituição Federal de 1988. Oliveira (1999b, p. 27) indica que “[...] no Art. 40, Título IX, das Disposições Transitórias, do Projeto da Comissão de Sistematização, foi dado um prazo de cinco anos para a transferência ao município do ensino pré-escolar e fundamental”. Mas, devido a grande reação que recebeu por parte dos educadores, entidades e associações de classe, este artigo foi suprimido da Constituição Federal.

A Constituição Federal, aprovada em 5 de outubro de 1988, consagrou o sistema federativo e reconheceu o município como integrante político-administrativo do país. Isso representou também um avanço na redistribuição de recursos, através da reforma tributária, e na elaboração das leis orgânicas locais.

Vale ressaltar que a reforma tributária promovida pela Constituição de 1988 melhorou um pouco a situação financeira dos municípios brasileiros, no entanto, segundo Pinto (1993) estes ainda se constituem nos primos pobres na festa do bolo fiscal brasileiro, ficando com menos de 1/4 do total.

No que se refere especificamente à educação, a Constituição Federal estabeleceu no Art. 211 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Estabeleceu, ainda, no § 2º deste mesmo artigo, que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

No tocante ao financiamento da educação, a nova Carta Constitucional também representou um avanço. Oliveira (1999a, p. 30) observa que no Brasil:

[...] as Constituições Federais desde 1934, exceto as de 1937 e de 1967, vinculam mínimos percentuais orçamentários para a educação. Na Constituição Federal de 1988 está estabelecido que cabe à União a aplicação de no mínimo 18%, aos Estados, Distrito Federal e Municípios o mínimo de 25% “da receita resultante de impostos,

compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Art.212)".⁴⁸

Nos debates a respeito da municipalização do ensino, travados desde os anos 20 e 30 até o final da década de oitenta, quando recebeu aprovação final a Constituição Federal, sempre estiveram presentes ambigüidades e contradições, encontrando-se tanto defensores quanto opositores,⁴⁹ pois trata-se de um tema rico, complexo e muito polêmico.

Nesse sentido, Both afirma que:

Tanto a bibliografia quanto os testemunhos demonstram se constituírem em maior número os defensores de uma municipalização do ensino sobre as vozes mais ou menos discordantes em torno dela, ao longo dos tempos. Todavia, os eventuais posicionamentos que não se identificam com ela são considerados elementos indispensáveis a uma constante retroalimentação que se estabelece em torno da temática. Por isso mesmo, é necessário serem considerados os diferentes posicionamentos sob as mais diversas angulações, como elementos enriquecedores do problema em questão (1997, p. 92).

Fonseca (1990, p. 141) acredita que a polêmica sobre a municipalização do ensino "[...] ocorre principalmente porque os interlocutores se colocam em campos distintos, aparentemente antagônicos". De um lado, os defensores da municipalização,

⁴⁸ Vale lembrar que a última vinculação constitucional de recursos para a educação havia sido estabelecida pela Emenda Calmon, promulgada em 1983, que determinava que 13%, no mínimo, da receita de impostos da União fossem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino e que pelo menos 25% da receita de impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios fosse destinada ao mesmo fim.

⁴⁹ Entre os defensores da municipalização encontram-se autores como Teixeira (1957); Ávila (1985); Romão (1988), além dos movimentos municipalistas que desempenharam papel importante na defesa do tema da municipalização, como a Frente Municipalista Nacional e a UNDIME. Já entre os opositores temos Davies (1992); Rosar (1995); Oliveira (1997), além de entidades de classe do magistério que sempre lutaram contra a implementação da municipalização do ensino, como a APEOESP (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo).

do outro, os que se opõem à forma⁴⁹ de sua implantação. Segundo o autor, as maiores divergências não se encontram na defesa ou na crítica da idéia da municipalização em si, mas no modo como, às vezes, se dá sua implementação. Desta forma, Fonseca afirma que pouco vale ser favorável ou contra a municipalização, pois o que realmente importa é se ela será fator positivo ou negativo para a qualidade e a universalização do ensino.

Nesse sentido, Azanha (1991, p. 62) lembra que no modelo proposto por Anísio Teixeira “[...] a municipalização tinha um propósito claro: a melhoria do ensino primário”. Desde então, “[...] essa clareza foi sendo perdida e nem sempre é fácil saber o que se pretende quando se fala em municipalização do ensino”.

Embora tenha sido preconizada há décadas por estudiosos e apesar dos intentos de municipalização do ensino ao longo dos anos, essa política educacional nunca chegou a se concretizar, efetivamente, em todo o território nacional, predominando em alguns Estados e tornando-se a exceção em outros, particularmente em São Paulo e Minas Gerais.

Entretanto, Oliveira (2000, p. 84) destaca que “[...] a década de 90 viria a conhecer um mecanismo indutor dessa municipalização com maior ‘poder de convencimento’, o FUNDEF”.

Diferentemente do modelo de municipalização formulado por Anísio Teixeira e também da municipalização do ensino de 1º grau promovida pelo regime militar, o processo de municipalização do ensino fundamental desencadeado pelo Governo Federal na última década encontra-se articulado com as propostas de descentralização educativa de viés economicista emanadas dos organismos internacionais, trazendo conseqüências consideráveis ao sistema educacional brasileiro como examinaremos a seguir.

⁴⁹ Por “forma” Fonseca entende tanto a metodologia quanto a oportunidade.



2.2. A nova legislação educacional e a municipalização do ensino no Brasil

Durante a campanha para as eleições de 1994, o candidato a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso apresentou o documento “Mãos à Obra Brasil – Proposta de Governo de Fernando Henrique Cardoso”, elaborado por uma equipe coordenada por Paulo Renato de Souza. Nesta Proposta de Governo havia um capítulo específico para o setor educacional (uma das cinco metas de seu governo) intitulado “Educação”, formulado a partir da pesquisa de Sérgio Costa Ribeiro⁵⁰ sobre a evasão e repetência no ensino de 1º grau, que afirmava que as vagas disponíveis nas escolas de 1º grau no país eram suficientes e que o problema da educação brasileira residia na baixa qualidade do ensino oferecido por estas escolas.

No capítulo “Educação” foi realizado um diagnóstico sobre cada grau de ensino e, seguindo as conclusões da pesquisa de Sérgio Costa Ribeiro, apontava que não faltavam escolas e nem dinheiro para o Ensino Básico, o que havia era desperdício de recursos e má qualidade do ensino. Afirmava também que havia uma pequena quantidade de jovens matriculados no ensino de 2º grau, mas não por falta de vagas e sim pela falta de uma política de aumento da demanda. Quanto ao ensino superior, o diagnóstico apontava que este nível de ensino apresentava falta de produtividade e gastos elevados. A Proposta apresentava como metas a universalização do acesso ao 1º grau, a melhoria de sua qualidade, a implantação de um sistema nacional de avaliação do desempenho das escolas e a administração mais racional dos recursos e emprego mais produtivo dos recursos destinados às universidades federais (CUNHA, 1995).

⁵⁰ Ribeiro, S. C. “Educação e cidadania”. Ensaio, Rio de Janeiro, nº 4, jul/set, 1994.



Seguindo tendências continentais e a agenda educacional dos organismos internacionais, o Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso (1995/1998) começou a por em prática suas metas de governo para a educação nacional e para cumprir os compromissos internacionais que o país assumiu quanto ao oferecimento educacional⁵² iniciou sob o imperativo de restrição do gasto público a formulação de uma nova legislação para o setor que teve como diretrizes principais a descentralização da gestão e do financiamento do sistema, trazendo alterações significativas ao ensino público brasileiro.

Em 1995 o Poder Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988 (PEC 233-A/95), propondo alterações em alguns artigos das Disposições Transitórias. Após sofrer várias reformulações e aperfeiçoamentos, a Proposta (PEC 233-B/95) foi enviada no mesmo ano ao Senado para apreciação. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC 30/96) recebeu aprovação final em 1996, constituindo a Emenda Constitucional 14/96.

Esta Emenda modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, no entanto sua mudança mais significativa foi a alteração do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Segundo Oliveira (1999b, p. 29-30):

O Art. 60 das Disposições Transitórias rezava que o poder público destinaria por um prazo de dez anos, pelo menos 50% do orçamento da educação “para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”; a Emenda determinou que a União deve aplicar o equivalente a nunca menos que 30% para esta destinação (§ 6º) e que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem destinar 60% para essas atividades; prevê ainda a criação, no âmbito de cada

⁵² Trata-se dos compromissos assumidos na Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), na Declaração de Nova Delhi (1993), na reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe – PROMEDLAC - (1993) e com os organismos internacionais, principalmente com o Banco Mundial.

Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conhecido como Fundo, Fundão ou FUNDEF, de natureza contábil.

O FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), regulamentado pela Lei 9.424 de dezembro de 1996 e que entrou em vigor em todo o país a partir de 1998,⁵³ é um fundo de natureza contábil e compulsório, criado no âmbito de cada Estado. O Fundo é composto, no mínimo, por 15% dos principais impostos e transferências de cada Estado e seus respectivos Municípios (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, Fundo de Participação do Estados - FPE, Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Imposto sobre Produtos Industrializados e Exportados - IPI-exp. e Compensação financeira prevista na Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir) para as perdas provocadas pela desoneração do ICMS das exportações).⁵⁴

Como podemos ver, a Emenda Constitucional 14/96 resulta numa subvinculação dos percentuais mínimos que devem ser aplicados pelas três esferas de governo na educação, priorizando apenas o ensino fundamental.⁵⁵ Tanto os Estados, o Distrito Federal, quanto os Municípios devem aplicar no mínimo 15% (60% de 25%) de todos os impostos vinculados constitucionalmente à educação neste nível de ensino. Desses 15%, no mínimo 60% (ou 9%) destina-se ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em exercício.⁵⁶ Os 40% (ou 6%) restantes dos 15% destina-

⁵³ O FUNDEF era para entrar em vigor no início de 1997, mas em função das resistências e pressões que partiram dos Estados e Municípios sua implantação foi adiada para o dia 1º de janeiro de 1998. (MELCHIOR, 1997). Vale destacar que o Pará foi o único Estado da Federação a implementar o Fundo já em 1997, como estimulava o MEC.

⁵⁴ Para saber mais a respeito do FUNDEF ver, dentre outros: Melchior (1997); Guimarães (1998); Bassi (1999); Davies (1999).

⁵⁵ A nova Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional substituiu a denominação Ensino de 1º Grau por Ensino Fundamental.

⁵⁶ Até 2001, parte desses recursos puderam ser utilizados na capacitação (habilitação) de professores leigos.

se à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, como a construção, ampliação ou reforma de escolas; a capacitação de professores; a aquisição de material didático/escolar e de equipamentos e serviços diversos. Os 10% (40% dos 25% vinculados à educação) devem ser aplicados em outros níveis e modalidades de ensino, como educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos. A União, por sua vez, deve aplicar o equivalente a 30% (de seus 18% vinculados) na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Após reunir os 15% dos impostos, o Fundo é redistribuído em âmbito estadual proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes públicas estaduais e municipais de ensino fundamental. Cabe, ao Governo Federal, complementar o Fundo dos Estados cuja arrecadação for inferior ao valor mínimo por aluno/ano fixado, a cada ano, em Decreto Presidencial, com base na previsão da receita total para o Fundo e das matrículas totais do ensino fundamental.⁵⁷

De acordo com Oliveira (1999b, p. 32), a criação do FUNDEF “[...] trouxe como consequência a possibilidade do município ‘ganhar’ ou ‘perder’ parte de seu próprio orçamento”. “O critério utilizado para definir quem ‘ganha’ e quem ‘perde’ resulta da diferença entre a contribuição do município para o FUNDEF e o que ele receberia, em função do número de alunos de ensino fundamental que mantém em rede própria” (GUIMARÃES, 1998, p. 65).

Assim, com a implantação do FUNDEF, a municipalização do ensino fundamental constitui-se na única forma para que os 15% dos recursos municipais retidos pelo Fundo retorne para o controle do próprio município, evitando desta maneira

⁵⁷ O valor mínimo nacional por aluno/ano fixado pelo governo para 1998 e 1999 foi de R\$ 315,00. No ano 2000, estes valores foram diferenciados, ficando em R\$ 333,00 para os alunos de 1ª a 4ª séries e R\$ 349,65 para os de 5ª a 8ª séries e da Educação Especial. Os valores mínimos para 2001 ficaram em R\$ 363,00 e R\$ 381,15, respectivamente. Para 2002, os valores foram fixados em R\$ 418,00 e R\$ 438,90. Em 2003, os valores foram reajustados para R\$ 446,00 para as séries iniciais e 468,30 para as séries finais.

um desfalque nas finanças municipais. Caso contrário, os recursos ficam retidos no Fundo para custear os alunos da rede estadual.

Desta forma, constata-se que o mecanismo do FUNDEF induz claramente os municípios brasileiros à municipalização do ensino fundamental, pois, premidos “[...] pela escassez de recursos, provocada pela recessão e agravada pelo FEF – Fundo de Estabilização Fiscal e pela Lei Kandir, a possibilidade de não perder recursos torna-se algo desejável” (OLIVEIRA, 1999b, p. 32).

Esta municipalização induzida foi respaldada ainda pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) que, após tramitar por alguns anos no Congresso Nacional, recebeu aprovação final em dezembro de 1996.

Embora não estabeleça uma municipalização compulsória, podendo o município optar por manter-se integrado à rede estadual de ensino (FONSECA, 1997, p. 178), a nova LDBEN atribuiu à esfera municipal a responsabilidade de atender, com prioridade, o ensino fundamental regular, em detrimento a todos os outros níveis e modalidades de ensino que já eram da competência das prefeituras.

Desta forma, para não “perder” recursos de seu orçamento, muitos municípios começaram a aderir ao programa de municipalização do ensino fundamental desencadeado pela nova legislação educacional, iniciando uma verdadeira corrida por matrículas neste nível de ensino.

O processo de municipalização do ensino em curso no país pode ser verificado na tabela 2, que mostra a movimentação das matrículas do ensino fundamental a partir de 1996.



Tabela 2 – Matrículas iniciais no ensino fundamental regular público, segundo a dependência administrativa – Brasil – 1996/2002

Dependência Administrativa						
Ano	Estadual		Municipal		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%
1996	18.468.772	63	10.921.037	37	29.389.809	100
1997	18.098.544	59	12.436.528	41	30.535.072	100
1998	17.266.355	53	15.113.669	47	32.380.024	100
1999	16.589.455	51	16.164.369	49	32.753.824	100
2000	15.806.726	49	16.694.171	51	32.500.897	100
2001	14.917.534	47	17.144.853	53	32.062.387	100
2002	14.236.020	45	17.653.143	55	31.889.163	100

Fonte: MEC. Censos Escolares de 1996 a 2002. (recorte)

Os dados dos Censos de Escolares de 1996 a 2002, apresentados na tabela 2, mostram que houve uma grande transferência de matrículas da esfera estadual para a municipal nesse período. Se até 1996 as matrículas no ensino fundamental estavam concentradas predominantemente nas redes estaduais de ensino, responsáveis em média por 63% das matrículas contra 37% das redes municipais, a partir de 1997 este quadro começa a ser alterado. Em 1998, ano de efetiva implantação do FUNDEF, o conjunto das redes estaduais registra uma redução considerável no atendimento do ensino fundamental e embora ainda respondendo por mais da metade das matrículas (53%), passa a ser acompanhada de perto pelo conjunto das redes municipais, responsáveis por 47%. Em 2000, o conjunto municipal sobrepuja o conjunto estadual na oferta de matrículas, tornando-se responsável por 51% do atendimento. Nos anos seguintes, a tendência de transferência de matrículas da esfera estadual para a municipal se mantém, com os percentuais evoluindo para 45% e 55%, respectivamente, em 2002.

Este modelo de municipalização induzido pelo Governo Federal mediante a criação do FUNDEF trás várias conseqüências para o conjunto da educação básica, pois ao conceder prioridade financeira ao ensino fundamental regular deixa os outros níveis e modalidades de ensino desprovidos de recursos.

Como devem aplicar 60% do seu orçamento para a educação no ensino fundamental, os municípios dispõem de apenas 40% para os demais níveis de ensino, como a educação infantil⁵⁸ e ensino supletivo,⁵⁹ que também são da responsabilidade desta esfera de governo.

Embora a Constituição Federal de 1998 reconheça que é dever do Estado o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 6 anos, o FUNDEF impede que os municípios garantam a educação infantil, pois com a concentração de recursos no ensino fundamental não terão condições financeiras de expandir o atendimento em creches e pré-escolas para além do que já atingiram, visto que esse nível educacional exige recursos de monta. Vale destacar que segundo diagnóstico realizado pelo Plano Nacional de Educação (1997),⁶⁰ a educação infantil apresenta um alto déficit de vagas, atendendo apenas uma pequena parcela da população de 0 a 6 anos de idade. É importante destacar, ainda, que este nível de ensino vem tendo uma demanda crescente, por isso os municípios foram expandindo o atendimento da educação infantil ao longo dos anos, principalmente pré-escolar, tornando-se a dependência administrativa responsável por 68% das matrículas pré-escolares do país.

⁵⁸ Segundo a legislação educacional brasileira, a educação infantil compreende dois níveis: as creches, para o atendimento de crianças até três anos de idade, e as pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos.

⁵⁹ O ensino supletivo, que está voltado para a educação de jovens e adultos, se subdivide em modalidades correspondentes ao ensino regular: o ensino fundamental supletivo (suplência I, de 1ª à 4ª série, e suplência II, de 5ª à 8ª série) e o ensino médio supletivo.

⁶⁰ Este plano, elaborado pelos diferentes segmentos da sociedade civil organizada – entidades sindicais e estudantis, associações acadêmicas e científicas e demais setores comprometidos com uma proposta de educação para a maioria da população brasileira, foi consolidado na Plenária de Encerramento do II CONED, realizado em Belo Horizonte (9 de novembro de 1997).

Quanto ao ensino supletivo, para jovens e adultos que não tiveram acesso à escolarização regular na idade própria, tende-se a ser cada vez menos oferecido pelos municípios, pois a Presidência da República vetou o inciso em que se considerava “as matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos na função suplência” (Art. 2º, § 1º, II) para a distribuição dos recursos arrecadados pelo Fundo. Desta forma, as prefeituras que investirem nesta modalidade de ensino não receberão nenhum recurso do FUNDEF, conseqüentemente a grande maioria priorizará o ensino fundamental regular, prioridade desta esfera de poder, restando assim poucos recursos para oferecer outras modalidades de ensino como a educação infantil e a educação de jovens e adultos.

Além de sofrer as conseqüências da criação do FUNDEF, o ensino supletivo foi também altamente prejudicado com a alteração do Artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional 14/96. De acordo com o artigo original, o Poder Público deveria aplicar 50% (no mínimo) dos recursos vinculados constitucionalmente à educação para erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, durante os dez primeiros anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. No entanto, como a União gasta a maior parte de seus recursos educacionais com o ensino superior, o Governo Federal alterou este artigo para não cumprir seu dever constitucional. A nova redação do artigo 60 (§ 6º) determina que a União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental nunca menos que o equivalente a 30% dos seus recursos vinculados à educação.

Autores que estudam os impactos do FUNDEF no atendimento educacional vêm constatando que tanto a educação infantil quanto o ensino de jovens e adultos, que vinham sendo crescentemente ofertados pelos municípios, acabaram sofrendo uma

redução ou retração nas matrículas iniciais após a implantação do Fundo (BASSI, 1999; DAVIES, 1999; SILVA; GIL; PIERRO, 1999; GUIMARÃES; REIS, 2000).

O ensino médio, que assim como a educação infantil também apresenta um estimado déficit de vagas segundo o Plano Nacional de Educação e cuja procura vem crescendo vertiginosamente nos últimos anos, sofre igualmente os efeitos da criação do FUNDEF.

Embora o ensino médio apareça como prioridade dos Estados na nova LDBEN, o FUNDEF impede que isso ocorra na prática, pois este Fundo retém mais da metade (60%) dos recursos estaduais destinados à educação para ser aplicados no ensino fundamental. Desta forma, os Estados dispõem apenas de 40% dos recursos educacionais para desenvolver e manter o ensino médio.

Como se pode ver, o FUNDEF privilegia um nível de ensino em detrimento dos outros. Assim, permite que Governo Federal universalize o acesso ao ensino fundamental regular apenas realocando os mesmos recursos nacionais já destinados à educação, sem aumentar os gastos públicos neste setor que se comparados em termos de percentuais do PIB encontram-se abaixo da média gasta por diversos países.

Mas o discurso de prioridade ao ensino fundamental difundido pelo Governo Federal, que na verdade encobre uma política de redução de gastos no setor educacional, não condiz com o montante de recursos que a União destina para a manutenção e desenvolvimento deste nível de ensino, deixando para os Estados e municípios toda a responsabilidade e encargos da oferta pública do ensino fundamental, tendo uma participação irrisória no seu financiamento.

Segundo o MEC, os recursos totalizados pelo FUNDEF em 1998 foram da ordem de R\$ 13,3 bilhões. Deste montante, os Estados contribuíram com R\$ 8,6 bilhões, os municípios com R\$ 4,2 bilhões e a União com apenas 524 milhões

(equivalentes a 3,9% do total), referentes à complementação do Governo Federal para as unidades da Federação que não atingiram o valor mínimo por aluno/ano em 1998. No ano seguinte os recursos arrecadados pelo FUNDEF atingiram a cifra total de R\$ 15,2 bilhões, sendo que a complementação feita pela União foi de R\$ 579,9 milhões. Para o ano de 2000, o MEC previu uma arrecadação total de R\$ 17,0 bilhões, com a complementação de R\$ 634,2 milhões pela União.

Essa participação ínfima da União, nos três anos de funcionamento do FUNDEF, deve-se ao fato do Governo Federal fixar neste período um valor mínimo por aluno/ano inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental, descumprindo o que determina o parágrafo 1º do artigo 6º da Lei nº 9.424. De acordo com Davies (1999, p. 8), “[...] se este parágrafo fosse cumprido, o valor em 1998 teria sido de R\$ 423,45, e não R\$ 315,00”, conseqüentemente, a complementação da União aos Fundos teria sido de R\$ 2.058.561.015,00 e não de apenas R\$ 524.200.000,00. Ao fixar o custo aluno/ano em R\$ 315, 00, a União teve que complementar apenas os Fundos de oito Estados,⁶¹ pois a disponibilidade contábil por matrícula na maioria dos Estados brasileiros é superior a este valor.

Podemos constatar, então, que o modelo de municipalização em curso no país caminha em direção contrária à democratização e melhoria do ensino, como defendia Anísio Teixeira nos anos 50. A criação dos Fundos estaduais exclusivos para o financiamento do ensino fundamental regular, constituídos com parte substancial dos principais impostos transferidos, compromete o oferecimento dos demais níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica.

A legislação educacional promulgada em 1996 partiu do pressuposto de que os recursos destinados ao setor educacional eram suficientes, sendo necessário apenas

⁶¹ Os Fundos complementados pela União nos três anos de funcionamento do FUNDEF foram: Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

distribuí-los de forma mais racional. No entanto, os próprios impactos negativos trazidos pela implantação do FUNDEF no Brasil comprovam que são necessários aportes de maiores recursos para o oferecimento de um ensino público com um mínimo de qualidade a toda população escolarizável, como estabelece a LDBEN.

Como cabe ao município “optar” por aderir ou não ao processo de municipalização em curso no país, é necessário que o município analise os aspectos positivos e os negativos, os fundamentos e as consequências da transferência de encargos, recursos e poder para a instância municipal, antes de aderir a este processo, pois como assinala Oliveira (1999b), a prática tem mostrado que nem todos os municípios que aderiram a este processo têm condições de gerir redes/sistemas de ensino.

Vale registrar, ainda, que de acordo com a Emenda Constitucional 14/96 o FUNDEF deve acabar no final de 2006 e, a partir de 2007, os municípios poderão não receber mais os recursos do Fundo se a vigência do mesmo não for prorrogada. Caso isso ocorra, os municípios que aderiram ao processo de municipalização poderão ter que arcar sozinhos com as despesas de suas redes/sistemas de ensino.



CAPÍTULO 3

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO



3.1. Da Lei Federal nº 5.692/71 ao Termo de Cooperação Intergovernamental (TCI)

A Lei Federal nº 5.692/71, que reformou o ensino de primeiro e segundo graus, colocou a questão da municipalização do ensino como exigência legal, determinando, no Parágrafo Único do artigo 58, a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau”.

Visando incentivar a municipalização do ensino fundamental no país, em especial das quatro primeiras séries, o Ministério de Educação implantou em 1974 o Projeto Promunicípio, que transferia recursos para as prefeituras que concordassem em assumir o ensino de 1º grau (ARELARO, 1999).

Diferentemente da maioria dos Estados brasileiros, especialmente dos pertencentes à região Nordeste, o Estado de São Paulo não segue a orientação municipalista do governo militar. Para Arelaro:

São Paulo não adere a esse Projeto de Municipalização até porque o Governo estadual na época – Paulo Egydio Martins era o Governador indicado (1975/78) – estava empenhado em implementar as propostas contidas no “Plano Estadual de Implantação do Ensino de 1º e 2º Graus” e no “Planejamento Prévio”, elaborado no Governo anterior (Laudo Natel – 1971/74). Esses projetos não tinham sido colocados em prática em função de problema considerado de difícil solução no Estado de São Paulo, que era a implantação progressiva e gradativa, em todas as escolas da rede estadual, da nova proposta de organização escolar – horizontal e verticalmente – a escola de oito anos (1999, p. 65-66).

Desta forma, a escola de oito anos, que já vinha sendo implantada no Estado de São Paulo antes mesmo da Lei 5.692/71, continuou a ser oferecida predominantemente pela rede estadual na década de 70, sendo pequena a participação dos municípios paulistas na sua oferta. De acordo com dados da Secretaria da Educação de São Paulo, no final da década mencionada, a rede estadual era responsável por 79,97% das matrículas no ensino de 1º grau no Estado, enquanto que os municípios atendiam apenas 10,44% dos alunos deste nível de ensino.

Huet (1992), em análise sobre as tentativas de municipalização do ensino no Estado de São Paulo, indica que a Lei 5692/71 provocou no Estado não a municipalização do 1º grau, mas, num acordo mais ou menos tácito, o estímulo à instância municipal em assumir a educação infantil, na forma de creches e de pré-escolas.

A conclusão do autor mencionado acima pode ser corroborada pelos dados da tabela a seguir, que comprovam a expansão da rede pré-escolar municipal do Estado de São Paulo na década de 70.

Tabela 3 – Matrícula inicial de Educação Pré-escolar – São Paulo – 1971/1980

ANOS	REDE ESTADUAL (%)	REDE MUNICIPAL (%)	REDE PARTICULAR (%)
1971	34,8	35,8	29,7
1974	22,5	43,2	34,3
1980	10,0	56,5	33,5

Fonte: Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo -SEE/CIE (1971, 1974, 1980, 1982 e 1987), apud Maia, 1990, p. 37. (recorte)

Os dados revelam que até 1971, Estado e municípios respondiam na mesma proporção na oferta de vagas no ensino pré-escolar. No entanto, entre 1971 e 1980 o município aumenta em 20,7% sua participação no total de matrículas no ensino pré-

escolar, passando de 35,8% para 56,5%. Em contrapartida, a participação estadual neste nível de ensino sofre um decréscimo de 24,8% no mesmo período, caindo de 34,8% em 1971 para 10,0% em 1980.

De acordo com Fonseca (1997, p. 155), na década de 80 ocorreu a defesa da municipalização a partir do processo de abertura política, principalmente após as eleições estaduais de 1982, quando muitos governadores eleitos adotaram formas de gestão descentralizadas.

Em 1982, em meio ao processo de transição democrática do governo militar para o governo civil, foi eleito Governador de São Paulo André Franco Montoro/PMDB⁶² (1983-1986), primeiro governador eleito por voto direto no Estado após duas décadas de regime autoritário.

Fundamentado nos princípios de descentralização e participação, o governo Montoro promove a transferência para as prefeituras de vários serviços antes prestados pelo Estado, mediante a celebração de convênios entre as duas esferas de governo.⁶³ Na área da educação, especificamente, o governo estadual firmou convênio com municípios para desenvolver a educação pré-escolar e implantou o programa de municipalização da merenda escolar e das construções escolares.⁶⁴

Apesar da política de descentralização, a municipalização do ensino de 1º grau não é implantada durante o governo Montoro. Desta forma, a tendência verificada no final da década de 70 se mantém na gestão do governo Montoro, ou seja, a extensa rede de ensino de 1º e 2º graus permanece sob responsabilidade estadual, enquanto que as prefeituras, por sua vez, arcam com a maior oferta de vagas no ensino pré-escolar.

⁶² Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

⁶³ Logo no início de sua gestão, o governador Montoro transformou a Secretaria Extraordinária da Desburocratização em Secretaria Extraordinária de Descentralização e Participação mediante o Decreto nº 20.870, de 15 de março de 1983.

⁶⁴ Esses programas foram formalizados em 1984 e 1985, respectivamente.

Durante o Governo Franco Montoro, o vice-governador Orestes Quércia organiza a Associação Paulista de Municípios e a Frente Municipalista Nacional, advogando a existência de uma reforma tributária que favorecesse os municípios, fortalecendo-os para que pudessem ser capazes de prestar serviços à população de forma mais eficiente do que os Estados e a União.

Empunhando a bandeira do municipalismo, Orestes Quércia/PMDB elege-se Governador do Estado de São Paulo para o quadriênio 1987/1990. Favorável a municipalização do ensino, Quércia assume seu mandato e nomeia Chopin Tavares de Lima como Secretário de Educação, pressionando-o para que formulasse projetos nesta direção. Mas, como a Avaliação da Gestão Montoro já demonstrava que não havia acontecido repasse financeiro compatível na municipalização da merenda escolar e a grande maioria dos Municípios que havia aderido à proposta, arcava com cerca de 80% das despesas totais do Projeto (ARELARO, 1999), somente em 1988:

[...] a Secretaria Estadual da Educação, gestão Chopin Tavares de Lima, iniciou, de maneira tímida e controlada, um encaminhamento de discussão do assunto, muito mais no sentido de validar a idéia e “preparar os espíritos” para o advento da municipalização do que discuti-la propriamente, por meio da realização de seminários regionais denominados “Integração Estado/Municípios na Educação” (GUIMARÃES, 1995, p. 55).

A proposta de municipalização do ensino do governo Quércia recebeu forte reação por parte de intelectuais, professores, entidades de classe e prefeitos, que posicionaram-se contrários à sua implantação. Desta forma, travaram-se fortes embates e discussões entre os segmentos diretamente envolvidos na questão da municipalização do ensino e o governo Quércia.

De acordo com Huet (1992), dada a forte reação do professorado paulista, principalmente através da APEOESP, o governo do Estado recua taticamente, adotando posição cautelosa ao falar em municipalização.

Portanto, durante a gestão Chopin Tavares de Lima (março de 1987 a agosto de 1989) houve apenas a continuidade dos programas de municipalização da merenda escolar e do ensino pré-escolar, mediante a prática de convênios, iniciados no governo Montoro. Além da criação, em agosto de 1987, do Programa de Municipalização e Descentralização de Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual (PROMDEPAR),⁶⁵ que “[...] autorizou e incentivou a contratação de pessoal administrativo e operacional pelas APMs” (ARELARO, 1999, p. 76).

Em 1989, após uma longa greve do professorado paulista, o Secretário da Educação foi substituído pelo municipalista Wagner Rossi. Um mês após a posse de Rossi, o governo Quéricia publicou em 13/09/89 o Decreto nº 30.375 que instituiu o “Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo”, delegando ao novo Secretário da Educação o poder de firmar convênios com prefeitos dos municípios.

Conforme indica Huet, este Programa de Municipalização do Ensino teve como ponto de referência o convênio,

[...] que segundo o argumento do Estado, é um instrumento juridicamente aceito, o qual prevê que sua execução ficará a cargo da Secretaria da Educação, cabendo ao Município interessado aprovar, na Câmara Municipal de Vereadores, a sua adesão e conseqüentemente instituir a Comissão de Educação do Município (1992, p. 149).

⁶⁵ Instituído pelo Decreto nº 27.265 de 05/08/1987.

As entidades de classe – APEOESP, UDEMO⁶⁶ e UNDIME – posicionaram-se imediatamente contrárias ao Programa de Municipalização do Ensino, pois enxergavam nele “[...] os riscos de clientelismo político, arbitrariedades, fragmentação pedagógica e administrativa, depreciação salarial do magistério e fragilização das entidades representativas” (GUIMARÃES, 1995, p. 57).⁶⁷

A maioria dos prefeitos também resistiu inicialmente ao Programa de Municipalização do Ensino do governo Quéricia. Desta forma, até o final de 1989, após três meses do lançamento do Programa de Municipalização do Ensino, apenas 100 municípios haviam aderido ao programa. No entanto, no ano seguinte este número aumentou consideravelmente, com a adesão de mais 240 novos municípios no período de janeiro a agosto de 1990, totalizando 340 municípios conveniados.

Em análise sobre a implantação do Programa de Municipalização do Ensino no Estado, Guimarães (1995) conclui que a resistência inicial dos prefeitos ao Programa parece ter sido quebrada pela possibilidade de “dinheiro quente” para as finanças municipais, quase sempre em condições precárias. Além disso, segundo o autor, consta que a adesão dos prefeitos à municipalização era condição necessária para que a administração municipal conseguisse outros benefícios das diversas Secretarias do Governo Estadual.

O referido autor chegou a esta conclusão após analisar a participação dos 340 municípios conveniados por faixa populacional e constatar que a grande maioria deles (179 ou 52,5%) possuía, na época, menos de 10 mil habitantes, baixa capacidade financeira e enorme dependência dos repasses feitos pelo Estado e pela União, sendo, por conta disso, mais vulneráveis e sujeitos às pressões políticas do governo Estadual.

⁶⁶ União dos Diretores de Escolas do Magistério Oficial.

⁶⁷ Vale destacar que a posição contrária da UNDIME se restringia apenas ao processo de municipalização desencadeado no Estado de São Paulo, não estendendo-se à tese da municipalização propriamente dita, temática que havia dado origem a entidade em meados dos anos 80.

O Programa de Municipalização do Ensino foi o programa que mais gerou polêmicas durante o governo Quéricia, com a sistemática de convênios recebendo a maior parte das críticas em função da falta de transparência e de critérios para a assinatura dos mesmos, favorecendo a ocorrência de práticas clientelistas e muitas vezes prevalecendo os critérios políticos sobre os técnicos.

De acordo com Guimarães (1995), embora tenha priorizado como área de atuação do Convênio de Municipalização do Ensino as construções, reformas e ampliações de prédios escolares, em parte devido ao déficit de salas de aula e à precariedade de muitas delas,⁶⁸ o Governo Estadual não contemplou com convênios as regiões estaduais que apresentavam os maiores déficits educacionais e crescimento populacional acentuado.

Após a saída de Wagner Rossi da Secretaria de Educação, José Goldemberg assume o cargo em janeiro de 1990 e, assim como Rossi, também tem uma passagem fugaz pela Secretaria, deixando o cargo para assumir o Ministério de Educação. Em março do mesmo ano, Carlos Estevão Martins é nomeado Secretário de Educação e em setembro é criado o Termo de Cooperação Intergovernamental (TCI).

De acordo com o TCI, caberia ao Estado construir e equipar prédios escolares em terrenos cedidos pelo município, bem como prestar orientação técnico-pedagógica e administrativa. Este novo prédio, apesar de pertencer ao Estado, ficaria integrado à rede física de ensino do município. Ao município conveniado caberia providenciar o terreno e fazer funcionar uma nova escola fundamental, inicialmente nas quatro primeiras séries do ensino de 1º grau, na qual o vínculo empregatício do pessoal e o funcionamento da escola ficariam sob a responsabilidade do município (HUET, 1992).

⁶⁸ Estudo realizado pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação em 1989, identificava um déficit de 9.259 salas de aula no Estado e mostrava que existiam 5.704 salas de aula funcionando em condições inadequadas, em ambientes adaptados ou fora do prédio (HUET, 1992).

No entanto, Huet (1992) indica que a questão dos funcionários pertencerem ao município gerou muita polêmica, pois o Estado havia garantido no Programa de Municipalização do Ensino que os funcionários não perderiam o vínculo empregatício estadual. Além disso, os prefeitos também não se mostraram dispostos a assumir os encargos funcionais que implicam numa municipalização do ensino de 1º grau. Desta forma, o TCI, que avançava em termos de municipalização do ensino, teve baixíssima aceitação e na prática só se efetivou em dois municípios: Cordeirópolis e Santos.⁶⁹

Tendo em vista o exposto, pode-se afirmar que desde a Lei nº 5.692/71 até o final do governo Quéricia:

[...] não faltaram tentativas para que o ensino em São Paulo já estivesse mais municipalizado, o que não ocorreu em maior escala pela falta de clareza nas propostas, pelas incertezas que os programas suscitavam e por um justificado temor das administrações locais que vinham de duas experiências de municipalização, bastante traumáticas: a da merenda escolar e a da saúde, boas no início e bastante custosas para os municípios pela baixa remuneração dos serviços, inexistência de indexadores para os repasses de verbas e atraso no recebimento destas (GUIMARÃES, 1998, p. 71).

Desta forma, o Estado de São Paulo chega ao final da década de 80 com o menor índice de municipalização do ensino de 1º grau do país, mantendo um sistema educacional altamente centralizado, com a rede estadual concentrando 89,4% das matrículas do ensino fundamental e com apenas 57 de seus 572 municípios oferecendo este nível de ensino à população, responsáveis por 10,6% das matrículas públicas no Estado. No entanto, em função da política educacional seguida pelo Governo Estadual e

⁶⁹ Segundo Huet (1992), apenas 36 municípios assinaram a Carta de Intenção ou manifestaram interesse em fazê-lo.

das alterações na legislação educacional, este quadro começa a ser alterado a partir de meados da década seguinte.



3.2. O impacto da nova legislação educacional no Estado de São Paulo

Em São Paulo, a década de 90 inicia-se com Luiz Antônio Fleury Filho/PMDB (1991-1994) assumindo o Governo do Estado e nomeando Fernando de Moraes para a Secretaria de Estado da Educação.

Alegando ser a educação a prioridade de seu governo, Fleury divulga em agosto de 1991 o Programa de Reforma do Ensino Público Paulista que, reconhecendo a baixa qualidade e a falta de estrutura adequada da rede de ensino, propõe a recuperação da escola pública paulista, transformando-a numa nova escola: a Escola Padrão.⁷⁰

Segundo Machado (1998), apenas 306 escolas (das mais de 6.000 existentes) foram selecionadas para funcionarem como escola-padrão em 1992, ano de implantação das medidas do Programa de Reforma do Ensino, que se referiam basicamente a aspectos operacionais, ajustes de carga-horária curricular, ajustes da jornada de trabalho do professor e ajustes de mecanismos gerenciais.⁷¹

As condições especiais de funcionamento das escolas-padrão (existência de coordenador pedagógico, implantação do Horário de Trabalho Pedagógico, realizado nas escolas, etc), aliada a diferenciação salarial decorrente da política de gratificações, aprofundou as desigualdades já existentes na rede estadual de ensino, gerando muitas críticas por parte dos educadores e entidades de classe, levando à rejeição do Programa de Reforma do Ensino que não abrangia a rede como um todo. Em contrapartida, o Governo Estadual prometeu transformar, gradativamente, todas as escolas em “padrão”.

⁷⁰ Sobre o assunto ver: Machado, Lourdes Marcelino. *Teatralização do poder: o público e o publicitário na reforma de ensino paulista*. São Paulo: Arte & Ciência, 1998.

⁷¹ A indicação das primeiras 306 escolas nas quais seria implantada as medidas do Programa ficou a critério dos Diretores Regionais de Ensino. Para o segundo ano de vigência das medidas, houve a definição de alguns critérios para a indicação: instalações que não exigissem grandes adequações; diretor e parcela considerável de professores efetivos e funcionamento em três períodos (MACHADO, 1998).

No entanto, o Governo Fleury não cumpre o calendário de implantação das escolas-padrão em toda a rede estadual de ensino e chega ao final de sua administração com apenas cerca de 1.500 escolas convertidas em “padrão”.

Ainda na gestão Fleury, Fernando de Moraes se demite durante uma greve do professorado paulista e Carlos Estevão Martins, que havia sido Secretário de Educação no Governo Quércia, assume seu lugar.

Logo que assume o cargo, o novo Secretário de Educação propõe a revogação do Decreto nº 30.375/89, que havia instituído o Programa de Municipalização do Ensino Oficial no Estado de São Paulo, estabelecendo um novo Programa para relacionamento entre Estado e Municípios. Desta forma, cria-se no Estado de São Paulo o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município (PAC).

Assim como o Programa de Municipalização do Ensino do governo Quércia, o PAC também propunha que os Municípios que assinassem esse Convênio receberiam verbas estaduais para a construção, reformas e ampliações das unidades escolares estaduais. No entanto, o novo Convênio estabelecia uma atualização monetária periódica dos recursos financeiros transferidos para os Municípios que, em função da alta inflação mensal, não queriam mais continuar arcando com essas obrigações (ARELARO, 1999).

Segundo Guimarães (1998), em 1993 a Secretaria Estadual de Educação, através da Resolução SEE 224/93, estabeleceu que a educação pré-escolar ficaria sob incumbência dos municípios, vedando definitivamente a criação, manutenção e transferência de classes dentro da rede estadual de ensino. Desta forma, o Governo Fleury termina sua gestão estabelecendo a total municipalização deste nível de ensino no Estado de São Paulo, cumprida por completo pela administração seguinte, que

fechou em 1997 a última sala de educação pré-escolar da rede estadual, na cidade de São Paulo.

Após três administrações consecutivas do PMDB, o Governo de São Paulo é assumido por Mário Covas/PSDB⁷² (1995-1998), que nomeia Tereza Roserley Neubauer da Silva como Secretária de Educação de seu governo.⁷³

No primeiro dia de sua gestão, o governador Mário Covas, por meio de um decreto,⁷⁴ extingue as Divisões Regionais de Ensino (DRE). Pouco tempo depois, através do Comunicado SE⁷⁵ de 22 de março de 1995, o governador publica as principais diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo durante a sua primeira gestão (1995-1998).

Partindo de um diagnóstico que revelava a ineficiência e a ineficácia do sistema de ensino paulista, traduzidas na baixa qualidade do ensino, nos altos índices de evasão e repetência escolar, no gigantismo da rede de ensino, na morosidade do sistema, na duplicidade de instâncias de decisões, na ausência de mecanismos de controle sobre o sistema de ensino, etc., o Comunicado SE apresentava duas diretrizes capazes de propiciar maior eficiência e eficácia no sistema de ensino paulista, de modo a possibilitar a melhoria de sua qualidade: “reforma e racionalização da estrutura administrativa” e “mudança no padrão de gestão”.⁷⁶

Desta forma, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo passou a implementar paulatinamente, durante a primeira administração Mário Covas, várias medidas e projetos para a consecução destas diretrizes.

⁷² Partido da Social Democracia Brasileira.

⁷³ Em 1998, Mário Covas foi reeleito Governador do Estado (1999/2002).

⁷⁴ Trata-se do Decreto nº 39.902 de 01 de janeiro de 1995.

⁷⁵ O Comunicado SE foi publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 23 de março de 1995.

⁷⁶ Para saber mais a respeito do Comunicado SE ver: Farias, S. M. V. *Políticas educacionais paulistas na década de 90: A reorganização da rede pública escolar – uma experiência compartilhada*. Marília, 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) – FFC/UNESP.



Entre as medidas implementadas pela Secretaria de Educação, tivemos: a extinção das Divisões Regionais de Ensino (DRE); a seleção dos Dirigentes Regionais de Ensino por mérito e não mais por critérios políticos; o fortalecimento das Diretorias de Ensino, principalmente mediante o repasse direto de recursos financeiros; o Sistema de Cadastro dos Alunos; e a Reorganização das Escolas Estaduais do Estado. Quanto aos projetos, merece destaque a implementação: do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP); das Classes de Aceleração; das Salas Ambientes; da Escola nas Férias; do Programa de Educação Continuada (PEC); da Progressão Continuada; e das Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais. Muitos dos quais amplamente criticados pelas entidades de classe por constituírem-se, na prática, mais em mecanismos de redução dos índices de repetência e evasão escolar bem como de diminuição dos gastos públicos do Estado com a educação, mediante a concessão de certificados para todas as crianças e jovens que estavam “emperrando” o sistema escolar, do que em projetos educacionais realmente voltados para a melhoria da qualidade do ensino público.⁷⁷

Analisaremos, mais detalhadamente, a Reorganização das Escolas Estaduais do Estado que, além de ter sido a medida mais impactante dentre as principais mudanças na área educacional introduzidas pela administração Mário Covas, criou a pré-condição necessária para alavancar o processo de municipalização do ensino no Estado, que se encontrava estagnado há vários anos.

Visando implantar um novo modelo pedagógico na rede de ensino paulista, denominado “Escola de Cara Nova”, a Secretaria de Estado da Educação instituiu em 21

⁷⁷ Para uma análise mais detalhada das medidas e projetos implementados pela Secretaria de Estado da Educação, consultar: Viriato, E. O. *Política Educacional do Estado de São Paulo (1995-1998): Desconstrução da Escola Pública*. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Educação) – PUC/São Paulo.



de novembro de 1995 o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual.⁷⁸

Este Programa de Reorganização consistiu na separação física dos alunos da rede estadual de ensino⁷⁹ em Unidades Escolares distintas, a saber: de 1ª a 4ª séries, para crianças menores, e de 5ª a 8ª séries, 5ª a 8ª séries e ensino médio e somente de ensino médio, para adolescentes e jovens.

Segundo a Secretaria da Educação, a separação dos alunos possibilitaria um melhor atendimento pedagógico às necessidades de cada faixa etária, pois as escolas de 1ª a 4ª séries passariam a funcionar em prédios maiores, com brinquedos apropriados no pátio e espaços bem sinalizados, além de contar com salas de aula com mobiliário adequado e materiais pedagógicos estimulantes. Em contrapartida, as escolas de 5ª a 8ª séries e do Ensino Médio funcionariam em escolas maiores, com computadores, bibliotecas, laboratórios e quadra de esportes melhor aparelhados, podendo nelas funcionar as salas – ambientes (ARELARO, 1999).

Além disso, a Secretaria argumentava que a reorganização da rede física possibilitaria a racionalização do uso dos espaços e equipamentos; a redução do número de classes e turnos de funcionamento da escola; a fixação do professor em uma só escola; e a redução da necessidade de contratar profissionais da educação, viabilizando uma política de recursos humanos capaz de fornecer a melhoria das condições de trabalho dos docentes (NEUBAUER, 1999).

Apesar das inúmeras justificativas apresentadas pela Secretaria da Educação, o Programa de Reorganização das Escolas gerou muita polêmica e recebeu forte crítica dos profissionais da rede de ensino e de pais de alunos, culminando com muitas

⁷⁸ Programa Instituído pelo Decreto nº 40.437, de 21/11/95, publicado no DOE em 22/11/95.

⁷⁹ A rede estadual de São Paulo estava organizada de acordo com o modelo proposto pela Lei nº 5.692/71, que estabelecia a escola de oito anos, mediante a unificação dos antigos Grupos Escolares (GESC) e dos Ginásios Escolares (GE) em um único prédio escolar.



manifestações, abaixo-assinados e ações judiciais contra o Programa. No entanto, de forma bastante autoritária, desconsiderando os anseios da comunidade escolar, a Secretaria implementou o referido Programa a partir do início de 1996.

Farias (2000), aponta que a expansão da reorganização da rede estadual de ensino atingiu, gradativamente, os seguintes percentuais: 63%, 68% e 73% nos anos de 1996, 1997 e 1998, respectivamente.

Com a reorganização das escolas houve uma mudança radical no perfil da rede estadual de ensino, pois se antes predominavam as unidades escolares de oito (ensino fundamental) e onze anos (ensino fundamental e ensino médio), com o advento da reorganização as escolas de quatro anos (1ª a 4ª séries do ensino fundamental) passaram a ser maioria.

Desta forma, embora a Secretaria da Educação tenha alegado vários outros motivos, fica explícito que o real objetivo da reorganização da rede física em São Paulo foi criar escolas exclusivas de 1ª a 4ª séries, de modo a propiciar a municipalização do ensino fundamental no Estado.

Diversos analistas (CALLEGARI; CALLEGARI, 1997; GUIMARÃES, 1998; ARELARO, 1999; BASSI, 1999) apontam que a reorganização foi a principal medida adotada pelo Governo do Estado de São Paulo para favorecer a transferência aos municípios da responsabilidade pela oferta do ensino fundamental, especialmente das suas primeiras quatro séries.

Nesse sentido, Farias (2000) ressalta que a assunção de escolas estaduais pelas administrações locais já estava prevista e sugerida no Parecer 674/95 do Conselho Estadual de Educação,⁸⁰ que entre as recomendações, incentivava o envolvimento

⁸⁰ Parecer aprovado em 08/11/1995 e publicado em 11/11/1995 no Diário Oficial do Estado.



sistemático das Prefeituras Municipais com a própria reorganização, ampliando o seu nível de participação e financiamento na gestão do ensino fundamental.

Antecipando-se a aprovação da legislação que “induziria” a municipalização do ensino, o Governador do Estado instituiu em 1996 o Programa de Ação e Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental,⁸¹ autorizando a Secretária da Educação firmar convênios com os municípios “para a assunção total ou parcial do ensino fundamental da rede pública estadual e da gestão educacional” (Art. 2º). Naquele ano, 46 municípios assinaram convênio com a Secretaria da Educação e começaram a assumir as matrículas da 1ª a 4ª série.

Desta forma, o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo passa a ter uma curva ascendente significativa como podemos ver na tabela 4, que mostra as matrículas do ensino fundamental – 1984/1999 – por dependência administrativa.

⁸¹ Programa instituído através do Decreto nº 40.676, aprovado em 16 de fevereiro de 1996.



Tabela 4 – Estado de São Paulo – Matrículas do ensino fundamental na rede pública – 1984/1999

Ano	Rede Estadual	Rede Municipal	Total	% de Part. Est. Mun.		N °de Mun. com Rede Municipal	Total de Mun. no Estado
1984	3.890.022	481.751	4.371.773	89,0	11,0	65	572
1985	3.978.507	506.684	4.485.191	88,7	11,3	64	572
1986	4.098.570	512.941	4.611.511	88,9	11,1	57	572
1987	4.148.844	503.612	4.652.456	89,2	10,8	57	572
1988	4.367.283	511.102	4.878.385	89,5	10,5	63	572
1989	4.575.788	536.942	5.112.730	89,5	10,5	58	572
1990	4.711.559	557.676	5.269.235	89,4	10,6	57	572
1991	4.917.735	587.196	5.504.931	89,3	10,7	64	572
1992	5.126.570	625.706	5.752.276	89,1	10,9	67	572
1993	5.248.114	638.936	5.887.050	89,1	10,9	64	625
1994	5.280.220	646.230	5.926.450	89,1	10,9	64	625
1995	5.263.112	646.500	5.909.612	89,1	10,9	72	625
1996	5.078.539	726.704	5.805.243	87,5	12,5	121	625
1997	4.634.560	1.075.850	5.710.410	81,2	18,8	410	645
1998	4.436.407	1.194.819	5.631.218	78,8	21,2	442	645
1999	4.126.897	1.437.870	5.564.767	74,2	25,8	442	645

Fonte: Centro de Informações Educacionais/ ATPCE – SEE, 1999.

Os dados da tabela 4 revelam que o Estado de São Paulo, apesar do discurso municipalista de seus Governos, manteve no período 1984-1994 a tendência histórica de possuir um sistema educacional altamente centralizado, com o ensino fundamental sendo oferecido quase que absolutamente pela rede pública estadual (responsável por mais de 89% das matrículas), contando com uma participação pouco expressiva da esfera municipal neste atendimento (que oscilou entre 10,5% e 11,3%) e permanecendo praticamente inalterada a quantidade de municípios (64) com rede municipal de ensino fundamental durante esses onze anos. No entanto, a partir da primeira administração Mário Covas (1995/1998) esse quadro começa a ser alterado radicalmente. Em 1996, ocorre um expressivo aumento de matrículas na rede municipal (80.204), correspondente à metade do aumento ocorrido durante todo o período 1984-1994 (164.479), além de praticamente dobrar o número de municípios com rede municipal de

ensino fundamental, passando de 64 para 121. No ano seguinte, 410 municípios passaram a oferecer o ensino fundamental, aumentando em quase 350.000 o número de atendimentos da rede municipal, que passou a responder por 18,8% do atendimento deste nível de ensino. Em contrapartida, o número de atendimentos da rede estadual foi reduzido em mais de 440.000, caindo para 81,2% a sua participação na oferta do ensino fundamental. Em 1998, a participação da rede estadual diminuiu um pouco mais e caiu para 78,8%, ficando 21,2% das matrículas do ensino fundamental sob responsabilidade dos 442 municípios que ofereciam este nível de ensino. Enfim, podemos observar que durante o 1º Governo Mário Covas a rede municipal registrou um aumento significativo de 548.319 matrículas (85%), subindo de 646.500, em 1995, para 1.194.819 em 1998. Entretanto, a rede estadual apresentou uma redução de 826.705 matrículas (15,7%), caindo de 5.263.112 para 4.436.407 no período considerado.

A tabela permite, ainda, observarmos os números do primeiro ano de governo da 2ª Gestão Mário Covas (1999/2002). Os dados mostram que a tendência de aumento de matrículas na rede municipal e de redução na rede estadual, verificada na primeira administração Covas, continua. Desta forma, enquanto a participação da rede estadual no oferecimento do ensino fundamental cai para 74,2%, a rede municipal passa a atender 25,8% (quase 1.500.000) dos alunos deste nível de ensino em 1999, aumentando assim em mais de 100% o número de matrículas municipais em relação ao ano de 1995, quando Mário Covas assumiu o Governo do Estado de São Paulo.

Esse movimento acelerado de municipalização do ensino fundamental verificado no Estado de São Paulo, principalmente a partir de 1997, teve na criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF⁸² – a sua fundamentação e motivação, que trouxe como

⁸² Que teve sua gestão regulamentada no Estado pelo Decreto nº 42.778, de 31 de dezembro de 1997.



consequência a possibilidade do município “ganhar” ou “perder” parte considerável de seu próprio orçamento (ARELARO, 1999; OLIVEIRA, 1999b).

De acordo com a análise de Guimarães (1998), apenas uns poucos municípios “ganhariam” (aqueles que já possuíam redes municipais com número considerável de alunos de ensino fundamental) com a implantação do FUNDEF no Estado de São Paulo, enquanto que todos os outros “perderiam”, pelo fato de não manterem a época alunos de ensino fundamental nas suas redes municipais.

Desta forma, para evitar o desfalque que o FUNDEF ocasionaria nas finanças municipais, os prefeitos passaram a enxergar a idéia de municipalização do ensino fundamental como tábua de salvação e começaram a assumir as matrículas de 1ª a 4ª série mediante a assunção de escolas estaduais, via convênio, ou pela criação de redes próprias, mesmo sabendo que os recursos municipais seriam insuficientes para assumirem a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental e continuarem mantendo a estrutura de serviços educacionais já em andamento, pois como vimos, ao longo dos anos as administrações municipais foram compelidas a implantar escolas de educação infantil, bancar a maior parte dos serviços de alimentação aos estudantes, transporte de alunos e outras atividades de apoio às próprias escolas estaduais, além de ampliarem a oferta de ensino fundamental supletivo (CALLEGARI; CALLEGARI, 1997).

Guimarães (1998) aponta que a mudança no padrão de comportamento dos municípios em relação à municipalização do ensino fundamental (negação e desconfiança no início e adesão voluntária no final) foi motivada pelo enfoque predominantemente economicista, que parece ter orientado as decisões dos prefeitos. Desta forma, a corrida aos convênios para a municipalização do ensino só se explicaria por dois motivos opostos, porém com lógicas e fins próprios:



- embora improvável, teria ocorrido uma súbita elevação no padrão ético da classe política, no caso representada pelos prefeitos, e estes passaram a acreditar nas vantagens de organizarem bons sistemas educacionais e na idéia fixa de que podem fazê-lo melhor que o governo do estado.
- excetuando-se os casos honrosos de sempre, o que a maioria pretendia com os convênios seria manter a possibilidade de pôr e dispor de uma considerável soma de recursos como bem quiserem, o que coloca em evidência o papel dos Conselhos Municipais de Educação, os legislativos locais e o Tribunal de Contas do Estado (1998, p. 76).

Apesar do rápido aumento de matrículas no ensino fundamental pela rede municipal (responsável, em 1999, por 25,8% dos alunos atendidos pelo Estado, contra 74,2% da rede estadual), a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo ainda era significativamente pequena, encontrando-se abaixo da média brasileira⁸³ que correspondia, segundo Arelaro (1999), a 53% do atendimento estadual no nível de ensino mencionado, sendo os municípios responsáveis por 46% do total dos alunos matriculados em redes públicas. De acordo com a autora, em função da desconfiança dos municípios em aderir à “municipalização induzida”, seria pouco provável que a municipalização do ensino atingisse índices maiores do que os já alcançados pelo Estado em 1999.

No entanto, os dados contidos na tabela 5, que apresenta a evolução das matrículas públicas do ensino fundamental no Estado de São Paulo no período 2000/2001, não corroboram a hipótese mencionada acima.

⁸³ Segundo Arelaro (1999, p. 62), “[...] essa média nacional é obtida considerando-se exemplos de altíssima municipalização do ensino fundamental como são os casos dos Estados de Alagoas, Maranhão e Ceará, cujos atendimentos municipais atingiram em 1998: 72,7%, 71,7% e 68,1%, respectivamente”.

Tabela 5 – Matrículas no ensino fundamental público segundo dependência administrativa – Estado de São Paulo – 2000/2002

Dependência	2000		2001		2002	
Administrativa	nº	%	nº	%	nº	%
Estadual	3.865.320	71	3.550.993	67	3.285.418	63
Municipal	1.595.881	29	1.771.760	33	1.935.101	37
Total	5.461.201	100	5.322.760	100	5.220.519	100

Fonte: MEC. Censos Escolares de 2000, 2001 e 2002. (recorte)

Os dados demonstram que a tendência dos municípios paulistas rumo ao atendimento do ensino fundamental, intensificada a partir de 1997, continuou nos anos de 2000, 2001 e 2002. Nesse período, a rede municipal absorveu 497.231 novas matrículas e a taxa de municipalização do atendimento no Estado subiu de 25,8%, em 1999, para 37% em 2002. Em contrapartida, a rede estadual apresentou no período considerado uma redução de 841.452 matrículas, caindo de 74,2% para 63% a sua participação na oferta do ensino fundamental.

Embora os dados revelem uma tendência sempre crescente, ainda é prematuro afirmar que o ensino fundamental no Estado de São Paulo caminhe para uma efetiva municipalização. Contudo, é provável que o índice de municipalização do ensino no Estado se aproxime cada vez mais da média brasileira, como vem ocorrendo desde 1997.

De acordo com Bassi (1999), o processo de indução à municipalização do ensino fundamental trazido pela nova legislação exige uma revisão no perfil do atendimento em educação básica de parcela dos municípios brasileiros ao longo dos anos, particularmente naqueles situados nos Estados onde a concentração do ensino fundamental ocorreu na rede estadual, como no caso do Estado de São Paulo.

Desta forma, muitos municípios paulistas tiveram que rever o seu perfil de atendimento educacional para adequar-se à nova legislação educacional. Um deles foi o município de Marília que, mesmo mantendo uma das maiores redes de educação infantil do Estado, iniciou sua experiência de municipalização do ensino fundamental em 1998, analisada por nós no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 4
A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO
FUNDAMENTAL EM MARÍLIA



CAPÍTULO 4

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

FUNDAMENTAL EM MARÍLIA

4.1. Um breve histórico sobre o processo de municipalização em Marília

Elevada para a categoria de Município em 1928, mediante a Lei nº 2.320 de 24 de dezembro, Marília está localizada na região Oeste do Estado de São Paulo, a uma distância de 448 Km da Capital.⁸⁴ Importante pólo agroindustrial e sede da XI Região Administrativa do Estado,⁸⁵ o município de Marília é conhecido como “Capital Nacional do Alimento” em função da maior parte de suas indústrias serem do ramo alimentício.

Município de grande porte, com uma população de 197.153 habitantes (Censo IBGE – 2000), Marília destaca-se também entre os demais municípios da região por possuir uma privilegiada estrutura de ensino, atraindo anualmente um grande contingente de estudantes para a cidade.

Além de totalizar mais de 100 estabelecimentos de ensino (entre prédios estaduais, municipais e particulares) para o atendimento da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, o setor educacional de Marília conta ainda com quatro instituições de ensino superior (UNESP – Universidade Estadual Paulista; UNIMAR – Universidade de Marília; FAMEMA – Faculdade de Medicina de Marília e Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rocha) oferecendo mais de 40 cursos de ensino superior, com cerca de 20 mil alunos da própria cidade e de outras do Estado e do Brasil.

⁸⁴ A instalação solene somente ocorreu em 4 de abril de 1929, data considerada para as comemorações de emancipação política e administrativa.

⁸⁵ A Região Administrativa de Marília abrange quatro Regiões de Governo, totalizando 51 municípios. São eles: Assis, Campos Novos Paulista, Cândido Mota, Cruzália, Florínia, Ibirarema, Lutécia, Maracá, Palmital, Paraguaçu Paulista, Pedrinhas Paulista, Platina, Tarumã (RG de Assis); Álvaro de Carvalho, Alvinlândia, Echaporã, Fernão, Gália, Garça, Júlio Mesquita, Lupércio, Marília, Ocaúçu, Oriente, Oscar Bressane, Pompéia, Vera Cruz (RG de Marília); Bernadino de Campos, Canitar, Chavantes, Espírito Santo do Turvo, Ipaussu, Óleo, Ourinhos, Ribeirão do Sul, Salto Grande, Santa Cruz do Rio Pardo, São Pedro do Turvo, Timburi (RG de Ourinhos); Arco-Íris, Bastos, Borá, Herculândia, Iacri, João Ramalho, Parapuã, Quatá, Queiroz, Quintana, Rinópolis, Tupã (RG de Tupã).

A exemplo da maioria dos outros municípios do Estado de São Paulo, até meados da década de noventa Marília dedicava-se essencialmente ao atendimento da educação infantil, não possuindo escolas públicas municipais destinadas ao alunado do ensino fundamental, uma vez que este nível de ensino vinha sendo oferecido quase que absolutamente à população pela rede estadual.

Entretanto, em virtude da nova sistemática de financiamento da educação e da exigência de atendimento prioritário ao ensino fundamental, decorrentes da legislação educacional promulgada no final de 1996, o município de Marília decidiu assumir matrículas das quatro primeiras séries do ensino fundamental a partir de 1998, alterando significativamente o desenho do atendimento educacional do município como veremos mais adiante.

O atual Prefeito Municipal, que participou de todo o processo de municipalização do ensino fundamental em Marília em função de estar no seu segundo mandato consecutivo,⁸⁶ revelou que no início era contrário à idéia de municipalização por entender que o governo estadual pretendia apenas repassar responsabilidades sem repassar os recursos financeiros correspondentes. No entanto, Marília acabou seguindo a tendência da maioria dos municípios paulistas e aderindo ao processo de municipalização do ensino fundamental em curso no Estado.

Segundo Guimarães (1998, p. 91), a possibilidade de retenção de recursos pelo FUNDEF induziu os municípios maiores e “ricos” a também se interessarem pela municipalização do ensino fundamental, “[...] mais para ‘não perder’ do que para ‘ganhar’ recursos, razão esta última que parece ter motivado as adesões dos municípios pequenos e ‘pobres’”.

⁸⁶ O Prefeito Municipal em exercício, José Abelardo Guimarães Camarinha, assumiu o cargo em 1997 e nomeou como Secretária Municipal da Educação a Pro^{fa} Célia Regina Carmanhani Branco. Em 2000, último ano de seu mandato, Camarinha se reelegeu Prefeito de Marília para o período 2001-2004, permanecendo, assim, a mesma Secretária Municipal da Educação.

Desta forma, semelhante ao que ocorreu também em muitos outros municípios do Estado de São Paulo, a decisão de municipalizar o ensino fundamental em Marília foi motivada pelo enfoque predominantemente economicista, evidente no próprio relato da Assessora Técnica da Secretaria Municipal da Educação:

Bem, não é bem que o município resolveu municipalizar e sim pela determinação da lei. Quando nós assumimos a Secretaria em 1997 a Profª Célia e nós todos da equipe, junto com o Prefeito Camarinha, nós já nos deparamos com a nova Lei 9.394 e posteriormente com a 9.424, que realmente obrigou os municípios a fazerem a municipalização e aqueles que não fizessem estariam perdendo os recursos, 15% de recursos que são muito importantes pro município (MORAES, 2002).

De acordo com a Secretaria Municipal da Educação, o programa de municipalização do ensino fundamental em Marília começou a ser montado no início de 1997, quase um ano antes da sua implantação, com a realização de estudos em grupo e pesquisas de legislação, análise de projetos de municipalização de outras cidades como Diadema, São Bernardo, Campinas, Jundiaí e Mogi das Cruzes, além da participação da equipe da Secretaria em encontros e debates a respeito do tema, o que permitiu “[...] detectar de forma antecipada diversos problemas que poderiam surgir na cidade e projetar soluções” (MARÍLIA, 1998b, p. 3).

Conforme a Secretaria, tal programa teve como marca a participação da comunidade e ocorreu sem imposições. O programa pedagógico, a reformulação administrativa, o sistema de contratações e até os serviços extras a serem criados – como merenda e transporte – foram debatidos e organizados por uma comissão de profissionais (composta por pedagogos, psicólogos, diretores de escolas, representantes da rede estadual de ensino e da administração municipal) criada na Secretaria, que atuou

como órgão consultivo, emitindo pareceres sobre as principais questões. Para a Secretaria, “[...] a participação também permitiu aos profissionais apresentar sugestões, elaboradas por categorias representadas, como sindicato de professores, delegacia de ensino, professores ou supervisores” (MARÍLIA, 1998b, p. 6).

No entanto, o Diretor Estadual da APEOESP em Marília discorda do caráter democrático conferido ao programa de municipalização do ensino do município, uma vez que a posição das entidades de classe sobre a questão não foi levada em conta pelo Chefe do Executivo na hora da tomada de decisões, como podemos ver a seguir:

No caso específico de Marília, nós apresentamos uma proposta juntamente com as outras entidades que caso o Prefeito quisesse fazer a municipalização ele deveria pegar regiões em que não houvesse escolas estaduais, que construísse um prédio municipal e ali com alunos daquela região fizesse uma escola municipal, mas em hipótese alguma usasse alunos da rede estadual de ensino para que não houvesse prejuízos aos professores estaduais. Houve conversas variadas na montagem do Conselho Municipal de Educação em que todas as entidades foram chamadas, mas a Secretaria Municipal de Educação não foi democrática, ela foi tecnicista. Ela usou a técnica dizendo que era democrática, ouvindo todo mundo, mas tomou decisões sem o aval das entidades, porque não era essa a proposta das entidades (PENTEADO NETO, 2002).

Ao comentar sobre o processo de municipalização do ensino ocorrido em Marília, o Supervisor de Ensino da Diretoria Regional de Ensino da cidade também discorda da anunciada participação da comunidade na criação e implantação das Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs) e revela a falta de transparência e a centralização da tomada de decisões que permeou o processo. No seu depoimento, o Supervisor de Ensino relata que:

A municipalização de Marília foi feita muito mais de gabinete, então nem todo mundo participou. A gente sabia, tinha conhecimento, mas detalhes do que ocorria não. O Prof. Joaquim Bento Feijão (Delegado de Ensino na época) realizou essa municipalização sem grande divulgação. Houve um acordo, logicamente, entre Prefeito e Delegado de Ensino para desativar determinadas escolas. (COMINO, 2002).

Alvo de muitas críticas por parte das entidades de classe do município, principalmente da APEOESP, o programa de municipalização do ensino enfrentou no início uma certa resistência por parte dos profissionais da rede estadual de ensino que seriam diretamente atingidos pela municipalização. Entretanto, tal resistência mostrou-se insuficiente para barrar o programa e impedir a criação das Escolas Municipais de Ensino Fundamental de Marília.

Desta forma, a decisão de municipalizar as séries iniciais do ensino fundamental foi formalizada em julho de 1997, quando o Prefeito Municipal enviou a “Proposta de Municipalização do Ensino do Município de Marília” para a Secretária de Estado da Educação de São Paulo, Tereza Roserley Neubauer da Silva, apreciar.

A referida Proposta apresentava as seguintes considerações como justificativa para implantação da municipalização do ensino em Marília:

- A Emenda Constitucional nº 14/96 disciplina o Artigo 212 da Constituição Federal quanto a destinação de 60% dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental;
- A Lei nº 9.424/96 dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério;
- A Lei nº 9.394/96 em seu Artigo 11 Inciso V, determina como prioridade o Ensino Fundamental aos Municípios;

- O município está entre as 25 cidades com maior crescimento populacional do Estado de São Paulo;
- A Rede Municipal de Educação Infantil e Entidades Assistenciais atende a 12.500 crianças;
- O excesso de demanda de Ensino Fundamental em algumas regiões do Município, impossibilita a total reorganização das Escolas e a partir de 1998 dificulta o atendimento do artigo 24, da Lei 9.394/96, pois apresenta escolas funcionando em 4 turnos;
- A Rede Estadual de 1ª a 4ª séries, tem possibilidades de absorver os profissionais que eventualmente ficarem adidos em virtude do processo de municipalização;
- O Município possui 10 prédios atualmente cedidos a rede estadual e ocupados com o ensino fundamental (MARÍLIA, 1997a, p. 1).

A partir destas considerações a Prefeitura Municipal de Marília propôs a criação de uma rede própria de ensino fundamental, desvinculada da rede estadual de ensino, para o atendimento de aproximadamente 5.000 alunos de 1ª a 4ª séries das quatro zonas municipais já no início do ano de 1998. Entretanto, para a efetivação da Proposta de Municipalização seriam necessárias algumas medidas:

ZONA NORTE:

- Construção de um prédio com capacidade de atendimento para 1.300 alunos no Bairro Santa Antonieta, visando a reorganização e diminuição de períodos das escolas EEPG. Profª Amélia Lopes Anders que atende a 449 alunos e EEPSG. Prof. Benito Martinelli que atende a 830 alunos de 1ª a 4ª série e que atualmente funcionam com 4 turnos e não atendem a totalmente a demanda existente, visto que são transportados 50 alunos para escolas centrais;
- Reintegração do prédio que atualmente abriga a EEPG. Prof. Reiko Uemura Tsunokawa que atende a 510 alunos da 1ª a 4ª série, com ampliação de 04 salas de aula para melhor atender a demanda da região pois atualmente também estão sendo transportados 50 alunos para as escolas centrais, com a referida ampliação o prédio terá

capacidade para atender a 730 alunos e como consequência a escola estadual ali existente será desativada.

ZONA LESTE:

- Aproveitamento de um prédio ocioso construído através do convênio P.A.C. e P.M.E. concluído em 1996 com capacidade de atendimento para 700 alunos. O funcionamento desta escola implica na desativação das EEPG. Prof. Célio Corradi que atende a 121 alunos e EEPG. Thomaz Antonio Gonzaga que atende 255 alunos de 1ª a 4ª série e também a reorganização da EEPG. Profª Wanda Helena Toppan Nogueira que atenderá somente os alunos de 5ª a 8ª série, absorvendo para Rede Municipal 134 alunos de 1ª a 4ª série.

ZONA SUL:

- Reintegração dos prédios Municipais que abrigam atualmente a EEPG. Profª Myrthes Pupo de Negreiros que atende a 563 alunos de 1ª a 4ª série e a EEPG. Profª Reny Pereira Cordeiro que atende a 245 alunos de 1ª a 4ª série e como consequência implica na desativação das duas escolas estaduais.

ZONA OESTE:

- Reintegração do prédio da EEPG. Prof. Antonio Garcia Egea que atende a 107 alunos de 1ª a 4ª série e como consequência implica a desativação da referida escola.

DISTRITOS:

- Reintegração dos prédios Municipais que hoje abrigam a EEPG. José Augusto Bartholo que atende a 120 alunos de 1ª a 4ª série e 95 alunos de 5ª a 8ª série que serão transportados para EEPG. Gabriel Monteiro da Silva, EEPG. Profª Neusa Maria Marana Feijão que atende atualmente a 126 alunos de 1ª a 4ª série e 116 alunos de 5ª a 8ª série que serão transportados para EEPG. Prof. Amilcare Mattei e a EEPG. Amadeu Amaral que atende atualmente a 123 alunos de 1ª a 4ª série e como consequência a desativação das 03 (três) escolas acima citadas;

- As EEPG. Prof. Armando A. A. Mello e EEPG. Prof. Ubirajara Nogueira que funcionam em prédios Municipais serão desativadas e os 106 alunos de 1ª a 4ª série serão transportados para a EEPG. Profª Reny Pereira Cordeiro e EEPG. Da Vila Altaneira (MARÍLIA, 1997a, p. 2-3).

Além dessas medidas, que implicariam na desativação de onze escolas estaduais e na reorganização de outras três para que os prédios públicos municipais cedidos ao governo do Estado pudessem ser reintegrados e abrigar as escolas da rede municipal de ensino fundamental, a Prefeitura Municipal de Marília também necessitava:

A) Do mobiliário existente nas escolas que serão desativadas em consequência da criação da Rede Própria Municipal: conjuntos de carteiras e cadeiras, mesas de professor, armários, estantes, arquivos, escrivaninhas, utensílios e eletrodomésticos utilizados para confecção da merenda escolar.

B) Da inclusão dos alunos de 1997 da rede estadual que pertencerão ao Ensino Municipal a partir de 1998 no censo escolar que será realizado em setembro do corrente ano (MARÍLIA, 1997a, p. 3).

Após ser apreciada e aprovada pela Secretaria Estadual da Educação, a Proposta de Municipalização de Ensino do Município de Marília foi concretizada com a promulgação da Lei Municipal nº 4.336, de 23 de outubro de 1997, que instituiu o Ensino Fundamental no Município de Marília e criou as Escolas Municipais de Ensino Fundamental.

O artigo 2º da referida lei estabeleceu a criação das seguintes Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), com classes da 1ª à 4ª série:

- I – EMEF do Bairro Núcleo Habitacional Juscelino Kubitschek
- II – EMEF do Bairro Altaneira
- III – EMEF do Bairro Costa e Silva
- IV – EMEF do Bairro Jóquei Clube
- V – EMEF do Bairro Jardim Santa Antonieta
- VI – EMEF do Distrito de Lácio
- VII – EMEF do Distrito de Amadeu Amaral
- VIII – EMEF da Fazenda Santa Madalena

De acordo com a Secretaria Municipal da Educação, das oito Escolas Municipais de Ensino Fundamental criadas pelo município somente seis começaram a funcionar no início de 1998. Desta forma, a rede municipal de ensino fundamental foi lançada com 3.230 alunos de 1ª a 4ª série, distribuídos em 102 salas de aula dessas seis EMEFs.

A tabela a seguir mostra a composição de cada uma dessas unidades escolares no início de 1998, quando foram inauguradas.

Tabela 6 – Composição inicial da rede municipal de ensino fundamental de Marília

NÚMEROS DAS EMFS													ABRIL/98
E.M.E.F.	1ª SÉRIE			2ª SÉRIE			3ª SÉRIE			4ª SÉRIE			
	Classe	Prof.s	Alunos	Classe	Prof.s	Alunos	Classe	Prof.s	Alunos	Classe	Prof.s	Alunos	
Célio Corradi	05	05	111	03	03	94	03	03	88	03	03	86	
Myrthes P. Negreiros	05	05	133	04	04	127	04	04	133	04	04	128	
Reny Cordeiro	03	03	97	03	03	69	02	02	68	02	02	69	
Reiko Uemura	05	05	158	05	05	168	06	06	176	05	05	142	
Bairro Sta. Antonieta	09	09	312	08	08	294	11	11	375	08	08	295	
Antônio Garcia Egéa	01	01	26	01	01	21	01	01	28	01	01	32	
Total por série	28	28	837	24	24	773	27	27	868	23	23	752	
	EMEF CÉLIO CORRADI	EMEF MYRTHES P. NEGREIROS	EMEF RENY CORDEIRO	EMEF REIKO UEMURA	EMEF Bº STA. ANTONIETA	EMEF ANTÔNIO EGÉA	TOTAL GERAL						
Total de classes	14	17	10	21	36	04	102						
Total de alunos	379	521	303	644	1276	107	3230						

Fonte: Secretaria Municipal da Educação.

A EMEF “Prof. Célio Corradi” foi instalada no prédio ocioso que existia na Vila Altaneira e passou a atender os alunos de 1ª a 4ª séries das escolas EEPG Prof. Célio Corradi, EEPG Thomaz Antônio Gonzaga e EEPG Wanda Helena P. Nogueira, pois as duas primeiras foram desativadas e a última reorganizada para o atendimento exclusivo de alunos de 5ª a 8ª série.

As EMEFs “Profª Myrthes Pupo Negreiros” e “Profª Reny Pereira Cordeiro”, escolas estaduais de 1ª a 4ª séries que funcionavam em prédios municipais e que foram desativadas em virtude do processo de municipalização, continuaram a atender a demanda de alunos da zona sul do município no ano de 1998. Vale lembrar que a demanda de alunos de 1ª a 4ª séries que era atendida pelas escolas EEPG Prof. Armando A. A. Mello e EEPG Prof. Ubirajara Nogueira, também desativadas, passou a ser atendida pela EMEF “Profª Reny Pereira Cordeiro”.

Para atender a demanda de alunos de 1ª a 4ª séries da zona norte foi necessária a ampliação da antiga EEPG Profª Reiko Uemura Tsunokawa, também desativada, que passou a ser denominada EMEF “Profª Reiko Uemura Tsunokawa”. Nesta região também foi construída a EMEF Bairro Santa Antonieta para atender a clientela de 1ª a 4ª séries das escolas EEPG Profª Amélia L. Anders e EEPG Prof. Benito Martinelli. Entretanto, até o novo prédio ser entregue os alunos desta EMEF continuaram sendo atendidos nas escolas, mas já como alunos da rede municipal.

Já a EMEF Antônio Garcia Egéa foi instalada no prédio onde funcionava a EEPG Amadeu Amaral, situada no Distrito de Amadeu Amaral e que foi desativada, e atende apenas quatro turmas de 1ª a 4ª série.

Todas essas EMEFs inauguradas pela Prefeitura Municipal de Marília, com exceção da EMEF do Bairro Jardim Santa Antonieta, foram denominadas pela Lei nº 4.418, de 15 de abril de 1998, que no seu artigo 2º também revogou em seus inteiros teores os incisos VI e VIII, do artigo 2º, da Lei nº 4.336/97, que estabelecia a criação das EMEFs do Distrito de Lácio e da Fazenda Santa Madalena.⁸⁷

Apesar da abertura de apenas seis das oito EMEFs previstas para funcionar em 1998, a Prefeitura de Marília resolveu ampliar sua rede de Escolas Municipais de

⁸⁷ A EMEF do Bairro Jardim Santa Antonieta foi denominada EMEF “Profª Olímpio Cruz” pela Lei Municipal nº 4.513, de 06 de outubro de 1998.



Ensino Fundamental a partir do ano seguinte. Desta forma, a Lei Municipal nº 4.573, de 23 de dezembro de 1998, estabeleceu em seu artigo 1º a criação de três novas escolas destinadas ao atendimento de alunos das séries iniciais do ensino fundamental.

I – EMEF dos Bairros Núcleo Habitacional Nova Marília e Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira.

II – EMEF dos Bairros Jardim Planalto, Jardim Teotônio Vilela e Parque dos Ipês.

III – EMEF dos Bairros Jardim Califórnia, Núcleo Habitacional Chico Mendes, Núcleo Habitacional Thereza Bassan de Argollo Ferrão e Núcleo Habitacional José Teruel Martinez.

Entretanto, a lei citada anteriormente foi revogada pela Lei Municipal nº 4.714, de 30 de setembro de 1999, que modificou a Lei nº 4.336/97 e estabeleceu a criação de oito novas EMEFs, ao invés de apenas de três como previa a Lei nº 4.573/98, aumentando assim para quatorze o número total de Escolas Municipais de Ensino Fundamental em Marília:

Art. 1º - Ficam acrescentados os incisos IX a XVI, ao *caput* do artigo 2º, da Lei nº 4.336, de 23 de outubro de 1997, modificada posteriormente, com as seguintes redações:

IX – EMEF do Bairro Núcleo Habitacional Nova Marília.

X – EMEF dos Bairros Jardim Planalto, Jardim Teotônio Vilela e Parque dos Ipês.

XI – EMEF dos Bairros Jardim Califórnia, Núcleo Habitacional Chico Mendes e Núcleo Habitacional Theresa Bassan de Argollo Ferrão.

XII – EMEF dos Bairros Jardim Marajó e Luiz Homero Zaninotto.

XIII – EMEF do Bairro Núcleo Habitacional José Teruel Martinez.

XIV – EMEF do Bairro Jardim Lavínia.

XV – EMEF do Bairro Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira.

XVI – EMEF do Bairro Parque das Nações.

No ano de 2001 o artigo 2º, da Lei nº 4.336, de 23 de outubro de 1997, voltou a ser novamente modificado. Desta vez, para a inclusão de mais duas novas Escolas Municipais de Ensino Fundamental: a EMEF do Bairro Parque Residencial Julieta (criada pela Lei Municipal nº 5.031, de 25 de abril de 2001) e a EMEF dos Bairros Conjunto Residencial Luiz Egydio de Cerqueira César e Conjunto Residencial Alcir Raineri (criada pela Lei Municipal nº 5.115, de 5 de dezembro de 2001).

O quadro a seguir mostra a evolução da rede municipal de ensino fundamental de Marília ao longo de cinco anos de municipalização e também sua atual composição:

Tabela 7 – Evolução da rede municipal de ensino fundamental de Marília – 1998

Ano	Total de EMEFs	Total de Alunos	Total de Professores ⁸⁸
1998	06	3.302	109
1999	09	4.963	174
2000	14	6.992	250
2001	14	7.698	308
2002	16	8.190	294

Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria Municipal da Educação de Marília

Após a criação das seis primeiras EMEFs em 1998, a partir da reintegração e adaptação de prédios municipais que estavam cedidos ao governo do Estado, a rede municipal de ensino fundamental foi absorvendo mais alunos e, conseqüentemente, houve a necessidade da construção de novos prédios escolares. Em 1999 a Prefeitura Municipal entregou três novas escolas de ensino fundamental: EMEF “Prof. Antônio Ribeiro”,⁸⁹ EMEF “Prof. Nelson Gabaldi”⁹⁰ e EMEF “Prof. Paulo Reglus Neves

⁸⁸ O decréscimo do número total de professores de 2001 para 2002 é resultado da grande quantidade de exonerações ocorridas no período. Nesse sentido, vale informar que a Secretaria Municipal da Educação já previu a realização de novo concurso público para provimento do cargo de Professor em 2003.

⁸⁹ A EMEF do Bairro Núcleo Habitacional Nova Marília foi denominada EMEF “Prof. Antônio Ribeiro” pela Lei Municipal nº 4.685, de 30 de agosto de 1999.

Freire”.⁹¹ No ano seguinte mais cinco novas escolas entraram em funcionamento: EMEF “Prof. Américo Capelozza”,⁹² EMEF “Prof. Antonio Moral”,⁹³ EMEF “Profª Geralda César Vilardi”,⁹⁴ EMEF “Prof. Isaltino de Campos”⁹⁵ e EMEF “Profª Nicácia Garcia Gil”⁹⁶ totalizando assim 14 Escolas Municipais de Ensino Fundamental. Em 2002 outras duas EMEFS passaram a integrar a rede: EMEF “Governador Mário Covas”⁹⁷ e EMEF “Roberto Caetano Cimino”.⁹⁸ Desta forma, atualmente a rede municipal de ensino fundamental de Marília totaliza 16 EMEFs, as quais atendem juntas 8.190 alunos de 1ª a 4ª série e contam com um corpo docente composto por 294 profissionais.

Tendo em vista esta municipalização, a Prefeitura de Marília também regulamentou a criação do Conselho Municipal de Educação⁹⁹ e criou o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF,¹⁰⁰ como prevê o artigo 4º da Lei 9.424/96. Porém, não vamos analisar as atribuições básicas, a constituição e as regras sobre funcionamento desses Conselhos porque foge aos objetivos desta pesquisa.

⁹⁰ A EMEF dos Bairros Jardim Califórnia, Núcleo Habitacional Chico Mendes e Núcleo Habitacional Thereza Bassan de Argollo Ferrão foi denominada EMEF “Prof. Nelson Gabaldi” pela Lei Municipal nº 4.635, de 11 de junho de 1999.

⁹¹ A EMEF dos Bairros Jardim Planalto, Jardim Teotônio Vilela e Parque dos Ipês foi denominada EMEF “Prof. Paulo Reglus Neves Freire” pela Lei Municipal nº 4.619, de 12 de maio de 1999.

⁹² A EMEF do Bairro Jardim Lavinia foi denominada EMEF “Prof. Américo Capelozza” pela Lei Municipal nº 4.909, de 02 de agosto de 2002.

⁹³ A EMEF do Bairro Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira foi denominada EMEF “Prof. Antônio Moral” pela Lei Municipal nº 4.856, de 15 de maio de 2000.

⁹⁴ A EMEF do Bairro Núcleo Habitacional José Teruel Martinez foi denominada EMEF “Profª Geralda César Vilardi” pela Lei Municipal nº 5.066, de 28 de agosto de 2001.

⁹⁵ A EMEF do Bairro Parque das Nações foi denominada EMEF “Prof. Isaltino de Campos” pela Lei Municipal nº 4.892, de 29 de junho de 2000.

⁹⁶ A EMEF dos Bairros Jardim Marajó e Luiz Homero Zaninotto foi denominada EMEF “Profª Nicácia Garcia Gil” pela Lei Municipal nº 4.896, de 12 de julho de 2000.

⁹⁷ A EMEF do Bairro Parque Residencial Jardim Julieta foi denominada EMEF “Governador Mário Covas” pela Lei Municipal nº 5103, de 13 de novembro de 2001.

⁹⁸ A EMEF dos Bairros Conjunto Residencial Luiz Egydio de Cerqueira César e Conjunto Residencial Alcir Raineri foi denominada EMEF “Roberto Caetano Cimino” pela Lei Municipal nº 5.166, de 02 de abril de 2002.

⁹⁹ O Conselho Municipal de Educação, criado pela Lei Orgânica do Município de Marília (art. 207), foi regulamentado pela Lei Municipal nº 4.321, de 08 de outubro de 1997.

¹⁰⁰ Criado pela Lei Municipal nº 4.337, de 23 de outubro de 1997.

4.2. A opção pela criação de uma rede própria de ensino fundamental

De acordo com dados da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, no ano de 2002 o número de municípios paulistas com rede municipal de ensino fundamental subiu para 541, o que representa 84% do total de municípios existentes nesta unidade da Federação (645).

No Estado de São Paulo, a municipalização pode ocorrer de duas maneiras: mediante a assinatura de convênios do Programa de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do ensino fundamental ou através da criação de uma rede municipal de ensino fundamental própria, desvinculada da rede estadual.

Em sua análise sobre os problemas decorrentes da municipalização do ensino fundamental no Estado, Penteadó Neto (2001) destaca as peculiaridades de cada uma das duas formas de municipalização:

POR REDE PRÓPRIA

- a) O município assume o prédio, equipamentos, alunos e respectivos problemas;
- b) Efetivos (Direção, Professores e Funcionários) são removidos para outras escolas, onde irão provocar desemprego do pessoal não efetivo;
- c) Professores e Funcionários não efetivos são dispensados;
- d) Concurso público para ingresso na rede própria e;
- e) Criação de cargos de confiança dependendo da pressão política do município.

CONVÊNIO COM O GOVERNO DO ESTADO

- a) O município assume prédio, equipamentos, alunos e respectivos problemas;

- b) O Professor Efetivo e Funcionários podem ficar à disposição do município, se quiserem, durante o período letivo, com renovação anual, enquanto houver interesse tanto do Prefeito quanto do Governador (O Estado retém as despesas das verbas do Fundão na mesma proporção das despesas com os docentes e funcionários);
- c) Os recursos humanos não efetivos são dispensados (provoca desemprego em cascata);
- d) Concurso público na rede municipal e;
- e) Criação de cargos de confiança dependendo da pressão política existente no município (PENTEADO NETO, 2001, p. 5-6).

Em recente e interessante estudo sobre o processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo, Martins (2002, p. 81) revela que:

A política de municipalização da Secretaria da Educação consubstanciou-se por meio de assinatura de convênios entre ela e as prefeituras municipais. Diversas formas de parcerias foram estabelecidas. Em sua grande maioria os convênios contemplavam a transferência de alunos, prédios escolares e também os professores.

Dos 541 municípios paulistas que aderiram ao processo de municipalização em curso, 478 (88,4%) optaram pela assinatura de convênios de parceria com o Estado, enquanto que outros 63 (11,6%) preferiram criar uma rede municipal de ensino fundamental própria.

No caso específico de Marília, onde se optou pela criação de rede própria, houve apenas a transferência de alunos e de recursos materiais⁹⁸ da rede estadual para a municipal, uma vez que o município já possuía alguns prédios públicos suficientes para

⁹⁸ Trata-se do mobiliário existente nas escolas estaduais que foram desativadas em consequência da criação da rede própria municipal: conjuntos de carteiras e cadeiras, mesas de professor, armários, estantes, arquivos, escrivaninhas, utensílios e eletrodomésticos utilizados para confecção da merenda escolar.

abrigar as primeiras escolas da rede municipal de ensino fundamental criadas no início do processo de municipalização.

O ingresso de Diretor de Escola, Professor de Ensino Fundamental e demais funcionários (secretário de escola, ajudante geral, merendeira, vigia noturno, etc.) na rede municipal de ensino de Marília ocorre através de concursos públicos.⁹⁹ Entretanto, existem também alguns cargos em comissão, ou de confiança, livres de nomeação e exoneração, como os de Supervisor de Ensino e o de Coordenador das EMEFs. Outros cargos, como o de Coordenador Pedagógico e o de Vice-Diretor de Escola, são preenchidos através de seleção interna realizada no âmbito de cada unidade escolar, a qual é submetida posteriormente a aprovação da Secretaria Municipal da Educação.

Segundo o Chefe do Executivo, a decisão pela criação de uma rede própria de ensino fundamental ocorreu em razão da sua experiência anterior como Prefeito de Marília, quando criou “[...] uma rede muito grande de pré-escola também municipal”. Por isso, resolveu fazer “[...] uma rede própria (de ensino fundamental), sem os vícios da rede do Estado. Uma rede nova, com treze prédios novos, com veículos novos, com salas novas, com professores com uma nova filosofia” (CAMARINHA, 2003).

Entretanto, para alguns agentes sociais diretamente envolvidos no processo de municipalização do ensino, a decisão do Prefeito Municipal de Marília por rede própria foi motivada também pelo aspecto financeiro.

Ao referir-se sobre a opção feita pelo município, a Assessora Técnica da Secretaria Municipal da Educação relata que:

A preocupação primeira era de nós pegarmos os profissionais já do Estado e que aí talvez a gente não conseguisse implantar novas idéias e a gente estava assim cheios de idéias e de propostas novas, então

⁹⁹ Ao longo de cinco anos de municipalização, ocorreram no município dois concursos públicos para provimento de cargo de Diretor de Escola e outros três para o de Professor de Ensino Fundamental.

seria realmente (difícil) ficar com aqueles profissionais. Naquele momento não seria o ideal. E um outro ponto também é porque o pessoal que já está aí efetivo na rede estadual ele tem um salário bastante maior do que o professor que está iniciando, então isso também foi um dos fatores. O nosso professor que iniciou em 98 hoje tem um salário um pouco maior, mas se talvez tivéssemos pegado todos os professores (do Estado) como alguns municípios pegaram a gente não estaria conseguindo levar a rede só com esse dinheiro do FUNDEF pagando os profissionais, o que até agora a gente consegue com 60% pagar os profissionais da educação (MORAES, 2002).

Nesse mesmo sentido, o Diretor Estadual da APEOESP em Marília indica em seu depoimento que:

A rede própria dá mais autonomia ao Prefeito, ou seja, quando ele recebe as verbas do FUNDEF ele recebe toda a verba do FUNDEF e quando existe o convênio o Estado ao repassar o dinheiro já retém o dinheiro que são dos professores estaduais emprestados ao município e as vezes o professor estadual recebe muito mais do que o professor municipal. Conseqüentemente não é vantagem para o Prefeito municipal ficar com os professores estaduais. A tendência é todo Prefeito acabar tendo só os seus professores locais e inclusive devolvendo os professores do Estado (isso é nas outras cidades) para o Estado, porque com o professor do Estado gasta-se muito mais do que com os professores municipais (PENTEADO NETO, 2002).

No entanto, o Supervisor da Diretoria Regional de Ensino de Marília adverte para o fato de que paralelamente a essa vantagem financeira de não se permanecer com o professor da rede estadual existe também uma desvantagem de ordem pedagógica para o município. Desta forma, o Supervisor declara que na opção pela criação de uma rede própria:

[...] além de ter sobra de dinheiro exatamente, ele (o Prefeito) não fica com aquele professor antigo. Só que por outro lado ele tem que treinar o professor que ele está admitindo. Pedagogicamente eu vejo que ele deveria ter ficado com o professor da rede estadual, porque é um indivíduo que tem 15 anos, 16 anos de atividade, principalmente nas séries iniciais, na alfabetização (COMINO, 2003).

De acordo com o Diretor Estadual da APEOESP, a municipalização do ensino mediante a criação de rede própria é a que causa mais danos aos professores da rede estadual de ensino, pois trás prejuízos tanto para os professores efetivos quanto para os professores que não são efetivos.

Ao referir-se especificamente sobre o caso de Marília, o Diretor da APEOESP relata que quando:

[...] o Prefeito adotou uma rede própria e assumiu os alunos da rede estadual os professores da rede estadual que davam aulas para esses alunos eles simplesmente ficaram à margem, eles foram transferidos para outras escolas e o professor que não era efetivo foi simplesmente dispensado. E o funcionário de escola que trabalhava nas escolas estaduais e que foram municipalizadas acabou também indo para outras escolas (PENTEADO NETO, 2002).

O Supervisor de Ensino também concorda que a municipalização do ensino trouxe um enorme prejuízo para os professores da rede estadual, pois muitos deles tiveram que se deslocar para outras unidades escolares onde haviam classes livres (ocupadas por professores não efetivos), muitas vezes localizadas em outros municípios pertencentes à Diretoria Regional de Ensino de Marília.¹⁰³

¹⁰³ A Diretoria Regional de Ensino de Marília engloba 15 municípios: Álvaro de Carvalho, Alvinlândia, Echaporã, Fernão, Gália, Garça, Júlio Mesquita, Lupércio, Lutécia, Marília, Ocaúçu, Oriente, Oscar Bressane, Pompéia e Vera Cruz.



A Assessora Técnica da Secretaria Municipal da Educação admite que professores efetivos da rede estadual de ensino sofreram alguns transtornos em virtude da municipalização, uma vez que tiveram que deixar a unidade escolar na qual trabalhavam e partir para uma outra escola. Porém, argumenta que não houve prejuízos em relação a questões salariais.

No entanto, a Assessora Técnica não leva em conta o fato de que em função do processo de migração de matrículas da rede estadual para a rede municipal muitos professores não efetivos perderam as suas aulas e, conseqüentemente, a sua fonte de renda.¹⁰⁴

No caso específico de uma municipalização por rede própria, como em Marília, Guimarães (1998, p. 117) assinala que “[...] para cada vaga aberta e matrícula realizada numa escola municipal corresponderá uma vaga fechada na rede estadual, menos alunos, menos aulas, menos professores e ACTs desempregados”.

Segundo o autor citado anteriormente, é quase certo que municípios com boa presença na educação infantil,

[...] com experiência razoável na gestão de sistemas educacionais e pessoal habilitado, optem pela criação de rede própria, o que lhes permitiria flexibilidade nos ajustes e compatibilizações (as legais, as toleráveis e outras nem tanto como se verá no futuro) no gerenciamento da educação infantil e do ensino fundamental que acabaram de assumir (GUIMARÃES, 1998, p. 133).

O município de Marília, que possui uma boa arrecadação própria de impostos (cerca de 44% da receita total), pode ter optado pela criação de uma rede própria

¹⁰⁴ Para se ter uma idéia das conseqüências da municipalização do ensino para os profissionais da rede estadual, só no primeiro ano de implantação das escolas municipais 102 professores estaduais (46 efetivos e 56 ACTs – Admitidos em Caráter Temporário) ficariam a disposição de acordo com levantamento realizado pela própria Secretaria Municipal da Educação (MARÍLIA, 1997a, p. 4).

justamente para dispor sobre os 15% dos recursos municipais que o FUNDEF não incide compulsoriamente, podendo assim ajustar tais recursos de forma a amenizar os efeitos da implantação desse Fundo sobre a sua rede de educação infantil.

Porém, vale destacar que a opção municipal pela criação de rede própria de ensino fundamental pode embutir problemas de ordem estrutural.

Ao não assumir escolas estaduais a Prefeitura de Marília, mesmo reintegrando alguns prédios pertencentes ao município, teve que construir novos prédios para atender a demanda dos alunos municipalizados. Desta forma, boa parte dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental são empregados na construção de prédios escolares. Entretanto, tais recursos poderiam ser gastos na aquisição de materiais e equipamentos de auxílio pedagógico caso o município tivesse optado pela assunção de escolas estaduais, podendo assim melhorar a qualidade do ensino oferecido pela rede municipal.

Nesse sentido, Guimarães alerta que:

[...] a opção que muitos prefeitos têm adotado pela constituição de redes próprias poderá resultar, a um só tempo, em construções desnecessárias em locais de prioridade duvidosa, de padrão arquitetônico e custos também duvidosos, a critério exclusivo dos administradores do momento (1998, p. 135).



4.3. O novo perfil de atendimento educacional após a municipalização do ensino

Com o advento da nova legislação educacional a maioria dos municípios situados no Estado de São Paulo, onde a concentração do ensino fundamental ocorreu predominantemente na rede estadual, tiveram que rever seu perfil de atendimento educacional.

O município de Marília, que já mantinha uma das maiores redes de educação infantil do Estado, não fugiu à regra e tornou-se responsável também pelo atendimento do ensino fundamental.

A tabela a seguir apresenta a movimentação das matrículas públicas do ensino fundamental em Marília antes e após a vigência do FUNDEF, que impeliu os municípios paulistas à municipalização desse nível de ensino.

Tabela 8 – Matrículas iniciais do ensino fundamental regular na rede pública – Marília – 1997/2002

Ano	Dependência Administrativa				Matrícula	
	Estadual		Municipal		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%
1997	26.170	100	-	-	26.170	100
1998	20.565	80,6	4.938	19,4	25.503	100
1999	18.193	72,7	6.818	27,3	25.011	100
2000	17.442	71,7	6.900	28,3	24.342	100
2001	16.183	67,9	7.631	32,1	23.814	100
2002	15.510	65,4	8.198	34,6	23.708	100

Fonte: MEC: Censos Escolares de 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002.

Como na maioria dos municípios paulistas, até 1997 as matrículas públicas do ensino fundamental em Marília eram ofertadas absolutamente pela rede estadual de ensino, não existindo atendimento por parte da esfera municipal. Entretanto, os dados contidos na tabela 8 revelam que a partir de 1998 (ano de implantação do FUNDEF no Estado) ocorre uma grande transferência de matrículas da esfera estadual para a municipal. Em 1998, a rede estadual registrou uma redução de 5.605 matrículas e sua participação no atendimento do ensino fundamental caiu para 80,6%. Em contrapartida, a rede municipal absorveu 4.938 alunos no mesmo período e passou a responder por 19,4% do atendimento deste nível de ensino. No ano seguinte, enquanto a participação da rede estadual diminuiu novamente, caindo de 80,6% para 72,7%, a da rede municipal subiu para 27,3% em virtude da absorção de mais 1.880 alunos. Em 2000, a tendência registrada nos dois anos anteriores se manteve, porém os percentuais de participação das esferas estadual e municipal no atendimento do ensino fundamental pouco oscilaram. Um ano depois, a rede estadual apresentou nova redução de matrículas e sua participação caiu para 67,9%, ao passo que a participação da rede municipal saltou para 32,1%. Em 2002, a rede municipal já respondia por 34,6% das matrículas públicas do ensino fundamental, sendo de 65,4% a participação da rede estadual no atendimento deste nível de ensino.

Apesar do avanço na municipalização de matrículas de 1ª a 4ª séries em Marília, a atuação da rede estadual na oferta do ensino fundamental ainda é muito forte, especialmente de 5ª a 8ª séries.

Na tabela 9 temos demonstrado a participação das duas esferas de governo (estadual e municipal) no atendimento de cada um dos dois ciclos do ensino fundamental.

Tabela 9 – Participação no atendimento do ensino fundamental público por dependência administrativa e ciclos de ensino – Marília – 2002

Dependência	Ciclo I (1ª à 4ª séries)	%	Ciclo II (5ª à 8ª séries)	%	Total	%
Administrativa						
Estadual	4.151	33,6	11.359	100	15.510	65,4
Municipal	8.198	66,4	0	0	8.198	34,6

Fonte: MEC: Censo Escolar de 2002.

Atualmente coexistem no município de Marília duas redes públicas de ensino fundamental: uma estadual e outra municipal. Os dados da tabela 9 demonstram que a rede municipal já sobrepujou a rede estadual na oferta de matrículas de 1ª a 4ª séries (66,4% contra 33,6% em 2002). Porém, em relação ao segmento de 5ª a 8ª séries não existe ainda atendimento por parte da esfera municipal, sendo ofertado completamente pela esfera estadual.

De acordo com a análise de Martins (2002) sobre o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo, no período de 1996 a 2001 a participação dos municípios paulistas na oferta das matrículas de 1ª a 4ª séries saltou de 12% para 44%. Entretanto, em relação ao segmento de 5ª a 8ª séries a participação dos municípios pouco avançou, passando de 10% para 15%.¹⁰²

Desta forma, nota-se que Marília vem seguindo a tendência da maioria dos municípios paulistas de avançar apenas na municipalização das séries iniciais e deixar a oferta do segundo ciclo do ensino fundamental sob responsabilidade da rede estadual de ensino.

¹⁰² Com relação às matrículas de 5ª a 8ª série, Martins (2002, p. 79-80) assinala que “[...] a municipalização avançou apenas na região administrativa de Santos, atingindo 25%; enquanto nas regiões de Registro, Bauru, Araçatuba, Franca e Presidente Prudente esse percentual não ultrapassou os 3%”.

Em virtude da municipalização de matrículas do ensino fundamental regular, a rede municipal de Marília tornou-se responsável também pela oferta da educação de jovens e adultos (suplência I, de 1ª à 4ª séries) para o segmento da população que não pôde efetuar ou concluir os estudos de educação básica na idade própria.

Conforme dados do Censo Escolar do MEC, em 2002 a rede municipal atendeu 412 alunos do ensino fundamental supletivo, número bem superior ao registrado pela rede estadual no seu último ano de atendimento a esta modalidade de ensino (166 alunos segundo informação do setor de Planejamento da Diretoria Regional de Ensino de Marília).

De acordo com informação prestada pela Secretaria Municipal da Educação, atualmente a rede municipal de ensino fundamental conta com 16 classes destinadas ao atendimento da educação de jovens e adultos, as quais encontram-se instaladas nas seguintes unidades escolares: EMEF “Prof. Antônio Moral”, EMEF “Prof. Isaltino de Campos”, EMEF “Prof. Nelson Gabaldi”, EMEF “Profª Nicácia Garcia Gil”, EMEF “Prof. Olímpio Cruz”, EMEF “Prof. Paulo Reglus Neves Freire” e EMEF “Profª Reiko Uemura Tsunokawa”.

Como é sabido, não existe uma fonte específica de financiamento para a educação de jovens e adultos. A Lei nº 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, não permite a inclusão das matrículas desta modalidade de ensino “[...] como integrantes para o cálculo do custo-aluno” (OLIVEIRA, 1999b, p. 31).

Desta forma, o município de Marília utiliza parte das verbas públicas vinculadas à educação e que não são capturadas pelo FUNDEF (10% ou 40% dos 25%) para financiar o ensino fundamental de jovens e adultos analfabetos ou com baixa escolaridade.



Tendo em vista que neste município a taxa de alfabetização das pessoas residentes com 10 anos ou mais de idade é de 93,90% (Censo IBGE - 2000), tudo indica que a rede municipal esteja conseguindo atender toda a demanda por ensino fundamental supletivo de 1ª à 4ª série.

Se antes da implantação do FUNDEF o município de Marília mantinha apenas serviços de educação infantil, após a implantação do Fundo esta municipalidade passou a atuar também no ensino fundamental, tanto no regular quanto na modalidade supletiva. Entretanto, como nos demais municípios do Estado, esta mudança de perfil no atendimento educacional prestado pela esfera municipal acarretou prejuízos para a educação infantil.¹⁰³

Tabela 10 – Matrículas iniciais na Pré-escola por dependência administrativa – Marília – 1994/2002

Ano	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA				Matrícula	
	Municipal		Particular		Total	
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%
1994 ¹	9.576	93,7	642	6,3	10.218	100
1995 ¹	9.599	90,4	1.024	9,6	10.623	100
1996 ¹	9.684	91,1	936	8,9	10.620	100
1997 ¹	10.239	90,0	1.132	10,0	11.371	100
1998 ¹	8.070	89,7	925	10,3	8.995	100
1999 ²	8.256	89,5	973	10,5	9.229	100
2000 ²	8.612	89,9	971	10,1	9.583	100
2001 ³	8.794	90,2	954	9,8	9.748	100
2002 ³	8.722	89,9	980	10,1	9.702	100

Fontes: ¹Fundação SEADE. ²Fundação SEADE e MEC: Censos Escolares de 1999 e 2000.

³MEC: Censos Escolares de 2001 e 2002.

¹⁰³ Em sua análise sobre a implantação do FUNDEF no Estado de São Paulo, Guimarães (2000, p. 195) constatou que nos municípios paulistas houve “[...] uma redução na oferta de matrículas iniciais na área da educação infantil e um aumento nas matrículas no ensino fundamental”.

Os dados referentes à evolução das matrículas em pré-escola mostram que a dependência administrativa municipal é responsável pela maior parte do atendimento (média de 90,4% contra 9,6% da rede particular). De 1994 a 1997 a dependência municipal apresentou uma tendência sempre crescente: das 9.576 matrículas chegou a 10.239, uma expansão de 663 matrículas no período mencionado. Contudo, essa tendência de crescimento foi fortemente contida em 1998, quando a dependência municipal registrou uma redução de 2.169 matrículas nessa modalidade de ensino. Se considerarmos que este foi o primeiro ano de funcionamento do FUNDEF, essa drástica redução das matrículas na pré-escola pode ser atribuída aos impactos negativos trazidos pela sua implantação, uma vez que esse Fundo concede prioridade financeira ao ensino fundamental regular e deixa os outros níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica desprovidos de recursos financeiros. De 1999 até 2001, a dependência municipal voltou a apresentar uma tendência de crescimento, registrando um aumento de 724 matrículas pré-escolares. Entretanto, tal aumento não foi suficiente para recuperar a oferta de vagas existente antes da implantação do FUNDEF e da conseqüente assunção de matrículas do ensino fundamental por parte da esfera municipal.

Quanto à evolução das matrículas em creche, os dados disponíveis ainda não permitem uma avaliação precisa da cobertura desse atendimento, pois há uma significativa carência de informações na faixa de 0 a 3 anos.¹⁰⁴ Somente a partir de 2001 o Censo Escolar do MEC passou a divulgar dados sobre o atendimento da educação infantil nas suas duas modalidades: creche e pré-escola.¹⁰⁵

¹⁰⁴ De acordo com Nascimento (1999, p. 45), isso se deve em grande parte ao fato de que é muito recente a incorporação da educação infantil ao sistema educacional, como primeira etapa da educação básica, especialmente no que diz respeito às creches (historicamente atreladas às políticas assistenciais).

¹⁰⁵ Optamos por trabalhar com as informações estatístico-educacionais disponibilizadas por esta agência oficial em razão da própria Secretaria Municipal da Educação de Marília não ter à disposição dados mais

Tabela 11 – Matrículas na modalidade Creche por dependência administrativa – Marília – 2001/2002

Ano	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA				Matrícula	
	Municipal		Particular		Total	
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%
2001	2.988	85,8	490	14,1	3.478	100
2002	2.737	84,4	507	15,6	3.244	100

Fonte: MEC: Censos escolares de 2001 e 2002.

A tabela 11 revela que no ano de 2001 a participação da rede municipal no atendimento das matrículas em creche foi de 85,9%, contra apenas 14,1% da rede particular. Em 2002 os percentuais pouco oscilaram, sendo de 84,4% e 15,6%, respectivamente, para cada dependência administrativa. Porém, em números absolutos, a rede municipal registrou uma redução de 251 matrículas em relação ao ano anterior, enquanto que a rede particular absorveu 17 alunos no mesmo período.

A redução de matrículas municipais na área da educação infantil afeta diretamente uma grande parcela da população local que depende exclusivamente da oferta pública deste serviço educacional, que como é sabido cumpre função tanto pedagógica quanto social. Apesar de manter uma das maiores redes de educação infantil do Estado de São Paulo, com 11.459 matrículas (sendo 8.722 em pré-escolas e 2.737 em creches),¹⁰⁶ o município de Marília ainda apresenta um considerável déficit de vagas nesta modalidade de ensino, visto que a população na faixa de 0 a 6 anos de idade residentes no município é de 22.684 habitantes segundo dados do último Censo Demográfico do IBGE (2000).

abrangentes a respeito do atendimento à educação infantil, restringindo-se basicamente à atual administração.

¹⁰⁶ De acordo com dados fornecidos pela Secretaria Municipal da Educação, a cidade de Marília possui atualmente 24 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) destinadas ao atendimento exclusivo de crianças de 0 a 6 anos de idade.

Com a priorização ao ensino fundamental e a indução à municipalização deste nível de ensino, mais do que nunca “[...] a educação infantil carece de definições e políticas de financiamento que permitam retomar ou garantir a dinâmica de crescimento experimentada nas duas últimas décadas” (GUIMARÃES; REIS, 2000, p. 195).

Sobre a questão do financiamento da educação infantil em Marília após o advento da nova legislação educacional, o Prefeito enfatiza que:

[...] nós estamos colocando além do que a lei obriga [...] pra manter a rede de EMEIs e a Prefeitura de Marília não agüenta isso porque nós temos a saúde, temos o esporte, temos saneamento básico, temos desfavelamento, temos problemas sociais (e) você fica com um aperto financeiro. Então se não tivesse esse modelo de municipalização, se o tesouro [...] estadual e federal tivesse entrado com uma parte dos recursos sobraria muito mais dinheiro para investir na pré-escola (CAMARINHA, 2003).

Segundo Moraes, Assessora Técnica da Secretaria Municipal da Educação de Marília:

[...] o município de 98 pra cá nunca aplicou só 10%. É sempre 15%, 18%, 17%, varia de ano a ano de acordo com aquilo que teve que ser feito nas nossas escolas. Então falar que gasta 10% com educação infantil hoje em Marília não é verdadeiro, nós gastamos bem mais. É de 15% a 17%, um percentual maior. E os recursos que ultrapassam são retirados de recursos próprios da Prefeitura (MORAES, 2002).

Sendo verdadeiros, os números de Marília desmentem a possibilidade de os municípios paulistas com boa presença na educação infantil continuarem mantendo bons serviços nessa área concomitantemente com o ensino fundamental que acabaram de assumir, como defende a Secretaria Estadual da Educação, pois os 10% restantes

para aplicação com o ensino não são suficientes para cobrir as despesas da rede de educação infantil constituída antes da implantação do FUNDEF.

Ao que tudo indica, o atendimento ao ensino fundamental no município de Marília permanecerá por ora fragmentado, pois não há em curto prazo a intenção de ampliação da municipalização deste nível de ensino.

A possibilidade de absorção do restante das matrículas públicas de 1ª a 4ª série (a rede estadual ainda atende 4.151 alunos deste segmento) pela rede municipal de ensino fundamental está descartada.

Segundo o Prefeito Municipal de Marília:

Ela (a rede de EMEFs) vai ser ampliada, mas não como foi nos [...] anos anteriores. Vai ser ampliada vegetativamente, (com) o crescimento natural dos alunos, das crianças. Muita gente que sai das nossas EMEIs querem entrar nas nossas EMEFs, mas nós estamos também no limite de [...] atingir aqueles gastos da lei fiscal [...]. Qualquer outro gasto que você assumir você tem que contratar professor, funcionários, merendeira, escriturário, vigia, motorista. Então nós estamos no limite (CAMARINHA, 2003).

O Supervisor de Ensino também entende que a absorção de alunos de 1ª a 4ª série já não é mais uma tendência em Marília, devendo a municipalização parar no estágio em que se encontra atualmente. Para ele, as escolas estaduais que ainda atendem os alunos do primeiro ciclo do ensino fundamental vão continuar coexistindo com as da rede municipal.

Entretanto, a Dirigente Regional de Ensino deixa bem claro que a decisão de ampliar ou não a rede municipal de ensino fundamental só compete ao Prefeito Municipal. Segundo ela:

[...] ele (o Prefeito) pode estar ampliando até onde ele queira esta rede, porque é uma rede própria. Ele pode (ir) tomando como alunos todos os alunos que vai chegando (porque) ele já tem a rede da pré-escola, então quando a criança chega na 1ª série é aluno dele, ele pode mantê-lo enquanto aluno (da rede municipal) (GRANDIS, 2003).

Com relação à municipalização do segmento de 5ª a 8ª série, o Chefe do Executivo declara:

[...] vai caber ao próximo Prefeito tomar essa iniciativa. Mas eu acredito que vai ser aos moldes do que veio no de 1ª a 4ª. Eu acho que o próximo Prefeito vai se defrontar com esse problema e vai ter que resolve-lo nos padrões [...] de qualidade que recebem a EMEI e a EMEF (CAMARINHA, 2003).

A Dirigente Regional de Ensino acredita que a municipalização do segundo ciclo do ensino fundamental não vai ocorrer em curto prazo no município de Marília. Nas palavras da Dirigente:

[...] porque teria primeiro que estender pra toda a 1ª a 4ª série e isso não está sendo feito. A gente entende até que nós temos muitos professores efetivos na rede ainda, vai levar tempo pra que eles possam estar saindo enquanto aposentados. Tem muita gente ainda na rede que não pode absolutamente, em tempo nenhum, ser descartada e a municipalização total então seria descartar muita gente, é muito professor efetivo. Hoje nós temos 60% da rede como efetivos, complica um pouco. Eu entendo que de 5ª a 8ª é muito difícil, mas continuo dizendo que é uma opção dos senhores prefeitos de todos nossos municípios, que podem fazer isso porque 5ª a 8ª série também é ensino fundamental (GRANDIS, 2003).

A Assessora Técnica da Secretaria Municipal da Educação também revela que a municipalização de matrículas de 5ª a 8ª séries por enquanto não está nos planos do município, podendo ocorrer somente:

[...] um pouco mais adiante, talvez 2006, depois que a gente tenha um posicionamento em relação ao FUNDEF, porque (há) muitos comentários, muitos boatos de que o FUNDEF termina. E se Marília assumir todo o ensino fundamental até a 8ª série realmente os recursos do FUNDEF, o que sai do município e depois retorna como per capita, na realidade esse dinheiro então ficaria no município, [...] não é o bastante nem para pagar os profissionais, imagina para manter todas essas escolas funcionando de acordo com aquilo que a gente sabe que é o melhor para a criança (MORAES, 2002).

Ao que tudo indica, a não ampliação do atendimento municipal ao ensino fundamental, tanto no segmento de 1ª a 4ª série quanto no de 5ª a 8ª, deve-se à indefinição quanto ao futuro do financiamento público desse nível de ensino. Com a ampliação da municipalização, Marília extrapolaria sua capacidade máxima de absorção de alunos¹¹⁰ e passaria a receber mais recursos do que os retidos pelo FUNDEF.¹¹¹ Porém, com a possível extinção desse Fundo em 2006, como está previsto, o município teria que financiar sozinho sua rede de ensino fundamental, o que seria inviável se considerarmos que Marília possui também uma presença considerável na área da educação infantil.

¹¹⁰ Por capacidade máxima de absorção de alunos “[...] deve-se entender aquele índice que representa o número de alunos que determinado município pode absorver, apenas com os seus recursos próprios, isto é, os recursos da educação oriundos da sua receita local, sob a qual o Fundo não incidiu, e a sua quota-parte do Fundo (GUIMARÃES, 1998, p. 93-94).

¹¹¹ Segundo a Assessora Técnica da Secretaria Municipal da Educação, a capacidade máxima de absorção de Marília é de cerca de 8.000 alunos, encontrando-se atualmente equacionado o dinheiro que sai do município com o que retorna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



A história da educação brasileira revela que a questão da municipalização do ensino no Brasil não é uma discussão nova, estando presente no cenário educacional do país desde longa data. Porém, embora tenha sido preconizada há décadas, a política da municipalização – tanto a idealizada pelos estudiosos quanto a posta em prática pelo governo militar – nunca chegou a se concretizar em todo o território nacional, predominando em alguns Estados e tornando-se a exceção em outros, particularmente em São Paulo e em Minas Gerais.

Entretanto, em função da política educacional adotada pelo Governo Federal e com as recentes alterações na legislação educacional, este quadro começa a ser radicalmente alterado a partir de meados da última década.

Diante da crise econômica e da globalização, o ideário neoliberal colocou em xeque o papel desempenhado pelo Estado na América Latina, sinalizando para a redefinição de sua atuação tanto no campo econômico quanto no social. Dessa forma, a agenda da década de noventa no Brasil foi toda ela pautada em torno da reforma do Estado, traduzida na desregulamentação da economia, privatização, descentralização e na redução dos gastos públicos, especialmente no tocante as políticas sociais.

É nesse contexto que se dá a formulação e implementação da política educacional brasileira nos anos 90 que, afinada com as propostas rotuladas como neoliberais, tem na descentralização dos mecanismos de financiamento e gestão do sistema a sua característica principal.

Adotando o referencial teórico hegemônico e seguindo as orientações da atual agenda educacional dos organismos internacionais o Governo Federal, através da aprovação de uma nova legislação educacional em 1996 – Emenda Constitucional nº 14/96, que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Transitórias; Lei nº 9.394/96, que

estabeleceu as novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Lei nº 9.424/96, que dispôs sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – iniciou um processo de descentralização do ensino no Brasil, tendo como principal característica permitir o “desembarque” da União do financiamento do ensino fundamental com recursos orçamentários, transferindo esta responsabilidade para Estados, Distrito Federal e Municípios.

A promulgação da nova legislação educacional praticamente “impôs” a municipalização do ensino fundamental aos municípios brasileiros e trouxe conseqüências consideráveis para o conjunto da educação básica ao conferir prioridade financeira a este nível de ensino.

Nas palavras de Oliveira:

A ênfase no ensino fundamental, sem negarmos a importância desse nível de ensino, deixou “órfãos” os demais níveis. Dessa forma, os Municípios dispõem de apenas 40% de seu orçamento para fazer frente à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Por outro lado, os Estados dispõem do mesmo percentual para desenvolver o ensino médio, o qual vem recebendo pressões cada vez maiores por vagas (1999b, p. 33).

Com o modelo de municipalização em curso, o Governo Federal buscou a universalização do acesso ao ensino fundamental através da restrição do atendimento em outros níveis e modalidades de ensino, apenas realocando através do mecanismo do FUNDEF os mesmos recursos nacionais já destinados à educação, sem aumentar os gastos públicos neste setor que, se comparados em termos de percentuais do PIB, encontram-se abaixo da média gasta por diversos países.

Conforme já mencionado no capítulo 2, vários autores que estudam os impactos do FUNDEF no atendimento educacional vêm constatando que tanto a educação infantil

quanto a educação de jovens e adultos, que vinham sendo crescentemente ofertadas pelos municípios, acabaram sofrendo uma redução ou retração nas matrículas iniciais após a implantação do Fundo (BASSI, 1999; DAVIES, 1999; SILVA; GIL; PIERRO, 1999; GUIMARÃES; REIS, 2000).

Desta forma, entendemos que a maneira pela qual esta municipalização foi implementada não resulta na democratização do acesso e permanência das crianças e jovens nas escolas, tão alardeada nos últimos anos pelo Governo Federal. Pelo contrário, limita a vida escolar de significativa parcela da população brasileira aos oito anos de escolaridade obrigatória, uma vez que a criação dos Fundos estaduais exclusivos para o financiamento do ensino fundamental regular, constituídos com parte substancial dos principais impostos transferidos, compromete o oferecimento dos demais níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica.

No Estado de São Paulo, especificamente, onde a concentração do ensino fundamental ocorreu predominantemente na rede estadual, cabendo aos municípios o atendimento da educação infantil, o impacto da nova legislação foi mais acentuado do que em outras unidades da Federação.

Contudo, cabe destacar que a nova legislação veio ao encontro da política educacional adotada durante a primeira administração Covas (1995-1998), que já havia criado o Programa de Ação e Parceria Educacional Estado-Município, no início de 1996, com vistas a intensificar o processo de municipalização do ensino no Estado que encontrava-se estagnado há vários anos.

No período de 1996 a 2001, a participação dos municípios paulistas na oferta pública das matrículas do ensino fundamental saltou de 12,5% para 33%, enquanto que a participação da rede estadual no atendimento deste nível de ensino caiu de 87,5% para 67%.

Se em 1996 apenas 121 municípios situados no Estado de São Paulo contavam com rede municipal de ensino fundamental, no ano de 2002 esse número já tinha subido para 541, o que representa 84% do total de municípios existentes atualmente nesta unidade da Federação (645).

Como se pode constatar, a maioria dos municípios paulistas teve que rever o seu perfil de atendimento educacional para “adequar-se” à nova legislação educacional. O município de Marília, responsável por uma das maiores redes de educação infantil do Estado, não fugiu à regra e iniciou sua experiência de municipalização do ensino fundamental em 1998, primeiro ano de vigência do FUNDEF em todo o território nacional.

Inicialmente contrário à idéia de municipalização do ensino fundamental, o Prefeito Municipal de Marília só decidiu assumir matrículas das quatro primeiras séries deste nível de ensino em razão do impacto financeiro causado pela nova sistemática de financiamento da educação nas finanças municipais.

Se até pouco tempo atrás o município de Marília mantinha apenas serviços de educação infantil, com o advento da nova legislação educacional esta municipalidade passou a atuar também no ensino fundamental, tanto no regular quanto na modalidade supletiva.

Entretanto, como em muitos municípios do Estado de São Paulo, esta mudança de perfil no atendimento educacional prestado pela esfera municipal acarretou sérios prejuízos para a educação infantil, a qual apresentou uma drástica redução no número de matrículas iniciais após a municipalização.

Completados cinco anos de municipalização do ensino fundamental em Marília o desenho institucional do atendimento público a este nível de ensino encontra-se fragmentado, pois embora a rede municipal tenha tornado-se responsável pela maior

parte das matrículas de 1ª a 4ª série (66,4%), a rede estadual mantém ainda uma considerável participação (33,6%) no atendimento desse segmento, além de continuar sendo a responsável por toda a oferta pública de matrículas de 5ª a 8ª série.

Ao que tudo indica, esse quadro não será alterado em curto prazo, uma vez que o presente estudo constatou que não há no momento nenhuma intenção por parte das autoridades municipais de avançar ainda mais na municipalização do ensino fundamental, tanto no segmento de 1ª a 4ª série quanto no de 5ª a 8ª.

Diante da indefinição sobre o futuro do financiamento do ensino fundamental público, o município de Marília acertadamente decidiu não extrapolar sua capacidade máxima de absorção de alunos, evitando assim as conseqüências de uma possível extinção do FUNDEF. Acreditamos que a atitude adotada por esta municipalidade deve ser seguida por outros municípios paulistas, tanto os que já aderiram quanto os que potencialmente ainda irão aderir ao processo de municipalização em curso no Estado, no momento da assunção ou ampliação das matrículas do ensino fundamental.

Agindo desta forma o município estaria cumprindo a legislação, o que se tornou imperativo, e não estaria assumindo riscos, precipitadamente, sem antes se aparelhar e ter um mínimo de visibilidade do que poderá acontecer quando o Fundo deixar de existir (GUIMARÃES, 1998, p. 94).

Embora a decisão pela municipalização tenha sido motivada pelo enfoque predominantemente economicista e não por uma opção propriamente dita, nota-se que o programa de municipalização do ensino fundamental em Marília foi sendo desenvolvido de forma planejada, partindo de estudos antecipados, análises de projetos de municipalização de outras cidades paulistas e de avaliações mais aprofundadas sobre a capacidade que teria para assunção e gerenciamento do ensino fundamental, permitindo

assim que a referida municipalidade cumprisse a legislação educacional vigente sem ultrapassar o “[...] seu limite de prudência” (GUIMARÃES, 1998, p. 137).

Vale destacar que Marília, mesmo não tendo experiência na gestão do ensino fundamental, contava com uma considerável experiência no gerenciamento da educação infantil, dispondo assim de recursos humanos em condições de gerir com sucesso o nível de ensino que o município acabara de assumir.

Tal aspecto, ao nosso ver, foi de suma importância para o êxito do programa de municipalização levado a cabo pelo município estudado, “[...] uma vez que nem todos os municípios têm experiência no trato com o ensino fundamental e nem sempre dispõem de recursos humanos em condições de geri-lo com competência” (OLIVEIRA, 1999a, p. 35), caindo muitas vezes “[...] nas mãos de escritórios de assessoria, nas mãos de editoras, nas mãos de sistemas de comunicação, nas mãos de empresas particulares” (OLIVEIRA, 1999b, p. 33).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, J. J. Estado, sociedade, desenvolvimento e desenvolvimento humano: para uma abordagem crítica. *Revista de Sociologia*, vol. 27, n. 89, dezembro, 1990.

ALMEIDA, J. J. Reflexões de neoliberais sobre LULA. In: VARGA, P. (Org.). *Desenvolvimento e política: ensaios e o estado brasileiro*. São Paulo: Bras e Terra, 1990, p. 501.

ARIEL, L. B. O. A corporação do Estado e o poder local. *ANUário Brasileiro de Sociologia da Universidade de São Paulo*, n. 2, p. 14, 23-24, 1979.

A participação do estado no desenvolvimento econômico brasileiro: um estudo teórico. In: OLIVEIRA, C. de M. M. *Estado e desenvolvimento econômico*. Horizontes Acadêmicos, 1994, p. 61-80.

AZEVEDO, J. M. A. *Estado e desenvolvimento econômico*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 45-55, 1991.

BALOGH, R. M. *A economia da expansão*. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Foundation, 1982.

BALOGH, R. M. *A economia da expansão*. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Foundation, 1982.

BALOGH, R. M. *A economia da expansão*. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Foundation, 1982.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALOGH, R. M. *A economia da expansão*. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Foundation, 1982.

BALOGH, R. M. *A economia da expansão*. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Foundation, 1982.

BALOGH, R. M. *A economia da expansão*. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Foundation, 1982.

BALOGH, R. M. *A economia da expansão*. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Foundation, 1982.

BALOGH, R. M. *A economia da expansão*. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Foundation, 1982.

BALOGH, R. M. *A economia da expansão*. Rio de Janeiro: Getulio Vargas Foundation, 1982.

AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, ano XX, n.69, dezembro, 1999.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 9-23.

→ ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino e o poder local. ANDE, *Revista da Associação Nacional de Educação*, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 22-26, 1989.

_____. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. de et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61-90.

→ AZANHA, J. M. P. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 61-68, 1991.

AZEVEDO, F. et al. *A Reconstrução Educacional no Brasil*. Ao povo e ao governo: Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación*: Examen del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996.

→ BARRETO, E. S. de S. A universalização do ensino fundamental e o papel dos municípios – contribuição à sua redefinição. ANDE, *Revista da Associação Nacional de Educação*, São Paulo, v. 9, n. 16, p. 20-25, 1990.

BASSI, M. E. (Coord.). *A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal*. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

BIANCHETTI, R. G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1999. (Questões de nossa época, n.56).

BID. *La educación como catalizador del progreso*: La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Departamento de Desenvolvimento Sustentável, 1998.

BOBBIO, N. et al. *Dicionário de Política*. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1995.

BORON, A. A. Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 7-67.

→ BOTH, I. J. *Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. Campinas: Papirus, 1997.

- BRASIL. Emenda Constitucional nº 14 de 12 de set. 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, 13 de set. 1996a.
- _____. Lei nº 9394 de 20 de dez. 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, nº 248, 23 dez. 1996b.
- BRASIL. MEC. *Balanço do Primeiro ano do Fundef*. Brasília, março de 1999.
- _____. *Balanço do FUNDEF 1998 – 2000*.
- _____. *FUNDEF – Manual de Orientação*. Brasília, 1998.
- BUENO, M. S. S. *Políticas atuais para o ensino médio*. Campinas, SP: Papirus, 2000.
- _____. *Para além do consenso: viabilidade e falácia do discurso sobre a descentralização educativa – versão preliminar parcial* (Cópia impressa). Marília, SP: UNESP, 2001. (Divulgação autorizada pela autora).
- BURKI, S. J., PERRY, G. E., DILLINGER, W. R. *Más allá del centro: La descentralización del estado*. Washington, D.C: Banco Mundial, 1999.
- CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. *Ensino Fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: SENAC, 1997.
- CAMARINHA, J. A. G. *José Abelardo Guimarães Camarinha: depoimento* [jan. 2003]. Entrevistador: S. C. N. Militão. Marília, 2003.
- CASASSUS, J. *Tarefas da educação*. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.
- _____. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: mitos o realidades? In: COSTA, V. L. C. C. (Org.) *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999. p. 13-30.
- _____. A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n.114, nov. 2001, p.7-28.
- CASTRO, C. M.; CARNOY, M. *Como anda a reforma da educação na América Latina?* Rio de Janeiro: FGV/BID, 1997.
- CEPAL e UNESCO. *Educação e conhecimento: Eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília: Ipea/Cepal/Inep, 1995.
- COMINO, P. M. *Pedro Martins Comino: depoimento* [jan. 2003]. Entrevistador: S. C. N. Militão. Marília, 2003.
- CORSI, F. A globalização e a crise dos Estados Nacionais. In: DOWBOR, L., IANNI, O.; RESENDE, P. E. A. *Desafios da Globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998. p.102-08.

COSTA, V. L. C. C. (Org.) *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.

CUNHA, L. A. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez/EDUFF/FLACSO, 1991.

_____. *Educação brasileira: Projetos em disputa*. São Paulo: Cortez, 1995.

DAVIES, N. Municipalização do ensino: Democratização ou privatização. *Contexto & Educação*, Ijuí, v. 7, n. 25, jan-mar. 1992, p.31-44.

_____. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção polêmicas do nosso tempo: 64).

DELORS, J. (coord.). *Educação: Um tesouro a descobrir*. São Paulo; Brasília: Cortez/MEC/Unesco, 1998.

FARIAS, S. M. V. de. *Políticas educacionais paulistas na década de 90: A reorganização da rede pública escolar – uma experiência compartilhada*. Marília, 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) – FFC/UNESP.

FIGUEROA, A. R. Da resignação ao consentimento? Privatização da educação básica e média no Chile. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, nº 100, mar.1997, p.49-56.

FILHO, R. M.; OLIVEIRA, R. P. de; CAMARGO, R. B. de. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil. In: OLIVEIRA, C. de et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 37-60.

FISKE, E. B. *Decentralization of education: Politics and Consensus*. Washington, D. C.: Banco Mundial, 1996.

→FONSECA, J. P. Municipalizar, verbo transitivo. *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo, v. 18, p. 132-147 – 1990.

_____. Municipalização do ensino: entre medos e esperanças às vésperas do terceiro milênio. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, v. 13, nº 1, p. 151-184, 1997.

FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Os delírios da razão: Crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, P. (Org.) *Pedagogia da Exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 77-108.

GENTILI, P. (Org.). *Pedagogia da exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. *A falsificação do consenso: Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

GRANDIS, C. A. M. *Conceição Aparecida Maranhão Grandis*: depoimento [jan. 2003]. Entrevistador: S. C. N. Militão. Marília, 2003.

GUIMARÃES, J. L. *Desigualdades regionais na educação: a municipalização do ensino em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 1995.

_____. *A municipalização do ensino fundamental: e o impacto da Emenda Constitucional nº 14 sobre os municípios paulistas*. Marília, 1998, 166p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP.

GUIMARÃES, J. L.; REIS, C. E. O impacto do FUNDEF para a educação infantil: conjecturas a partir da sua implantação no Estado de São Paulo. In: ENCONTRO DE EDUCAÇÃO DO OESTE PAULISTA, 2., 2000, Presidente Prudente. *Resumos...* Presidente Prudente: UNESP, 2000, p. 195-196.

GRUPO DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO. *A nova legislação para a educação no Brasil*. 3ª ed. s. l. : GAT, 1997. (Caderno n. 1). 46p.

HAIDAR, M. de L.; TANURI, L. M. *"Educação Básica no Brasil": Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo, Pioneira, 1998.

HUET, B. *Tentativas de municipalização no ensino pelo governo de São Paulo – 1983 a 1990*. São Paulo, 1992. 251p. Dissertação (Mestrado em Filosofia da Educação) – Pontifícia Universidade Católica.

KRAWCZYK, N., CAMPOS, M. M., HADDAD, S. (Orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, nº 100, mar.1997, p.11-36.

LOBO, T. Descentralização: Conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 74, ago. 1990, p.5-10.

LOMBARDI, J. C. (Org.). *Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2001. (Coleção educação contemporânea).

LÜDKE, M., ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MAIA, E. M. A municipalização do ensino. *Revista Cepam*. São Paulo, ano I, nº 1, jan/mar. 1990, p. 31-42.

MACHADO, L. M. *Teatralização do poder: o público e o publicitário na reforma de ensino paulista*. São Paulo: Arte & Ciência, 1998.



MARÍLIA. Secretaria Municipal da Educação. *Proposta de Municipalização do Ensino do Município de Marília*. Marília, 1997a.

_____. *Lei nº 4.321, de 08 de outubro de 1997*. Regulamenta o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Marília, 1997b.

_____. *Lei nº 4.336, de 23 de outubro de 1997*. Institui o ensino fundamental no município de Marília, cria as escolas municipais de ensino fundamental e dá outras providências. Marília, 1997b.

_____. *Lei nº 4.337, de 23 de outubro de 1997*. Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério. Marília, 1997c.

_____. *Lei nº 4.418, de 15 de abril de 1998*. Denomina as escolas municipais de ensino fundamental – EMEFS – criadas pela Lei nº 4.336/97 e dá outras providências. Marília, 1998a.

_____. Secretaria Municipal da Educação. *Marília para Todos*. Marília, 1998b.

_____. *Lei nº 4.513, de 06 de outubro de 1998*. Denomina EMEF “Prof. Olímpio Cruz” a escola municipal de ensino fundamental localizada na avenida Guiomar Novaes, bairro Jardim Santa Antonieta. Marília, 1998c.

_____. *Lei nº 4.573, de 23 de dezembro de 1998*. Cria três escolas municipais de ensino fundamental – EMEFS – e dá outras providências. Marília, 1998d.

_____. *Lei nº 4.619, de 12 de maio de 1999*. Denomina EMEF “Paulo Reglus Neves Freire” a escola municipal de ensino fundamental localizada na rua José Cunha de Oliveira, quadra 17, do bairro Jardim Teotônio Vilela. Marília, 1999a.

_____. *Lei nº 4.635, de 11 de junho de 1999*. Denomina EMEF “Prof. Nelson Gabaldi” a escola municipal de ensino fundamental localizada na rua Amador Bueno, bairro Jardim Califórnia. Marília, 1999b.

_____. *Lei nº 4.714, de 30 de setembro de 1999*. Modifica a Lei nº 4.336, de 23 de outubro de 1997, que instituiu o ensino fundamental no município de Marília e criou escolas municipais de ensino fundamental – EMEFS – e dá outras providências. Marília, 1999c.

_____. *Lei nº 4.856, de 15 de maio de 2000*. Denomina EMEF “Prof. Antonio Moral” a escola municipal de ensino fundamental do bairro Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira. Marília, 2000a.

_____. *Lei nº 4.882, de 28 de junho de 2000*. Modifica a Lei nº 4.619, de 12 de maio de 1999 e a Lei nº 4.685, de 30 de agosto de 1999, que denominaram as escolas municipais de ensino fundamental que especificam. Marília, 2000b.



MARÍLIA. *Lei nº 4.892, de 29 de junho de 2000*. Denomina EMEF “Prof. Isaltino de Campos” a escola municipal de ensino fundamental do bairro Parque das Nações. Marília, 2000c.

_____. *Lei nº 4.896, de 12 de julho de 2000*. Denomina EMEF “Profª Nicácia Garcia Gil” a escola municipal de ensino fundamental dos bairros Jardim Marajó e Luiz Homero Zaninoto. Marília, 2000d.

_____. *Lei nº 4.909, de 02 de agosto de 2000*. Denomina “Prof. Américo Capelozza” a escola municipal de ensino fundamental do bairro Jardim Lavínia. Marília, 2000e.

_____. *Lei nº 5.031, de 25 de abril de 2001*. Modifica a Lei nº 4.336, de 23 de outubro de 1997 e denomina “EMEF Mário Covas Júnior” a escola municipal de ensino fundamental do bairro Parque Residencial Julieta e dá outras providências. Marília, 2001a.

_____. *Lei nº 5.066, de 28 de agosto de 2001*. Denomina “EMEF Profª Geralda César Vilardi” a escola municipal de ensino fundamental localizada na rua Amador Bueno nº 1.915, Núcleo Habitacional José Teruel Martínez. Marília, 2001b.

_____. *Lei nº 5.103, de 13 de novembro de 2001*. Modifica a Lei nº 5.031, de 25 de abril de 2001, referente à denominação da escola municipal de ensino fundamental do bairro Parque Residencial Julieta. Marília, 2001c.

_____. *Lei nº 5.166, de 02 de abril de 2002*. Denomina EMEF “Roberto Caetano Cimino” a escola municipal de ensino fundamental dos bairros Conjunto Residencial Luiz Egydio de Cerqueira César e Conjunto residencial Alcir Raineri. Marília, 2002.

MARTINS, A. M.; ALVES, M. L. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: o Decreto 30.375/89 e suas implicações para a escola pública. ANDE, *Revista da Associação Nacional de Educação*, São Paulo, v. 9, n. 16, p. 26-29, 1990.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação & Sociedade*, ano XXII, n.77, dez. 2001.

MARTINS, A. M. (Coord.). *O processo de municipalização no Estado de São Paulo: as mudanças institucionais e os atores escolares*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002. Relatório de Pesquisa.

MELCHIOR, J. C. de A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997. (Coleção polêmicas do nosso tempo; v. 57).

MELLO, G. N. Sobre a municipalização do ensino de primeiro grau. ANDE, *Revista da Associação Nacional de Educação*. São Paulo, v. 7, n. 13, p. 12-21, 1988.

_____. *Cidadania e competitividade: Desafios educacionais do terceiro milênio*. São Paulo: Cortez, 1993.

MIRANDA, M. G. Novo paradigma de conhecimento e políticas educacionais na América Latina. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 100, p. 37-48, mar., 1997.

MORAES, M. F. A. Márcia Furlan Ângelo de Moraes: depoimento [dez. 2002]. Entrevistador: S. C. N. Militão. Marília, 2002.

MORAES, R. C. C. As incomparáveis virtudes do mercado: Políticas sociais e padrões de atuação do estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, N., CAMPOS, M. M., HADDAD, S. (Orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 13-42.

NAGLE, J. *Educação e Sociedade na Primeira República*. São Paulo, EPU/MEC, 1976.

_____. A Educação na Primeira República. In: FAUSTO, B. et al. *O Brasil Republicano*. Rio de Janeiro – São Paulo: DIFEL, 1977. p. 260-291.

NASCIMENTO, M. E. P. Educação Infantil: a construção de novo nível de ensino. In: CASTRO, M. H. G.; DAVANZO, A. M. Q. (Orgs.). *Situação da Educação Básica no Brasil*. Brasília: Inep, 1999, p. 45-67.

NEUBAUER, R. Descentralização da Educação no Estado de São Paulo. In: COSTA, V. L. C. (Org.). *Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, 1999. p. 168-187.

OLIVEIRA, C. A Emenda Constitucional 14/96, o Financiamento e a Gestão do Ensino Brasileiro. *Educação em Foco*, Juiz de Fora, v.4, nº 1, 27-38, mar-ago.1999a.

_____. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. de et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999b. p. 11-36.

OLIVEIRA, D. A. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, N. S. C., AGUIAR, M. A. da S. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 91-112.

OLIVEIRA, R. P. de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 174-198.

_____. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, A. M. e OLIVEIRA, R. P. de (Orgs.), *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p. 77-94.

PENTEADO NETO, J. A. *Problemas da municipalização*. Marília, 2001. Não publicado.

_____. Juvenal de Aguiar Penteado Neto: depoimento [dez. 2002]. Entrevistador: S. C. N. Militão. Marília, 2002.

PINTO, J. M. de R. A quem interessa a municipalização do ensino fundamental? Uma abordagem do ponto de vista das finanças públicas. ANDE, *Revista da Associação Nacional de Educação*. São Paulo, v. 12, n. 19, p. 51-59, 1993.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Proposta da Sociedade Brasileira*. Plano elaborado pelas entidades participantes do II Coned (Congresso Nacional de Educação), realizado em Belo Horizonte, de 6 a 9 de novembro de 1997.

PORTELLA FILHO, P. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. *Lua Nova*, São Paulo, n.32, p. 101-132, 1994.

QUEIROZ, M. I. P. *Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1991.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSAR, M. de F. F. *Globalização e descentralização: O processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização*. Campinas, 1995. 348p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas.

_____. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 105-140.

ROSAR, M. de F. F.; KRAWCZYK, N. R. Diferenças da Homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. *Educação & Sociedade*, ano XXII, n.75, ago. 2001.

ROSEMBERG, F. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, N., CAMPOS, M. M., HADDAD, S. (Orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 63-93.

SADER, E. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SANTOS, H. O. dos. "Ideário Pedagógico Municipalista de Anísio Teixeira". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº 110, p. 105-124, 2000.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, C. C.; GIL, I. C.; PIERRO, M. C. D. *Política Educacional no Brasil: Avaliando o Primeiro Ano do FUNDEF*. São Paulo: Ação Educativa, 1999. (Séries Textos, 6).

SILVA, M. A. *Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional*. Campinas, SP, 1999. 327p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, UNICAMP.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L., WARDE, M. J., HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p.15-40.

SOUZA, T. de J. G. *Gestão Pública Municipal da Educação: Uma visão a partir da prática*. Marília, 2000, 217p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP.

TANURI, L. M. “A Administração do Ensino no Brasil: Centralização X Descentralização”. *DIDÁTICA – UNESP*, São Paulo, nº 17, p. 5-21, 1981.

TEIXEIRA, A. A crise educacional brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, V.19, n. 50, p. 20-43, abr./jun. 1953.

_____. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, V. 20, n. 52, p. 27-42, out./dez. 1953.

_____. A municipalização do ensino primário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, V. 27, n. 66, p. 22-43, 1957.

_____. *Educação não é privilégio*. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

TEIXEIRA, F. J. S. Os pressupostos neoliberais do governo FHC. *Universidade e Sociedade*, São Paulo, v.6, n.10, p. 42-64, 1996.

TIRAMONTI, G. O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº 100, p. 79-91, mar.1997.

TOMMASI, L., WARDE, M. J., HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, C. A. Estado, Privatização e Política Educacional: Elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, P. (Org.). *Pedagogia da Exclusão: Crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 109-136.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L., WARDE, M. J., HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p.125-193.

VIRIATO, E. O. *Política Educacional do Estado de São Paulo (1995-1998): Desconstrução da Escola Pública*. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Educação) – PUC/São Paulo.

ZIBAS, D. M. L. Escola pública versus escola privada: O fim da história? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº 100, p. 57-78, mar.1997.



ZIBAS, D. M. L. *Um jogo de espelhos partidos? O cotidiano escolar e as políticas educacionais na América Latina*. 1998. (Cópia impressa).

WINKLER, D. R. *Diseño y administración de transferencias intergubernamentales: Descentralización fiscal en América Latina* (documentos para discusión). Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994.

ANEXOS



ANEXOS



ROTEIRO DE ENTREVISTA – DIRETOR ESTADUAL DA APEOESP

- 1) Como foi o processo de municipalização em Marília?
- 2) Qual a posição da APEOESP em relação a esse processo? Por que?
- 3) Quais as vantagens e desvantagens apresentadas pelo processo de municipalização em Marília?
- 4) O processo de municipalização trouxe problemas para os professores e funcionários da rede estadual?
- 5) Qual sua opinião sobre a opção do município pela criação de uma rede própria de ensino fundamental, desvinculada da rede estadual?
- 6) A rede municipal já atende mais de 8.000 alunos de 1ª a 4ª série. Você acredita que ela se tornará responsável por todas as matrículas de 1ª a 4ª série do município?
- 7) Por que Marília ainda não municipalizou o ensino de 5ª a 8ª série?
- 8) Qual a posição da APEOESP sobre a possibilidade do município começar a assumir classes de 5ª a 8ª séries?
- 9) Como você avalia hoje os resultados da municipalização do ensino em Marília?
- 10) Qual sua opinião a respeito da criação de um FUNDEB?



ROTEIRO DE ENTREVISTA – PREFEITO MUNICIPAL DE MARÍLIA

- 1) Como foi o processo de municipalização em Marília?
- 2) Quais as maiores dificuldades encontradas para a municipalização do ensino em Marília e quais as vantagens e desvantagens dessa municipalização?
- 3) O que levou Marília a optar pela criação de uma rede própria de ensino fundamental, desvinculada da rede estadual? Esta opção trouxe alguma vantagem ou desvantagem para o município?
- 4) A municipalização em Marília trouxe conseqüências para a rede de educação infantil? Como o município está fazendo para prestar este atendimento à população? E o ensino supletivo de 1ª a 4ª série?
- 5) Marília pretende ampliar ainda mais a rede de EMEFs? O município tem a intenção de assumir todo o ensino de 1ª a 4ª série?
- 6) Quais os planos de Marília em relação à municipalização de classes de 5ª a 8ª séries?
- 7) As verbas do FUNDEF são suficientes para manter a rede de ensino fundamental?
- 8) Se o FUNDEF realmente terminar, como está previsto, o município terá condições de continuar mantendo a rede de ensino fundamental?
- 9) Na sua opinião, foi válido optar pela municipalização? Você aconselha os outros municípios a optar pela municipalização?
- 10) Atualmente coexiste em Marília duas redes de ensino fundamental, uma municipal e outra estadual. Qual sua opinião sobre isto?
- 11) Como tem funcionado o Conselho Municipal de Educação e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF em Marília?



12) Qual sua opinião a respeito da criação de um FUNDEB?

1) Como é seu processo de trabalho? Apresente o plano?

2) Quais os pontos fortes e fracos da administração da escola?

3) Quais fatores de sucesso ou fatores diferenciados contribuíram para o bom trabalho da escola em termos de resultados educacionais?

4) O que levou a escola a melhorar a qualidade do ensino e a gestão da escola? Como foram avaliados os resultados alcançados e como foram planejados os próximos passos?

5) Como é possível avaliar o trabalho da escola e o trabalho do professor? Como é possível avaliar o trabalho da escola e o trabalho do professor?

6) Quais os pontos de atenção da escola em relação à organização do trabalho da escola e do professor?

7) As ações de melhoria da escola são planejadas e realizadas de forma sistemática? Quais os fatores que contribuíram para a melhoria da escola e do trabalho do professor?

8) Como é possível avaliar o trabalho da escola e o trabalho do professor? Como é possível avaliar o trabalho da escola e o trabalho do professor?

9) Como é possível avaliar o trabalho da escola e o trabalho do professor? Como é possível avaliar o trabalho da escola e o trabalho do professor?

10) Como é possível avaliar o trabalho da escola e o trabalho do professor? Como é possível avaliar o trabalho da escola e o trabalho do professor?

11) Como é possível avaliar o trabalho da escola e o trabalho do professor? Como é possível avaliar o trabalho da escola e o trabalho do professor?

ROTEIRO DE ENTREVISTA – ASSESSORA TÉCNICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO

- 1) Como foi o processo de municipalização em Marília?
- 2) Quais as vantagens e desvantagens da municipalização?
- 3) Quais foram as maiores dificuldades encontradas para a implantação da rede municipal de ensino fundamental?
- 4) O que levou o município a optar pela criação de uma rede própria de ensino? Esta opção trouxe alguma vantagem ou desvantagem para o município?
- 5) Marília pretende ampliar ainda mais a rede de EMEFs? O município tem a intenção de assumir todo o ensino de 1ª a 4ª série?
- 6) Quais os planos do município em relação à municipalização de classes de 5ª a 8ª séries?
- 7) As verbas do FUNDEF são suficientes para manter a rede de ensino fundamental? Quantos alunos a rede municipal teve que assumir para reaver todos os recursos retidos pelo Fundo?
- 8) Se o FUNDEF realmente terminar, como está previsto, o município terá condições de continuar mantendo a rede de ensino fundamental?
- 9) Marília já criou seu Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público? Por que?
- 10) A municipalização em Marília trouxe conseqüências para a rede de educação infantil? Como o município está fazendo para prestar este atendimento à população? E o ensino supletivo de 1ª a 4ª série?
- 11) Como você avalia o ensino oferecido pelas EMEFs?

12) Na sua opinião, foi válido optar pela municipalização?

13) Qual sua opinião a respeito da criação de um FUNDEB?



ROTEIRO DE ENTREVISTA – SUPERVISOR DE ENSINO DA DIRETORIA DE ENSINO DE MARÍLIA

- 1) Como foi o processo de municipalização em Marília?
- 2) Qual foi a participação da Diretoria de Ensino nesse processo?
- 3) O que levou Marília a optar pela criação de uma rede própria de ensino fundamental desvinculada da rede estadual. Esta opção trouxe alguma vantagem ou desvantagem para o município?
- 4) A municipalização em Marília trouxe conseqüências para a rede de educação infantil?
- 5) Com a municipalização a rede municipal também assumiu o ensino supletivo das séries iniciais. Como está sendo este atendimento em Marília?
- 6) Atualmente coexiste em Marília duas redes de ensino fundamental, uma municipal e outra estadual. Qual sua opinião sobre isto?
- 7) A rede municipal já atende mais de 8.000 alunos de 1ª a 4ª série. Qual a expectativa desta rede absorver mais alunos?
- 8) Qual a expectativa em relação à municipalização de 5ª a 8ª série?
- 9)- Você saberia dizer como tem funcionado o Conselho Municipal de Educação e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF em Marília?

ROTEIRO DE ENTREVISTA – DIRIGENTE REGIONAL DE ENSINO DE MARÍLIA

- 1) Como foi o processo de municipalização em Marília?
- 2) Qual foi a participação da Diretoria de Ensino nesse processo?
- 3) O que levou Marília a optar pela criação de uma rede própria de ensino fundamental desvinculada da rede estadual. Esta opção trouxe alguma vantagem ou desvantagem para o município?
- 4) Como está sendo o processo de municipalização na sua Diretoria? Há municípios que optaram por assinar convênio de municipalização com o Estado? Quais vantagens e desvantagens do convênio?
- 5) A municipalização em Marília trouxe conseqüências para a rede de educação infantil?
- 6) Atualmente coexiste em Marília duas redes de ensino fundamental, uma municipal e outra estadual. Qual sua opinião sobre isto?
- 7) A rede municipal já atende mais de 8.000 alunos de 1ª a 4ª série. Qual a expectativa desta rede absorver mais alunos?
- 8) Qual a expectativa em relação à municipalização de 5ª a 8ª série?
- 9) Você saberia dizer como tem funcionado o Conselho Municipal de Educação e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF em Marília?
- 10) Qual sua opinião a respeito da criação de um FUNDEB?



