

Rita de Cassia Borguetti Pelozo

ANEXO AO PROCESSO 102/2002 - CM

DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM: 07/12/2005

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

DO ESTADO AO MUNICÍPIO: A CONCRETIZAÇÃO DAS
POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM NÍVEL LOCAL

Marília
2005



RITA DE CASSIA BORGUETTI PELOZO

DADOS CURRICULARES

RITA DE CASSIA BORGUETTI PELOZO

NASCIMENTO 17/11/1976 - VILA CRUZ SP

RELACÃO Vagner Borguetti

Vida Científica: Rita Borguetti

DO ESTADO AO MUNICÍPIO: A CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM NÍVEL LOCAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências- UNESP, Câmpus de Marília, como um dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Educação (Área de Concentração: Política Educacional)

Orientadora: Profª Dra. Neusa Maria Dal Ri

1410001804



Marília

2005



DADOS CURRICULARES

RITA DE CASSIA BORGUETTI PELOZO

NASCIMENTO 23.11.1976 – VERA CRUZ/SP

FILIAÇÃO Wagner Borguetti

Alice Gonçalves Teixeira Borguetti

1990/1994 Habilitação Específica de 2º Grau para Magistério

EEPSG Profª Dirce Belluzzo de Campos

1994/1997 Curso de Graduação – Pedagogia

UNESP – Marília

1997/1999 Integrante do grupo de Pesquisa:

“Política Educacional e Organização do Trabalho na escola”

UNESP – Marília

1998/2000 Mestrado em Educação

UNESP- Marília

1998/2005 Integrante do grupo de Atualização Científica:

“Organizações e Democracia”

1998/2005 Professora da Rede Municipal de Marília (EMEF)

2002/2005 Professora da Associação Cultural e Educacional de Garça.

Disciplinas: Princípios e Métodos da Administração Escolar

Estágio Supervisionado nas Escolas de Ensino Fundamental e Médio

2005 – Supervisora do Ensino Fundamental de Vera Cruz



AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que tornaram possível a realização deste trabalho manifestando
essa grandeza de forma particular.

A prof.^a Dra. Neusa Maria Da S. pela orientação com a qual foi possível durante a
elaboração do trabalho.

Aos integrantes do grupo de pesquisa "Organizações e Democracia", pela ajuda
nas leituras, sugestões e discussões de texto.

Aqueles que, considerando as atividades desenvolvidas, não puderam dedicar tempo
para nos ajudar.

Aos meus pais, que nunca deixaram de me apoiar em todos os momentos de necessidade e
ajuda.

Aos meus irmãos, que sempre estiveram ao meu lado, especialmente os irmãos mais velhos,
por sua compreensão e apoio.

Aos meus amigos, que sempre estiveram ao meu lado, especialmente os amigos mais próximos,
por sua compreensão e apoio.

Aos meus amigos, que sempre estiveram ao meu lado, especialmente os amigos mais próximos,
por sua compreensão e apoio.

Aqueles que, considerando as atividades desenvolvidas, não puderam dedicar tempo
para nos ajudar.

Ao meu amigo de infância e

Sobretudo a Deus.

A todos aqueles que me auxiliaram,
direta ou indiretamente. Principalmente,
meus pais Wagner e Alice.

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que tornaram possível a realização deste trabalho manifestamos nossa gratidão. De forma particular:

À prof^a Dra. Neusa Maria Dal Ri, pela orientação contínua e precisa durante a elaboração do trabalho.

Aos integrantes do grupo de pesquisa "Organizações e Democracia", pela ajuda nas leituras, sugestões e discussões de texto.

~~Àqueles que concederam as entrevistas e dispuseram parte de seu precioso tempo para nos atender.~~

Aos meus pais, que muitas vezes não entenderam meus momentos de impaciência e angústia.

Aos meus familiares, de maneira especial a querida prima Franciane, que está começando o árduo caminho dos estudos.

Ao Evandro, por tentar compreender cada minuto de ausência durante o período de elaboração deste trabalho.

Aos meus amigos, principalmente a Érica Luisa Matos Furtado e ao Antúlio José de Azevedo, pelo incentivo nas horas difíceis.

Àqueles que, ao desacreditarem em minhas possibilidades e persistência, me deram oportunidade de vencer desafios.

Ao meu anjo da guarda e

Sobretudo a Deus...

*Meu anjo da guarda
sempre me lembra de
sempre que eu sou*

(Paula Freixo)

Introdução	09
1. O sonho de sociedade	11
1.1. O sonho de sociedade	11
1.2. O sonho de sociedade	12
1.3. O sonho de sociedade	13
1.4. O sonho de sociedade	14
1.5. O sonho de sociedade	15
1.6. O sonho de sociedade	16
1.7. O sonho de sociedade	17
1.8. O sonho de sociedade	18
1.9. O sonho de sociedade	19
1.10. O sonho de sociedade	20
1.11. O sonho de sociedade	21
1.12. O sonho de sociedade	22
1.13. O sonho de sociedade	23
1.14. O sonho de sociedade	24
1.15. O sonho de sociedade	25
1.16. O sonho de sociedade	26
1.17. O sonho de sociedade	27
1.18. O sonho de sociedade	28
1.19. O sonho de sociedade	29
1.20. O sonho de sociedade	30
1.21. O sonho de sociedade	31
1.22. O sonho de sociedade	32
1.23. O sonho de sociedade	33
1.24. O sonho de sociedade	34
1.25. O sonho de sociedade	35
1.26. O sonho de sociedade	36
1.27. O sonho de sociedade	37
1.28. O sonho de sociedade	38
1.29. O sonho de sociedade	39
1.30. O sonho de sociedade	40
1.31. O sonho de sociedade	41
1.32. O sonho de sociedade	42
1.33. O sonho de sociedade	43
1.34. O sonho de sociedade	44
1.35. O sonho de sociedade	45
1.36. O sonho de sociedade	46
1.37. O sonho de sociedade	47
1.38. O sonho de sociedade	48
1.39. O sonho de sociedade	49
1.40. O sonho de sociedade	50
1.41. O sonho de sociedade	51
1.42. O sonho de sociedade	52
1.43. O sonho de sociedade	53
1.44. O sonho de sociedade	54
1.45. O sonho de sociedade	55
1.46. O sonho de sociedade	56
1.47. O sonho de sociedade	57
1.48. O sonho de sociedade	58
1.49. O sonho de sociedade	59
1.50. O sonho de sociedade	60
1.51. O sonho de sociedade	61
1.52. O sonho de sociedade	62
1.53. O sonho de sociedade	63
1.54. O sonho de sociedade	64
1.55. O sonho de sociedade	65
1.56. O sonho de sociedade	66
1.57. O sonho de sociedade	67
1.58. O sonho de sociedade	68
1.59. O sonho de sociedade	69
1.60. O sonho de sociedade	70
1.61. O sonho de sociedade	71
1.62. O sonho de sociedade	72
1.63. O sonho de sociedade	73
1.64. O sonho de sociedade	74
1.65. O sonho de sociedade	75
1.66. O sonho de sociedade	76
1.67. O sonho de sociedade	77
1.68. O sonho de sociedade	78
1.69. O sonho de sociedade	79
1.70. O sonho de sociedade	80
1.71. O sonho de sociedade	81
1.72. O sonho de sociedade	82
1.73. O sonho de sociedade	83
1.74. O sonho de sociedade	84
1.75. O sonho de sociedade	85
1.76. O sonho de sociedade	86
1.77. O sonho de sociedade	87
1.78. O sonho de sociedade	88
1.79. O sonho de sociedade	89
1.80. O sonho de sociedade	90
1.81. O sonho de sociedade	91
1.82. O sonho de sociedade	92
1.83. O sonho de sociedade	93
1.84. O sonho de sociedade	94
1.85. O sonho de sociedade	95
1.86. O sonho de sociedade	96
1.87. O sonho de sociedade	97
1.88. O sonho de sociedade	98
1.89. O sonho de sociedade	99
1.90. O sonho de sociedade	100

Meu sonho de sociedade
ultrapassa o limite de
sonhar que aí está.

(Paulo Freire)

SUMÁRIO

Introdução	09
Capítulo I – A influência do contexto na estruturação do Estado	15
1- O desenvolvimento do Estado Moderno	16
1.1-Conseqüências do Neoliberalismo	22
1.1.1- Abertura dos mercados e a instabilidade dos empregos	22
1.1.2.- Novo tipo de trabalhador e o papel da escola	24
1.1.3- Mercantilização da educação	27
1.2 - A crise do Estado	30
1.3- Do Estado Moderno ao Município	33
1.3.1- A questão do Estado	33
1.3.2- A origem do Estado Moderno	34
1.3.3- O Estado burguês e as contradições de classe	40
1.4-A importância dos municípios	46
1.4.1- A origem dos municípios	47
1.4.2- Município hoje	49
1.4.3- Alguns desafios ao município	53
Capítulo II- A legislação como instrumento de viabilização das políticas em âmbito local	
2.1-O direito à educação nas Constituições Federais e nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação brasileira	57
2.2- A Emenda Constitucional 14 e as alterações na Constituição de 1988	76
Capítulo III- A Emenda Constitucional 14 e municipalização	82
3.1- Lei 9424 e impactos da política educacional em nível municipal	86
3.1.1-A questão dos Conselhos de Controle e Acompanhamento	89
3.1.2- Impactos sobre a realidade educacional	92
3.2- A municipalização do ensino	100
Capítulo IV- A municipalização em <u>Marília</u> e Vera Cruz	103



4.1- Tendência à municipalização	103
4.2- Qual o verdadeiro sentido da municipalização ?	105
4.2.1- Defesas e críticas ao processo de municipalização – perfil da realidade	108
4.3- Conhecendo as realidades do município	112
4.4- A adesão ao processo de municipalização: a opção por convênio ou rede própria.....	113
4.4.1- A criação de rede própria em Marília	114
4.4.2- A opção por convênio em Vera Cruz	118
4.5- A expansão das redes municipais de educação em Marília e Vera Cruz em decorrência da municipalização	123
4.6- Conselhos de Acompanhamento.....	128
4.7- A atuação dos Conselhos de Acompanhamento do Fundef	133
4.8- A utilização dos recursos do Fundef e a fiscalização dos Conselhos.....	144
4.9- Repercussões da implantação do Fundef nas redes municipais	152
Conclusão	156
Anexo	162
Referências Bibliográficas	164
Resumo	176
Abstract	177

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Atendimento ao Ensino Fundamental (ciclo I e II) em relação a dependência administrativa.....p.103

Tabela 2-Atendimento feito pelo município em relação ao ensino infantilp.105

Tabela 3- Percentual de matrículas de acordo com a dependência administrativa- Marília 2002.....p.124

Tabela 4- Percentual de matrículas de acordo com a dependência administrativa- Marília 2003.....p.124

Tabela 5- Percentual de matrículas de acordo com a dependência administrativa- Marília 2004.....p.125

Tabela 6- Atendimento de matrícula no ciclo I de acordo com a dependência administrativa- Marília 2004.....p.125

Tabela 7- Percentual de matrículas de acordo com a dependência administrativa- Vera Cruz 2002.....p.127

Tabela 8- Percentual de matrículas de acordo com a dependência administrativa- Vera Cruz 2003.....p.127

Tabela 9- Percentual de matrículas de acordo com a dependência administrativa- Vera Cruz 2004.....p.127



INTRODUÇÃO

A municipalização do ensino no Brasil vem sendo discutida desde 1920, adquirindo maior intensidade nas décadas de 1930, 1950, 1980 e 1990. Hoje, o tema é objeto de pesquisa de vários autores, devido às inúmeras iniciativas nesse campo.

Na década de 1930, as propostas municipalistas de Anísio Teixeira não tiveram as mesmas características das atuais, pois os objetivos estavam direcionados para a qualidade do ensino e melhoria da escola pública.

As propostas recentes ainda contêm esses preceitos, porém a função desse processo é atender aos interesses mais imediatos do capital e dos organismos internacionais, uma vez que a municipalização faz parte de um programa mais amplo de reformas neoliberais.

O sistema educacional brasileiro, assim como de outros países, vem sofrendo mudanças significativas em decorrência das modificações econômicas e políticas, em nível mundial. A tendência é tornar o Estado mínimo, descentralizando suas funções em algumas áreas, como, por exemplo, nas de educação, saúde e bem-estar, tornando-se responsável pelo controle do processo que se dá por meio de avaliação dos sistemas.

Como resultado desse contexto, temos a incidência dos processos de municipalização em diversas áreas. No caso da educação, as políticas de descentralização concretizam-se via municipalização do ensino, porém a proclamada descentralização do ensino não ocorre, e sim a desconcentração, pois não há a divisão de poder entre as instâncias, mas apenas a transferência de tarefas de um nível a outro, sem modificações significativas no processo de tomada de decisões. O que ocorre na maioria dos casos é a prefeiturização, uma vez que os processos decisórios continuam sendo incumbência de uma pequena parcela da população, no caso, dos dirigentes municipais.

Com a desconcentração das tarefas, o Estado continua controlando os processos, sem propiciar a autonomia necessária para que os municípios possam tomar decisões estratégicas. Essa tática política fragilizou o oferecimento de um ensino público de qualidade, pois, ao invés de melhorar as condições nesta área, na maioria dos casos, houve a precarização e desconstrução do sistema educacional como decorrência de diversos fatores, tais como: a falta de preparo dos governos locais, projetos elaborados por



indivíduos estranhos ao contexto educacional, clientelismo político, falta de participação da sociedade civil, demora no repasse de recursos, entre outros.

Mesmo em presença dessa situação, os setores hegemônicos e políticos optaram pela municipalização,

[...] visando adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade adotados pela Administração Pública, com conseqüente enxugamento do aparato estatal, e não resposta a reivindicações da sociedade civil interessada em participar de forma mais ativa nas escolas e nos projetos pedagógicos que se desenvolvem (ARELARO, 1999, p.65).

Com a municipalização, o Estado desconcentrou suas funções e fez dos municípios um instrumento de concretização das políticas globais.

No entanto, a municipalização do ensino parece ser irreversível. As estatísticas mostram que

[...] a União consolida seu desembarque do atendimento à demanda por ensino fundamental mantendo um número muito pequeno de escolas. Observa-se uma tendência de crescimento do atendimento por parte da esfera municipal. Em todas as regiões do país observou-se um maior aumento do atendimento dos municípios relativamente ao crescimento total da região (OLIVEIRA, 1999, p.57-8).

A tendência à municipalização acentuou-se a partir de 1998, quando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) foi implantado de forma automática em todos os Estados brasileiros. O Fundef significou uma maior redistribuição de recursos em muitas regiões, principalmente no Norte e Nordeste. Porém muitos dirigentes municipais, principalmente das regiões menos privilegiadas, aderiram à proposta sem refletir sobre os seus efeitos. Esse fato, independente de onde ocorreu, mudou de forma significativa a estrutura político-administrativa dos municípios, que tiveram que se adequar para viabilizarem a implantação dessa política.

Juntamente com a efetivação do Fundef houve a implantação dos Conselhos Municipais de Controle e Acompanhamento fiscal, os quais podem ser considerados viáveis canais de participação caso sua função se concretize conforme a legislação. Esses Conselhos de Controle e Acompanhamento também podem atender aos interesses

dominantes caso seus membros sejam indicados pelo governo local ou se não exercerem uma fiscalização efetiva.

O nosso interesse pelo tema municipalização do ensino acentuou-se após o trabalho de mestrado, quando concluímos que, uma vez desencadeado, o processo parece ser irreversível. Na ocasião, estudamos o município de Marília e constatamos que a opção pela municipalização do ensino trouxe vantagens ao processo educacional em termos da qualidade do ensino. Porém, nesta pesquisa, não estudamos o processo de democratização por meio dos Conselhos de Escolas.

Por fazermos parte da rede municipal de educação de Marília há oito anos, pudemos verificar o modo pelo qual o processo de municipalização se consolidou no decorrer desse tempo. Por participarmos também como membro integrante da equipe técnica de educação de Vera Cruz, temos interesse em analisar como a municipalização se consolida nessa rede, de modo a encontrar semelhanças e particularidades em relação ao estudo do mestrado. Um aspecto importante a destacar é que, ao estudarmos o município de Marília (no mestrado) o processo tinha o mesmo tempo de desenvolvimento que o de Vera Cruz tem atualmente. Esse fato permitiu-nos o estabelecimento de comparações entre as duas redes, uma vez que, apesar de possuírem particularidades, ambas puderam ser estudadas com o mesmo tempo de existência no que diz respeito a algumas características observadas no processo de municipalização.

O presente trabalho pretende contribuir para com o debate desencadeado por governantes municipais, estudiosos da academia, dirigentes educacionais, professores e sociedade civil, acerca do tema municipalização.

Neste estudo temos os seguintes objetivos:

Geral:

- identificar quais as tendências político-educacionais que induzem à municipalização do ensino no Brasil e verificar como essas políticas se concretizam por meio das ações das prefeituras.

Específicos:

- verificar como o processo de municipalização ocorreu nos municípios de Vera Cruz e Marília.



- Averiguar se com a municipalização houve ou não a democratização na tomada de decisões e, conseqüentemente, melhoria na qualidade de ensino, de acordo com a percepção dos membros dos Conselhos de Acompanhamento de ambos os municípios.

Partimos das seguintes hipóteses:

- A municipalização do ensino pode atender tanto ao processo democrático quanto a processos autoritários, dependendo do posicionamento e das práticas dos dirigentes locais;
- Independente do modo como a municipalização foi implantada (convênio ou rede própria), se não houver a descentralização na tomada de decisões pode ocorrer a prefeiturização, o que significa o poder de decisão para poucas pessoas;
- A municipalização do ensino vem aumentando gradativamente, induzida pelo Fundef, mecanismo que visa a redistribuição de recursos, porém não garante a efetivação da qualidade do ensino.

Os procedimentos utilizados neste trabalho foram a análise documental, a pesquisa bibliográfica e a aplicação de entrevistas.

Fizemos a leitura de textos referentes ao tema e outros afins, buscando utilizar as contribuições de diversos autores sobre o assunto. Os documentos analisados na pesquisa foram a Constituição Federal de 1988, as Leis Orgânicas dos municípios selecionados, os Estatutos do Magistério Municipal de ambas as cidades, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.9394/96, as Normas Regimentais municipais, a Lei 9424/96 que instituiu o Fundef e outros decretos e pareceres pertinentes ao assunto. A análise documental permitiu-nos entender o contexto no qual as políticas globais e locais se desenvolvem, efetivando o controle dos organismos internacionais nas esferas subordinadas. A pesquisa bibliográfica proporcionou o embasamento teórico para entendermos o assunto, oferecendo diferentes vertentes do pensamento.

As entrevistas foram aplicadas para que pudéssemos identificar as peculiaridades das cidades e entender o funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e suas implicações, diagnosticando como as políticas educacionais se concretizaram em nível local. Tivemos como objetivo a verificação de fatos relatados pelos informantes, das



percepções dos conselheiros sobre os fatos e do posicionamento dos membros que atuam nos Conselhos.

Alguns motivos justificam a escolha desses municípios: fácil acesso aos dados e informações; envolvimento e participação direta em ambas as redes (como professora de uma rede e como membro da equipe técnica da outra); a proximidade entre eles; o interesse em estudar o processo de municipalização na região; dar continuidade aos estudos iniciados no mestrado.

Tentamos fazer uma comparação entre os municípios com o intuito de estabelecer as peculiaridades e as divergências existentes nas diferentes redes, principalmente em relação à atuação do Conselho de Acompanhamento do Fundef.

As entrevistas foram constituídas de questões abertas, sendo que os entrevistados tiveram liberdade para responder, sem limitarem-se à escolha de alternativas. Partimos de questões com caráter geral, migrando depois para questões mais específicas (Anexo 1). Esse tipo de entrevista proporcionou a obtenção de um número maior de comentários, explicações e esclarecimentos significativos sobre o tema estudado. As entrevistas foram realizadas com os membros do Conselho de Acompanhamento do Fundef dos municípios para verificarmos suas percepções em relação à municipalização das cidades, o nível de participação das pessoas e a interferência do processo na qualidade do ensino.

Foram entrevistados cinco membros do Conselho de Vera Cruz e nove membros do Conselho de Marília, sendo todos titulares do cargo.

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos que descrevem o contexto no qual o processo de municipalização se concretiza e as suas implicações na política educacional, em nível local.

O capítulo I enfoca as diferentes doutrinas econômicas vivenciadas no decorrer dos séculos, que determinaram as características básicas do contexto no qual o Estado esteve inserido. Tratamos também das transformações sofridas pelo Estado, analisando quais as características que se modificaram e quais as que permanecem no decorrer dos tempos. Investigamos a origem do Estado e sua estruturação, de modo a detectar indícios que justifiquem os mecanismos de coerção hoje existentes e mantidos por esse aparelho. A questão do município também foi enfatizada, uma vez que, com o intuito de atender ao

contexto dominante, o Estado passou a ser mínimo, transferindo incumbências aos poderes locais.

No capítulo II fazemos a análise das Constituições Federais e das Leis de Diretrizes e Bases, enfatizando as responsabilidades transferidas às diversas instâncias no decorrer das décadas. A ênfase foi dada à Emenda Constitucional 14, que alterou parte da Constituição Federal, induziu ao processo de municipalização e incentivou a implementação da política global, em nível local.

No capítulo III analisamos minuciosamente a Lei 9424, que concretizou a municipalização no Brasil, os aspectos envolvidos na implantação dessa lei, enfatizando a situação dificultosa da maioria dos municípios que aderiram à proposta e que, embora passassem a receber mais verbas devido à redistribuição, não conseguiram melhorar a qualidade do sistema educacional.

E, finalmente, no último capítulo analisamos os municípios de Marília e Vera Cruz, com suas características particulares, tentando detectar se a municipalização da educação levou à descentralização na tomada de decisões ou se ocorreu apenas uma prefeiturização, na qual poucos continuaram responsáveis pelo processo educativo. Priorizamos o estudo e a análise da atuação dos Conselhos de Acompanhamento do Fundef e a aplicação de seus recursos, diagnosticando até que ponto houve mudanças significativas para o processo democrático e para a qualidade do ensino.

Capítulo I – A influência do contexto na estruturação do Estado

Neste capítulo temos por objetivo analisar os diversos contextos que foram moldando as formas do Estado atual, que teve sua origem há séculos e sujeito a inúmeras transformações.

Em cada momento histórico, o Estado teve sua função bem delimitada. No entanto, algumas características foram alteradas conforme os interesses dominantes. Atualmente, predomina o Estado Mínimo, responsável pelo controle do processo social, e não mais pela maioria dos encargos antes atendidos: saúde, bem-estar, educação, etc.

Com a diminuição das funções do Estado e a mudança na doutrina econômica, uma série de problemas surgem, tais como: instabilidade dos empregos, necessidade de um novo tipo de trabalhador e, conseqüentemente, de um novo ideal de escola. Esse novo perfil da educação caracteriza-se como mais um reflexo do contexto global. Houve a mercantilização da educação, que está subordinada à esfera econômica. O processo educacional subordina-se a conceitos de mercado, ou seja, ao invés de investir na formação do cidadão consciente e participativo, visa a busca de qualidade, eficácia, eficiência das instituições escolares, de modo a oferecer o *melhor produto* aos consumidores (e não cidadãos).

Apesar dos inúmeros agravantes, a classe hegemônica considera a maioria das crises resultante de um Estado altamente centralizado, característica que surgiu no Absolutismo e que se mantém atualmente. Dessa forma, é necessário rever sua função, ou seja, o Estado deve assumir as funções pelas quais o setor privado não se interessar.

Toda a história da civilização esteve permeada pela questão do interesse de classe, mesmo quando o Estado ainda não estava desenvolvido. No entanto, com seu aparecimento, a dominação de uma classe sobre a outra passa a ser legalizada e consolida-se a opressão dos dominados.

Pretendemos analisar as transformações que o Estado vem sofrendo de acordo com a mudança de contexto, de modo a identificar a influência das políticas globais, uma vez que, com os processos de descentralização, o Estado passou a ser o *locus* de execução das políticas globais. Quando o Estado tem suas características alteradas, conseqüentemente seus reflexos são sentidos no município.



1- O desenvolvimento do Estado Moderno

Ao observarmos a história das civilizações, constatamos a predominância de formas rígidas de dirigismo, na qual o Estado determinava desde a forma de organização dos indivíduos até a maneira de vender seus produtos. O Estado passou a regular todas as atividades, principalmente as econômicas. Dessa forma, o Estado origina-se da necessidade de reprimir as contradições entre as classes, mas, como nasce no seio delas, ele é, em regra, o Estado da classe mais poderosa, que domina economicamente e que, com a ajuda dele, se torna também a politicamente dominante, adquirindo assim novos meios para dominar e explorar a classe oprimida.

O Estado apresentava mecanismos de coerção que tinham o objetivo de fortalecer seu poder. Com sua evolução, suas dimensões alargaram-se em relação ao mundo econômico. O poder absoluto do Estado passou a “[...] regulamentar o trabalho dos métodos de produção de qualidade e o tipo dos produtos, dos preços e dos métodos de venda” (ROSSETTI, 1981 p.40). Ao analisarmos a questão, notamos que o Estado exercia o controle e garantia seu fortalecimento. Essa fase faz parte do momento histórico que podemos designar como mercantilismo.

Com o mercantilismo, havia o protecionismo interno, que subsidiava as atividades industriais, encorajando as exportações e desencorajando as importações, tornando o Estado politicamente soberano e economicamente fortalecido.

O mercantilismo implicava uma política estatal de nacionalismo econômico e girava em torno de uma preocupação com a circulação de equilíbrios comerciais (bilaterais ou multilaterais) (WALLERSTEIN, 1974, p.46).

Desde a era mercantilista, o Estado, para tornar-se forte, precisou acumular riquezas internamente, principalmente o ouro e a prata. Para isso, formularam-se normas que incentivaram seu desenvolvimento, tentando forçar um saldo interno favorável. Para a classe dominante, “[...] a idéia de Estado sobrepõe a de indivíduo. Acumular riquezas em ouro passa a ser objetivo dos povos, graças a idéia metalista de que ouro traz riqueza, tem caráter durável e garante as vitórias na guerra” (FRIEDMAN, 1985, p.XVIII). Ao citarmos esse autor, notemos a maneira pela qual a classe dominante inculca no povo a falsa idéia de que as necessidades do Estado são suas também. “O Estado atual tem capacidade para

traduzir com realidade a vontade da maioria dos trabalhadores para assegurar a realização dessa mesma vontade”(LÊNIN,1977, p.17). O Estado mercantilista já apresenta características do Estado Moderno e é o instrumento principal de viabilização da doutrina econômica imposta pela classe hegemônica da época.

Podemos dizer que esse período foi marcado por uma grande intervenção do Estado. Tudo era regulamentado e controlado, com o intuito de conseguir acumular riquezas e “ [...] defender o nacionalismo econômico que é a política estatal do mais fraco contra o mais forte e dos concorrentes uns contra os outros” (WALLERSTEIN, 1974, p. 48).

Com a constante luta para manter a soberania de uma classe sobre a outra, as regulamentações e controle acabaram incentivando o desenvolvimento de uma nova filosofia: a de que o indivíduo precisava ter liberdade para expandir seus negócios.

Assim sendo, a partir do final do século XVIII, passa a predominar a tese de que o indivíduo deve sobrepor –se ao conceito de nação forte, porque a riqueza não depende dos metais, mas do resultado do trabalho do homem. Surge uma nova doutrina econômica, conivente com os interesses de enriquecimento da classe dominante: o liberalismo.

O início da era liberal coincide com as datas das Revoluções Francesa e Industrial, na Inglaterra. Esses acontecimentos forçaram uma revisão dos princípios de intervenção, ou seja, o Estado deixaria de ser o condutor do processo, e não mais controlaria os indivíduos e suas atividades. Suas funções começaram a se reduzir, limitando-se ao papel de manter a ordem por meio da polícia e dos aparelhos do Estado. Ocorrem mudanças no contexto. O poder político, antes representado pelo rei, representante do Estado Absolutista, após a revolução passa a ter uma nova forma de representação, ou seja, o Estado deixa de ser absoluto e começa a ser conduzido pela nova classe social que ascende ao poder, a burguesia. Assim, o Estado torna-se necessário para atender às condições da nova doutrina econômica, a qual visa o desenvolvimento da classe social que assume o poder.

Para a classe dominante, o aparelho do Estado é essencial, mas deve ter apenas a função de determinar as leis a serem seguidas e constituir –se no arbítrio para interpretar e fazer vigorar as regras estabelecidas: proteger a liberdade dos indivíduos, preservar a lei e a ordem, proteger a propriedade, reforçar os contratos privados, promover mercados

competitivos, etc. O Estado passa a ser visto como sistema de representação política que possui formas coercitivas, burocráticas e centralizadas; e é produto histórico da sociedade. Segundo Lojkine,

[...] a estruturação desse tipo de Estado plana acima da sociedade, é o produto não da auto-reprodução de poder, mas do movimento histórico desta sociedade, de suas contradições, pois, em último lugar, da luta de classes (1990, p.187).

O Estado passa a ser controlador, deixando de assumir parte de suas funções, tornando-se mais forte e, à medida que dá liberdade para os indivíduos concorrerem entre si, incentiva a acumulação do capital e da propriedade privada da classe hegemônica.

Para os capitalistas, o Estado Moderno deve garantir a *liberdade* do indivíduo, para que ele possa concorrer no mercado. O Estado acaba se tornando poderoso e proporciona às pessoas a liberdade favorável ao capitalismo, e não à emancipação. Então, de forma alguma o indivíduo desfruta da liberdade verdadeira, pois torna-se mero executor dos propósitos do mercado.

A teoria liberal prega a auto-sustentação da sociedade por meio do mercado, sem a intervenção direta do governo. Observemos a seguinte afirmação de um intelectual orgânico do liberalismo:

[...] a tendência geral do desenvolvimento social era libertar o indivíduo das restrições que o mantinham sujeito a padrões determinados pelo costume ou pela autoridade no que dizia respeito a suas atividades ordinárias. A constatação de que os esforços empreendidos pelos indivíduos de modo espontâneo e não dirigido pela autoridade eram capazes de produzir uma complexa ordem de atividades econômicas que só poderia ocorrer depois que esse processo de desenvolvimento tivesse avançado até certo ponto (HAYEK, 1984, p.41).

Na realidade, a teoria liberal pregava a busca da liberdade econômica resultante do livre desenvolvimento das atividades de comércio executadas pelo indivíduo. No entanto, ao referir-se à liberdade econômica, a teoria remete-nos ao conceito de liberdade da classe burguesa, que está acima da classe dominada, e que, para se manter nessa posição, usa a ditadura de classe, concentrando o poder de uma minoria sobre a maioria, através do aparelho do Estado.

Para os liberais, o papel do governo seria o de fazer coisas que o mercado não pode fazer por si só, ou seja, determinar e pôr em vigor as leis estabelecidas. Os papéis básicos

do governo seriam “[...] prover os meios para modificar as regras, regular as diferenças sobre seu significado e garantir o cumprimento das regras por aqueles que, de outra forma, não se submeteriam a elas” (FRIEDMAN, 1985, p. 31-2). Ao proporem a existência de um governo, os liberais afirmam a função do Estado, a de subordinar uma classe à outra. Segundo Lênin (1977), o Estado torna –se uma organização especial de um poder organizado de forma violenta, destinado a derrubar uma classe determinada – a que não detém os meios de produção. Ao citarmos a expressão *forma violenta*, percebemos que o Estado coage o indivíduo, subordinando-o ao sistema de classes.

O ideal dessa teoria econômica é utilizar ao máximo a mão invisível do mercado e recorrer o quanto menos ao Estado. Para a classe hegemônica, o importante é ser livre economicamente, o que possibilita o indivíduo aprender os meios de conseguir o melhor produto.

O liberalismo tinha de valer –se em grande parte do aumento gradual da riqueza trazida pela liberdade, precisava por outro lado combater, constantemente as propostas políticas anti-liberais que começaram a ameaçar esse avanço (HAYEK, 1984, p.44).

A diminuição da intervenção estatal e a fase de expansão do capitalismo, acentuada pelo livre mercado, conduziram a uma desigualdade prejudicial aos indivíduos, mas não à competição. No entanto, esses acontecimentos desencadearam uma crise econômica cuja solução seria a volta da intervenção do Estado, que investiria em bem-estar social e amenizava parte dos problemas causados pela desigualdade. Em decorrência das intervenções, os países acabaram adquirindo dívidas enormes. Surge assim uma nova doutrina econômica: o neoliberalismo.

No contexto atual do capital, não é aconselhável que o Estado continue intervindo nos processos sociais. A alternativa, segundo a classe hegemônica, é *abrir* as economias nacionais, de modo que se expandam e voltem a se desenvolver. Na realidade, o que importa à classe que detém o poder é manter a estrutura de acumulação do capital, garantindo a hegemonia. Ao invés de deixar todo o sistema ser regido pela mão invisível do mercado, o que ocorre é que os mercados globais adquirem sua própria lógica, ditando suas leis às políticas nacionais. Ao contrário das outras doutrinas econômicas, o neoliberalismo predomina como um sistema misto, com as seguintes características: intervenção parcial do

Estado; coexistência da propriedade privada e estatal dos meios de produção; iniciativa empresarial sob vigilância do Estado; e mercado e planejamento indicativo como orientadores do processo econômico. Podemos dizer que essa doutrina “[...] busca um Estado forte a serviço de um indivíduo livre” (ROSSETTI, 1981, p.59), um Estado forte, no sentido de distribuir encargos a instâncias inferiores e apenas tornar-se controlador dos resultados, e livre, no sentido de todos poderem competir de forma semelhante, como proposto na doutrina liberal. O Estado deve tornar-se mínimo em relação à prestação de serviços sociais, ficando responsável pelo controle e articulação do processo. Não havendo a intervenção, a iniciativa privada pode oferecer esses serviços, que já não são mais da alçada do Estado, e os indivíduos são *livres* para escolherem o que mais lhes convier. O Estado retira-se de suas funções, mas mantém o controle sobre os resultados e garante a liberdade do indivíduo, assim como no liberalismo.

O neoliberalismo surge como um movimento que volta a revalorizar o individualismo e a liberdade proposta pelo liberalismo, porém com novos enfoques. Essa nova doutrina tem como objetivo último diminuir as funções do Estado de modo a torná-lo centralizado apenas em relação ao controle, e não em relação aos encargos sociais, como acontecia no período anterior.

Com características semelhantes ao liberalismo, estimula-se a livre concorrência, tendo o Estado a função de inspecionar as atividades e atender às necessidades mínimas do indivíduo. Nesse caso, o Estado é necessário para continuar mantendo a dominação de uma classe sobre a outra.

Assim, o objetivo principal dos neoliberais continua sendo a busca da desigualdade, que é saudável ao indivíduo, uma vez que cada um se esforça em direção ao desenvolvimento. No entanto, dar as mesmas chances aos indivíduos não significa que tenham as mesmas condições para competirem entre si.

Como resultado das medidas tomadas, a concorrência, que, segundo os neoliberais, seria útil a todos, acabou aumentando o nível de desemprego e a pobreza dos países periféricos, porque “[...] o programa neoliberal criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva” (ANDERSON, 1994, p.16). Esse fato justifica a necessidade de intervenção do Estado, pois a população acabou precisando de ajuda, aumentando os gastos com o bem-estar social. Mais uma vez, o neoliberalismo



assume características diferentes das correntes liberais. Ao contrário do que propunham os liberais, com o novo modelo econômico, o Estado não tem somente a função de fiscalizar, mas

[...] adicionalmente à administração da justiça e à promoção da defesa, tornaram – se indispensáveis funções assistenciais, de controle ao poder de monopólio e de execução e implantação de obras públicas, destinadas a criar ou a ampliar a oferta de bens e serviços cujas características especiais não induziram a iniciativa privada a se interessar pela sua produção (ROSSETTI, 1981, p.83).

Apesar de ainda persistirem traços do liberalismo, o Estado precisa assumir algumas funções econômicas e sociais específicas, uma vez que, ao diminuir suas funções, acabou sendo um dos responsáveis pela situação desfavorável encontrada na maioria dos países.

O Estado volta a intervir em algumas funções, a propriedade privada dos meios de produção predominam, lado a lado, com empresas públicas. No contexto atual, segundo os neoliberais, o Estado precisa intervir na economia para que haja correção de ajustamentos, suplementação da iniciativa privada e coordenação geral para que se atinjam os fins da política econômica.

Na correção de desajustamentos, o Estado atua por meio de mecanismos planejadores dos níveis de emprego, de preço e das transações externas. Ocorre sua interferência na correção das repartições de renda entre as regiões e pessoas e nas ações que impliquem externalidades negativas, como o aproveitamento imprevidente de reservas naturais e ameaças de degradação ambiental.

Também é função do Estado suplementar a iniciativa privada, através da promoção de empreendimentos públicos. Para isso, investe em pesquisa para melhor utilização dos recursos naturais, dos recursos humanos e para o desenvolvimento tecnológico. É obrigação do Estado investir em bases infra –estruturais, como, por exemplo, a construção de barragens, rodovias, etc. , que são pouco atrativas à iniciativa privada, porém indispensáveis aos indivíduos. É da alçada do Estado prover serviços públicos que atendam à sociedade e promovam a segurança, porém é por meio de tributações que tais serviços são mantidos.

Em relação à coordenação geral para que se atinjam os fins da política econômica, cabe ao Estado descentralizar a organização, estimulando os agentes privados que estiverem conduzindo as atividades, de forma a atingir os objetivos da política e da programação econômica. Seu objetivo é a intervenção econômica, que conduz à política de acordo com a programação proposta, deixando de aceitar somente os mecanismos do livre mercado.

Apesar de o Estado possuir diversas funções, o mecanismo de mercado prevalece nas áreas que não dizem respeito à sua alçada, fato esse que mantém as desigualdades, uma vez que a mão invisível do mercado ainda vigora na maioria das ações políticas, econômicas e sociais. Dessa forma,

[...] uma das razões maiores do desespero de todas as pessoas está no fato de que o Estado se retirou, ou está se retirando, de um certo número de setores da vida social que eram sua incumbência e pelos quais era responsável (BOURDIEU, 1998, p.10).

Vejamos algumas implicações que esse modelo econômico traz.

1.1- Consequências do Neoliberalismo

Em decorrência do modelo neoliberal, os países tiveram que se reestruturar para participarem do livre comércio e, conseqüentemente, muitos fatores negativos surgiram.

1.1.1.- A abertura dos mercados e a instabilidade dos empregos

Com o intuito de competir no mercado global, os países são obrigados a atrair empresas que invistam na produção de bens e serviços exportáveis, com alta produtividade, qualidade e flexibilidade. Para tanto, foi preciso desregulamentar a economia, minimizando as barreiras do comércio e o fluxo de capitais, ou seja, para que os grandes capitais se instalem no país, o governo libera as fronteiras diminuindo seus encargos e desregulamentando o mercado financeiro, atraindo novos investimentos. Assim sendo, acaba reduzindo ao máximo os direitos não vinculados à competitividade, privatizando toda atividade que pode se desenvolver como negócio privado e reduzindo o gasto social. Assim

acontece a concorrência que, segundo o neoliberalismo, é saudável ao desenvolvimento do país, e o Estado arca com a parte do controle, deixando as atividades nas mãos da iniciativa privada.

No entanto, para poderem competir no mercado, os países precisam investir em novas técnicas e formas flexíveis de produção pois, com o mundo globalizado, praticamente desaparecem as fronteiras nacionais e, conseqüentemente, os países precisam adaptar-se aos novos padrões e garantir sua sobrevivência no contexto geral. Já não adianta ser especialista em determinado assunto, pois, com a rapidez tecnológica, o ideal é estar mudando constantemente, de modo a oferecer sempre um novo produto. Assim como em outras épocas, a forma de produção muda o conceito de trabalhador. Eis aí o primeiro problema: o indivíduo deve ser moldado segundo as características do mercado.

Para a classe hegemônica, o indivíduo precisa ser re-formado, de modo que atenda às novas funções exigidas pelo mercado. Silva Junior (1996) enfatiza como a ideologia dominante justifica esse momento: é preciso que se introduzam novas formas de organização da produção, alterando o conteúdo do trabalho e a qualificação dos trabalhadores; é condizente mudar o tipo de aprendizagem, uma vez que, para alterar a natureza do trabalho, se faz viável aprender as linguagens verbal e conceitual e, acima de tudo, o indivíduo deve saber-fazer, ou seja, ter esclarecimento de um pouco de tudo, e não apenas ser especialista. No entanto, segundo nosso ponto de vista, o indivíduo não foi preparado para isso. A escola ainda não conseguiu preparar os indivíduos para saber-fazer, uma vez que ainda está presa aos modelos tradicionais que visam a formação do especialista e transmite conteúdos estáticos e específicos, pouco úteis nesse novo momento.

Com a implementação de novas tecnologias, o indivíduo não consegue acompanhar as mudanças, sendo difícil conseguir e manter seu emprego. Os neoliberais defendem a proposição de que a situação pode se reverter e o desemprego diminuir à medida que os indivíduos acreditarem na ascensão social através de melhor qualificação. Cada um deve lutar por seus direitos, mas sem depender da intervenção do Estado. Operar de forma flexível e em conjunto é necessário, segundo os neoliberais, porque “[...] por serem sistemas altamente integrados, os imprevistos, os problemas não atingem apenas um setor do processo produtivo, mas o conjunto, e o trabalhador parcelado do taylorismo constitui-se um entrave” (FRIGOTTO, 1994, p.51). E defendem que, mais do que identificar

problemas, o trabalhador necessita saber resolvê-los. Eis novamente outro problema: o sistema não prepara o trabalhador para tais mudanças.

A ideologia dominante enfatiza a necessidade de aperfeiçoamento e qualificação dos indivíduos, de acordo com as novas exigências do mercado. É importante que estes sejam polivalentes e tenham as seguintes características:

[...] boa formação geral, atento, leal, responsável, com capacidade de perceber um fenômeno em processo, não dominando, porém, os fundamentos científico-intelectuais subjacentes às diferentes técnicas produtivas modernas (FRIGOTTO, 1994, p.53).

A polivalência, porém, não demonstra “[...] nenhuma maior qualificação e se trata apenas de intensificação do trabalho” (FRIGOTTO, 1994, p.53), de forma a atender o veloz mercado mundial.

Perguntamos, agora: Qual das instituições é uma das principais responsáveis pela formação desse novo trabalhador? Acreditamos que seja a escola, isto é, “[...] a educação seria a responsável, portanto, pela abertura de possibilidades de ascensão econômica tanto para os indivíduos quanto para as nações” (TÔNUS, 2001, p.151). Vejamos o novo papel da escola.

1.1.2.- O novo tipo de trabalhador e o papel da escola

O modelo educacional foi se ajustando, ao longo da história, com o intuito de atender às demandas do mundo do trabalho e das relações sociais, como também aos interesses da classe dominante, desde sua origem. Desde a época que a teoria administrativa do Taylorismo/Fordismo predominou, o princípio educativo que determinava o projeto pedagógico atendia a esse tipo de organização, determinando uma concepção de qualificação profissional que tinha como resultado o processo individual de aprendizagem de formas de fazer, definidas pelas necessidades da ocupação a ser exercida. Os cursos de treinamento das empresas e o desenvolvimento de competências intelectuais não estavam voltados aos trabalhadores, e sim para os funcionários que ocupavam os cargos mais elevados da chefia. Essa pedagogia priorizou os modos de fazer e o disciplinamento. Os conteúdos eram organizados de forma repetitiva, linear e fragmentados, cujo interesse era

tornar o trabalho pedagógico algo memorizável. Os cursos eram organizados a partir de tarefas típicas de cada ocupação, notorizando-se as séries metódicas e a análise ocupacional das agências formadoras de qualificação. “O aprendizado privilegiou as formas de fazer para uma ocupação definida, para atender as demandas de um processo produtivo parcelado com tecnologia rígida mas pouco dinâmica” (GENTILLI, 1994, p.35). Notamos clara divisão entre as tarefas intelectuais (dirigentes) e as operacionais (trabalhadores).

As atividades na organização do trabalho taylorista/fordista exigiam pouca variação. O necessário era compreender movimentos, memorizá-los e repeti-los. O indivíduo necessário para o mercado de trabalho deveria saber conteúdos fragmentados, organizados em seqüências rígidas, criando certa padronização.

Com o passar dos anos, mudam as formas de produção e, conseqüentemente, surge a necessidade de um novo perfil de trabalhador. A modernização tecnológica e as novas formas de gestão predominam no interior das instituições. Ocorre a reestruturação produtiva, impulsionada pela nova ordem internacional. O trabalhador precisa dominar habilidades e competências, de modo a atender o novo contexto. A educação básica passa a ser primordial e deve, no mínimo, garantir a base do conhecimento. As inovações tecnológicas passam a ser indispensáveis para reorganizar o trabalho e preparar um novo tipo de trabalhador, adaptável ao novo modelo de desenvolvimento do capitalismo mundial.

Com a mudança de paradigma nas políticas públicas, a esfera educacional é afetada, ou seja, as recentes mudanças da educação orientam-se predominantemente pela racionalidade do capital. A educação fica subordinada à esfera econômica, uma vez que sua função se restringe à preparação do indivíduo para a atuação no mercado de trabalho. Está ocorrendo a mercantilização da educação, orientada pela lógica da competência e pela ideologia da empregabilidade.

Dessa forma, os trabalhos de base rígida vão sendo substituídos pelos de base flexível e, ao contrário de soluções prontas, espera-se amplo espectro de soluções possíveis. As velhas formas de organização taylorista/fordista são substituídas por células de produção. O universo passa a ser invadido por novos procedimentos de gerenciamento.

O novo trabalhador deve ser do tipo flexível, com determinadas capacidades intelectuais: comunicar-se usando códigos e linguagens, ter autonomia intelectual, resolver

problemas práticos utilizando conhecimentos científicos, saber enfrentar os problemas, ter capacidade de comprometer-se com o trabalho.

Assim sendo, um novo modelo de educação profissional é exigido. O ensino deve fazer com que o indivíduo adquira competências e habilidades básicas que o ajudarão a inserir-se no mercado de trabalho. No entanto, toda essa “[...] diversificação que ocorre entre os trabalhadores dificulta a organização coletiva indispensável para que se operem transformações necessárias”(GENTILLI,1994,p.33). A educação profissional fundamentada sobre a educação básica não repousa mais sobre a aquisição de modos de fazer (como no taylorismo/fordismo), mas ensina o indivíduo a articular diferentes elementos.

A qualificação profissional passa a repousar sobre conhecimentos e habilidades cognitivas e comportamentais, que permitam ao cidadão –produtor trabalhar intelectualmente, dominando o método científico, de modo a ser capaz de se utilizar de conhecimentos científicos e tecnológicos, de modo articulado para resolver problemas da prática social e produtiva (ARRUDA, 1996, p.189).

Uma nova educação é exigida, aquela que abrange os níveis fundamental e médio, dirigida para o trabalho.

Segundo o discurso neoliberal, a educação básica deve ser ampliada, pois é esta que fundamenta uma sólida formação profissional.

Com a mudança no mundo do trabalho, é necessário superar o paradigma das qualificações limitadas às exigências dos postos de trabalho e determinar a emergência de um novo modelo de educação profissional, centrado na noção de competências sólidas, de modo a propiciar condições para que essa transição seja possível.

Nesse contexto, a escola passa a sobrevalorizar o desenvolvimento de atributos individuais, calcados na subjetividade, atualizando as novas demandas de trabalhadores na nova divisão técnica e social do trabalho. “Tal abordagem, trabalhando sobre as características aparentes dos novos paradigmas, apenas reproduz o psicologismo naturalizante das relações sociais conflitantes próprias do capitalismo”(ARRUDA, 1996, p.58).

O individualismo é enfatizado pela classe hegemônica, uma vez que esse novo modelo implica a exacerbação de atributos individuais em detrimento de ações coletivas na

construção de espaços profissionais. O sucesso ou fracasso do indivíduo passa a ser exclusivamente sua responsabilidade. Isso obscurece o fato de que a definição, certificação e valorização da competência não são questões meramente técnicas, derivadas das mudanças do trabalho e das inovações tecnológicas, mas políticas e históricas. A educação hoje visa a preparação do novo tipo de homem, regida pela lógica da competência e da ideologia da empregabilidade. Ocorre a mercantilização da educação, subordinando –a aos aspectos econômicos, ao mercado e tendo como consequência a transposição de construções teóricas do mundo da produção para a esfera educacional. O trabalhador é o responsável pelo seu sucesso ou fracasso e a educação é vista como um bem privado para o homem, o qual é destituído da sua função de sujeito diante do mercado.

1.1.3- Mercantilização da educação

Como já afirmamos anteriormente, a educação acabou se tornando mercadoria. Segundo Silva Junior (1996), a educação é vista como meio de atender às exigências do campo de trabalho e à formação de profissionais que atendem ao contexto.

Dessa forma, a esfera educacional fica submetida às reações do mercado.

Esta lógica derivada da necessidade de ajustar a educação ao mercado pressupõe a alegação de três premissas, que se tem imposto como o novo senso comum dominante, a partir do qual se faz sempre referência aos processos educacionais:

- a) que a educação não responde às demandas e às exigências do mercado;
- b) que a educação deve responder e ajustar –se a elas;
- c) que certos instrumentos de medição nos permitem indagar acerca do grau de ajuste educação/mercado e propor os mecanismos corretivos apropriados (GENTILLI, 1995, p.158).

Nesse enfoque, o *produto educação* passa a significar emprego, salário, ascensão social. Só terão oportunidades de melhoria de vida os indivíduos que investirem em si mesmos. Assim, “[...] quanto maior é a capacidade de intercâmbio que o produto educação possui no mercado, mais se faz merecedor do qualificativo produto de qualidade” (GENTILLI, 1995, p.157).

No entanto, a educação só será de qualidade se for capaz de adaptar-se ao mercado, tornando-se competitiva. A nova retórica da qualidade no campo educacional subordina “[...] a educação ao mercado, convertendo-se em mais um instrumento da complexa

maquinaria de dualização e polarização social que caracteriza o projeto neoconservador” (GENTILLI, 1995, p.159)

Tendo a educação um alto valor para o crescimento do indivíduo, segundo os neoliberais, ela deve ser oferecida em forma de mercadoria, ou seja, o indivíduo deve ter oportunidade para escolher a melhor escola, o melhor produto. A educação passa a ser “[...] a chave para o sucesso, e a causa do desemprego é a falta dela. Assim, ao inocentar o sistema, culpabiliza sua vítima, o desempregado que não estudou ou que quando o fez, não soube fazer a escolha certa” (TÔNUS, 2001, p.167)

Com o intuito de sanar o problema em sua raiz, os neoliberais dão ênfase à educação básica, pois acreditam que é o principal instrumento de redução da pobreza e o principal fator para a formação do capital humano. A educação básica é apresentada “[...] como motor de desenvolvimento, e a educação básica é a chave para o aumento sustentável das taxas de crescimento econômico, para a recuperação das desigualdades e para a obtenção de um ambiente político estável” (ARRUDA, 1996, p.73).

A educação passa a ser um produto tão importante, que perguntamos : como fazer para escolher a melhor mercadoria ? Para isso, o neoliberalismo também sugere uma resposta alicerçada nos sistemas de avaliação.

Os exames nacionais que avaliam cursos, instituições e modalidades de ensino surgem de forma a apresentarem os *melhores produtos*. Esse sistema de avaliação organizado pelo governo tem a intenção de descentralizar o controle pela gestão e o financiamento e centralizar o controle pelo final do processo, por meio da avaliação do produto. O processo consiste em dar às instituições de ensino uma pequena parcela de autonomia para tomar decisões em relação ao processo educativo, aplicando uma quantidade pouco significativa de recursos na execução dessas políticas elaboradas em nível local. No entanto, ao final dos ciclos (independente da modalidade de ensino), o governo aplica avaliações de modo a diagnosticar a situação do ensino. Esse mecanismo deixa explícito o caráter centralizador dessa medida, pois, ao mesmo tempo que aparenta dar certa autonomia às instâncias inferiores, o governo controla todo o processo por meio das avaliações. Se os resultados não estiverem de acordo com os parâmetros, eles serão considerados negativos, indicando os piores produtos e dificultando a concorrência dessas instituições após a divulgação de rankings. Segundo Afonso,

[...] o mercado em educação não é o mercado clássico da concorrência perfeita, mas um mercado cuidadosamente regulado e com controles rígidos. Nesse sentido, a regulação, que é feita pelo Estado não é contraposta ao mercado, pois a criação e a manutenção do mercado depende do Estado (1999, p.144).

Esse *tipo de mercado*, apesar de diferenciar –se dos demais, por possuir o controle direto do governo, torna a educação um produto, ou seja, uma mercadoria vendida como qualquer outra.

Para o autor (1999), o governo, além de controlar, tenta disponibilizar o melhor produto, incentivando a competição entre as escolas, transmitindo a idéia “[...] de que o governo está preocupado com os consumidores e com a necessidade de elevar os níveis educacionais” (AFONSO, 1999, p.145). Essa imposição é uma forma de implementar novas políticas de privatização, uma vez que, se o governo não for capaz de garantir o mínimo necessário, é preciso transferir a educação a uma instância privada que possa realmente concorrer, oferecendo o melhor produto.

Ao tratar a educação como mercadoria, o projeto neoliberal vê os indivíduos simplesmente como consumidores. Propostas mais ambiciosas propõem que os pais arquem diretamente com a educação e, para isso, ganhariam uma quantidade simbólica para ser aplicada no melhor produto.¹

O governo poderia exigir um nível mínimo de instituição financiada dando aos pais uma determinada soma máxima anual por filho, a ser utilizada em serviços educacionais. Os pais poderiam usar essa soma e qualquer outra adicional acrescentada por eles próprios na compra de serviços educacionais numa instituição aprovada de sua própria escolha (FRIEDMAN, 1985, p.86).

No entanto, para que o mercado flua com êxito, a classe hegemônica propõe ao governo retirar-se do cenário, uma vez que essa competição deve ocorrer apenas entre empresas privadas, que procuram fazer inovações em busca de consumidores e tentar oferecer um ensino de melhor qualidade, ou seja, o melhor produto.

¹ O PROUNI (Programa Universidade para todos), garantido pela Medida Provisória de 10/09/2004 e regulamentado pelo Decreto n.5245, de 15 de outubro de 2004, pode ser considerado como um programa desta natureza, porém os recursos não são destinados aos indivíduos, mas remetidos diretamente às faculdades particulares

O papel do governo estaria limitado a garantir que as escolas mantivessem padrões mínimos tais como, a inclusão de um conteúdo mínimo comum em seus programas, da mesma forma que inspeciona, presentemente os restaurantes para garantir a obediência a padrões sanitários mínimos (FRIEDMAN, 1985, p.86).

A intenção dos capitalistas é fazer do Estado apenas um aparelho de controle, garantindo os resultados almejados pela classe dominante. Isso “ [...] estimularia uma competição saudável, uma vez que os indivíduos optariam pelo melhor produto, passando a ocorrer ampla variedade de escolas que surgiriam para satisfazer a demanda” (FRIEDMAN, 1985, p.87). Os indivíduos seriam *livres* para escolher o melhor produto. Caso a escolha fosse errada, a culpa seria deles que ignoraram as contradições sociais. Se analisarmos melhor essa questão, poderíamos afirmar que a escolha do melhor produto é algo inconstitucional, pois é garantido na Constituição Brasileira (BRASIL, 1988) o direito à educação, que deve ser oferecida a todos de forma semelhante, com um patamar mínimo, independente da classe social. Porém parece-nos que esse direito é esquecido e a tendência é tornar a educação simplesmente uma mercadoria, e não um processo que tem a finalidade de tornar o cidadão emancipado. Podemos afirmar que, com os processos de descentralização, se torna mais fácil estimular essa competição, pois a tendência é encontrar sistemas cada vez mais diferenciados e diversificados, atendendo a diferentes *consumidores*.

Esse parece ser o caminho para os quais os exames padronizados irão levar o sistema educacional, uma vez que, após a aplicação das avaliações institucionais, o governo divulga *rankings* dos resultados, enfatizando os melhores e piores resultados, de modo que o indivíduo se torne responsável pela educação que escolheu.

1.2.- A crise do Estado

[...] o Estado também é como uma arena de confrontação, não somente expressa as vicissitudes das lutas sociais, as tensões dos acordos e desacordos de forças sociais, mas também as contradições e dificuldades de estabelecer uma ação unificada, coerente e marcada pelos parâmetros centrais de um projeto político específico (GENTILLI, 1995, p.110).

Como vimos anteriormente, segundo os neoliberais, deve –se incentivar o Estado Mínimo, pois ele será responsável apenas por setores que não interessem às empresas privadas e pelas necessidades básicas dos indivíduos. No entanto, para enfatizar essa idéia,

fez-se necessário demonstrar que o Estado precisa ser mínimo, pois encontra -se em crise. Segundo Barroso (1998), há três tipos de crise:

a) Legitimidade- Por ser centralizado demais, o Estado perde espaço para a sociedade, na definição das políticas. Nos últimos anos, “[...] o monopólio centralizador do Estado é posto em causa e vários movimentos sociais reivindicam uma maior interferência e iniciativa da sociedade local na definição das políticas educativas” (BARROSO, 1998, p.130);

b) Governabilidade – Com a expansão rápida do sistema, foi necessário um grande contingente de trabalhadores. A escola poderia adaptar-se às mudanças representando a solução dos problemas, pois garantiria a formação desses indivíduos. No entanto, o governo mal conseguiu implementar propostas para atender ao mercado.

c) Modelo – Com a centralização das estruturas, o governo propõe projetos que tratam todos como iguais, que propiciam a formação específica. “ Hoje, a heterogeneidade dos alunos que freqüentam as nossas escolas, as alterações na relação pedagógica e a abertura da escola ao meio tornaram este modelo totalmente desajustado” (BARROSO, 1998, p.131). É justamente o que os neoliberais rejeitam, a especificidade. Hoje , o ideal é o indivíduo complexo, com habilidades e competências.

Perguntamos : Seria possível sanar a crise ?

Os neoliberais propõem como solução o investimento em nível local. Esse tipo de política não prejudicaria em nada o controle do Estado, uma vez que “[...] a maioria dos mecanismos locais do sistema representativo é sempre controlado por notáveis instrumentos da classe dominante”(LOJKINE, 1990, p.184).

Assim como em outros países, “[...] no Brasil, o neoliberalismo mostra-se mais forte sobre os governos estaduais e municipais” (BOITO JR., 1999, p.13). Algumas argumentações são defendidas para incentivar a municipalização:

a) deve -se transferir competências aos poderes locais, pois é uma forma de dar ênfase à participação e à autonomia. Isso estimula a democratização nas tomadas de decisões.

Com as decisões sendo tomadas em nível local, os processos burocráticos tornar-se-ão mais eficazes devido à agilidade administrativa. Ocorre a simplificação nos

processos decisórios, pois estes não precisarão passar pelas instâncias superiores para serem aprovados (BORGUETTI, 2000, p.58);

- b) com as decisões sendo tomadas de forma descentralizada, diminui a morosidade do Estado centralizado e os indivíduos podem ser mais bem atendidos individualmente;
- c) os recursos poderão ser melhor aproveitados, de forma que cada município receba “[...] um tratamento político-administrativo compatível com as condições geográficas brasileiras” (FONSECA, 1990, p.137).

Nesse contexto, o poder local passa a ser visto como resposta para amenizar os problemas da centralização do Estado. Cabe, então, à classe dominante desresponsabilizar o Estado, tornando-o mínimo e transferindo algumas de suas responsabilidades aos municípios. Conseqüentemente, as crises acabam sendo transferidas para os níveis inferiores. Todos esses processos e mudanças não resolveriam os problemas, apenas responsabilizariam novos sujeitos sociais.

As grandes estruturas passam a ser representadas por partes, incentivando as descentralizações.

Fracionar ou descentralizar o poder corresponde, forçosamente a reduzir a soma absoluta de poder, e o sistema de concorrência é o único capaz de reduzir ao mínimo, pela descentralização o poder exercido pelo homem sobre o homem (HAYEK, 1984, p.142).

Concluimos que o Estado tem a função de subordinar uma classe social a outra. Mesmo sofrendo algumas mudanças em decorrência do momento histórico, sua função primordial prevalece, pois está moldado de acordo com os interesses da classe hegemônica. Para atender aos interesses da classe dominante, o Estado valoriza os processos de descentralização, justificando a crise da centralidade. No entanto, esses processos vêm ocorrendo com o intuito de transferir as funções estatais aos poderes locais, tornando-o responsável apenas pelo controle e servindo como mecanismo de mercado, de forma a propiciar o contexto exigido pelas reformas neoliberais e pela classe dominante.

Para melhor entendimento do contexto e das doutrinas econômicas, pretendemos aprofundar a discussão sobre a origem do Estado Moderno, de modo a esclarecer que as políticas locais, atualmente, são reflexos das tendências globais.

1.3- Do Estado Moderno ao Município

1.3.1- A questão do Estado

Acreditamos ser a Revolução Francesa o marco inicial para o surgimento do Estado Moderno. Uma série de fatos desencadearam essa revolução. Os indivíduos das classes inferiores queriam o rompimento das estruturas antigas, de modo a deixarem de pagar altos encargos ao governo; a classe burguesa começou a comprar cargos do governo, passando a ter o direito de legislar sobre as províncias e anulando a participação dos indivíduos que ali residiam; por sua vez, a nobreza sentia-se enfurecida por perder seus privilégios para a nova classe em ascensão. Tantos conflitos internos provocaram a desestruturação da França. As classes sociais ansiavam por mudanças e desejavam a revolução. No entanto, após a revolução, os franceses não conseguiram erguer algo novo, mas aproveitaram seus destroços para recomeçarem.

Nessa época foi instituído o Estado de Direito, que passou a garantir que todos os homens fossem tratados de forma semelhante perante a lei, e o Estado teria a função de fazer cumprir a lei.

Deduzimos, portanto, que o estudo da Revolução Francesa nos dará fundamentação teórica para entender o Estado atual, suas raízes, os processos de descentralização/centralização e a estrutura do capitalismo que tem no Estado um dos seus tripés de sustentação.

Atualmente, o capital está em crise porque não há mais espaço para sua expansão, então o Estado, para auxiliá-lo, fragmenta suas estruturas sociais internamente, de modo a causar os antagonismos que o sustentam, assegurando e protegendo sua produtividade, mas induzindo à falta de unidade.



No decorrer do capítulo explicaremos detalhadamente como esse processo se desencadeia, dando ênfase às políticas implantadas a partir da década de 1980, as quais retratam explicitamente o modelo *da falta de unidade*.

A maioria das políticas implantadas no período da Revolução ainda concretiza-se em nível local. Assim sendo, faremos um breve estudo sobre a origem do município e suas implicações nos dias atuais.

Nesse contexto, analisaremos a questão da municipalização do ensino, detectando se o município assume a função deliberativa ou se apenas executa as políticas globais impostas.

1.3.2- A origem do Estado Moderno

O Estado Moderno tem sua origem na época da Revolução Francesa, que pode ser considerada um marco histórico da administração contemporânea.

A Revolução Francesa é paradigmática e influenciou o mundo todo. Para entendê-la recorreremos à obra de Tocqueville (1997), segundo o qual a Revolução Francesa explodiu devido a uma crise de identidade onde existiam muitos conflitos internos.

Antes da Revolução, em 1689, aproximadamente,

[...] a França tinha uma população 4 vezes superior à da Inglaterra e um exército muito maior. Era rica em recursos naturais, contava com excelentes portos e bases navais. Além disso, a sua produção estava a crescer, enquanto que em outros países a taxa de crescimento diminuiu depois da Guerra Civil (WALLERSTEIN, 1974, p.242).

Com o início da Guerra dos Cem anos, todos os países envolvidos passaram por grandes crises. Ao contrário de muitos outros,

[...] o Estado francês procurou primeiramente fazer frente aos custos crescentes por uma série de desvalorizações levadas a cabo entre 1690 a 1725. Estas desvalorizações ajudaram o Estado de diversas formas a curto prazo, mas a médio prazo o custo foi elevado, já que o aumento do preço nominal provocou crises cíclicas graves, uma redução geral da produção e um aumento dos impostos (WALLERSTEIN, 1974, p.270-1).

Na França, ocorreu uma crise de identidade social, provocando certa disfuncionalidade, ou seja, durante algum tempo o povo francês pressionou por mudanças, o que acabou ocasionando a fragilidade do sistema. Para Lênin (1977) as coisas não caem simplesmente porque sofrem pressões de fora, mas sim porque são frágeis internamente, pois, reagem mediante força interna. Tocqueville (1997) também parte da hipótese de que as revoluções são consequência de conflitos internos que, no devido tempo, se transformam em divergências intransponíveis entre os estratos privilegiados e subprivilegiados de uma determinada sociedade.

Na França, os indivíduos possuíam a liberdade de agir conforme a lei, porém não deveriam ultrapassar a hierarquia imposta pela própria sociedade. Para concretizar esse fato o Estado precisava ser forte e centralizado. “A confiança num Estado forte e centralizado, ainda mais, a sua necessidade, era o resultado psicológico da insegurança e da desorientação generalizada”(TOCQUEVILLE, 1997, p.20).

Tanto centralismo levou os franceses ao desejo de recomeçar, destruindo a antiga sociedade hierarquizada, substituindo-a por uma completamente nova. Eles pretendiam que novas estruturas fossem introduzidas, mantendo a vigorosidade da sociedade, e queriam abolir as instituições feudais, criando uma nova ordem mais uniforme e mais simples, tendo por base a igualdade de condições e, para isso, precisariam romper com a estrutura existente e criar outra.

Outro fato que também desencadeou a revolução está relacionado à questão da liberdade municipal, mesmo “[...] quando os senhores já não administravam mais o campo, as cidades ainda conservavam o direito de se governar. Até o fim do século XVII ainda encontramos cidades formando espécies de pequenas repúblicas democráticas”(TOCQUEVILLE, 1997, p.83). No entanto, em 1692, as eleições foram abolidas e os títulos passaram a ser vendidos à classe burguesa em ascensão, com o pretexto de investir os recursos adquiridos no desenvolvimento das cidades. A venda de cargos, além de outros fatores, acabou impedindo que o povo participasse das tomadas de decisões locais, como acontecia até o momento, tornando-se submisso aos burgueses que haviam comprado seu título e passaram a ser os administradores locais.

Desse modo, o número de notáveis se multiplicou, aumentando o controle da burguesia sobre as tomadas de decisões e tirando do povo o direito de participar da vida pública.

A função do rei era estabelecer leis gerais (centralização administrativa), porém o controle dissipava-se entre os novos administradores burgueses que compravam títulos. Com as leis gerais, os homens passaram a ser tratados como semelhantes perante elas, porém as diferenças sociais os tornavam diferentes uns dos outros, porque os nobres empobreciam, os burgueses formavam uma nova classe e os camponeses ficavam ainda mais isolados. Esse novo contexto acabou enfatizando ainda mais as diferenças entre as classes sociais. Dessa forma,

[...] não havendo mais entre os homens nenhum laço de castas, classes, corporações, família, ficam por demais propensos a só se preocuparem com seus interesses particulares, a só pensar neles próprios e a refugiar –se num estreito individualismo que abafa qualquer virtude cívica (TOCQUEVILLE, 1997, p.46).

Além dos problemas citados, com a criação da máquina administrativa, o governo passou a ter dificuldades para governar. Antes desse fato, apesar de as classes existirem, cada qual era tratada de acordo com sua posição na sociedade. No entanto, a partir do momento em que os indivíduos foram considerados iguais perante a lei, cada classe passou a preocupar-se apenas com seus interesses particulares, isolando-se das outras. À medida que os burgueses enriqueciam, os nobres empobreciam, o que formou o estopim da revolução, pois com a nobreza perdendo seus privilégios, os encargos eram despejados sobre os camponeses. Estes, por sua vez, influenciados pelos filósofos da época, acreditavam que derrubando as instituições e criando regras simples e elementares poderiam melhorar a situação.

As estruturas começaram a ruir, as classes sociais passaram a lutar por seus direitos, a guerra interna começou. Diante do estado de anarquia, os franceses voltaram a pensar no Antigo Regime. Era preciso reorganizar –se.

Não nos espantemos portanto ao observar com que maravilhosa facilidade a centralização foi restabelecida na França no começo deste século. Os homens de 89 tinham derrubado o edifício, mas suas fundações permaneceram na própria alma de seus destruidores e foi sobre estas fundações que puderam ergue-lo

novamente e torna-lo mais sólido de que jamais o fora (TOCQUEVILLE, 1997, p.99).

A revolução cumpriu seu papel, o de gerar uma nova sociedade, conservando porém muitos traços da anterior. Ao retomar parte do Antigo Regime, o novo sistema surgiu mais forte e mais centralizado. Os processos de descentralização/centralização já se concretizavam naquela época.

Para os franceses, o Estado reestruturado tornou-se indispensável para garantir a igualdade do povo perante a lei. A função do Estado atual passou a consolidar-se a partir desse momento, pois veio para garantir a ordem e tratamento igual perante a lei.

Na nova sociedade, os poderes locais foram substituídos pela administração centralizada, pela aristocracia, por funcionários do Estado, e as leis gerais voltaram a ser obedecidas, criando assim certa igualdade no que diz respeito aos encargos. Dessa forma, “[...] a idéia de que o povo inteiro tem o direito de participar do governo penetra os espíritos e apodera-se deles” (TOCQUEVILLE, 1997, p.159). Segundo o autor, os franceses tinham admitido “[...] como ideal de uma sociedade um povo cuja única aristocracia seria a dos funcionários públicos e uma administração única e toda poderosa dirigida pelo Estado e tutelando os particulares”(p.160). No entanto, os funcionários do Estado, que administravam e executavam as leis, faziam parte da classe social economicamente mais forte.

Com isso, forma-se um Estado com uma administração forte e um corpo legislativo favorável à administração da burocracia e ao governo dos eleitores. A revolução não alterou a estrutura da sociedade, apenas substituiu um poder altamente centralizado por outro, tão forte quanto o anterior. Já não existe mais o poder centralizado do rei, porém esse poder ainda prevalece sob o controle da classe dominante que assumiu o comando. Essa dominação de uma classe em relação à outra é garantida pelo Estado que, segundo a classe hegemônica, se torna essencial para conduzir o povo e o desenvolvimento da nação. Assim sendo, altera-se a estrutura interna e não a sociedade como um todo, mantendo os indivíduos das classes inferiores subordinados às ordens superiores. As leis continuam a ser aplicadas, porém com um enfoque diferente: agora todos são tratados de forma *semelhante*. A revolução inaugura um novo fundo ideológico da concepção política e jurídica.

Segundo Entérria (1984), após a revolução surge o princípio da Legalidade Universal, estabelecendo que nenhum homem deve depender do outro (como no Estado Absoluto), mas todos devem submeter-se às mesmas leis. Surge, desse modo, o Estado de Direito, ou seja, o da soberania da lei como ideal político.

Para a classe dominante, essa é a forma de o homem ser livre desde o seu nascimento, respeitando apenas a autoridade pública. Assim,

[...] à base do pacto social, o soberano atua segundo a vontade geral do coletivo, atendendo especificidades gerais, e é isso que resolve o problema da legitimidade, pois ao obedecer a vontade geral não há mais a necessidade de obedecer a uma pessoa, e sim, princípios gerais, e esse é o sentido de ser livre (ENTÉRRIA, 1984, p. 16-7).

Após a Revolução, cada indivíduo torna-se dono de sua razão. As leis determinam certos limites, mas cada um pode agir com certa liberdade. É nesse momento que o Estado passa a atuar e sua função se concretiza quando existe o Direito, com o objetivo de assegurar a coexistência das liberdades individuais. O Estado limita-se a ditar as leis gerais com o conteúdo que garanta limites externos de liberdade.

Diante dessa perspectiva, o Estado tem sua estrutura determinada por leis, tribunais e ordem pública e “[...] oferece um marco puramente formal, pois será a sociedade que viverá seu próprio dinamismo, por meio da concorrência indefinida das liberdades de seus membros”(ENTÉRRIA, 1984, p.21).

O Estado Moderno estrutura-se de acordo com os critérios da classe dominante, controlando o antagonismo entre as classes. Com essa nova estrutura social, as tarefas não podiam ser cumpridas com meras declarações gerais e nem sequer pela simples promulgação de novas leis como na época do Absolutismo.

Após a revolução, o poder administrativo ficou mais forte porque a classe dominante assumiu o poder, respondendo pela maioria, por meio do Estado. Os privilégios foram retirados das relações pessoais, mas mantidos nas relações políticas. Houve a igualdade sem liberdade. As pessoas já não eram diferenciadas devido sua classe social, pois todos passaram a seguir as mesmas leis. No entanto não existia a liberdade, uma vez que a maioria estava subordinada aos interesses da minoria dominante que atendia como *homens responsáveis pelos negócios públicos*.

As classes privilegiadas mantiveram-se no poder, porém, sob a máscara de gestores dos negócios públicos. O Estado foi adquirindo as características de soberano e absoluto “[...] e tem empreendido a administração por si mesmo de todas as partes de um tão grande império sem a concorrência com os poderes secundários, todos os súditos estão expostos às mesmas regras, sem contestações”(ENTÉRRIA, 1984, p.51).

Do ponto de vista dominante, essa concentração de poder é justificada em favor de uma administração pública justa e só é possível devido ao princípio da igualdade. Dessa forma, a revolução não foi uma ruptura social, e

[...] por isso há de consagrar esta formula social única, a centralização administrativa, não só continua, mas também permite que a igualdade substitua e aperfeiçoe-se; somente ela é fonte de igualdade, de modo que a tendência, que é esta, tem que valer-se necessária daquele (ENTÉRRIA, 1984, p.52).

Segundo Tocqueville (1997), foi das mãos de Napoleão que saiu a administração e a perfeição da máquina administrativa, provada pela facilidade que tem para funcionar sem motor, como se tem demonstrado pelas revoluções, ou para funcionar nas débeis mãos dos medíocres, como os que governam. E Entérria confirma: “[...] ela produz sua obra, independentemente do valor do trabalhador” (1984, p.55).

Assim sendo, mesmo após a revolução, as hierarquias continuaram a existir com as séries de subordinação. Em todos os lugares, as mesmas leis. Todos os ramos e dependências do serviço público ajustaram-se uns com os outros e o governo impulsionou-os pela centralização.

Em síntese, o principal objetivo da Revolução Francesa foi o de romper antigas estruturas, fazendo surgir a nova sociedade, que deu origem ao Estado Moderno. Essa revolução mudou as formas de controle, ou seja, a figura centralizada do rei foi substituída pelos funcionários do Estado. Assim sendo, ocorre a mudança no sistema, alterando a classe dominante que estava no poder, porém sob estrutura semelhante. Isso significa que, após a revolução, com a criação do Direito Administrativo, as decisões políticas continuaram sendo tomadas por poucos, os quais respondiam como homens responsáveis pela administração pública e conduziam o Estado segundo os interesses de sua classe social.

A Revolução Francesa tornou-se um marco histórico, pois a administração contemporânea originou-se nesse período e, conseqüentemente, o Direito Administrativo.

Com a ausência da figura altamente centralizada do rei, o lema da revolução pôde ser expandido, traduzindo-se em Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Os indivíduos passaram a ser livres, pois não precisavam servir a um único homem, e sim a uma lei geral. Segundo a classe dominante, isso lhes permitiria o desenvolvimento social através da concorrência. Nesse contexto, o Estado tinha a função de manter a ordem pública. No entanto, à medida que os indivíduos se acostumassem com o novo sistema, o Estado minimizaria suas funções e as pessoas conviveriam fraternalmente. Eis outra idéia que também foi apoiada décadas depois, durante a doutrina econômica do Liberalismo.

A Revolução Francesa é um marco importante para entendermos o Estado atual, que se tornou soberano, absoluto e essencial para manter a dominação de classe.

1.3.3- O Estado burguês e as contradições de classe

O poder estatal centralizado, característica da sociedade burguesa, surgiu com a queda do Absolutismo. No Estado Moderno temos, em uma das vertentes, a classe dominada - os proletários- e na outra, a classe dominante - os funcionários do Estado que estão no poder. Para amenizar essa contradição entre as classes, surge o Estado como produto e manifestação de caráter irreconciliável das contradições de classe.

O Estado aparece precisamente no momento e na medida em que, objetivamente, as contradições não podem ser conciliadas. E inversamente: a existência do Estado prova que as contradições das classes são inconciliáveis (LÊNIN, 1977, p.9).

O Estado não poderia surgir, nem manter-se, se possível fosse a conciliação entre as classes. Ele é um órgão de dominação de classes, o qual faz com que a opressão ocorra, porém apaziguando-a.

O Estado é o produto de uma sociedade que chegou a certo grau de desenvolvimento. No Estado Moderno há a presença de antagonismos e conflitos e são administrados pela classe dominante, que detém o poder político. Cabe-lhe, pois, tratar



todos os indivíduos como iguais perante a lei e punir os imprudentes, de modo a controlar o processo.

A presença do Estado é essencial para que haja a dominação de uma classe sobre a outra. “A existência dessas classes não só deixou de ser necessidade, mas, antes pelo contrário, se tornou um obstáculo positivo para a produção” (LÊNIN, 1977, p.18). O autor conclui que todo Estado é uma ditadura de classe, porque o poder é sempre de uma minoria sobre a grande maioria dos trabalhadores.

O Estado Moderno, estruturado como está, serve de instrumento ao capital, pois permite que a classe hegemônica explore a maioria por meio do trabalho.

Lênin, ao citar Engels, afirma que o Estado deixaria de ser necessário quando a maioria tomasse o poder (ditadura do proletariado) e, conseqüentemente, se tornasse dona dos meios de produção. Assim sendo, a estrutura de classe ruiria, pois não seria preciso nenhum aparelho de coação dos indivíduos.

O proletariado, segundo Lênin (1977), só precisaria do Estado transitoriamente. À medida que assumisse o controle político e se colocasse acima da classe burguesa, cada indivíduo deveria agir por si só, sem a necessidade de impor-lhe uma força maior. Já não seria preciso uma sociedade de classes.

O proletariado não poderá derrubar a burguesia antes de conquistar o poder político, antes de estabelecer a sua dominação política, de erigir em Estado o proletariado organizado como classe dominante; e este Estado proletário começará a extinguir-se após a sua vitória, tornando-se inútil e impossível numa sociedade em que as contradições de classe não existem (LÊNIN, 1977, p.33).

O Estado Moderno foi sofrendo as influências do capitalismo, sua função administrativa se simplificando, permitindo aperfeiçoar a administração burocrática, de forma que os trabalhadores se mantivessem sob controle. Dessa forma, o Estado, além de ser essencial para que exista a dominação de uma classe sobre a outra, é elemento importante de manutenção do capitalismo. O Estado é tão forte que é considerado parte do tripé que mantém a ordem sociometabólica² do capital em pé. “O Sistema de

² Para Mészáros(2000), a sociedade capitalista sofre o sociometabolismo. Ou seja, toda vez que entra em crise encontra saídas para reconstituir-se e firmar-se novamente. Tendo uma das partes de seu tripé intacta, esse processo é possível.

sociometabolismo do capital é mais poderoso e abrangente, tendo seu núcleo constitutivo formado pelo tripé capital, trabalho e Estado”(MÉSZÁROS, 2000, p.16).

Além de fazer parte do tripé que mantém a ordem sociometabólica do capital, o Estado viabiliza a sustentação dos elementos trabalho e capital, porque, estruturado como está, acaba incentivando as relações de exploração por meio do trabalho, o qual produz a mais valia. Dessa forma, o

[...] Estado moderno imensamente poderoso e igualmente totalizador- se ergue sobre a base deste metabolismo socioeconômico que a tudo engole, e o complementa de forma indispensável (e não apenas servindo-o) em alguns aspectos essenciais (MÉSZÁROS, 2000, p.98).

Para que o Capitalismo se desenvolva é necessário que haja a relação de desigualdade entre classe dominante e dominada, que haja a exploração para a produção do excedente . Tal exploração só é possível se a sociedade estiver dividida em classes. No entanto, essa sociedade antagônica desmoronaria se não fosse apoiada por um denominador comum, o Estado.

A divisão social hierárquica do trabalho

[...] é uma condição insuperável, sob o domínio do Capital, de que a sociedade deva se estruturar de maneira antagônica e específica, já que as funções de produção e controle do processo de trabalho devem estar radicalmente separadas uma da outra e atribuída a diferentes classes de indivíduos (MÉSZÁROS, 2000, p.99).

O Estado mantém o controle sobre a sociedade, aniquilando e justificando todos os antagonismos, e serve de instrumento ao capital, assegurando e protegendo permanentemente a produtividade do sistema. “O capital chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado Moderno”(MÉSZÁROS, 2000, p.106).

Como Estado e capital desenvolvem-se mutuamente, e o primeiro ajuda o segundo a estruturar-se, a crise do Estado vem ligada à crise da expansão do capital. Segundo Mézáros, “[...] a atual crise do capital afeta em profundidade todas as instituições do Estado e os métodos organizacionais correspondentes” (p.107). É necessário que o Estado



crie mecanismos para revigorar o capital, pois este é a única estrutura corretiva compatível com o sistema sociometabólico.

Apesar de ocorrerem processos de descentralização, a centralização do Estado permanece, porém de forma mais conveniente ao capital, pois, à medida que se desresponsabiliza por muitas de suas funções, ele se torna soberano em relação ao controle dos resultados, utilizando uma de suas formas de coerção, o processo de avaliação.

No momento, o Estado precisa revigorar o sistema do capital e para isso investe na falta de unidade, na separação entre produção/produtor, produto/consumidor, dirigentes/trabalhadores. Para sermos mais explícitos, o Estado investe na fragmentação dos processos, alienando os indivíduos em relação ao contexto, criando-lhes necessidades falsas ou iludindo-os de modo a aceitarem o contexto imposto pela classe dominante. A ausência de unidade é um defeito estrutural detectado em nossa sociedade. As estruturas sociais reprodutivas estão internamente fragmentadas e essa “[...] carência de unidade deve –se ao fato de que a própria fragmentação assume a forma de antagonismos sociais” (MÉSZÁROS, 2000, p.105/6).

De acordo com Mészáros, o Estado consegue produzir a falta de unidade controlando as forças antagônicas. Ele atua basicamente sobre três aspectos:

- a) produção e controle: o Estado permite que as personificações do capital (pequena quantidade de homens burgueses que mantêm o domínio) consigam dominar a força de trabalho, impondo a ilusão do relacionamento entre iguais. É o Estado que apóia a tirania. Isso se deve à capacidade do Estado de sancionar e proteger o material alienado e os meios de produção, isto é, a propriedade separada dos produtores e as personificações comandadas pelo capital. Sem o Estado, desacordos constantes surgiriam. Assim, o

[...] Estado Moderno altamente burocratizado, com toda a complexidade do seu maquinário legal e político, surge da absoluta necessidade material da ordem sociometabólica do Capital e depois, por sua vez, torna-se uma precondição essencial para a subsequente articulação de todo o conjunto (MÉSZÁROS, 2000, p.108).

- b) produção e consumo: hoje, com a grande expansão do capital, além de atender às necessidades reais, criam-se necessidades superficiais. E “[...] tudo deve ser desvirtuado para proporcionar a impressão de coesão e unidade, projetando a

imagem de uma ordem saudável e racionalmente administrável” (MÉSZÁROS, 2000, p.109). O Estado ajuda a criar a supremacia da clientela em nome da soberania do consumidor. Assim sendo, os grandes aniquilam os pequenos, o produtor (desconsidera o trabalhador) passa a ser o capitalista (produtor de riqueza) e o consumidor/cliente é um mistério independente. O trabalhador desaparece e torna-se consumidor (aí este passa a ser importante para o sistema capitalista). Para isso

[...] o papel totalizador do Estado Moderno é essencial. Ele deve sempre ajustar suas funções reguladoras em sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômico complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e consumo (MÉSZÁROS, 2000, p.110).

Para o Estado, a ausência de unidade ajuda o capital a se manter. A fragmentação entre produtor e produção deve ocorrer, simplificando todos os processos e omitindo os antagonismos existentes nas relações sociais.

Os processos reprodutivos materiais do sociometabolismo do capital e as estruturas política e de comando de seu modo de controle sustentam –se reciprocamente enquanto o desperdício inevitável que acompanha esse relacionamento simbiótico não se tornar proibitivo, do ponto de vista da produtividade social (MÉSZÁROS, 2000, p.110).

- c) Produção e circulação: para o Estado é necessário criar a circulação como empreendimento global das estruturas internamente fragmentadas do sistema do capital.

A Globalização na realidade significa o desenvolvimento necessário de um sistema internacional de dominação e subordinação. No plano da política totalizadora, corresponde ao estabelecimento de uma hierarquia de Estados nacionais mais, ou menos, poderosos- que gozem da posição a eles atribuída pela relação de forças em vigor na ordem de poder do capital global (MÉSZÁROS, 2000, p.111).

É necessário e conveniente que o Estado aumente a circulação, pois assim proporciona

[...] a margem de lucro necessária que permita um índice de exploração relativamente favorável das forças de trabalho nos países metropolitanos, em relação às condições de existência da força de trabalho no resto do mundo (MÉSZÁROS, 2000, p.111).

Diante desses três argumentos apresentados por Mézáros, percebemos que o Estado mantém suas estruturas fragmentadas, apoiando a falta de unidade, considerando esse episódio de forma simples e corriqueira.

O Estado assume o papel de facilitador do sistema sociometabólico do capital, mantendo o antagonismo entre as classes sociais tão necessário para sua perpetuação. Foi para isso que o Estado Moderno foi criado, “[...] como estrutura de comando político de grande alcance do capital, tornando-se parte da base material do sistema tanto quanto as próprias unidades reprodutivas socioeconômicas”(MÉSZÁROS, 2000, p.119).

O papel do Estado vai muito além de manter os antagonismos. Ele controla as unidades reprodutivas que mantêm o capital sempre vivo. No entanto, o Estado só se mantém devido às relações de trabalho. “A condição material necessária para afirmar com sucesso o imperativo estrutural expansionista do capital é a constante extração do trabalho excedente de uma forma ou de outra” (MÉSZÁROS, 2000, p.120).

Apesar de garantir o controle das unidades reprodutivas centrífugas e caminhar paralelamente ao capital, o Estado não é semelhante ao capital, mas subordinado a ele. Para Mézáros(2000), o capital é um modo de controle sociometabólico historicamente específico cuja estrutura de comando deve ser adequada a todas as esferas e em todos os níveis, por não poder tolerar absolutamente nada acima de si. Se o capital extinguir-se, o Estado também ruirá, pois ambos estão dependentemente interligados. Em outras palavras, o Estado deixa de ser necessário se não houver a necessidade da dominação de uma classe sobre a outra e a produção da mais valia.

Além de perpetuar o antagonismo entre as classes sociais, o Estado, desde sua origem, também é o responsável pela manutenção da ordem. Cabe-lhe tratar os indivíduos como iguais perante a lei. No entanto, é provocando a ausência da totalidade que ele perpetua o sistema. É por meio do Estado que a classe hegemônica mantém seu domínio, fazendo com que todos os indivíduos se sintam semelhantes, pelo fato de estarem subordinados às mesmas leis. Ao mesmo tempo, cria mecanismos de coerção, os quais

fragmentam os processos, tornando-os simples e aceitáveis à classe dominada, porém causando a impressão de perfeito funcionamento do todo social.

O Estado tem passado por dificuldades, que tentam ser sanadas por meio de diversos mecanismos. Tais dificuldades provêm do fato de o capital ter se expandido muito e o Estado não conseguir sustentar suas estruturas, pois não conseguindo “[...] assegurar o avanço do todo na dinâmica variável de acumulação não pode abranger a totalidade das unidades socioeconômicas reprodutivas existentes do capital” (MÉSZÁROS, 2000, p.128).

O Estado não está sendo totalizador como deveria ser. Apesar de conseguir manter os antagonismos e criar condições para que o capital se expanda, o Estado sofre também com a atual crise do capital, que afeta profundamente as instituições. O sistema do capital demonstra sérios problemas pelo mundo todo e não pode ser controlado.

Assim sendo, o Estado fica frente a certas barreiras para se estruturar, porém encontra mecanismos para se reconstruir e se manter sustentável. Todas as vezes que o poder do Estado ameaça ou incomoda, os indivíduos pressionam e lutam por mudanças. As personificações (a minoria burguesa que está no poder) acabam criando certas flexibilizações na estrutura, de modo que os ânimos voltem a se conter. Dessa forma, o Estado muitas vezes cede espaço, mas, à medida que a situação é controlada, ele volta a reprimir e comandar centralizadamente.

1.4- A importância dos municípios

O Estado exerce a gestão controlada do sistema de desigualdade social, visando a manutenção da ordem e da coesão social de uma sociedade dividida em classes e , portanto, atravessada pelos sistemas de desigualdade e de exclusão social.

É nesse contexto que emerge o tema da descentralização e o papel do poder local no processo de construção de uma sociedade mais justa e democrática. A literatura sobre o tema registra que ele tende a emergir em conjuntura de transição e consolidação democráticas e a submergir nos períodos autoritários e ditatoriais (SINGER, 1998, p.145).

Tendo o município assumido papel importante, é necessário que façamos um estudo mais detalhado sobre sua origem e possibilidades de atuação.

1.4.1- A origem dos municípios

À época que antecedia a Revolução Francesa, o Império fora dividido em intendências de forma que o poder pudesse ser descentralizado, mas o rei continuava a responder pelo país. Dessa forma, o governo central dividiu o país em regiões e nomeou um prefeito para supervisionar e, se necessário, revogar, suspender as leis e atuar nos governos locais. Naquela época, o país possuía

[...] diversos corpos administrativos que não dependiam uns dos outros, mas desempenhavam mesmas funções, há no centro um corpo administrativo com um poder singular, em cujo seio todos os poderes se juntam de uma maneira nova: é o Conselho do rei (TOCQUEVILLE, 1997, p.78).

Assim sendo, o governo deixou de ser soberano, mas, em contrapartida, passou a ser tutor e senhor de todos.

Segundo Entérria (1984), foi após a revolução que o poder municipal despontou como uma das chaves da história da administração contemporânea. Com a origem do Direito Administrativo, a sociedade passaria a ser aberta e igualitária, ordenada unicamente pelo jogo natural do mercado. Conseqüentemente, a distinção de ordens e privilégios a pessoas cedeu ante uma distinção funcional e econômica. O conceito de classe passou a ser usado em substituição ao de estamento.

Surgiu a questão da contribuição abstrata e racional que supunha laços comunitários e políticos do mesmo caráter. Sobre essa base originou-se

[...] a idéia de uma organização territorial, especialmente sobre a base provincial chamada a substituir a percepção empírica e autoritária imposta pelas intendências e seus agentes por um sistema de repartição pelos próprios interessados, que seriam precisamente, segundo a concepção básica da escola, os proprietários territoriais, que de efeito haviam de disputar uma representação dos mesmos. (ENTÉRRIA, 1984, p.75).

Desse novo sistema é que se originaram os traços modernos de regime local. O Estado permaneceria com suas funções, porém as instituições locais ficariam responsáveis por assuntos referentes ao seu contexto interno. Em outras palavras, não se tratava de debilitar o Estado, mas de fortalecer ainda mais o Governo Central, dando certa margem de autonomia aos municípios para resolverem assuntos de sua alçada.

As idéias de poder local são antecedentes à época da revolução, pois constata-se atividades comunitárias por toda a França. Porém, uma das bandeiras da revolução foi o municipalismo.

Esta finalidade estava explicitamente entre as intenções dos constituintes, além de preparar as mentes na plenitude de poder dos dogmas, eles colocavam o poder central como um inimigo e buscavam reviver as liberdades locais, tirando-as do autoritarismo dos intendentos, dos nobres e dos oficiais. O ideário localista foi um dos mais enérgicos na subversão contra o antigo regime e sua consagração legislativa pela constituinte foi um ato de rigorosa consequência. (ENTÉRRIA, 1984, p. 101).

Experiências municipalistas espalharam-se por todo Estado. A autonomia local passou a ser amparada em decretos que a tornavam legal. No entanto, apesar de os municípios decidirem sua vida, as questões de interesse comum da nação não lhes dizia respeito.

Segundo Entéria (1984), a dissolução do Estado em repúblicas locais foi um desastre, devido à sua falta de preparação e ignorância em relação a assuntos públicos. Em muitos casos, os poderes locais passaram a ter liberação total, desvinculando-se da ação central. Diante desse fracasso, os indivíduos que estavam no poder propuseram substituir a técnica burocrática do antigo regime por uma técnica de governo popular. “Reconhecendo a impossibilidade total de uma administração cumprida sobre tais bases, a própria Assembleia introduz na Constituição de 1791 uma série de precisões extraordinariamente”(ENTÉRRIA, 1984, p.111).

O governo passou a dar às autoridades locais certa autonomia, porém o rei tinha direito de anular atos administrativos, caso não fossem pertinentes.

Se inicia, deste modo, um retorno de consequências decisivas ao velho sistema absolutista de uma organização territorial cumprida pela técnica da relação de dependência com o centro de agentes singulares, a margem da compacta, solene e particularista organização autonomista local e paralela ou sobreposta a ela (ENTÉRRIA, 1984, p.115).

Embora o poder local tivesse uma pequena margem de autonomia, isto seria considerado um avanço ao processo democrático, uma vez que as decisões não ficariam restritas inteiramente ao rei. Assuntos relacionados diretamente ao local poderiam ser

melhor atendidos, caso partissem de seu contexto. No entanto, apesar desse avanço, o rei continuava deliberando sobre a maior parte das questões.

Em síntese, com as experiências negativas, o rei passa a ter a função deliberativa, enquanto o poder municipal tem função apenas consultiva. Toda estrutura passa a alicerçar-se hierarquicamente em relação ao centro.

Entérria constata que

[...] a idéia de uma organização municipal é uma idéia ignorante, conhecida e aplicada por todos os sistemas histórico e político, obediente a determinados princípios essenciais que em último extremo parecem ser invariáveis e constantes (1984, p.131).

Dessa forma, constatamos que o município estruturou-se na época da Revolução Francesa, porém tem suas raízes em tempos anteriores. Sua configuração atual é semelhante a anterior e mantém laços hierárquicos com o poder central. Com o passar dos anos, outras características foram acrescentadas em seu conteúdo. No entanto, sua estrutura básica permaneceu a mesma.

Diante desse contexto, torna-se importante identificar quais as possibilidades e limites de atuação do município nos dias atuais.

1.4.2 - O município na atualidade

Podemos verificar que o município continua subordinado a uma estrutura centralizadora maior e é *locus* de antagonismos sociais que se reproduzem em nível local.

A noção de local contém duas idéias complementares em um sentido e antagônicas em outro. Se o local refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microregião e outras designações que sugerem constância e uma certa inércia contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se deseja privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em relação a interesses comuns (FISCHER, 1992, p.106).

O município é um lugar limitado, onde ocorrem relações de cooperação e de conflito, articulado a um espaço maior no qual está inserido o contexto nacional. Seu interior reflete as políticas implantadas no cenário geral.

Com os processos de descentralização que vêm acontecendo, o município passa a ter uma determinada autonomia. Ser autônomo não significa ter autogoverno, mas estar subordinado a alguém ou alguma coisa, tendo um mínimo de controle sobre os processos rotineiros que ocorrem em seu interior. Dessa forma, descentralizar significa para o município ter governo próprio. “Governo próprio, por sua vez, implica autonomia, não soberania, que é atributo exclusivo dos Estados Nacionais”(MELLO, 1990, p.17).

Governo próprio significa poder ser responsável por algumas decisões, que estão intimamente ligadas à realidade e criar certas leis que não firam outras instâncias. No caso do município, pode-se conduzir alguns processos, desde que não contradigam ou tornem sem efeito as leis estaduais e federais. A descentralização, se realmente ocorrer, fortalece os poderes locais e proporciona o desenvolvimento, uma vez que os interesses locais são atendidos. No entanto, se houver apenas a desconcentração, esse processo pode tornar-se inviável, pois além de não privilegiar as decisões locais, acaba adquirindo novos encargos e, conseqüentemente, exigindo mais recursos.

Para que a descentralização seja favorável ao município, o repasse de recursos financeiros é essencial.

Nenhuma outra instituição pode levar mais eficiente e eficazmente a presença do poder público ao interior de um país do que o município- ou os governos locais, nas suas diversas modalidades, desde que se caracterizem efetivamente como governos e não como meras extensões administrativas do governo central ou dos governos regionais (MELLO, 1990, p.23).

O município tem autonomia, porém não é independente, pois faz parte de um contexto maior- o Estado- e é hierarquicamente subordinado a ele. Com a efetiva descentralização, o município tem acesso às tomadas de decisões sobre alguns aspectos da vida cotidiana. No entanto, “[...] deve-se ter cautela para não se mistificar o processo de descentralização e assumi-lo como a solução mágica para males muito além da centralização” (COHN, 1998, p.159). Ao descentralizar, o município pode agir dentro de seus limites, sem desvincular-se do Estado.

Com a descentralização, o município deverá ficar responsável por algumas funções de primeira necessidade ou de interesse imediato, que contribuirão para o desenvolvimento local. O governo do município decidirá sobre as questões que dizem respeito diretamente a

esse nível, o que agilizará as tomadas de decisões, atendendo mais facilmente às reais necessidades da comunidade, mas o papel do município não se restringe a isso. Por ser um ente federado, deve, acima de qualquer decisão, seguir as leis estabelecidas pelos níveis superiores. Essas determinações são

[...] quase sempre delegadas pelas esferas superiores às inferiores, geralmente aos governos locais. Há duas razões para a prática de delegação. A primeira, é aliviar a estrutura administrativa das esferas superiores, delegando funções às inferiores; a outra, consiste no uso da delegação como um passo inicial para transformar certas funções delegadas em funções próprias (MELLO, 1990, p.54).

Realizando as funções delegadas, o município alivia os encargos do Governo Central, pois desenvolve tarefas que antes eram de sua alçada. Do ponto de vista do capital, essa idéia é defendida com a argumentação de que o município poderá atender facilmente seu contexto, agilizando os processos e tornando-os mais viáveis.

Para ter governo próprio e descentralizado, além de cumprir as funções delegadas, o município deverá também responder por funções específicas, que dizem respeito à sua realidade. Assim o poder local deixará de ser apenas subordinado, mas sim atuante.

As instituições locais têm suas vantagens por assumirem a gestão desde que rompam com sua função de instrumento estatal para se converterem em elos das novas solidariedades articuladas aos níveis centrais (LOJKINE, 1990, p.219).

A aprovação da Constituição Federal de 1988 possibilitou aos municípios a concretização desse objetivo, pois

[...] foi a partir da Constituição Federal de 1988, que os municípios passaram a ser entes federativos com maior autonomia, cada Câmara Municipal foi responsabilizada pela elaboração da lei maior do respectivo município como uma espécie de constituição municipal (WHITAKER, 2002, p.35).

Observe-se, porém, que assumir responsabilidade por algumas decisões não coloca o município em situação privilegiada, pois ele continua integrado em uma estrutura hierarquizada, refletindo em seu interior muitos problemas, principalmente políticos.

Ao adequarem o poder local às novas exigências administrativas, impostas pelas tendências do movimento atual de reforma do Estado e de reestruturação da economia, “[...] os municípios tornaram-se o epicentro da crise. Muitos deixaram de crescer, e a pobreza está se aglomerando neles”(SINGER, 2002, p.123). Com as transferências de responsabilidades de um nível ao outro, os problemas acabam acentuando-se devido à incapacidade de lidar com situações em um contexto mais amplo. “As cidades brasileiras se defrontam atualmente com desafios que em boa parte são decorrentes das mudanças pelas quais a economia mundial está passando”(SINGER, 2002, p.97).

Apesar de os processos de descentralização virem se acentuando, há outro problema que diz respeito à lógica da máquina institucional governamental, a qual

[...] obedece à cultura centralizadora de nosso Estado, em consequência, propor políticas descentralizadas no próprio nível local confronta a lógica dessa máquina. Do ponto de vista de se buscar tratar de forma mais global, enfrenta-se a tradição da segmentação das políticas sociais em todos setores (COHN, 2002, p.163).

Temos uma cultura baseada em processos centralizados, o que dificulta a implantação de processos descentralizados.

Muitas vezes, ao descentralizar, o município implanta políticas condizentes com a sua realidade, que podem ser alteradas caso haja a troca de governantes aliada a divergências políticas. A troca de governantes a cada quatro anos, principalmente do prefeito, também traz consequências negativas à gestão municipal, porque, na maioria das vezes,

[...] trunca processos e mecanismos implementados pelos antecessores, em virtude de divergentes posições políticas ideológicas e programáticas, trazendo perdas irreparáveis em recursos humanos e materiais, e atingem a totalidade da vida dos municípios (RIBEIRO, 2002, p.14).

Dessa forma, uma das principais implicações no que diz respeito às políticas sociais, e que tem reflexo imediato no nível local, reside exatamente na descontinuidade das políticas e programas sociais. Diante desse contexto, o processo de descentralização não traz vantagens à comunidade, uma vez que é utilizado de forma a atender o interesse direto de quem está no poder. Nesse caso, quando a administração municipal atende ao

interesse da minoria dominante que está no poder ocorre a prefeiturização. Essas relações clientelistas fazem com que o interesse de poucos prevaleça sobre o interesse da maioria, colocando obstáculos a todo tipo de participação da sociedade.

Outro problema que podemos apontar refere-se a questão da ambigüidade. Ao descentralizar competências, muitas vezes o município e o Estado podem prestar os mesmos serviços e o município pode deixar “[...] de atender algumas de suas prioridades, ou adotar uma atitude passiva”(SOUZA, 1982, p.3).

Com tantos problemas, o município acaba se tornando frágil. A falta de espírito público, a troca de governantes, a subordinação do município em relação ao Estado são problemas que precisam ser analisados antes que a municipalização se concretize.

Segundo a democracia representativa, a escolha dos dirigentes é uma forma de garantir o atendimento dos interesses de todos. Do nosso ponto de vista, a questão não é tão simples, pois, mesmo que os governantes sejam escolhidos pelo povo, prevalece o interesse de classes.

1.4.3- Alguns desafios ao município

Reconstruir o sentido de cidade, ampliar o sentimento de pertencimento a um local (com uma história, um conjunto de valores, etc) – numa época de globalização ativa, de perda da consciência dos limites e possibilidades da manutenção de identidades nacionais, de tendências homogeneizadoras e massificantes – pode ser um estimulante projeto coletivo que ajudará a construir novas formas de convivência social (ARAÚJO, 2002, p.56).

Sendo o município um lugar possível de intervenção, garantida pelas tendências descentralizadoras, caberia à sociedade civil utilizar melhor esse espaço, comprometendo-se com os governantes, e priorizando ações que possibilitem a solução dos problemas em nível local. Isso porque ocorre

[...] a dificuldade de obter resultados significativos quando se prioriza o enfrentamento de problemas graves, em geral resultantes de causas estruturais, muitos deles multideterminados ou influenciados por fatores exógenos ao município. Problemas como o desemprego, a baixa qualidade de vida das populações, não são facilmente melhorados com ações de administrações locais. Muitas vezes o tamanho do esforço não corresponde aos resultados alcançados. Em geral, administrações locais avaliadas como muito eficientes são as que priorizaram ações setoriais, problemas localizados, demandas das classes mais

organizadas, para os quais respostas mais rápidas são possíveis de serem obtidas (ARAÚJO, 2002, p. 56-7).

Outro fato importante é que o município é o local de atuação dos indivíduos. Assim sendo, mecanismos deveriam ser criados de modo a atender à maioria e fortalecer o poder local. Para que a municipalização pudesse ter resultados positivos, a população deveria garantir sua participação por meio de grupos organizados. A democracia também deve ser estimulada para que ocorra uma real participação popular, amenizando as contradições e pressões que privilegiem os interesses de classe. Esses fatores poderão criar uma imagem positiva do município e, nesse caso, a descentralização nas tomadas de decisões permitirão que uma parcela maior seja ouvida, havendo, conseqüentemente, uma valorização do local.

O papel do município é importante diante desse novo momento de descentralização, pois, apesar de possuir espaços limitados de atuação, pode tornar-se o primeiro lugar para se exercitar a democracia.

A exacerbação centralizadora dos governos autoritários gerou no Brasil o modismo descentralizador da transição democrática, construído a partir de uma lógica discutível: os governos autoritários centralizaram; o autoritarismo é um mal, logo, a centralização é um mal (ROMÃO, 1988, p.67).

No entanto, para que esse espaço de intervenção exista, a descentralização das competências e responsabilidades precisa ser revista. Ocorre a necessidade de uma descentralização que transfira incumbências ao município, que sejam dadas condições para executá-las, sem isolá-lo do contexto global.

Uma vez descentralizado o poder central, o município não pode se tornar altamente centralizado em seu interior, pois esse fato descaracterizaria o processo de transferência de responsabilidades. O nível local deveria criar alternativas de participação da sociedade civil.

Atualmente,

[...] a participação popular na administração pública, pelo menos no discurso, tornou-se hegemônica na cultura política brasileira recente, ou seja, deixou de ser apanágio dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais e passou a ser incluída nas propostas de governos e no planejamento estratégico das cidades, independente da orientação ideológica dos gestores (SOARES, 1998, p.81).

Ao contrário de décadas anteriores, a participação é garantida por lei. Com o processo de redemocratização da sociedade, a participação surgiu como uma das alternativas para romper-se com a estrutura centralizada do governo ditatorial. Mesmo atendendo aos interesses do capital em romper com a velha ordem, a conquista pela participação significou um grande avanço para a sociedade democrática, uma vez que proporcionou a abertura de caminhos antes não possibilitados.

Dessa forma, torna-se

[...] impossível desenvolver um aprendizado que vise estimular a capacidade de resolver problemas, tomar decisões, conviver com a diversidade e propor mudanças que tornem a sociedade mais justa e solidária sem que participem, tanto do projeto como de sua realização (SINGER, 1998, p.140).

A implementação de mecanismos de participação pode possibilitar mudanças na forma de administrar a cidade. A sociedade civil é capaz de exercer controle sobre as ações do governo e de compartilhar a responsabilidade pelas funções públicas, desde que queira. Para isso “ [...] é preciso preparar este povão para ter plena consciência de seus direitos para poder aproveitar as oportunidades”(SINGER, 1998, p.141).

A gestão democrática do município torna-se condição essencial para que a participação se efetive. Esse fato implica a construção de um projeto que atenda aos reais interesses da maioria.

A participação dos indivíduos não é algo tão simples e requer organização,

[...] pois há a difícil negociação entre a racionalidade política da administração, a racionalidade técnica da máquina administrativa e as necessidades e demandas das organizações populares e da comunidade, onde se mesclam interesses particulares e gerais, para além dos interesses privados (COHN, 1998, p.167).

Os Conselhos Consultivos, criados pela CF de 1988, poderão representar uma forma de atender aos reais interesses da população, possibilitando certas negociações dentro dos setores da sociedade. Do contrário, tornar-se-ão apenas uma estrutura formal garantida por lei. Os Conselhos Consultivos devem ter como membros “[...] representantes do governo local, trabalhadores municipais e sociedade”(COHN,1998,p.160), que poderão ajudar na concretização do processo democrático.

Capítulo II A legislação como instrumento de viabilização das políticas no âmbito

Além dos problemas apontados, podemos citar muitos outros: falta de interesse da população, ausência de cultura participativa, incapacidade dos dirigentes em gerir programas e modelos democráticos, etc. No entanto, é no município que o indivíduo tem a possibilidade de intervir de modo a atender parte de seus interesses.

Neste item tivemos a intenção de mostrar as origens do Estado Moderno. Embora com algumas mudanças, a essência do Estado é a mesma e sua função é amenizar as contradições existentes na sociedade. À medida que a sociedade reivindica, o Estado cria mecanismos para suprimir tais pressões. É por meio de processos de centralização e descentralização que o Estado afrouxa e/ou resgata seu poder. No entanto, ultimamente, diante do contexto mundial, os processos de descentralização estão sendo mais cotados, conforme redistribui funções e ameniza as pressões contra o Estado. É nesse momento que o município entra em destaque. Como ente federado, torna-se responsável pela execução de algumas tarefas e tem certa autonomia. Embora o espaço de atuação seja limitado, já notamos grande progresso em relação às décadas anteriores. São nessas brechas que os indivíduos devem agir, garantindo sua participação.

Até o momento, tentamos entender o contexto global, o Estado estruturado nesse cenário e o papel do município diante dessa realidade. Cabe-nos agora aprofundar mais o estudo e analisar de que forma a legislação educacional é estruturada, atendendo ao contexto dado. Isso nos possibilitará o entendimento da política educacional atual e seus reflexos na abordagem político-educacional dos municípios.

Brasil a partir da Constituição

A primeira Constituição Brasileira, promulgada em 1934, apesar de conter poucas referências sobre a educação, definiu em seu artigo 179, parágrafo 32, a finalidade da educação primária: "A educação primária é gratuita e obrigatória a todos os cidadãos".

Nessa Constituição a educação não é mais entendida apenas garantida aos indivíduos, com exceção de alguns artigos que tratam da educação dos indígenas. A educação primária é entendida como obrigatória e gratuita para todos os cidadãos, com exceção de alguns artigos que tratam da educação dos indígenas.

1.1 Uma declaração de finalidade sobre a educação no Brasil antes da primeira constituição do Brasil, a Constituição de 1934, estabelece a educação como a finalidade



Capítulo II- A legislação como instrumento de viabilização das políticas em âmbito local

Neste capítulo analisaremos as Constituições Federais e as Leis de Diretrizes e Bases, do Brasil, pois a partir delas as políticas são viabilizadas em âmbito local. É por meio dessas leis que os processos de descentralização / centralização se concretizam.

Após analisarmos as Constituições e as LDBs, e a Emenda Constitucional nº14, que altera artigos da Constituição de 1988, desresponsabilizando o Estado por muitas de suas funções, transferindo-as para níveis inferiores e concretizando, conseqüentemente, os processos de centralização/ descentralização.

Com a aprovação da Emenda 14, o sistema educacional retrocedeu em relação ao passado. A partir de sua regulamentação surge a Lei nº 9424/96, que desencadeou de forma significativa o processo de municipalização do ensino.

2.1- O direito à educação nas Constituições Federais e nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira

O direito à educação é garantido pela maioria das Constituições e Leis de Diretrizes e Bases. No decorrer da história, a responsabilidade pelo ensino também foi transferida às instâncias, em menor ou maior grau, dependendo da conveniência que o processo trazia à classe dominante. Esse direito passou a ser garantido no Brasil a partir da Constituição Federal de 1824.

A primeira Constituição Brasileira, promulgada em 1824, apesar de conter poucas indicações sobre a educação, definiu em seu artigo 179, parágrafo 32, a gratuidade da instrução primária: “A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”.

Nessa Constituição, a educação não é muito enfatizada, apenas garantida aos indivíduos, sem esclarecer sobre a instância que deveria assumir sua responsabilidade. A educação também não foi assegurada como um direito e não era destinada a toda a população, formada em sua maioria por escravos. Do ponto de vista da legislação,

[...] essa declaração da gratuidade coloca o Brasil entre os primeiros países do mundo a fazê-lo. Entretanto, o analfabetismo era a condição

de instrução da maioria da população e o poder público não desenvolveu esforços para transformar a educação em política pública. Além disso, a restrição da concessão do direito à educação apenas aos cidadãos restringia a sua abrangência, pois a maioria da população era constituída por escravos (OLIVEIRA, 2001, p.17).

Garantir a educação foi um pequeno avanço, porém pouco significativo pela pequena parcela da população que contemplava.

A primeira Constituição Republicana de 1891, não contemplou o ensino. Segundo Oliveira (2001), “[...] a hegemonia de uma visão individualista do liberalismo determinou a derrota das poucas emendas que propuseram o ensino obrigatório na constituinte Republicana de 1891”(p.17).

Apenas um parágrafo é dedicado à educação. No artigo 72, lemos: “§ 6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”.

O artigo mantém a concepção institucional do Ato Adicional de 1834, que “[...] transfere para as províncias a competência de legislar sobre a instrução pública e sobre estabelecimentos próprios para promove-la”(HORTA, 1998, p.11).

O governo local precisou atender a esse nível tendo o apoio dos pais ou responsáveis pelas crianças, “[...] com previsão de penalidades e multas a serem aplicadas aos pais que não matricularem nela os seus filhos, dentro da faixa etária prevista, em geral, dos sete aos doze ou quatorze anos de idade”(HORTA, 2001, p.11). Dessa forma, mesmo sendo pouco citada na Constituição Federal de 1834, a educação foi considerada gratuita e obrigatória. Nesse período já constatamos a efetivação da descentralização do ensino, uma vez que o governo central transferiu às províncias a responsabilização pela educação, mesmo sem que as mesmas pudessem assumir essa função.

Com a influência da Revolução de 1930, o Brasil passou por promessas de modernização. Em 1934, nova Constituição Federal foi aprovada. Os revolucionários de 1930 defendiam a obrigatoriedade da educação primária e a extensão progressiva até os 18 anos, da educação secundária. A educação passou a ser vista como referencial para a construção da nacionalidade. Assim sendo, pela primeira vez na história do Brasil, um capítulo é destinado exclusivamente à educação, intitulado *Da Educação e da Cultura*.

Legalmente, essa é a primeira vez que a educação é considerada como um direito do cidadão. O capítulo destinado à educação é composto por 11 artigos que tratam dos seguintes assuntos:

a) Favorecimento e desenvolvimento das ciências, arte, letras e cultura em geral e a quem caberia tais responsabilidades.

b) Educação como direito de todos. Além de tratar a educação como direito, estabelece quem deve cumprir essa tarefa. “Artigo 49- A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e poderes públicos [...]” Ao referir-se a poderes públicos, a lei não especifica a responsabilidade de cada instância. No entanto, nos parágrafos posteriores, estabelece as atribuições da União e dos Estados.

c) Atribui as competências da União. Entre elas estão a fixação do Plano Nacional de Educação, assim como sua coordenação e fiscalização pela execução; estabelecimento de condições para funcionamento dos estabelecimentos de ensino; manutenção e organização dos sistemas educativos; execução de ação supletiva, caso as instituições locais precisem de algum apoio técnico ou financeiro.

d) Atribui as competências dos Estados e Distrito Federal para manterem seus sistemas educativos, desde que respeitem as diretrizes da União. Como a União assumiu apenas o controle, caberia às instâncias inferiores responderem por funções *descentralizadas*.

e) Atribui as competências do Conselho Nacional de Educação para elaboração do Plano Nacional de Educação, e do Conselho Estadual de Educação para resolução de matérias de sua competência, indicativos da centralização em relação às tomadas de decisões.

f) Propõe o ensino religioso facultativo.

g) Esclarece sobre a questão do funcionamento da educação em estabelecimentos particulares.

h) Institui a liberdade de cátedra.

i) Designa o percentual que deve ser destinado à educação por Municípios, Estados e União.

Artigo 156- A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte



por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. (BRASIL, 1986)

O município, embora não responda diretamente pela manutenção do sistema educacional, é responsável por colaborar com a manutenção do sistema estadual, aplicando o percentual designado por lei. No entanto, sua contribuição e da União é menor em relação às responsabilidades do Estado.

j) Estabelece a constituição de fundos de educação provindos da cobrança de impostos e que poderão ser aplicados em obras ou fornecimento de material escolar, assistência alimentar, médica e dentária aos necessitados.

k) Determina regras para a contratação de professores e as exceções na contratação por prazo determinado.

Em parágrafo único do mesmo capítulo, ficou estabelecido o ensino primário gratuito e obrigatório, extensivo também aos adultos; gratuidade do ensino secundário; liberdade de ensino nos estabelecimentos públicos e particulares e reconhecimento dos estabelecimentos de ensino.

Várias inovações são detectadas em relação aos responsáveis pelo direito à educação, porém surge uma dúvida com relação ao artigo 149: “A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos [...]”. Esse artigo suscita duas posições: a primeira, defendida pelos católicos que acreditavam que a educação era primazia da família, a qual escolheria o tipo de educação para os filhos e o Estado criaria condições para efetivá-la; e a segunda, defendida pelos liberais que entendiam que a educação era primazia do Estado e deveria ser igual para todos. “Apesar dos renovadores conseguirem finalmente aprovar na Constituição o direito à educação, ele sai suficientemente mutilado para que nada obrigue o Estado a um investimento maciço em educação pública”(ROCHA, 1996, p.126). O Estado é o principal responsável pelo sistema de ensino, ficando à União as responsabilidades de fiscalização e execução de suas políticas públicas. Conforme o “Artigo 151- Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União”. O binômio centralização X descentralização pode ser notado nesse período, pois a União ficou responsável apenas pelo controle e fiscalização do

processo (centralização) e a esfera estadual assumiu a responsabilidade de manter e efetivar a educação de acordo com sua realidade (descentralização).

A Constituição de 1934 foi considerada uma das mais importantes ao processo educacional. “As polaridades e opções políticas que lá afloraram são centrais nos debates educacionais até os dias de hoje”(OLIVEIRA, 2001, p.19).

Ainda nessa época, envolvidos com as mudanças do momento, os educadores passaram a cogitar uma lei exclusivamente para a educação.

É importante lembrar que foram os educadores dos anos vinte e início dos anos trinta que batalharam para que a União fixasse as diretrizes gerais e as grandes linhas de um sistema nacional de educação. Em face do absenteísmo da União relativamente ao ensino popular e do centralismo normativo quanto ao ensino secundário e superior, queriam os educadores daquele momento que se superasse esse dualismo então vigente e que a União assumisse o papel que lhe cabia de coordenação da ação educativa em todo o país e de definição das diretrizes maiores da educação nacional (TANURI, 1998, p.33).

Sob tal influência, a Constituição de 1934 estabeleceu que a União seria a responsável por traçar as diretrizes da educação e fixou um plano nacional, que foi aplicado em todos os graus do ensino.

Embora esse fato tenha sido um progresso para o ensino no país, ele aconteceu às vésperas do golpe que instituiu o Estado Novo. Dessa forma,

[...] não chegaram a ser colocada em prática imediatamente devido ao centralismo estabelecido pela Constituição Estadonovista. Na vigência desta, a União impôs, para todos os níveis e modalidades de ensino, modelos únicos de organização, currículos, programas e avaliação (TANURI, 1998, p.33).

Durante a vigência do Estado Novo foi promulgada outra Constituição, de modo a atender ao novo contexto.

A Constituição de 1937 foi outorgada por Vargas e considerada um grande retrocesso para a educação no que diz respeito à Constituição anterior.

A responsabilidade pela educação passou a ser prioridade da família.

Artigo 125- A educação integral da prole é o primeiro dever e direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar sua execução ou suprir deficiências e lacunas da educação particular. (BRASIL, 1986)

Nesse caso, o Estado deixa de arcar com a educação para centralizar seus poderes, ou seja, diminui seus encargos com a finalidade de aumentar sua força de controle e transfere suas funções à família.

O artigo anteriormente citado nem faz parte do capítulo destinado à educação, e sim *Da família*. Esse texto priorizou a “[...] escola particular para efetivar o direito do cidadão à educação, não mencionando como dever do Estado, ao qual estava reservado um papel subsidiário neste tarefa”(OLIVEIRA, 2001, p.20).

O capítulo *Da Educação e Cultura* continuou existindo, porém seus artigos enfatizaram de maneira direta a desresponsabilização do Estado, condizente ao contexto da época. Neste período a esfera estadual efetivou a descentralização para aumentar seu poder. Composto por sete artigos, o capítulo tratava dos seguintes assuntos:

a) Do desenvolvimento da arte, a ciência e o ensino como iniciativas individuais ou de associações, com contribuição indireta do Estado.

b) Da responsabilidade da Nação, Estado e municípios de oferecer ensino profissional aos indivíduos menos favorecidos. Cita também o dever das indústrias e dos sindicatos de oferecer cursos aos filhos dos operários. Esse artigo retrocede em relação ao que garantia educação para todos, da Constituição anterior.

c) Da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário. Enfocou o dever de solidariedade dos indivíduos para contribuírem com pagamento mensal, destinado aos menos favorecidos.

Artigo 130- O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida dos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.(BRASIL, 1986)

Verificamos que o acesso gratuito era restringido apenas aos mais carentes.

d) Da obrigatoriedade de Educação Física, do Ensino Cívico e de Trabalhos Manuais, em todas as escolas.

e) Da competência do Estado para promover disciplina moral e adestramento físico, importantes para a economia e defesa da Nação.

f) O ensino religioso passou a ser facultativo.

Essa Constituição Federal transfere para a família a responsabilidade pela educação. Ocorrem a descentralização e a centralização simultaneamente. Apesar de descentralizar as tarefas, o governo aumentou o controle em relação às tomadas de decisões pelo poder central. Outro fato importante é a ênfase dada à formação do indivíduo para o trabalho, tanto no artigo 129, que trata da educação profissional, como no artigo 132, que trata da formação do indivíduo para o trabalho. Nesse contexto, o objetivo da educação não é o desenvolvimento da consciência e solidariedade humana pregada na Constituição anterior, mas a preparação do indivíduo útil ao desenvolvimento do país.

Nessa época, a educação acabou refletindo um dos objetivos do regime ditatorial, com investimentos em tecnologia. “Os eventos sociais e políticos da década, acabaram retardando a concretização das propostas de diretrizes para a educação brasileira”(ABBADE, 1998, p.40).

Essa situação prevaleceu até a queda do Estado Novo, quando houve a reabertura política no país e a reorganização dos partidos.

Refletindo as influências do momento, a Constituição de 1946 foi

[...] promulgada sob os ventos democráticos do segundo pós-guerra, ensejou um período de vida democrática relativamente longo, mesmo levando-se em conta os seus limites. Retomava muitos temas educacionais e algumas formulações do texto de 1934 (OLIVEIRA, 20001, p.20).

Novamente a educação passou a ser direito de todos. O capítulo II, intitulado *Da Educação e da Cultura*, com 10 artigos, tratava dos seguintes assuntos:

a) Da educação como direito de todos. “Artigo 166- A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. Percebemos que os termos *família e em instituições públicas* foram apenas substituídos por *lar e na escola*.

b) Da concessão do ensino, podendo ser ministrado tanto pelo poder público como privado.

c) Da garantia do ensino primário de forma gratuita e na língua nacional. As empresas com mais de 100 funcionários também foram obrigadas a oferecer o ensino aos

operários e seus filhos e tornou facultativo o ensino religioso. O ensino secundário também era gratuito, desde que o indivíduo provasse falta ou insuficiência de recurso.

d) Da organização do sistema de ensino pela União.

e) Das incumbências dos Estados e do Distrito Federal, com ajuda da União, se necessário.

Artigo 171- Os Estados e O Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo Único: para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário proverá do respectivo Fundo Nacional. (BRASIL, 1986)

Nesse artigo já constatamos que a União descentraliza o processo, transferindo encargos aos níveis inferiores, e mantém-se responsável apenas pelo controle do sistema.

f) Da obrigatoriedade dos sistemas de ensino em manter serviços de assistência educacional aos necessitados.

g) Do dever do Estado em amparar a cultura.

h) Da proteção de obras e monumentos pelo poder público.

A União passou a ser responsável pela organização e fiscalização do sistema educacional e os Estados tornaram-se responsáveis pelo oferecimento do ensino primário a todos os indivíduos, e do secundário aos que provassem carência de recursos. O município não é citado como responsável por nenhuma instância, seu papel é garantir o percentual estabelecido em lei, o qual será destinado à manutenção da educação. O binômio centralização X descentralização ocorre somente nas esferas federal e estadual, o município não contribui com a responsabilização de forma direta.

Essa Constituição retoma aspectos da Constituição de 1934, não trazendo muitas novidades. Conseqüentemente, após sua aprovação voltou-se a cogitar a possibilidade de elaborar uma LDB. Assim, o ministro da Educação da época, Clemente Mariani, constituiu uma comissão de educação para elaborar a primeira LDB do país.

A proposta de uma LDB da Educação Nacional teve seu primeiro anteprojeto elaborado por uma comissão presidida pelo professor Lourenço Filho, contando ainda com a participação de outros representantes do Manifesto de 1932 (ABBADE, 1998, p.40).

No entanto, embora o projeto tenha sido encaminhado em 1948, somente depois de uma longa tramitação foi aprovado, porque,

[...] tendo entrado no Congresso em Outubro de 1948, o projeto foi distribuído às comissões de Educação e Cultura e de Finanças. Em 8 de Dezembro foi remetido ao Senado para ser submetido à apreciação da Comissão Mista de Leis Complementares, tendo sido indicado relator o deputado Gustavo Capanema. Em longo e erudito parecer emitido em 14 de julho de 1949, Capanema, após discorrer sobre o sentido constitucional das diretrizes e bases da educação nacional, sobre os sistemas de ensino locais, a tendência centralizadora das federações, o caráter nacional da educação e a dispersão da ordem pedagógica, conclui que o projeto deve ser refundido ou emendado (SAVIANI, 2000, p.13).

Capanema criticou o caráter descentralizador do projeto de lei e afirmou que, por ser uma LDB, seria necessário fixar diretrizes mais centralizadoras do sistema nacional, para que todos a implantassem de forma semelhante. Isso fez com que o projeto fosse arquivado por mais alguns anos.

Em 1951, a Câmara solicitou o desarquivamento do projeto. O Senado, por sua vez, pede sua reconstituição.

Desarquivada a Mensagem, o processo tramita na Comissão de Educação e Cultura por cerca de cinco anos e meio. Somente na reunião de 14.11.56 é apresentado o relatório da subcomissão encarregada de estudar o projeto das Diretrizes e Bases. E finalmente, na sessão do dia 29.05.57 inicia-se, no plenário da Câmara, a discussão do projeto (SAVIANI, 2000, p.14).

Mais uma vez, o projeto demorou a ser votado e aprovado devido às oposições existentes na Câmara. Devido ao grande número de emendas, o projeto ficou bem diferente do original e a cada sessão era mandado para nova apreciação. Em 1958, foi retirado “[...] da ordem do dia, embora contra o regimento da Câmara, se deveu à apresentação à subcomissão relatora, através de um de seus membros, do substitutivo de Carlos Lacerda”(SAVIANI, 2000, p.15).

Lacerda mudou quase que inteiramente o conteúdo do projeto, incorporando interesses dos estabelecimentos particulares, os quais ele defendia. O projeto original foi mantido apenas pela sua estrutura formal, seu conteúdo já era outro.

Diante desse contexto, a comissão resolveu trabalhar mais uma vez na elaboração de outro substitutivo. A redação do novo projeto foi encaminhada ao Senado, em janeiro de

1960. Nessa instância recebeu mais “[...] 238 emendas, além do substitutivo de Nogueira da Gama. Apenas algumas emendas foram aprovadas. O substitutivo Nogueira da Gama foi rejeitado”(SAVIANI, 2000, p.17). Finalmente, em 1961, o projeto foi aprovado, tendo acolhido diversas opiniões, de modo que chegaram a um consenso. “Este considerou a propositura como caracterizada pela transigência das diferentes facções interessadas na questão. Por essa razão representava um denominador comum admitido por todos”(SAVIANI, 2000, p.18).

Essa LDB representou a visão de diversos grupos oponentes, prevalecendo uma conciliação. Depois de quase 14 anos de discussão, a LDB foi finalmente promulgada, num contexto considerado democrático. Na lei, a esfera federal tinha a função de fiscalizar e definir as políticas, caracterizando a centralização nas tomadas de decisões. Caberia à esfera estadual executar as determinações, efetivando a descentralização na gestão do processo.

No entanto, em 1964 ocorreu nova mudança no contexto social. Com o golpe militar, houve a ruptura política do país, mudando, conseqüentemente, a forma de governo.

Com o Golpe Militar, nova Constituição “[...] foi enviada ao Congresso, com prazos bastante exíguos para apreciação e votação, num ambiente de evidente constrangimento do poder Legislativo”(OLIVEIRA, 2001, p.22). Os princípios que regiam a educação se encontravam no capítulo *Da família, da Educação e da Cultura*. Essa Constituição não contemplou um capítulo dedicado exclusivamente à educação. Apenas três artigos são dedicados à educação, mas os princípios da Constituição de 1946 ainda prevaleciam.

Os assuntos tratados nos três artigos foram:

a) A educação como direito de todos e responsabilidade dos Poderes Públicos. Também poderia ser ministrada em estabelecimentos privados, desde que atendesse às determinações da União. Uma novidade que apareceu neste artigo foi a concessão de bolsas de estudo ao ensino pós-primário. Mais uma vez foi garantido o ensino primário gratuito para crianças de 7 a 14 anos, e pós-primário para aqueles que comprovassem insuficiência de recursos. O ensino religioso continuou sendo facultativo.

b) Estabeleceu também as incumbências dos Estados e do Distrito Federal para organizarem seus sistemas de ensino, tendo apoio supletivo da União. A esta caberia prestar

assistência técnica e financeira às instâncias inferiores. E os sistemas estaduais deveriam oferecer serviços assistenciais aos que realmente comprovassem carência, como previsto na Constituição anterior;

c) A obrigação das empresas de manter o ensino primário aos empregados e seus filhos.

Ao analisar a Constituição de 1967, podemos perceber que a novidade está na concessão de bolsas, que “[...] deu origem ao mecanismo de crédito educativo do ensino superior”(OLIVEIRA, 2001, p.22) e na escolarização obrigatória de 8 anos (dos 7 aos 14 anos). É importante notar que a constituição “[...] não alterava o nível de ensino a que todos teriam direito, mas apenas o período em que este estaria resguardado”(OLIVEIRA, 2001, p.22). Essa foi uma forma de delimitar melhor quem teria direito à educação. Essa medida restringiu a educação obrigatória, estabelecendo limite de idade.

Durante esse período, a LDB aprovada em 1961 precisou ser revista, devido o seu caráter descentralizador em relação a esfera estadual que não condizia com o contexto do momento.

A lei de 1961 sofreu inúmeras alterações durante sua vigência. Capítulos inteiros foram revogados. Em 1968, houve uma alteração substancial no seu texto com a edição da Lei nº 5540, ao estabelecer novas normas para o funcionamento do ensino superior (ABBADE, 1998, p.41).

A lei 5540/68 reformou a estrutura do ensino superior e ficou conhecida como Lei da Reforma Universitária. Essa lei foi redigida por um grupo escolhido pelo presidente da República, sem a presença de nenhum estudante e refletiu “[...] a tendência centralista, tanto pela sistemática com que foi aprovada, como pelo conteúdo e pela regulamentação minuciosa de alguns assuntos que antes ficavam sob o encargo dos Estados”(TANURI, 1998, p.39).

A reforma universitária veio atender aos interesses do regime militar. As atribuições que não dissessem respeito à nova ordem foram vetadas pelo presidente.

A Constituição de 1967 vigorou por dois anos, dando lugar a outra que traz novidades significativas. A Constituição de 1969 originou-se da Emenda Constitucional nº1, de 1969, e “[...] retoma dispositivos legais presentes na educação brasileira desde o Império, relacionando a obrigatoriedade escolar com faixa etária e com nível de

ensino”(HORTA, 1998,p.24). Pela primeira vez, reconheceu a educação como direito de todos e dever do Estado. O capítulo que trata sobre educação é intitulado *Da Família, da Educação e da Cultura*, constituídos por cinco artigos.

Um fato importante é que apesar de o país vivenciar momentos de tortura e imposições por parte do governo, o artigo 176 refere-se aos ideais de liberdade e solidariedade, como forma de mascarar a realidade. “ A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola”. Os outros artigos tratam dos seguintes assuntos:

- a) Da garantia do poder público e da iniciativa privada para manter esse nível.
- b) Do estabelecimentos de princípios e normas, sendo que o ensino público tornou-se obrigatório para todos (dos 7 aos 14 anos) e gratuito. Em relação ao ensino de nível médio e superior, foi garantido aos que comprovassem ausência ou insuficiência de recursos. A concessão de bolsas foi novamente citada.
- c) Da porcentagem que cada nível deve aplicar em educação. Em relação à constituição anterior, os percentuais aumentaram.

Artigo 4- Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.(BRASIL, 1986)

Os parágrafos restantes permaneceram como na Constituição anterior. A incumbência dos Estados em organizar seus sistemas de ensino continuou a mesma, tendo apenas o apoio supletivo da União. As empresas e indústrias continuaram responsáveis pela instrução dos empregados e dos filhos destes.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1969, ainda sob o regime militar, houve nova alteração à LDB 4024/61. Três anos depois da Reforma Universitária, “[...] em 1971, a LDB sofreu nova modificação pela Lei nº 5692, agora voltada para as diretrizes do ensino de 1º e 2º graus” (ABBADE, 1998, p. 41).

Assim ocorreu a reforma do ensino primário e secundário.

Com efeito, o projeto que deu origem à Lei nº 5692/71 que veio a fixar as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, decorreu dos estudos

elaborados por um Grupo de Trabalho instituído pelo então presidente da república (SAVIANI, 2000, p.25).

O responsável pela elaboração da lei foi um grupo fechado que implantou medidas com a finalidade de mudar o sentido da educação no país. Não houve a participação de educadores, apenas dos políticos que estavam no poder.

A LDB 5692/71, conhecida como a nova lei da educação, trouxe mudanças significativas:

a) Unificou o ensino primário e médio, sendo que o primeiro passou a ter oito anos e o segundo, três anos.

b) Promoveu a “[...] combinação do binômio continuidade (formação geral) e terminalidade (formação especial)” (SAVIANI, 2000, p.27), tendo a pretensão de superar o dilema entre ensino geral e profissional.

c) Enfatizou o binômio racionalização / concentração. Estabeleceu a utilização de esforços para fazer melhor uso dos recursos humanos e materiais.

d) Estabeleceu o princípio da flexibilidade, garantindo a variedade de currículos e a utilização de metodologias apropriadas para cada região.

e) Valorizou os professores, investindo em estudos para formação, aperfeiçoamento e treinamento.

f) Deu maior atribuição e atenção ao ensino supletivo.

Todas as medidas implantadas na estruturação do ensino de 1º e 2º graus visavam a proposta do governo, isto é, a racionalização de recursos humanos. Todas as decisões foram tomadas no âmbito do regime autoritário caracterizado pelo fechamento político. As modificações introduzidas na organização educacional brasileira

[...] visavam garantir a continuidade da ordem socioeconômica, mas para isso foi necessário ajustar a educação à ruptura política operada em 1964, assistindo, assim, um rude golpe nas aspirações populares que implicavam a luta pela transformação da estrutura socioeconômica do país (SAVIANI, 2000, p.31).

O caráter democrático que caracterizava a LDB 4024 deu lugar à tendência tecnicista e autoritária da Lei 5692. Esse fato levou os educadores a reivindicarem a participação nas tomadas de decisões referentes ao futuro do país. Diferentes associações

foram organizadas, e passaram a pressionar o governo para que ocorresse a mudança do regime.

Juntamente com as reivindicações foram surgindo novas idéias, que visavam princípios democráticos. Diante desse contexto, uma nova Constituição Federal foi redigida, condizente com o clima da época.

Assim sendo, a Constituição de 1988 foi promulgada sob influências de movimentos democráticos.

Quando os grupos organizados da sociedade civil, em especial os trabalhadores em educação, pressionaram os constituintes de 1988 para inscreverem na Carta Magna o princípio da gestão democrática do ensino, eles estavam legitimamente preocupados com a necessidade de uma escola fundada sob a égide dos preceitos democráticos, que desmanchasse a atual estrutura hierarquizante e autoritária que inibe o exercício de relações verdadeiramente pedagógicas, intrinsecamente opostas às relações de mando e submissão que são admitidas (PARO, 2001, p.81).

Com a aprovação da Constituição de 1988, a educação foi objeto de grandes avanços, com um capítulo foi destinado à *Educação, Cultura e Desporto*, e uma seção inteiramente dedicada à educação.

Vejamos os assuntos tratados nessa Constituição, relacionados à educação:

a) Garantia ao direito à educação.

Artigo 205- A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1986)

O artigo primeiro garante a todos o direito à educação e explicita que esta é dever do Estado e da família. Esse artigo confirmou o da Constituição anterior e enfatiza que o Estado é o principal responsável pela educação, efetivando a descentralização em relação à esfera federal.

Seu objetivo vai mais além, pois propõe desenvolver não somente a cidadania, mas preparar o indivíduo para o trabalho. Nas Constituições anteriores o mundo do trabalho não era visado.

b) Estabelece os princípios que regem o ensino, dentre os quais destacamos: igualdade de condições para entrar e permanecer na escola; liberdade de aprender e ensinar; pluralismo de idéias; gratuidade do ensino público nas instituições públicas; valorização dos profissionais do magistério; gestão democrática; e padrão mínimo de qualidade.

Este dispositivo, se transformado em realidade, avança em termos da efetivação da igualdade de todos perante a lei, pois um dos mecanismos mais conhecidos de exclusão já não se produz no caminho até a escola, mas na própria ação da escola, que reproduz e estigmatiza parcelas da população, levando-as ao abandono precoce da escola (Oliveira, 2001, p.25).

Outra novidade diz respeito à gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais, que não atendem apenas ao ensino fundamental, mas também ao médio e superior. Podemos apontar como inovação a questão da gestão democrática, até então nunca citada em nenhuma Constituição.

Um 1º aspecto a ser destacado refere-se ao ineditismo da gestão democrática como princípio da educação nacional em um texto constitucional brasileiro, já que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a introduzi-lo (ADRIÃO, 2001, p.71-2).

A proposição da gestão democrática aponta-nos a influência da época de redemocratização em que o país estava vivendo e a busca de maior participação da população civil. Embora muitas vezes essa participação não tenha saído do papel, podemos dizer que houve um grande avanço.

c) Garante a autonomia universitária e suas formas de gestão.

d) Estabelece os deveres do Estado. Este artigo é bem extenso, sendo formado por sete incisos e três parágrafos. O primeiro dever do Estado é garantir ensino fundamental, obrigatório e gratuito a todos, principalmente aos que não tiveram acesso na idade própria. Se essa determinação fosse cumprida, seria detectado um avanço, pois o ensino fundamental deixaria de ser apenas para indivíduos de 7 a 14 anos, estendendo-se a todos.

Outro dever garantido pelo Estado é em relação à progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio que, nas Constituições anteriores, só eram permitidas a quem comprovasse carência ou insuficiência de recursos. Agora todos teriam chances de prosseguir.

O inciso III diz respeito ao oferecimento de ensino especializado a deficientes, formalizando o dever do Estado também para com essa modalidade. O inciso IV passou a garantir outra modalidade : a educação infantil para crianças de 0 a 6 anos, em pré-escolas.

Os três incisos posteriores garantem o acesso do indivíduo a níveis mais elevados, o oferecimento de ensino noturno regular e atendimento no ensino fundamental através de programas de apoio e assistência ao escolar.

Um aspecto que gostaríamos de enfatizar é a questão do direito público subjetivo, apresentado no parágrafo primeiro desse artigo. “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. Esse direito é um dos maiores avanços de nossa Constituição, porque a expressão *direito público subjetivo* refere-se ao direito à educação, amparado por lei. Segundo Bobbio (1992), o problema mais grave, hoje, não é mais o de fundamentar os direitos do homem, e sim o de protegê-los. Uma coisa é falar dos direitos do homem, sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva. Além de ser garantido o direito à educação, ainda existem instrumentos jurídicos adequados que garantem seu atendimento. “A garantia constitucional destes serviços possibilita ampliar a luta pela sua efetivação para o âmbito do sistema de Justiça”(OLIVEIRA, 2001, p.29).

Os dois artigos posteriores amparam esse primeiro, estabelecendo mecanismos de punição às autoridades públicas e aos pais, caso o direito não seja executado.

e) Designa as garantias de funcionamento de instituições privadas, desde que cumpram a lei e atendam às diretrizes nacionais.

f) Estabelece conteúdos mínimos necessários para o desenvolvimento do educando e garantir o oferecimento do ensino religioso, obrigatório aos estabelecimentos de ensino e facultativo aos alunos. Determina que o ensino fundamental seja ministrado em língua portuguesa e assegurar a utilização da língua materna, no caso de população indígena.

g) Atribui as competências da União, dos Estados e dos Municípios. Propõe o regime de colaboração e a União fica responsável pela organização, fiscalização e prestação de assistência financeira, quando necessário. Os Estados e Municípios organizam e atendem à escolaridade obrigatória. Enfatiza-se também a competência do município em atender à pré-escola e ao ensino fundamental. Pela primeira vez, o município é citado como responsável por uma modalidade de ensino.

h) Estabelece a porcentagem destinada por cada instância para a manutenção do ensino. Com a aprovação da Constituição, a contribuição da União aumentou de 13% para 18%; porém a dos Estados e Municípios permaneceu como estava. É enfatizada neste artigo a prioridade em atender o ensino obrigatório e destinar a contribuição do salário- educação ao ensino fundamental.

i) Designa formas de utilização dos recursos públicos. Os recursos públicos destinam-se a manter as escolas públicas e também as escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, caso estas comprovem que não visam a obtenção de lucro. Esses recursos também podem ser destinados a bolsas de ensino fundamental e médio aos que comprovem falta de recursos ou falta de vagas nos cursos regulares.

j) Estabelece as diretrizes para o plano anual, de modo que erradique o analfabetismo, universalizando o atendimento escolar, melhorando a qualidade do ensino e formando para o trabalho.

A análise de cada artigo nos permite apontar os avanços da Constituição atual, onde a educação é vista de forma singular, como saída alternativa para o desenvolvimento do indivíduo em sua vida econômica, social e financeira. As propostas progressistas refletiram o clima democrático à época de sua aprovação. A descentralização nas tomadas de decisões pode ser evidenciada nesse período.

Em decorrência desse clima, uma nova LDB voltou a ser pensada. Logo após a aprovação da Constituição Federal, um grupo liderado por Florestan Fernandes foi encarregado de discutir com diferentes entidades representativas dos setores educacionais um novo texto para a LDB.

As associações de educadores se mobilizaram, procurando mediar pressões de diversos setores da sociedade no sentido de incorporar ao projeto seus interesses específicos, por vezes ambiciosos e minuciosamente expressos (TANURI, 1998, p.34-5).

As primeiras idéias da LDB atual foram debatidas por educadores e estudantes. No final da década de 1980,

[...] encontrávamos, em fase de grande ebulição social, na medida em que a transição entre o regime militar e a retomada da direção do país

pelos civis mobilizava a sociedade em direção à sua reorganização (SILVA, 1998, p.25).

A princípio, o projeto original da LDB foi apresentado pelo

[...] deputado Octávio Elísio, porém teve como relator, o deputado Jorge Hage, o qual trabalhou sobre todo o material disponível, ouvindo democraticamente todos os que pudessem contribuir para o equacionamento da matéria em pauta, chegando a um projeto substitutivo que foi aprovado pela Comissão em 28.06.90 (SAVIANI, 2000, p.195).

Nesse projeto, a concepção socialista prevaleceu e a educação era considerada direito de todos e dever do Estado. No entanto, ao chegar ao Plenário, o projeto “[...] recebeu 1263 emendas, o que se constituiu em pretexto para que retornasse às Comissões para ser submetido a nova análise e discussões e ser novamente relatada”(SAVIANI, 2000, p.196).

Ao retornar para apreciações, o projeto incorporou várias emendas, que correspondiam a interesses dos grupos privados e descaracterizava o caráter democrático do projeto original. Em 1992, quando o projeto entrava na fase final de tramitação na Câmara, surge

[...] no mesmo tempo, no Senado, a apresentação de um projeto substitutivo pelo senador Darcy Ribeiro, cujo relator era o então senador. Fernando Henrique. Passaram, portanto, a tramitar no Congresso Nacional, dois projetos de LBD: um com origem na Câmara dos Deputados e outro, no Senado (ABBADE, 1998, p.42).

No entanto, assim como o projeto da Câmara, o do Senado não conseguiu aprovação imediata e passou também por uma série de emendas.

No ano de 1993, o projeto da Câmara dos Deputados foi aprovado e remetido ao Senado, tendo como seu relator Cid Sabóia. Houve nova eleição no país, o senador não foi reeleito e o projeto arquivado. Assim,

[...] uma série de manobras regimentais efetuadas no Senado resultou no arquivamento do projeto. Em abril de 1995, o senador Darcy Ribeiro, também membro da Comissão de Educação do Senado, apresentou um outro projeto substitutivo, sob a forma de minuta. A quinta versão do projeto substitutivo do senador Darcy Ribeiro foi aprovada pela

Comissão da Constituição e Justiça em 31.08.95 (ABBADE, 1998, p.42-3).

Aprovado em todas as instâncias, o projeto Darcy Ribeiro deu origem à LDB atual. Esse projeto estava em sintonia com a nova orientação política dominante.

Certamente essa via foi escolhida para afastar as pressões das forças organizadas que atuavam junto ou sobre o Parlamento de modo a deixar o caminho livre para a apresentação e aprovação de reformas pontuais, tópicas, localizadas, traduzidas em medidas que acentuam o poder da classe dominante (SAVIANI, 2000, p.200).

Segundo o nosso ponto de vista, a LDB ficou com caráter minimalista, compatível com o Estado Mínimo.

Certamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação é mais enxuta em sua redação que os textos substitutivos que a precederam. No entanto,

[...] não se pode esquecer que a Lei deve ser compreendida no contexto da política educacional inserida na política mais ampla do atual governo, fortemente aglutinado em torno de um projeto neoliberal, com critérios norteadores de suas ações baseados na minimização do papel do Estado, em relação as questões sociais (ABBADE, 1998, p.45).

Constatamos que as reformas visam o atendimento das políticas globais e do projeto neoliberal. Alguns meses antes da aprovação da LDB foi aprovada a Emenda Constitucional nº14, que alterou a Constituição Federal de maneira significativa, caracterizando retrocessos no processo democrático. Isso porque enfatizou o poder da classe dominante ao manter as instâncias superiores responsáveis apenas pelo controle do processo educativo, transferindo às instâncias inferiores a responsabilidade pelo financiamento e gestão dos sistemas.

Notamos que as instâncias superiores descentralizam algumas de suas funções, no entanto, continuam responsáveis pelo processo, pois cabe-lhes o controle e fiscalização. Esse é um exemplo do binômio centralização X descentralização, ou seja, a União transfere responsabilidades de gestão e financiamento as instâncias subordinadas e fica sob a sua responsabilidade o controle do processo, tornando-a mais forte e soberana. Na realidade, sob esse enfoque, não ocorre a verdadeira descentralização, mas a desconcentração de tarefas das instâncias superiores às inferiores, tornando a esfera estadual e municipal meras

executoras de funções, sem dar-lhes a autonomia necessária para efetivação da qualidade do ensino.

2.2- A Emenda Constitucional nº14 e as alterações na Constituição de 1988.

Como observamos anteriormente, a Constituição de 1988 garantiu grandes progressos ao processo democrático. No entanto, com o passar dos anos, o contexto social passou por inúmeras transformações e muitas vantagens adquiridas na década de 1980 foram revistas. A Emenda nº 14 caracterizou parte dessas mudanças. O texto constitucional foi alterado em vários aspectos, principalmente no que diz respeito à desresponsabilização do Estado em relação ao financiamento e gestão dos sistemas.

A Emenda acabou enfatizando o caráter primordial do ensino fundamental, oferecido a crianças de 7 a 14 anos, deixando a mercê da sorte os indivíduos que não tiveram acesso à escola na idade correta e aos que quisessem prosseguir os estudos.

Vejamos as alterações feitas nos artigos 208, 211, 212 e no artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias.

O artigo 208, que trata do dever do Estado em garantir a educação, teve alterados seus dois primeiros incisos. Na Constituição Federal de 1988, lê-se: “ I- ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”.

Com a Emenda 14, passamos a ler: “ I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”.

Embora alteradas algumas palavras, seu sentido mudou de forma significativa, porque a Constituição de 1988 garantia o ensino fundamental a todos, com caráter de obrigatoriedade. Com a Emenda 14, desaparece o caráter da obrigatoriedade.

Pela nova redação, o Estado deve apenas assegurar para eles a oferta gratuita desse nível de ensino. Isto significa que essa modalidade de ensino perdeu a conotação de direito público subjetivo (HORTA, 1998, p.28).

Outro retrocesso pode ser constatado no mesmo artigo, no parágrafo seguinte. Com a Constituição de 1988, lê-se: “ II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”.

Com a Emenda 14, passamos a ler: “ II- progressiva universalização do ensino médio gratuito”.

Essa substituição de palavras acarretou danos para os indivíduos interessados em prosseguir os estudos. Ao garantir a *progressiva extensão*, todos os indivíduos teriam que continuar seus estudos, amparados por mecanismos de execução da lei. No entanto, com a *progressiva universalização*, o ensino médio perdeu seu caráter de direito público subjetivo, uma vez que deixou de ser obrigatório e passou a ser facultativo. Embora pareça pouco significativa a mudança nos termos, isso implicou num retrocesso em relação ao nível de desenvolvimento do indivíduo e do país, uma vez que, não sendo obrigatório, muitos jovens deixaram esse nível em decorrência da necessidade de atender a outras prioridades. Mesmo havendo um certo número de desistência nessa modalidade de ensino, constatamos que ainda há a expansão desse nível. No entanto, segundo Mansano Filho (1999), esse processo deve-se ao fato de os indivíduos estarem voltando para a escola por ser uma necessidade do mundo do trabalho e não por estarem prosseguindo seus estudos de forma regular.

Foi alterado também o artigo 211, que estabelece as competências da União, Estado e Município. A alteração de seus dois primeiros parágrafos e a inclusão de mais dois demonstrou a retirada da União na responsabilização pelo ensino e a transferência de competências a instâncias inferiores. Vejamos as alterações.

Com a Constituição de 1988, lê-se:

[...] parágrafo primeiro- A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. (BRASIL, 1988)

Com a aprovação da Emenda 14, passamos a ler:

[...] parágrafo primeiro – A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e

exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 1988)

Na Constituição de 1988 estava garantido o financiamento e a assistência. Com a Emenda 14, a contribuição da União ficou restrita à prestação de serviços e redistribuição de recursos.

Um aspecto importante ainda a ser notado neste parágrafo diz respeito *a garantir a equalização de oportunidades educacionais*. Sob a argumentação de equalizar o ensino nas diversas regiões, garantindo um patamar de qualidade mínimo e atendendo aos contextos da região, os processos de descentralizações são induzidos. Para a classe dominante, descentralizar as incumbências ajuda a atender ao contexto local.

O papel da União deveria ir além da prestação de assistência. Sendo o ensino básico prioridade no país, é contraditório deixá-lo a mercê do poder local que muitas vezes não tem condições de mantê-lo.

No mesmo artigo, ocorreu uma mudança de nomenclatura no parágrafo segundo, sem alterações em seu conteúdo.

Na Constituição de 1988, lê-se: “parágrafo segundo- Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar”.

Com a Emenda 14, passamos a ler: “parágrafo segundo- Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.

Com a alteração dada pela Emenda 14, o município manteve suas funções anteriormente determinadas, mas o que antes tinha caráter assistencialista passa a ser visto como parte do ensino básico, evidenciando uma conquista do processo democrático. No entanto, o município, independente do caráter da educação infantil, continuou sendo responsável por esse ensino.

Ainda neste artigo, foram incluídos mais dois parágrafos, evidenciando a desresponsabilização da União e a transferência de responsabilidades aos Estados e Municípios em relação ao ensino obrigatório:

§ 3º- Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio;

§ 4º- Na organização dos sistemas de ensino, os Estados e Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.(BRASIL, 1988)

Reiterando a Constituição de 1988, as responsabilidades passaram a ser das instâncias inferiores. Com essa mudança, a esfera estadual acabou se esquivando de sua função e passou a atender prioritariamente ao ensino médio, deixando a responsabilidade pelo ensino fundamental aos municípios.

Houve também a alteração em um dos parágrafos do artigo 212, que estabelecia as fontes das quais proviriam as receitas destinadas à educação. Na Constituição de 1988, lê-se :

§ 5º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes (BRASIL, 1988)

Com a Emenda 14, passamos a ler: “§ 5º- O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei”.

Com a redação da Constituição,

[...] o salário-educação seria uma contribuição social devida pelas empresas à educação fundamental, regular ou supletiva, podendo ser destinada à educação de seus funcionários e aos filhos destes ou ser recolhida aos cofres públicos para posterior aplicação neste nível de ensino (OLIVEIRA, 2001, p.94).

No entanto, mesmo estando previsto em lei, a operacionalização não foi cumprida pelas empresas. Apesar de a redação ter sido alterada, ainda não se vê avanços significativos.

Apesar de importante para o financiamento da educação no Brasil, o salário-educação não foi alterado nem pelas emendas constitucionais e nem pela LDB; em virtude disso, estão tramitando no Congresso Nacional vários projetos que o modificam. Em função da proposta de simplificação de nosso sistema tributário, há até propostas que o extinguem (OLIVEIRA, 2001, p.95).

A mudança no texto constitucional não alterou em nada a implantação e execução dessa política. O que mudou foi a redação da lei.

Finalmente, chegamos à última alteração proposta pela Emenda 14, considerada uma das mais polêmicas. O artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição foi completamente alterado e houve a inclusão de 7 parágrafos. "O artigo 60 propiciou certa confusão interpretativa, fazendo com que não tenha sido cumprido até o momento de sua substituição pela emenda 14, de 1996"(OLIVEIRA, 2001, p.115).

Por ser um artigo polêmico, gostaríamos de deixar sua análise para o próximo capítulo, uma vez que, ao ser regulamentado por meio da Lei 9424, criou o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), o qual será analisado sobre diferentes perspectivas.

Podemos afirmar, portanto, que a obrigatoriedade escolar é detectada desde a Constituição de 1934, sempre sendo gratuita e obrigatória, exceto na Constituição de 1937. Apenas na Constituição de 1934, o ensino pós-primário é gratuito; nas demais, só é garantido aos que comprovassem insuficiência ou carência de recursos.

As constituições foram alteradas com o decorrer do tempo, às vezes progredindo, outras regredindo. Apesar de a educação primária ser obrigatória, o Estado, como seu tutor, sempre procurou alternativas para não arcar inteiramente com ela. Somente na Constituição de 1969 o Estado passou a ser mencionado explicitamente como responsável por esse nível de ensino, aumentando assim sua responsabilidade. Em relação às LDBs, concluímos que elas vêm para enfatizar as políticas globais e refletem a situação político-social do país.

Como na LDB anterior, a que prevalece hoje teve um longo e demorado processo de tramitação. Para que a Lei 4024 fosse aprovada, muitos interesses políticos foram colocados em discussão e sua promulgação contou com uma aliança conciliatória, na qual prevaleceu o interesse de diversas instâncias. No entanto, com a LDB atual, o processo não teve o mesmo fim. Apesar de no princípio contar com a participação da sociedade civil, com o passar do tempo e sob a influência do projeto neoliberal houve incorporações de muitas emendas, que acabaram descaracterizando o processo democrático inicial.

A longa tramitação, as grandes dificuldades de negociação, a morosidade e as vicissitudes do processo legislativo acabaram por levar a um desgaste no processo de participação dos profissionais da

educação, à diminuição de seu interesse e uma certa apatia relativamente à matéria (TANURI, 1998, p.36).

Segundo Oliveira, essa Lei da Educação caracterizou-se pelo binômio da centralização/descentralização, porque

[...] tais reformas buscaram redimensionar a polaridade centralização/descentralização, vale dizer, ao mesmo tempo em que descentraliza-se a gestão e o financiamento, centraliza-se o processo de avaliação e controle do sistema (2000, p.77).

Com a aprovação da LDB “[...] os assuntos contemplados foram aqueles que permitiam ao Ministério concentrar poderes e centralizar em suas mãos o controle da elaboração e da implementação da política educacional” (TANURI, 1998, p.37). Assim sendo,

[...] todas as iniciativas de política educacional, apesar de seu caráter localizado e da aparência de autonomia e desarticulação entre elas, encontramos um ponto que atravessa todas elas: o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos, ao menos dividi-los (parcerias é a palavra da moda) com a iniciativa privada e as organizações não governamentais (SAVIANI, 2000, p.200-1).

Temos claro que as políticas mundiais se refletem diretamente nas instâncias inferiores, determinando seu sucesso ou fracasso. Por isso é necessário que saibamos aproveitar as oportunidades dadas e tentemos começar a construir o processo democrático, de modo a amenizar, em parte, o processo devastador que o sistema mundial impõe.

No capítulo seguinte, analisaremos de que maneira o município tornou-se responsável direto pelo ensino e quais os entraves que esse processo trouxe. Retornaremos à análise de apenas um artigo da Constituição de 1988, modificado pela Emenda Constitucional 14, o qual alterou de maneira substancial o destino da educação no país, induzindo de forma explícita à municipalização do ensino.

Capítulo III- A Emenda Constitucional 14 e a Municipalização.

A princípio, analisamos as principais alterações feitas pela Emenda Constitucional (EC) 14 que alterou de forma substantiva o artigo 60 da Constituição Federal de 1988.

A Constituição ^{de 1988} de 1988, no Ato das Disposições Transitórias, determina: ^{va}

Artigo 60- Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, para a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (BRASIL, 1988)

Com a aprovação ^{Após} da EC 14, o artigo 60 ^{ficou na Carta Magna com a seguinte redação:} passa a ter a seguinte redação:

Artigo 60- Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do artigo 212 da CF, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e remuneração condigna do magistério (BRASIL, 1996)

Ao analisarmos o artigo 60 da Constituição de 1988 constatamos que se trata de uma disposição transitória, que fixa como objetivo eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino num período determinado (10 anos). No entanto, o propósito determinado não foi alcançado, exigindo que o governo implantasse uma nova política para sanar o problema. Diante dessa situação, a EC14 fixou um novo prazo para universalizar o ensino fundamental e estabeleceu uma nova meta, a de valorizar o magistério. A proposta de eliminar o analfabetismo não foi mantida, sendo substituída pela valorização da categoria docente e não sendo mais mencionada.

Outro problema encontrado neste mesmo artigo está na distribuição de recursos à educação. No texto original, a quantia fixada para a educação era de cinquenta por cento, os quais seriam incumbência do Poder Público. A expressão "Poder Público" foi eliminada, trazendo uma série de interpretações.

Durante determinado período, o Governo Collor entendeu que se aplicaria ao conjunto da administração pública (União, Estados e Municípios). Nessa hipótese, não produzia efeito nenhum, pois, somando-se os gastos com educação

Revisado

dos 3 níveis de administração pública, já eram aplicados no ensino fundamental, 50% dos recursos vinculados (OLIVEIRA, 2001, p.115).

A interpretação desse artigo não condizia com a proposta da Constituição Federal, uma vez que cabia a cada nível a aplicação de cinquenta por cento de seus recursos. Para retificar o problema, o Tribunal de Contas passou a intervir.

Para o Tribunal de Contas, a quantia de 50% deveria ser aplicada “[...] separadamente a cada nível, implicaria um aumento substantivo dos recursos aplicados pela União no ensino fundamental”(OLIVEIRA, 2001, p.115). No entanto, se esse dispositivo fosse concretizado, a União precisaria subtrair recursos de uma instância de ensino para outra, ou aplicar recursos de outras áreas na educação. Como as duas alternativas eram inviáveis, o que se determinou nunca foi cumprido.

Dessa forma, a EC 14 foi implantada para resolver o problema segundo o ponto de vista do governo. Sua redação sintetiza o montante que cada instância deveria aplicar. Todavia,

[...] este artigo é uma obra-prima de ilusionismo político. Ao mesmo tempo em que aumenta os recursos a serem aplicados no ensino fundamental por parte de Estados, Distrito Federal e municípios (de 50, para 60% dos recursos vinculados), silencia sobre as responsabilidades da União com ele relacionadas, colocando-a em situação explicitamente secundária em relação aos outros níveis de administração pública (OLIVEIRA, 2001, p.116).

Com a nova redação, a retirada da União do cenário de investimentos educacionais é visível. “O governo federal passa a atuar mais como planejador, regulador e coordenador das políticas públicas. Com isso, perde o caráter de executor direto preferencial, atribuição assumida por Estados e municípios”(CASTRO, 1999, p.112).

Mais um problema constatado na nova redação refere-se à prioridade do ensino fundamental. Na redação anterior também garantia-se sua universalização, porém enfatizava-se a eliminação do analfabetismo. A EC 14 não incorpora esse aspecto importante.

Além de alterar o artigo 60, ainda há a inclusão de mais sete parágrafos neste mesmo item. Analisaremos cada um deles e faremos um breve comentário sobre o assunto.

Parágrafo 1º - A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no artigo 211 da CF, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério, de natureza contábil (BRASIL, 1996)

O parágrafo primeiro cria o Fundef, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, que argumenta sobre a reequacionalização dos recursos financeiros em educação no país, de modo a amenizar e até mesmo a sanar as desigualdades regionais.

O parágrafo 2º tem a seguinte redação:

O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos, a que se referem os artigos 155, inciso II; 158, inciso IV e 159, inciso I, alíneas a/b; e o inciso II, da CF, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental (BRASIL, 1996)

Esse parágrafo especifica quais impostos serão destinados para a constituição da conta do Fundo. Dessa forma, o governo tem o objetivo “[...] de estabelecer uma média nacional de gasto possível por aluno, proveniente da divisão de 15% da soma do total nacional de transferências constitucionais pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental regular no país”(OLIVEIRA, 2001, p.117).

No caso de o Estado e/ou município não conseguir manter o aluno, o parágrafo 3º determina que “[...] a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o parágrafo 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal seu valor aluno não alcançar o mínimo definido nacional” (BRASIL, 1996). Esse parágrafo passou a assegurar uma complementação em caso de falta de recursos. Veremos, posteriormente, os problemas que ele ocasionou.

Vejamos o parágrafo seguinte:

Parágrafo 4º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno, correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino definido nacionalmente (BRASIL, 1996)



Esse artigo atende à lógica do mercado pois “[...] articula a idéia de gasto por aluno com a garantia de um padrão de qualidade a ser atingido no prazo de cinco anos após a implantação do Fundo”(OLIVEIRA, 2001, p.117), sem considerar as diferenças regionais e a impossibilidade de estabelecer um patamar mínimo nacional.

O parágrafo 5º representou um grande avanço para a valorização do docente.

Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no parágrafo 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério (BRASIL, 1996)

A redação desse parágrafo visou sanar a questão da remuneração diferenciada dos professores nas diferentes regiões do país. No entanto, o termo *efetivo* restringiu o pagamento somente aos professores que estavam em exercício, excluindo os inativos. Dessa forma, a valorização do magistério deu-se apenas para uma parte da categoria.

É somente no parágrafo 6º que a incumbência da União é elencada:

A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o parágrafo 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do artigo 212 da CF (BRASIL, 1996)

Além de estabelecer o percentual de aplicação, acrescenta a questão da complementação feita aos Estados e municípios. No entanto, “[...] a presença da palavra equivalente permite a interpretação que os recursos destinados a essa complementação não necessariamente serão provenientes daqueles previstos no artigo 212” (OLIVEIRA, 2001,118). Ou seja, os recursos poderão vir de outras fontes e não da União, concretizando uma audaciosa manobra política em relação ao uso dos recursos públicos.

E, finalmente, o último parágrafo estabelece a organização do Fundo e sua operacionalização: “Parágrafo 7º- A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo e do valor mínimo nacional por aluno” (BRASIL, 1996)

Depois de todas essas modificações implantadas pela EC 14, no artigo 60 da CF, ocorreu a regulamentação que deu origem à Lei 9424, de 24 de dezembro de 1996.

Com a aprovação da lei, o Fundef foi oficialmente institucionalizado. As disposições contidas na EC 14 foram, em sua maioria, incorporadas à Lei 9424 e outras surgiram. A Lei 9424 regulamentou a EC 14 e dispôs sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, garantindo (pelo menos por lei) sua operacionalização.

Vejamos detalhadamente do que trata essa lei e quais os reflexos para os sistemas educacionais.

3.1- Lei 9424/96 e impactos da política educacional em nível municipal.

O Fundef foi implantado, nacionalmente, a partir de Janeiro de 1998, quando passou a vigorar uma nova sistemática de distribuição dos recursos financeiros em relação ao Ensino Fundamental. Segundo o Ministério da Educação,

[...] a maior inovação do Fundef consiste na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no país (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau) ao subvincular a esse nível grande parte da parcela de recursos constitucionalmente destinados à educação (BRASIL, 2004, p.2)

Os órgãos governamentais argumentam que, com a nova distribuição do financiamento, os problemas do ensino fundamental poderão ser resolvidos, uma vez que haverá melhor distribuição e aplicação de recursos neste nível. O MEC afirma que o Fundef “[...] introduz novos critérios de distribuição de recursos dos principais impostos do Estado e municípios, promovendo a sua partilha entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino” (BRASIL, 2004, p.4)

Segundo o Ministério da Educação, o Fundef vem para alterar de forma significativa o que a CF previa em relação à distribuição de recursos financeiros. Para Semeghini, o Fundef “[...] vem sendo reconhecido como vetor de autêntica resolução nas condições de oferta do ensino fundamental no Brasil” (2001,p.43). De acordo com o mesmo autor, essa é uma política pública de universalização, ou seja, aplicam-se recursos onde estão alunos e professores.

Semeghini (2001) argumenta que a vinculação dos 25% das receitas dos Estados e municípios e 18% das receitas da União à educação (estabelecidas pela Constituição de

1988) não estavam garantindo um financiamento adequado ao ensino obrigatório. Estava faltando a muitos Estados e municípios um planejamento estratégico para o gasto dos recursos, uma vez que cada um gastava sua renda como conviesse. “Nesse contexto, tornava-se necessária uma fórmula capaz de garantir o oferecimento do ensino fundamental a 100% da população, com qualidade”(2001,p.43)

Com a instituição do Fundo, a ênfase passou a ser dada ao ensino fundamental, no sentido de investir a maior parte dos recursos em seu desenvolvimento. Dessa forma, a partir de sua aprovação, os municípios passaram a garantir um repasse de quinze por cento das receitas dos principais impostos arrecadados por Estados e municípios para o ensino fundamental público.

Esse repasse fica explícito na Lei 9424, em seu parágrafo primeiro:

O Fundo referido neste artigo será composto por 15% dos recursos:
 I- da parcela de impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação-ICMS.
 II- Do Fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e dos municípios- FPM;
 I-Da parcela de impostos sobre Produtos Industrializados- IPI.
 (BRASIL, 1996)

Os municípios que optam pela municipalização de sua rede de ensino vinculam-se ao Fundef e aplicam seu montante na conta específica do Fundo. “Os valores financeiros são depositados em conta específica, mantida no Banco do Brasil, e devem ser utilizados pelos governos beneficiários em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público” (BRASIL, 2004, p.5).

Da quantia depositada, cada município recebe de acordo com o número de alunos de sua rede, calculada de acordo com a pesquisa feita pelo censo escolar do ano anterior, realizado pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos Educacionais) em parceria com o governo estadual e municipal. Nesse censo, as matrículas são levantadas “ [...] tomando-se como base os dados da última 4ª feira de novembro de cada ano, após o que são consolidados por Estado, no âmbito das Secretárias da Educação, processados em sistema informativo pelo Inep e publicados no Diário Oficial da União” (BRASIL, 2004, p.6).

O município recebe de acordo com o coeficiente de alunos atendidos, porém quem estabelece o valor-aluno é a União.

Como é de se prever, o município mais carente nem sempre repassa os recursos que serão suficientes ao seu sistema. Nesse caso, há uma complementação da União para garantir um valor mínimo por aluno, assegurado pela Lei 9424, artigo 6º. Dessa forma, alguns municípios tiveram “[...] em consequência do Fundef acréscimo de receita de até 112,6%” (SEMEGHINI, 2001, p.45).

Depois que o município aplica seus recursos e ocorre a complementação da União, se necessário, “[...] o dinheiro chega diretamente à sua cidade, mais rápido e sem burocracia” (BRASIL, 2004, p.2). Desse montante repassado ao município, 60% do valor recebido deve ser aplicado, obrigatoriamente, na remuneração do magistério do ensino fundamental e também pode ser usado para habilitar professores leigos, conforme o artigo 7º da Lei 9424.

Essa seria uma maneira de garantir um salário condigno ao professorado. O restante, ou seja, 40% dos recursos destinados devem ser aplicados em ações de desenvolvimento do ensino fundamental. São ações voltadas para a consecução dos objetivos das instituições: despesas relacionadas à aquisição de materiais de consumo, manutenção e funcionamento de instalações e equipamentos necessários ao ensino, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outros.

É necessário evidenciar que todas essas *melhorias* dizem respeito apenas ao ensino fundamental, os outros níveis de ensino não são cogitados.

Segundo Indicação 33/2003, remetida ao Conselho Estadual de Educação,

[...] a criação do Fundef é um bom exemplo da tentativa de reversão daquela tradição, na medida em que representa uma inovadora iniciativa de redistribuição dos recursos públicos, priorizando o ensino fundamental e beneficiando municípios com poucos recursos (BRASIL, 2004)

Encontramos outras defesas em relação ao Fundef: “[...] o Fundão restabelece o sentido de equidade nas políticas públicas e assegura maior uniformidade no padrão educacional, independente de a rede ser municipal ou estadual” (CASTRO, 1999, p.117/8); ou “[...] o Fundef é instrumento capaz de solucionar os graves problemas que têm

impedido a cada brasileiro de alcançar o nível de qualidade desejado”(LOURENÇO, 1999, p.122).

Para Ribeiro (2001),

“[...] este Fundo representou, de fato, uma minirreforma tributária, principalmente por ter alterado toda a filosofia de alocação dos impostos, estabelecendo o número de alunos como elemento central no critério de partilha, e por ter incentivado um processo de rápida municipalização do ensino fundamental”(p.29).

Em defesa do Fundef, o governo argumenta que esse mecanismo veio para corrigir as desigualdades na distribuição de recursos entre Estados e municípios. Com isso, os beneficiados são os professores, que passam a ter um salário melhor, e os municípios, que recebem verbas complementares, melhorando a qualidade do ensino.

Para o governo federal, a pretensão com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério era grandiosa e seus 4 principais objetivos podem ser resumidos em promover 1) a justiça social, 2) uma política nacional de equidade, 3) a efetiva descentralização e a melhoria da qualidade da educação e 4) a valorização do magistério público” (ARELARO, 2001, p.28).

A implantação da Lei 9424, pelo menos em relação à sua redação, foi um avanço significativo no sistema educacional brasileiro. No entanto, sua execução não favoreceu os municípios. Aparentemente, o município passou a ter maior autonomia para aplicar os seus recursos. No entanto, devido à falta de atuação dos Órgãos de Controle e Acompanhamento, o processo não se efetivou, mantendo, na maioria das vezes, a estrutura como estava, ou seja, submetida às determinações governamentais.

Embora o Fundef seja considerado um mecanismo para corrigir as distorções históricas, o fato de melhor redistribuir recursos não garante a efetivação da qualidade do ensino. Segundo Pascoalino (2001), “[...] agora o problema real é da gestão, não mais de recursos” (p.145).

3.1.1- Os Conselhos de Controle e Acompanhamento.

Com a implementação do Fundef, a redistribuição financeira passa a ser diferente. Cada município tem autonomia para aplicar seus recursos no ensino fundamental,

atendendo às especificidades da lei. No entanto, a Lei 9424 instituiu a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, com a função de supervisionar anualmente a aplicação dos recursos do Fundo.

“A partir da criação do Fundef, que implica na municipalização do Ensino Fundamental, há um enfático aumento de Conselhos Municipais de Educação e de Acompanhamento e Controle Social do Fundef”(LIMA, 2001, p.67). Com a instituição do Fundef aumentou de forma significativa o número de conselhos, porque eles são obrigatórios por lei. O Estado do Rio Grande do Sul foi o pioneiro na criação de Conselhos Municipais, seguido por outros de forma expressiva.

A formação de conselhos deve ocorrer em três instâncias: Federal, Estadual e Municipal. “Artigo 4º - Os Conselhos serão constituídos de acordo com a norma de cada esfera editada para esse fim”(BRASIL, 1996).

Em nível federal, o conselho deverá ser composto por no mínimo seis pessoas, sendo um representante de cada instância: do poder executivo, do Conselho Nacional de Educação, do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, da União Nacional dos Dirigentes Municipais e um pai de aluno ou professor da escola pública. Em nível estadual, o conselho deve conter no mínimo sete pessoas, sendo um representante de cada instância: do executivo estadual, dos poderes executivos municipal, do Conselho Estadual da Educação, um pai de aluno ou professor, um representante da seccional da União dos Dirigentes Municipais, um da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e um membro da delegacia regional do Ministério da Educação (MEC). Há avanço na formação desses conselhos, uma vez que a maior parte deles é composta por indivíduos diretamente ligados à educação, e isso é favorável ao processo educacional.

Porém, o que nos interessa é a formação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef em nível municipal, o qual estará respondendo pelos gastos do município. Nesse âmbito, a composição mínima é de quatro representantes, sendo um membro da Secretaria da Educação do município, um professor ou diretor de escola, um pai de aluno e um servidor das escolas.

É necessário lembrar que a “[...] constituição dos sistemas não pode ser confundida com a simples criação de um Conselho, o que certamente é insuficiente. Esta é exatamente



a situação na qual se encontram muitos municípios”(BRASIL, 2004). O fato de compor o conselho não garante que o município esteja preparado para arcar com a aplicação de seus recursos. O sistema municipal de ensino

[...] tomará um contorno mais definido a partir da criação de um órgão que estabeleça normas para seu funcionamento, zele pela normalidade de suas ações, esclareça dúvidas e oriente decisões, ou seja, o Conselho Municipal de Educação (BRASIL, 2004).

O Conselho, além de ter a função burocrática, deve executar a tarefa de controle e acompanhamento dos recursos do Fundef.

No caso do município, esse colegiado é obrigado a fiscalizar e acompanhar todos os dados e informações sobre os recursos recebidos e sua utilização, além de denunciar o desvio de dinheiro ou sua aplicação inadequada. Para o bom desempenho do sistema e a melhor aplicação de recursos, a função do conselho é estabelecer as normas e acompanhar as providências tomadas em relação ao uso do dinheiro público.

Esses Conselhos, segundo o artigo 4º da Lei 9424, “não terão estrutura administrativa própria e seus membros não receberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária”(BRASIL, 1996).

Se ao Conselho Municipal cabe a fiscalização e acompanhamento de aplicação de recursos em nível local, cabe ao Conselho Estadual e Federal coordenar e supervisionar o Fundo, em nível estadual e federal respectivamente, de acordo com o artigo 11 da Lei 9424.

Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no artigo 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitamos os Estados e ao Distrito Federal à intervenção dos respectivos Estados” (BRASIL, 1996).

Há, ainda, a questão da hierarquia de um nível em relação ao outro. Trabalhar em cooperação não significa deixar de estar subordinado. Dessa forma, cabe ao Conselho Municipal prestar contas aos Conselhos Estadual e Federal.

Os Conselhos Municipais de Educação podem “[...] constituir-se em espaços para influenciar a democratização das políticas educacionais da administração pública

municipal. Estes servem como órgãos de controle, fiscalização e normatização do sistema municipal de ensino”(LIMA, 2001, p.XIII).

A criação dos conselhos pode representar um instrumento de defesa dos interesses da sociedade em relação à aplicação dos recursos do Fundef, desde que haja um controle efetivo. No entanto,

[...] se por um lado são arquitetados e implementados com base nas mobilizações por participação da sociedade, por outro, também o são por força da necessidade legal estabelecidas pelos determinantes e condicionantes do processo de descentralização (LIMA, 2001, p.66).

O órgão de fiscalização pode ter funções distintas: ou colabora com as políticas dos órgãos centrais existindo apenas nos documentos burocráticos; ou colabora com o processo de democratização, instituindo-se e controlando os recursos de acordo com o interesse da população local.

Os Conselhos, como qualquer outro agrupamento social, constituem-se de pessoas que têm interesses diversos, ligados a partidos, à comunidade, a posições hierárquicas, ao status individual, enfim, a concepções marcadas por uma conotação coletiva ou individualista (LIMA, 2001, p.12).

Até o momento, tentamos apenas visualizar como a Lei 9424 que implantou o Fundef tem sido operacionalizada. Porém existe um hiato entre a proposta constituída em lei e o que é executado. Agora analisaremos quais os impactos que essas medidas trouxeram para o sistema educacional.

3.1.2- Impactos sobre o sistema educacional

A implantação prática do Fundef não parece ser tão positiva quanto indicada nos documentos oficiais, embora as avaliações dos primeiros anos sejam atraentes, de acordo com o governo.

Já no primeiro ano de funcionamento do Fundef, em 1998, 2700 municípios obtiveram ganhos financeiros, em um processo crescente de redistribuição. Em 2001, os municípios foram beneficiados, obtendo uma receita adicional de R\$ 2,9 bilhões. Em 2002, é que houve o acréscimo da receita seja na ordem de R\$ 4,8 bilhões, em favor de 3544 municípios” (BRASIL, 2004).

Em relação à situação dos professores, também encontramos referências: “ Entre dezembro de 1997 e junho de 2000, o aumento médio na remuneração dos professores foi de 29,6%, com destaque para algumas regiões como a Nordeste”(BRASIL, 2004). Em resumo, a justificativa em favor do Fundef é que ele “[...] realmente melhorou a situação dos municípios menos desenvolvidos”(CASTRO, 1999, p.119).

Apesar das defesas, na maioria dos casos, o número de críticas excede. Vejamos alguns problemas surgidos após a implantação da Lei 9424.

O maior beneficiado com a implantação do Fundef foi o governo federal que, com o pretexto de descentralizar decisões, acabou transferindo encargos e responsabilidades da União para as instâncias inferiores.

Essa medida lesa a autonomia municipal e consagra a União, a qual acaba tendo um objetivo bem claro, o de contribuir o mínimo possível para o desenvolvimento do ensino fundamental, caracterizando-se como mera *suplementadora* de recursos. “Quanto à União, caracteriza-se o seu papel de agente complementar e suplementar, amparando estados e municípios quando estes não tiverem os recursos para contemplar os gastos com o custo médio por aluno” (LIMA, 2001, p.27).

Apesar de estar clara a retirada da União em arcar com o ensino fundamental, encontramos defesas a essa política.

Por meio da prestação de assistência técnica, a União tem estimulado uma nova cultura política sintonizada com os princípios que regem sistemas federativos, respeitando a autonomia jurídico-administrativa dos Estados e municípios, sem se eximir de suas responsabilidades de coordenação e de indução de políticas educacionais de boa qualidade (CASTRO, 1999, p.118).

A situação não se restringe a isso, pois a pequena contribuição da União, se for necessária, é retirada da parte do salário-educação, verba essa que já é destinada ao ensino fundamental.

Em Emenda enviada à Câmara dos Deputados foi apresentada a proposta que indicava o percentual a ser aplicado pela União e enfatizava a não utilização dos recursos do salário-educação na complementação dos Fundos pela União. A Emenda foi aprovada com a seguinte redação: “Artigo 6º, parágrafo 5º- Na complementação da União, prevista

neste artigo, é vedada a utilização de recursos da contribuição social do salário-educação, do que trata o artigo 212, parágrafo 5º da Constituição Federal” (BRASIL, 1996). Mesmo sendo aprovado na Câmara, este parágrafo foi vetado na íntegra pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

Nas negociações ficou decidido que o percentual mínimo de recursos federais seria estabelecido, mas, em contrapartida, a União utilizaria o salário-educação na complementação do Fundo.

[...] os recursos do salário-educação, previsto no artigo 212, parágrafo 5º da Constituição Federal é disciplinado pelo artigo 15 da aludida lei, não poderiam ser utilizados pela União na complementação dos Fundos, de forma que a quota federal, destinada ao FNDE e aplicada na universalização, significaria uma vinculação a mais de recursos federais para o ensino fundamental. Este dispositivo legal foi vetado pelo presidente da República (TOFFOLI, 2002, p.67).

Dessa forma, ao invés de os recursos destinados à educação virem de novas fontes, acabaram sendo retirados do próprio recurso. A União não despenderia nenhum centavo com o ensino fundamental.

Isto significa que este percentual não precisa sair da receita dos impostos da União. Isto na prática, transforma-se em mero truque contábil do governo Federal, pois permite a inclusão dos recursos do salário-educação, do FAT e de outras contribuições sociais, o que torna inócuo o preceito constitucional (MELCHIOR, 1997, p.86).

Além de retirar-se do financiamento do ensino fundamental e tornar-se apenas órgão complementador de recursos (quando é necessária sua atuação), o governo federal retira o dinheiro já destinado ao ensino fundamental e o reaplica nesse mesmo nível. Ótima estratégia política para desresponsabilizar-se completamente pelo ensino.

Este processo de um lado, possibilita diversas formas de organização do sistema, supressão ou diminuição da responsabilidade com a gestão e o financiamento por parte do centro do sistema e a autonomização da escola (OLIVEIRA, 2000, p.89).

Com a ênfase no ensino fundamental e o pretexto de melhor atender a essa modalidade em nível local, a União acaba desresponsabilizando-se e transferindo os encargos (e os problemas) aos municípios.

Fica evidente, na nova legislação, que a prioridade é o ensino fundamental, e isto faz com que o governo deixe de assegurar à população, principalmente àqueles indivíduos que não cumpriram os estudos na idade adequada, o direito à educação básica. A implantação do Fundef

[...] se restringe ao Ensino Fundamental, reforçando a idéia de separação e não universalização da educação com sua totalidade, além de fomentar a idéia de criação de outros fundos específicos para a Educação Infantil, o Ensino Médio e para a Educação Superior (LIMA, 2001,p.27).

O Fundef desconsidera a Educação Infantil, a Educação de Jovens e Adultos, o Ensino Médio e Superior. Após a aprovação da Lei 9424, o município passou a ter subtraído de seu orçamento 15% de seu montante, quantia exclusivamente destinada ao ensino fundamental, sobrando apenas 10% para arcar com as outras modalidades.

O descaso com o ensino infantil também é notado. Na realidade, essa modalidade só foi incorporada ao cenário educacional após a Constituição Federal de 1988, até então considerada parte da assistência social. Diante desse contexto,

[...] em relação às creches, a situação é grave também, uma vez que nesta faixa etária sempre se admitiu a importância da participação de recursos da área de assistência social na efetivação do atendimento público (ARELARO, 2001, p.31).

Em muitos casos, a creche acaba sendo transferida a entidades não governamentais ou à comunidade para ser mantida. Isso não deveria ocorrer, pois, segundo a LDB em seu artigo 29, a educação infantil é a primeira fase de desenvolvimento da criança e precisa ser de qualidade.

Em relação à educação de jovens e adultos, no projeto original da Lei 9424 havia uma indicação de que o governo deveria manter essa modalidade como sendo parte da educação fundamental. O texto aprovado pela Câmara tinha a seguinte redação:

Artigo 2º, parágrafo 1º- A distribuição dos recursos, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os governos municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas, das respectivas redes do ensino, considerando-se para este fim:
II- As matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos na função supletiva (BRASIL, 1996)

Este inciso foi vetado na íntegra pelo presidente da República. Isso significou que os municípios que quisessem arcar com esta modalidade teriam que subtrair dos 10% restantes da receita destinada à educação. Isso fez com que

[...] o atendimento fosse reduzido em cerca de 130 mil vagas, o que traduz o pouco ou nenhum empenho para o enfrentamento da educação de cidadãos fora da faixa etária considerada de direito educacional pelo governo federal (ARELARO, 2001, p.32).

Além de todas essas incumbências, juntamente com a aprovação do Fundef foi aprovada a lei de inclusão, o que significou “[...] o repasse quase automático do atendimento em educação especial, de qualquer modalidade, para os municípios com pouca ou nenhuma condição de recursos técnicos e financeiros para arcarem com este atendimento”(ARELARO, 2001, p.32). O município passa a ser o responsável por mais essa modalidade, subtraindo ainda mais dos cofres públicos a receita destinada à educação.

Com a transferência de responsabilidades, constata-se que os municípios não têm recursos para manterem as responsabilidades com o ensino em geral, restringindo-se somente ao ensino fundamental. Com a situação precarizada, principalmente os municípios mais carentes respondem apenas pelas matrículas do ensino fundamental, sendo quase impossível sustentar as outras instâncias.

Analisando os resultados das avaliações institucionais, verificamos que a qualidade do ensino já está sendo comprometida nas instâncias municipais. Isso porque o fato de possuir recursos não garante que a qualidade do ensino se efetive. Mesmo tendo aumentado os recursos dos municípios mais carentes, houve a dificuldade das prefeituras em planejar e aplicar essas verbas de forma coerente, em nada modificando ou até comprometendo o sistema educacional pelo mau uso do dinheiro público.

Outro fato que pode comprometer a qualidade do ensino é o valor-aluno ser fixado pela Presidência da República, que muitas vezes não é suficiente para manter o sistema e isso acaba comprometendo a qualidade do ensino. “Dessa forma, poderá haver uma distorção no momento da fixação do valor mínimo por aluno que fica, segundo os petiçãoários, ao completo arbítrio do Presidente da República” (TOFFOLI, 2002, p.94).

Essa quantia é calculada de acordo com o censo escolar e baseada nos dados do próprio ano, fazendo uma previsão da receita para o ano seguinte. Dessa forma, há um valor

por aluno/ano, calculado com base na receita contida na conta do Fundef e no número de alunos atendidos nas escolas públicas estaduais e municipais no ano anterior. Esse valor mínimo nacional é definido por decreto federal, levando em consideração o cálculo realizado com base nesses itens. Só haverá complementação federal do Fundo quando em determinado Estado o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Agindo dessa maneira, o

[...] Fundo disciplina regionalmente a aplicação dos recursos no ensino fundamental. Não cria um conceito de qualidade nacional. O custo-aluno é estabelecido pelo chefe do Executivo Federal, porém os estados *aplicam per capita* diferenciados (LIMA, 2001, p.25).

Além de todos esses entraves, constatamos que a valorização do magistério não aconteceu como foi previsto, e em muitos casos os professores não foram beneficiados, agravando ainda mais a situação do ensino. “Em nível nacional não há uma garantia de piso salarial profissional da categoria e de critérios claros e objetivos para condições condignas de trabalho dos educadores”(LIMA, 2001, p.22). O benefício garantido pelo governo atendeu apenas aos professores que eram muito mal remunerados (como no Norte e Nordeste), mas nas regiões centrais do país não houve mudança significativa, uma vez que eles já ganhavam mais do que os órgãos centrais consideravam *justo*.

A própria lei gerou um grande problema em relação aos indivíduos que deveriam receber os 60% da quantia destinada à valorização e manutenção do magistério. A Emenda Constitucional 14 garantia pagamento aos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. No entanto, com a aprovação da Lei 9424, é garantido o pagamento aos profissionais do magistério (diretores, vice-diretores, supervisores, orientadores educacionais e demais cargos a esses assemelhados), diminuindo de forma significativa o montante destinado aos professores. Como o governo não estabeleceu com precisão quem são esses profissionais, em muitos Estados foi a Secretaria da Educação que estabeleceu quem receberia esse pagamento, acarretando mais problemas. Esse deslize na redação da lei acaba dificultando a operacionalização do Fundo no objetivo de valorizar o magistério.

Outro problema é a atuação dos conselhos em nível local.

Como pontos positivos, pode-se dizer que o Fundef tem um potencial de aumentar os salários dos professores e de aumentar a transparência nos gastos com ensino através dos Conselhos de Acompanhamento, fatos que, infelizmente, até o momento, não estão acontecendo (MONLEVADE, 1998, p.93).

Como afirmamos anteriormente, os conselhos podem auxiliar os movimentos sociais ou apenas atender aos interesses do Estado capitalista, subsidiando e controlando a desconcentração.

Os Conselhos causam “[...] fortes amarras e limites para a sua atuação, em virtude de afastarem, em nome da legitimidade representativa, a participação direta das camadas populares”(LIMA, 2001, p.65). Queremos dizer que, embora pareça que o conselho representa a democratização das decisões e transparência de informações, na realidade esse órgão consultivo decide com a participação de poucas pessoas, indicadas pelo governo.

Hoje existe um número significativo dos municípios que instalaram Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. As entidades nacionais apontam uma composição desses, de forma a se tornarem oficialistas, deixando de cumprir seu papel de órgão de controle civil da aplicação dos recursos públicos (ARELARO, 2001, p.42)

Muitas vezes os conselhos não funcionam com transparência e acabam se tornando instrumento indispensável para manter o *status quo*.

O que a experiência tem mostrado é que os executivos têm assegurado para si a maioria dos assentos nestes Conselhos. De qualquer forma, ele é um importante instrumento no sentido de assegurar transparência e acesso aos dados (PINTO, 1989, p.89).

Os conselhos podem se tornar espaços de democratização e participação na formulação das políticas municipais. Mas é importante lembrarmos que o conselho não é normativo, ele apenas tem caráter consultivo e é um órgão fiscalizador. Além disso, o que dificulta sua atuação é o fato de permitir que os indivíduos que estão no poder realizarem as indicações, uma vez que não parece ser interessante o incentivo à participação da sociedade civil. “Não é difícil encontrar pelo Brasil Conselhos cuja atuação é dificultada, ou até mesmo anulada pelos prefeitos e secretários estaduais da Educação”(GUITMARÃES, 2003, p.58).

Um grande entrave para a concretização desses conselhos é a ausência de eleições democráticas para escolha de seus representantes. Constatou-se que “os Conselhos estaduais do Fundef funcionam com quadros indicados, inteiramente, pelo próprio governo”(GUIMARÃES, 2003, p.58). Isso faz com que a composição do Conselho não represente de fato a comunidade escolar, dificultando a sua democratização.

Em resumo, os Conselhos, apesar de consultivos, são um canal de participação da sociedade civil. Seria necessário que os indivíduos lutassem e se conscientizassem de seus direitos. Caso contrário, esses órgãos continuarão servindo de instrumento para camuflar a realidade, impedindo que o processo democrático se efetive.

A implantação do Fundef, segundo Pascoalino (2001) serviu para “[...] corrigir disparidades históricas, uma vez que esse fundo de equalização proporcionou substancial incremento de recursos a um elevado número de municípios. A expectativa é que, aumentando o volume de verbas, o desempenho da escolaridade melhore. No entanto, essa relação depende de condições essenciais”(p.136)

A implantação do Fundef é enaltecida pelos seus mentores, mas sofre críticas severas à sua implementação por parte de pesquisadores e da sociedade civil. Os impactos na educação infantil, ensino de jovens e adultos e educação especial já se fizeram sentir devido à falta de financiamento. Em relação à valorização do magistério, os avanços são poucos significativos, uma vez que apenas aumentou o valor do salário de poucos profissionais que tinham piso salarial bem abaixo da média.

Em relação à atuação dos conselhos, há problemas. Na maioria das vezes eles se encontram desarticulados e são compostos por indivíduos indicados, o que facilita a sonegação de informações e o desvio de recursos para outros fins.

A Lei 9424 que instituiu o Fundef

[...] faz parte de um processo de reformas formuladas pelo governo federal. O Fundo criado pela Emenda Constitucional 14/96 não é um instrumento de justiça social como muitos acreditam, mas é o mecanismo que legaliza o descumprimento sistemático de aplicações dos recursos federais no ensino fundamental (TOFFOLI, 2002, p.74).

Embora o Fundef possa ser considerado uma proposta com uma perfeita engenharia, na realidade, sua implantação ainda deixa muito a desejar. De fato, a criação do Fundef

favoreceu a municipalização do ensino e mostrou-se como um mecanismo utilizado pelo governo federal para reduzir, agora com amparo legal, a sua obrigação com o financiamento direto do ensino fundamental.

A municipalização do ensino, centro de grande discussão na década de oitenta, retorna agora de forma impositiva, sem levar em consideração as aspirações e as condições dos municípios. O processo de municipalização, com a implantação do Fundef, passa a ser forçada, induzida. (LIMA, 2001, p.7).

A seguir, dissertaremos sobre como os processos de municipalização se efetivam e concretizam as políticas educacionais globais em nível local.

3.2.- A Municipalização do Ensino

Como já dissemos anteriormente, a municipalização do ensino não é uma tendência recente. Na década de 1920, com o Manifesto dos Pioneiros, alguns educadores já defendiam a idéia de transferir responsabilidades aos municípios. No entanto, com a ditadura da década de 1930, essa idéia tornou-se quase inviável, uma vez que predominava o centralismo.

A história da municipalização do ensino no Brasil iniciou-se com o fim do Estado Novo(1945). Foi Anísio Teixeira um dos primeiros defensores desse processo, considerando-o como medida eficaz de fortalecimento do poder local e melhoria da qualidade de ensino. “No entanto, de prático mesmo nada se configurou, é a semente que germinara mais tarde, mediante propostas e defesas mais arrojadas, quando da passagem do ensino de 1º grau para a responsabilidade administrativa do município” (BOTH,1997,p.77). A municipalização, sob esse ponto de vista, seria uma reforma política, na qual o município arcaria com seu ensino de forma a atender eficazmente sua clientela.

A defesa da municipalização do ensino era realizada a partir da crítica ao excessivo centralismo administrativo exercido pelo ministério e pelas secretarias estaduais de ensino, que seria responsável pelo irrealismo dos programas e pelo imobilismo das escolas brasileiras, bloqueando as energias criativas difusas em nosso povo (PAIVA, 1986, p.15).

Apesar das tendências serem expressivas na década de 1950, o processo começou a concretizar-se com a aprovação da LDB 4024/61, propondo aos municípios, que assumissem algumas responsabilidades que eram da alçada do Estado. No entanto, já em 1964, iniciou-se nova fase centralizadora, e a Constituição Federal atribuiu à União a competência de elaborar e executar planos educacionais e aos Estados caberia sua execução. Um pouco mais tarde, aprova-se a LDB 5692/71,

[...] promulgada sob o regime autoritário, mas apresentando a proposta de municipalização. Assim sendo, a municipalização acabou servindo para concentrar ainda mais o poder e aumentar a dependência dos municípios em relação ao Estado e à União, em função da política centralizadora do regime militar (GADOTTI, 2001, p.126).

Essa proposta ocorreu num momento em que as verbas dos Estados e municípios estavam sendo cortadas em função do desenvolvimento do projeto político da época.

O sentido original da proposta de municipalização, o de atender às necessidades da clientela local, acabou se tornando mecanismo de desencargo pelo governo em relação à educação.

Com o fim do regime militar, na década de 1980, o tema da municipalização do ensino volta à discussão. A Constituição Federal de 1988 garante autonomia aos municípios e as instâncias da sociedade civil (sindicatos, setores progressistas, etc) clamam por maior participação nesse nível privilegiado.

Em decorrência desse momento histórico, o município passou a assumir diversas tarefas e funções que se encontravam fora de seu âmbito. No entanto, é com a aprovação da LDB 9394/96 e da Emenda 14 que o município é

[...] forçado a assumir o programa de municipalização. Essa função deve ser do município, uma vez que, o Estado para atender ao mercado, deve transferir encargos aos níveis locais. Diferentemente dos outros períodos, este é marcado pela retirada oficial da União, e aos Estados e municípios é reservada a função de arcar com a educação fundamental (LIMA, 2001, p.39).

A década de 1990 é marcada pela ascensão das políticas descentralizadoras de municipalização do ensino, as quais vem com o pretexto de garantir e melhorar a qualidade do ensino, passando a atender diretamente às necessidades locais.

Após o ano 2000,

Capítulo IV – A municipalização em Minas e Para-Quê

[...] a avaliação deixa claro que não ocorre, a exemplo dos programas e parcerias de municipalização que ocorreram nas décadas anteriores, o comprometimento político das esferas do governo em superação do quadro negro em que se encontra a educação, seja no sentido de sua qualidade, ofertada para as crianças, seja na sua organização centralizadora das decisões (LIMA, 2001, p.40).

O sentido original do processo de municipalização foi alterado completamente. O que se caracterizava como uma reforma hoje significa uma transformação estrutural no modo de pensar, planejar, implementar e gerir a educação básica. Esses programas de municipalização são indicados como processos de descentralização, porém o que vêm ocorrendo são processos de desconcentração, nos quais se transferem encargos, sem dar condições aos municípios de gestarem suas políticas. Esses programas acentuaram-se a partir da década de 1970 e hoje é predominante em quase todo o Brasil, devido às políticas implantadas.

4.1 – Tensões e contradições

A municipalização do ensino vem aumentando de forma significativa, principalmente no ensino fundamental?

Observando o Censo Escolar de 2004, temos a seguinte situação em relação ao Brasil quanto a distribuição do ensino fundamental:

Tabela 1.1 – Distribuição do Ensino Fundamental – Brasil e 27 estados selecionados (dados em milhares de alunos)

Dependência administrativa	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série	Total de alunos atendimentos
Exclusivo	2.146.583	6.526.110	8.672.693
Federal	4.304	13.983	20.287
Municipal	9.281.576	4.157.276	13.438.854
Privado	1.716.908	1.510.480	3.229.388
Total	14.169.471	12.207.849	26.377.320

Fonte: Censo Escolar 2004

Capítulo IV- A municipalização em Marília e Vera Cruz

Neste capítulo verificaremos como o processo de municipalização pode se desencadear nos municípios, atendendo às políticas educacionais recomendadas pelos organismos internacionais. Em seguida, aspectos favoráveis e negativos sobre o processo de municipalização serão expostos para que consigamos entender a realidade atual. Para finalizar o capítulo, faremos o estudo dos municípios de Marília e Vera Cruz, enfatizando o modo particular de cada um aderir ao processo de municipalização, a expansão de suas redes, o modo de escolha e atuação dos Conselhos de Acompanhamento do Fundef e as repercussões desse processo na melhoria da qualidade do ensino.

O estudo do processo de municipalização em Marília e Vera Cruz permitirá a visualização da influência do contexto em nível local e a repercussão da legislação na implantação das políticas em níveis inferiores. Verificaremos até que ponto os municípios estavam preparados para viabilizarem as políticas globais em seu interior e quais as consequências desse ato na melhoria da qualidade do ensino.

4.1- Tendência à municipalização

A municipalização do ensino vem aumentando de forma significativa, principalmente no ensino fundamental ciclo I.

Observando o Censo Escolar de 2004, temos a seguinte situação em relação ao Brasil quanto o atendimento do ensino fundamental.

TABELA 1- Atendimento ao Ensino Fundamental (ciclo I e II) em relação a dependência administrativa.

Dependência administrativa	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série	Total de alunos atendimentos
Estadual	3.399.585	6.526.110	9.925.695
Federal	4.304	15.965	20.269
Municipal	9.281.678	4.157.276	13.438.954
Privada	1.718.908	1.510.480	3.229.388
	14.404.475	12.209.831	26.614.306

FONTE: INEP: Censo Escolar de 2004.



Reportando ao que já mencionamos nos capítulos anteriores, percebemos que a esfera que menos atende ao ensino fundamental é a federal.

A esfera estadual ainda continua com um atendimento bastante significativo ao ensino fundamental, porém a predominância é em relação ao segundo ciclo (5ª a 8ª série), uma vez que a esfera municipal passou a responder pelo ciclo I, induzida pelos processos de municipalização.

Notamos um atendimento triplicado do município em relação a esfera estadual no ciclo I e essa é uma preocupação que tende a aumentar, concretizando o processo de municipalização do ensino em nível local.

Sintetizando os dados da tabela, podemos constatar que no Brasil existem 26.624.306 alunos matriculados no ensino fundamental, dos quais 14.404.475 estão no ciclo I e 12.209.831, no ciclo II. A incidência de responsabilidade pelo ciclo I é da esfera municipal, que atende 3 vezes mais do que a esfera estadual. Por sua vez, essa dependência administrativa ainda responde por um número significativo de matrículas no ensino fundamental em decorrência do atendimento de uma parcela significativa do ciclo II. Futuramente, essa prestação de serviço poderá diminuir, caso ocorra a tendência de municipalização desse ciclo, como ocorreu com o ciclo I.

Além de responderem por um número maior de alunos no ensino fundamental, os municípios ainda são responsáveis por algumas creches e pela educação infantil.

Podemos constatar o fato observando a tabela com os dados do censo de 2004:

TABELA 2- Atendimento feito pelo município em relação ao ensino infantil

Dependência administrativa	Creche	Pré-escola	Total de atendimento de alunos
Estadual	14.993	277.613	292.606
Federal	721	1.637	2.358
Municipal	828.352	3.792.629	4.620.981
Privada	504.171	1.483.646	1.987.817
	1.348.237	5.555.525	6.903.762

FONTE: INEP: Censo Escolar de 2004.



A esfera federal responde por um número muito pequeno de crianças. Em alguns municípios brasileiros, a esfera estadual responde pelas creches e pré-escolas, mas esse não é o caso do Estado de São Paulo.

No ensino fundamental, a instância privada tem uma participação significativa, ultrapassando os índices da esfera federal e estadual.

No entanto, o que interessa aqui é o alto índice de atendimento feito pela esfera municipal, que responde por um número maior de crianças de 0 a 6 anos.

Podemos perceber que, além do atendimento elevado ao ensino fundamental ciclo I, o município ainda responde pela faixa etária de 0 a 6 anos, aumentando de forma significativa seus gastos com educação.

No Estado de São Paulo, as esferas estadual e federal não têm nenhuma participação no atendimento de crianças de 0 a 6 anos, indicando que são os municípios os responsáveis por essa incumbência. Outro fato importante é que, com a aprovação da Emenda Constitucional 14, grande parte dos municípios passou a se responsabilizar também pelo ensino fundamental, assumindo o que antes era da alçada da esfera estadual. Ou seja, após a promulgação do Fundef, os municípios que optaram pela municipalização do ensino se tornaram responsáveis por alguns alunos que antes não faziam parte de seu quadro educacional, aumentando suas incumbências.

Assim sendo, constatamos o aumento dos processos de municipalização em todo o país. No entanto, cabe-nos observar qual é o verdadeiro sentido desse processo em diferentes realidades, principalmente nos municípios selecionados para o estudo.

4.2- Qual o verdadeiro sentido da municipalização ?

A municipalização do ensino muitas vezes é tratada como uma forma de descentralização. Esse talvez fosse o sentido desse processo com a aprovação da LDB 5692/71 ao propor, pela primeira vez no Brasil, que os municípios assumissem a responsabilidade plena pelo ensino de primeiro grau, não só em termos de diretrizes pedagógicas, como também de alocação de recursos financeiros. No entanto, isso nunca foi posto em prática e a municipalização ficou restrita a repasses de funções.



Se com a municipalização ocorresse a descentralização, o ensino poderia ser mais democrático, uma vez que as decisões estariam mais próximas da comunidade e os recursos financeiros poderiam ser mais bem aplicados. Esse processo se apoiaria na articulação das forças do município como um todo, ou seja, prefeitura municipal e organizações da sociedade civil como co-responsáveis pela prestação de serviços. Gadotti, ao citar Teixeira, expõe sobre a vantagem desse processo: “quanto menor a unidade de serviços a administrar, tanto melhor será a administração, e tanto mais se evitarão os males irremediáveis do processo de mecanização das macro-organizações”(GADOTTI, 1996,p.165).

No entanto, o processo não é simples, pois, ao propor a descentralização, o governo visa a transferência de encargos de um nível a outro, e não um processo de democratização. Com o processo de descentralização, “o Estado torna-se mínimo para o financiamento e execução de atividades e torna-se máximo em relação ao controle e normatização das políticas educacionais”(LIMA, 2001,p.21). Para que a descentralização ocorra e o município tenha autonomia é necessária a ampliação do financiamento, de modo que o nível local possa tomar decisões.

As ações desenvolvidas pelo governo não tiveram como meta a transferência de poderes e nem o fortalecimento e a melhoria das redes municipais. Ao acontecer a municipalização, mecanismos que conduzem à liquidificação progressiva do autocratismo e das relações subordinadas entre as pessoas deveriam ser acionados. Dessa forma, “municipalizar o ensino implica uma revisão do próprio sistema. Os programas de municipalização deverão levar em conta uma nova estrutura do sistema educacional e a mudança na concepção de escola pública”(GADOTTI,1996,p.128). Ou seja, a autêntica municipalização deveria ser precedida de tríple reform: política, administrativa e tributária.

Muitos prefeitos, ao optarem pela municipalização do ensino, não consideraram os resultados que ela traria, uma vez que estavam sendo convencidos de que essa seria a melhor estratégia para amenizar os problemas do sistema local. Podemos elencar alguns argumentos, entre eles: “os prefeitos agora têm que optar ou pela municipalização que repudiavam em campanha, ou pela perda da parcela significativa dos recursos que ficarão retidos no Fundef”(GUIMARÃES, 1998,p.38); ou “o gigantismo da rede física e o grande



número de servidores da rede estadual dificultam o processo de ensino aprendizagem”(MELLO,1998,p.121).A municipalização acabou sendo induzida e os processos foram ocorrendo sem uma avaliação mais precisa da repercussão em relação à melhoria da qualidade do ensino.

O ideal seria que o município passasse a ser o responsável pelas decisões e aplicasse seus recursos de forma a atender ao contexto local, podendo melhorar, conseqüentemente, a qualidade do ensino. No entanto, tornar o município responsável por alguns encargos não significa desvinculá-lo de seu contexto e fazê-lo o único responsável por todo o processo. Seria condizente com o processo democrático que houvesse a vinculação e articulação entre todas as esferas administrativas, possibilitando ao município liberdade, sem desvinculá-lo do seu contexto geral.

Se a proposta de municipalização do ensino ocorresse sob esse enfoque poder-se-ia viabilizar a democracia no processo educacional. No entanto, ao analisarmos os fatos, notamos que há o descompasso entre a democratização anunciada e a realidade vivida. Na maioria das vezes, o processo de municipalização caracteriza-se como antidemocrático, uma vez que é imposto pelo poder central e não conta com a participação da população no momento de sua implantação. Na realidade, “[...] a municipalização deveria ser entendida não como fim em si, mas como meio para se obter outros fins, principalmente a democratização do ensino”(FONSECA, 1990,p.135).

Com a municipalização, a educação vem sendo utilizada como instrumento de dominação e fortalecimento da hegemonia dos grupos políticos locais.

A experiência do ensino municipal vivenciada no país tem demonstrado que, mais do que as necessidades e interesses da comunidade, este tem a ver com as necessidades e interesses dos donos do poder local. A política de clientela, ainda que esteja presente em todas as instâncias do poder, tem sido a regra quando se trata da localidade (BARRETO, 1986,p.11).

Quando isso acontece, a municipalização não atende às necessidades da maioria, e sim ao interesse da elite dominante em nível local. Dessa forma, podemos afirmar que a administração local do ensino não representa por si mesma nenhuma garantia de sua efetiva democratização.

Os processos de municipalização vêm vinculados às políticas educacionais recomendadas pelos organismos internacionais. Essas políticas inserem-se no contexto das

orientações da lógica mercadológica, partindo do programa mais amplo de reformas desencadeadas pelo neoliberalismo. Assim sendo, é justamente no município que se reflete a política global. É nesse *locus*

[...]que ocorre uma centralização política e uma descentralização administrativa que têm garantido as condições de reprodução de um sistema de ensino distanciado dos interesses das classes populares, que permanecem excluídas do processo político para definição das políticas sociais (FÉLIX, 1987,p.33).

Com o processo de municipalização , os grupos economicamente dominantes podem manter seu controle em nível local. A municipalização só atenderá ao processo democrático se as políticas a serem implantadas tiverem como objetivo a busca da cidadania, a abertura dos canais de participação da comunidade nas decisões políticas e a qualidade do ensino.

4.2.1- Defesas e Críticas ao processo de municipalização – perfil da realidade atual.

Com a implantação dos processos de municipalização do ensino, vários são os argumentos favoráveis para justificar sua execução. O primeiro e o mais defendido diz respeito à proximidade da comunidade em relação aos órgãos de poder, podendo atender aos seus anseios e necessidades imediatas. Os defensores da municipalização também afirmam que o pessoal docente, técnico e administrativo, selecionado localmente, tende a se comprometer com os interesses da comunidade e permanecer por mais tempo na escola. Ou seja, a fixação dos recursos humanos em seu local de origem pode contribuir para minorar o grave problema da excessiva rotatividade dos funcionários.

Outro argumento bastante utilizado é o de que se as decisões forem tomadas em nível local, além de melhor atenderem às reais necessidades da população, podem ocorrer de forma mais rápida. Essa proximidade em relação à tomada de decisões também pode proporcionar o maior envolvimento da comunidade local, que se sente mais comprometida com o processo e pode pressionar por mudanças.

Nesse contexto, com o poder decisório mais próximo, o processo tende a ser menos autoritário. Haverá estímulo para criar novas formas de gestão, de modo a buscar maior flexibilidade e atender à população que, por sua vez, terá sua participação facilitada. A

proximidade entre comunidade e município também implicará em maior compromisso dos discentes.

Além desses argumentos, podemos citar outros mencionados por Both(1997): maior eficácia e eficiência, tanto na atuação como na obtenção dos resultados aguardados; oportunidades de conquista da maioria político-administrativa por parte dos administradores municipais; término das relações de clientelismo se a população realmente entender o sentido da municipalização e seu caráter de cooperação; fortalecimento e melhor organização do poder local; quebra do excessivo centralismo administrativo exercido pelos órgãos federais e estaduais; melhor qualidade do ensino (uma vez que este atende diretamente à população); possibilidade de autogestão e eliminação da excessiva dependência administrativa do município em relação aos órgãos superiores; alternativa viável para sanar os problemas da máquina administrativa em relação ao seu gigantismo, entre outros.

Segundo os defensores da municipalização, a estrutura clientelista e burocrática estaria superada caso o poder fosse repassado ao nível local. Segundo a Indicação CEE 33/2003, a criação dos sistemas municipais garante grande avanço em relação à democracia,

[...] na medida em que, trabalhada simultaneamente com a boa gerência dos recursos financeiros pode levar o princípio federativo a aproximar-se de seu objetivo maior: autonomia nas decisões públicas e garantia de qualidade quanto os direitos básicos do cidadão (BRASIL,2004,p.3).

Apesar das vantagens apresentadas, o processo é complexo, pois envolve os interesses das classes que lutam pelos seus ideais. A municipalização poderia ser promotora do processo participativo se houvesse a construção de uma gestão democrática voltada para os interesses da maioria. Porém,

[...] o pressuposto primordial para uma gestão democrática participativa centra-se no rompimento da estrutura de poder centralizado. Portanto, a questão não reside no fato de estar mais próximo ou não do centro de poder. A questão é ter controle sobre o poder decisório"(LIMA,2001,p.25).

No entanto, ao contrário da situação almejada, na maioria dos casos, os processos de municipalização concretizaram-se de forma anti-democrática, sem a efetiva aprovação dos indivíduos diretamente envolvidos com o processo educacional. "Constata-se o grau de desinformação daqueles que deveriam ser os mais informados, isto é, os professores e

diretores de escolas estaduais”(GUIMARÃES, 1998,p. 114). Não houve o engajamento necessário do magistério e da sociedade na discussão da implantação da municipalização, na maioria dos municípios. O processo foi desencadeado sem que houvesse oportunidade de um amplo debate entre os envolvidos na questão, para definir, inclusive, as competências e nível de participação em projetos que interferem diretamente na qualidade do ensino. O “[...] fenômeno da municipalização é utilizado como uma das estratégias do capitalismo para o processo de organização e funcionamento dos sistemas educacionais, contribuindo paulatinamente para a sua desconstrução”(ROSAR, 1997,p.106).

Segundo Rosar(1997), o sistema educacional está sendo desconstruído progressivamente porque, com a passagem das escolas estaduais para o nível municipal, muitas alterações ocorreram. A primeira delas foi em relação aos professores. Em alguns casos, os professores efetivos foram *aproveitados* pelo município (quando não se optou por rede própria), porém os professores contratados por tempo provisório foram dispensados, causando o aumento do desemprego nessa categoria. Os professores efetivos assumiram uma posição desfavorável, pois, com o poder estando tão próximo, houve o esfacelamento das representações da categoria, diminuindo o poder reivindicatório e de pressão. Muitos passaram a temer a perda de seu emprego, ou por estarem emprestados ou por dependerem de favores para se manterem no cargo.

A solidariedade pelos ACTs, a esta altura, já seria apenas quimera, pois, para cada vaga aberta e matrícula realizada numa escola municipal corresponderá uma vaga fechada na rede estadual, menos alunos, menos aulas, mais professores e ACTs desempregados (GUIMARÃES, 1998, p.117).

Além da situação dos professores, o processo de municipalização também desencadeou o clientelismo político, tanto em relação à contratação de professores não concursados para o cargo, como na efetivação de indivíduos pouco habilitados para a função.

A questão do mandonismo e do clientelismo, por exemplo, pode representar certa força para administradores municipais em se tratando de contratação de professores no remanejamento dos diretores ou na disponibilidade dos professores (BOTH, 1998,p.101).

*Além do fideísmo, com os conselhos favorecendo
como uma estratégia do prefeito? Mas o objetivo
real é a
questão do
trabalho*

Apesar de todos os problemas apontados, o processo de municipalização expande-se a cada dia. E para isso, o Estado organiza-se para atender à demanda, sem perder sua articulação com os grupos hegemônicos. Através da municipalização, o Estado está buscando se isentar de suas responsabilidades para com a escola pública, utilizando a argumentação de que é necessário transferir encargos para que haja a tomada de decisões em nível local.

Para encerrarmos esse tópico, gostaríamos de analisar mais uma questão que se coloca como obstáculo para que o processo de municipalização se torne favorável à democratização do ensino, fazendo com que a situação permaneça como está. Alguns problemas surgem relacionados à perspectiva participativa: a desmobilização da sociedade civil e o estreitamento dos canais de acesso às instâncias do poder decisório. Isso porque “na maioria dos lugares a tradição democrática em exercer o poder ainda não atingiu suficiente maturidade, o que reduz por vezes, em recaídas centralizadoras quanto ao exercício do poder”(BOTH, 1998,p.82).

No processo de municipalização, a participação ativa, crítica e livre dos indivíduos é essencial, de modo que possam defender suas propostas, viabilizando o processo democrático. No entanto, muitos são os problemas que inviabilizam a participação:

[...] falta de agilidade na decisão, inexistência do compromisso do corpo de funcionários e ausência de critérios de representação e canais administrativos adequados, que garantam a interação com os grupos mais organizados e com os movimentos populares (HUET, 1992,p.22).

Uma alternativa para sanar parte dos problemas apontados seria a ativação dos conselhos, que têm papel relevante na possibilidade de superar os ranços centralistas que dominam as instâncias decisórias.

Diante do contexto, temos alguns resultados negativos da municipalização, tais como, o clientelismo político, a incapacidade e despreparo para gerir os recursos, a falta de participação local, a indefinição das competências dos órgãos superiores, a retirada do Estado em arcar com o ensino público de qualidade e, conseqüentemente, a desmontagem do sistema nacional de educação. Apesar das desvantagens prevalecerem sobre as vantagens, a tendência é municipalizar todo o ensino fundamental, uma vez que a atual LDB prevê a passagem de um nível a outro.

4.3- Conhecendo a realidade dos municípios

O município de Marília³ situa-se na região Centro-Oeste Paulista. Sua população é de aproximadamente 200 mil habitantes. Possui uma área total de 1194 Km², sendo 42 Km² de área urbana e 1152 Km² de área rural.

Marília destaca-se no segmento industrial com a produção alimentícia, abrigando empresas de grande porte. Além do ramo alimentício, Marília também tem indústrias dos mais variados ramos: metalúrgicas, gráfica, de construção civil, entre outras. Essas indústrias exportam para a América do Sul, Europa e outros países.

A cidade é privilegiada em relação à prestação de serviços, contando com um número expressivo de médicos, cientistas, advogados, arquitetos, etc.

Na área de lazer, Marília conta com cinemas, shoppings, praças, teatro, museu, bosque, estádio de futebol, entre outros. Na área educacional, existe uma privilegiada estrutura de ensino respondendo por 3 berçários, 24 escolas municipais de educação infantil e creches, 17 escolas de ensino fundamental, 16 escolas particulares de ensino fundamental e médio, 46 escolas estaduais com ciclo I e II, 3 universidades, além de uma Fundação de Ensino.

O município de Vera Cruz⁴ também se situa na região Centro-Oeste Paulista. Ao Norte faz fronteira com Álvaro de Carvalho; ao sul, com Ocaçu e Garça; a leste, com Garça; e a oeste, com Marília. Possui 252 Km², tem 11085 habitantes, sendo 9164 situados na zona urbana e 1921 na zona rural.

Com situação diferenciada de Marília, o município de Vera Cruz possui duas indústrias (uma de defensivos agrícolas e outra de materiais de escritório). A atividade econômica predominante é a agropastoril.

A área de lazer de Vera Cruz conta com um clube, algumas praças, um Espaço Cultural (aberto somente em época de exposições), uma biblioteca, um ginásio de esportes, um estádio de pequeno porte e dois pesqueiros. Na área educacional, existe uma estrutura que atende à população de forma satisfatória. A cidade conta com duas escolas de educação

³ Fonte de dados: Site www.marilia.com.br, em consulta no dia 11 de junho de 2005.

⁴ Fonte de dados: Site www.veracruz.com.br, em consulta no dia 11 de junho de 2005.



infantil, duas escolas de ensino fundamental ciclo I, duas escolas estaduais (que atendem ciclo II e ensino médio), uma escola técnico-agrícola, uma creche mantida por uma Associação, um projeto extra-curricular (que atende alunos com defasagem de aprendizagem e alunos que queiram fazer cursos de informática e arte) e um projeto de Assistência Social (Projeto Vida Nova, que atende crianças carentes em período diferente ao das aulas).

Os municípios apresentam situações diferenciadas, mas ambos assumiram a rede municipal de ensino fundamental, total ou parcialmente. Esse é um dos motivos pelos quais foram escolhidos para o estudo. Assim, pretendemos analisar como cada um deles efetuou o processo de municipalização do ensino, como os Conselhos atuam e as repercussões na qualidade do ensino.

4.4.- A adesão ao processo de municipalização: a opção por convênio ou rede própria.

Marília e Vera Cruz, ao aderirem ao processo de municipalização do ensino, optaram por formas diferentes. No Estado de São Paulo, a municipalização ocorre de duas maneiras: ou o município assina um convênio do Programa de Parceria Educacional Estado-Município; ou cria sua rede própria de ensino fundamental, completamente desvinculada do Estado.

Nos dois casos podem ocorrer problemas ao municipalizar o ensino. Segundo Aguiar (2000, p.7-8), eis algumas peculiaridades de cada uma das duas formas de municipalização:

- Rede própria: o município assume prédios, equipamentos, alunos e todos os problemas já existentes na rede, porém desvincula-se do Estado. Os funcionários efetivos das escolas assumidas são removidos para outras escolas, provocando o desemprego do pessoal que trabalha eventualmente, principalmente os professores. Os concursos, quando realizados, podem não ter a transparência necessária e os cargos de confiança podem beneficiar os indivíduos que possuem ligação direta com quem está no poder.

- Convênio com o governo do Estado: o município assume prédios, equipamentos, alunos e problemas já existentes. Os professores efetivos e funcionários podem ficar à disposição do município, renovando contrato. No entanto, os recursos humanos não efetivos precisam ser dispensados e as vagas devem ser preenchidas por concurso público. Também pode haver cargos de confiança, dependendo da pressão política existente no município.

Na maioria dos casos, no Estado de São Paulo, a opção foi por assinatura de convênio, como é o caso de Vera Cruz. No entanto, Marília optou pela criação de rede própria.

4.4.1- A Criação de rede própria em Marília

Apesar de Marília instalar sua rede própria em janeiro de 1998, o processo começou a ser discutido e projetado quase 12 meses antes de sua implantação. A princípio “[...] foram recolhidos para análise os programas de Diadema, São Bernardo, Campinas, Jundiaí e Mogi das Cruzes. O que permitiu detectar de forma antecipada diversos problemas que poderiam surgir na cidade e projetar soluções” (MARÍLIA, 1999,p.3)

Para a secretária da Educação da época, Célia Carmanhani Branco, essas consultas permitiriam analisar os casos onde a municipalização não alcançou bons resultados e incidir diretamente no foco do problema. Após várias discussões entre a Secretaria Municipal de Educação, Diretoria de Ensino e a Apeoesp (Associação dos Professores Estaduais do Estado de São Paulo), o prefeito resolveu municipalizar o ensino. “Ao que tudo indica, as decisões foram tomadas pela Comissão Organizadora e pelo Conselho Municipal de Educação que já havia sido constituído” (BORGUETTI, 2000, p.81), sem contar com a participação da sociedade civil.

Assim sendo, a partir de janeiro de 1998, as escolas de ensino fundamental de Marília começaram a funcionar. Inicialmente foram seis escolas (algumas construídas, outras cedidas pelo governo do Estado e reformadas). Apesar de utilizar alguns prédios da esfera estadual, o prefeito de Marília resolveu instalar sua rede própria.

[...] o que fez eu optar pela rede própria é que a municipalização é uma coisa nova, e nós não podemos começar uma coisa nova clonada do Estado ou da

União, uma rede heterogênea, que seria uma parte de professoras já do Estado e uma parte do município. Queria uma rede sem vícios, porque por mais que você queira a rede do Estado tem seus problemas. (CAMARINHA, 2000)⁵

Constatamos, pelo depoimento, que o prefeito não quis assumir problemas da rede estadual, apenas transferiu alunos e recursos materiais de algumas escolas estaduais para a esfera municipal.

Segundo o chefe do executivo, a decisão por rede própria “[...] deu oportunidades a gerações novas de entrarem no mercado. Nós contratamos 500, 600 professores que puderam dar aula em Marília, fazer uma coisa que se gosta com as crianças daqui”.(CAMARINHA,2000). No entanto, como veremos posteriormente, apesar do prefeito enfatizar esses índices, na verdade, o número de professores admitidos foi bem menor.

Com a implantação da rede própria, houve a intenção de começar algo novo, sem a interferência do Estado. Para o supervisor da rede municipal de Marília, Joaquim Bento Feijão⁶, a opção por rede própria tinha a vantagem de o município poder selecionar os professores, os diretores e não ficar na dependência de convênios ou afastamento de pessoas do Estado. Essa seria uma maneira de manter o domínio sobre a rede.

No entanto, para a assessora administrativa Tânia Tolentino⁷, essa medida foi tomada apenas para facilitar a administração, pois ficaria complicado possuir funcionários regidos por leis diferentes. O ideal seria fazer um concurso, manter todos sob as mesmas regras, ficando mais fácil de administrar.

Já a assessora técnica, Márcia Furlan de Ângelo⁸, acreditava que a opção por rede própria trazia vantagens

[...] porque você pode montar uma estrutura nova e não porque o que existe não seja bom. Porque você pode colocar nela o que há de melhor, de novo, de mais recente. É uma rede nova e eu acho que o comando é muito mais fácil, em

⁵ CAMARINHA, J.A. Prefeito do município de Marília em 2000. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 21 de Fevereiro de 2000

⁶ FEIJÃO, J.B. Supervisor de ensino do município de Marília. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 13 de Fevereiro de 2000.

⁷ TOLENTINO, T. Assessora administrativa do município de Marília. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 13 de Fevereiro de 2000.

⁸ ANGELO, M. Assessora técnica da Secretaria da Educação do município de Marília. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 15 de Fevereiro de 2000.

questão de mudança é muito mais fácil quando você está iniciando, do que pegar o que já existe de uma outra rede (ÂNGELO, 2000).

A coordenadora da rede municipal, Marta Doreto⁹, também possui opinião semelhante, pois acreditava que podia selecionar melhor o pessoal, moldando o professor e disse que “[...] querendo ou não você tem uma filosofia de trabalho que molda os professores”.(DORETO, 2000).

Optar pela rede própria, além de começar algo novo, ainda trazia a vantagem de poder escolher o que se queria, conforme os moldes que o governo municipal desejava, moldando seus professores e tendo o domínio sobre a rede municipal.

A municipalização de Marília, feita por meio da construção da rede própria, também trouxe outros pontos positivos, segundo os membros da Secretaria da Educação: a administração tornou-se algo muito próximo e acessível a toda a população, e a comunidade podia cobrar a qualidade do ensino ou encaminhar reivindicações a qualquer momento.

Essa proximidade também tinha a função de controlar o poder. As palavras da assessora administrativa pareciam apontar nessa direção: “[...] a municipalização traz a vantagem do governo, da administração estar mais próxima... Nós temos um meio de controlar tudo, porque é tudo mais próximo”.(TOLENTINO, 2000).

Um outro ponto positivo refere-se à maior participação dos pais na vida escolar do aluno. Como diz a assessora técnica,

[...] a vantagem da municipalização tem o ponto alto que na rede estadual não tem, o poder está muito distante, os pais dificilmente são ouvidos por uma pessoa maior. E numa municipalização, o município fica muito próximo, o prefeito está muito próximo, com o gabinete de portas abertas. A secretária está aqui também recebendo a todos, independente de quem seja. É possível solucionar qualquer coisa que é referente à rede, ou uma situação de sala de aula. (ÂNGELO, 2000)

A participação dos pais é essencial em qualquer momento, mas esse contato direto com a Secretaria da Educação, em diversas ocasiões, acabou gerando polêmicas, pois, a cada reclamação, a Secretaria acabava intervindo diretamente, até mesmo em sala de aula

⁹ DORETO, M. Coordenadora das escolas de ensino fundamental do município de Marília. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 15 de Fevereiro de 2000.



e, muitas vezes, sem ouvir as outras partes envolvidas, ou seja, os professores e o pessoal da escola. Segundo a coordenadora da rede municipal da época, “[...] essa interferência é boa, pois há muito mais compromisso por parte da direção da escola, por parte dos professores. Tudo funciona muito certinho” (DORETO, 2000).

A opção pela criação de rede própria, segundo os membros da Secretaria da Educação, pode ter trazido o benefício da proximidade. No entanto, o fato de não ter assumido o convênio com o Estado ocasionou o desemprego de vários professores que atuavam no município. Com a criação das Emefs, 3336 alunos foram transferidos da esfera estadual para municipal e 123 profissionais foram contratados após prestarem concursos, significando a dispensa dos professores do Estado que respondiam por essas salas.

Um ano depois, outro fato gerou polêmica. A prefeitura de Marília resolveu assumir mais 1800 alunos durante o ano letivo de 1999. Isto resultaria na dispensa de mais professores estaduais. Segundo constatado na dissertação de mestrado, essa transferência deveria ocorrer a partir do segundo semestre e causou grandes transtornos para os professores estaduais e para a população, com manifestações de protestos, uma vez que a prefeitura se comprometeu em municipalizar a educação sem afetar a rede estadual, ou seja, criaria escolas para atender a determinados bairros, porém não transferiria os alunos das escolas estaduais para as municipais.

Pais e professores protestaram contra a medida, na época, pois “[...] interromper um ano letivo, por mais que digam que o aluno consegue se adaptar, não é bom” (MARÍLIA, 1999, p.4). Para os professores, a situação era mais grave, pois os que não eram efetivos perderiam seus cargos no meio do ano. A secretária da Educação da época, ao referir-se ao descontentamento com a decisão, desculpa-se dizendo que o “[...] procedimento da municipalização não foi proposto pelo município, foi a Secretaria Estadual que impôs” (MARÍLIA, 1999, p. 4).

Diante deste contexto, a Apeoesp passou a intervir. Segundo o diretor estadual da Apeoesp do ano de 1999, professor Juvenal de Aguiar¹⁰,

[...] essa medida foi discutida à posteriori e nunca a priori, consequentemente nós protestamos e fomos à luta. Fomos à Câmara Municipal conversar com os vereadores, fomos ao gabinete do prefeito conversar com o pessoal vinculado à

¹⁰ AGUIAR, J. Diretor Estadual da APEOESP. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 04 de Outubro de 2000.



responsabilização do problema e mostramos que naquele momento era preciso minimizar o problema, que pelo menos fosse feita uma municipalização mais viável. Naquele momento era preciso que se segurasse os professores até pelo menos o final do ano. A gente esperava que houvesse algumas aposentadorias e nessas aposentadorias o pessoal efetivo pudesse permanecer no município no ano seguinte, e isso era pregado pela Delegacia de Ensino, que haveria essas aposentadorias. Agora com as Emefs, a gente não conseguiu fazer esse convênio por mais tempo. Conseguimos por 5 meses daquele ano e isso beneficiou naquele momento, naquela conjuntura, um determinado grupo de professores que permaneceram aí. Mas os prejudicou, pois acabaram demitindo o pessoal que é ACT (a caráter temporário) e acabou transferindo os professores efetivos para outras cidades. (AGUIAR, 2000).

Após inúmeras negociações com o prefeito municipal e com a Secretaria da Educação, chegou-se a um acordo: o município assumiria as escolas designadas, mas manteria os professores até o final do ano letivo, arcando com salário, merenda e material pedagógico. Mesmo assim, alguns professores estaduais ACTs perderiam seus cargos.

A decisão pareceu ser a mais viável na ocasião, pois não mudaria a estrutura das escolas até o final do ano letivo e manteria a maioria dos professores em seus cargos. Após esse acordo, o processo desenvolveu-se de forma pacífica. No entanto, no final de 1999, esses professores acabaram sendo desligados da rede e, conseqüentemente, suas vagas ficaram livres para serem pleiteadas no concurso municipal.

Depois desse ano, Marília não assinou mais nenhum convênio com o Estado. Quatro concursos foram realizados e a rede foi ampliada. Hoje Marília possui 18 escolas (sendo a maioria construída com recursos do Fundef), 17 diretores, 19 assistentes de direção, 20 coordenadores, 393 professores e 8885 alunos. Apesar de haver pretensão de construir mais escolas futuramente, ainda não se cogita na abertura de novos concursos e nem na transferência de alunos da rede estadual para a municipal.

4.4.2- A opção por convênio em Vera Cruz

Quando há a opção por rede própria, o sistema municipal de ensino goza de autonomia para gerir o ensino fundamental, tanto no aspecto da aplicação dos recursos financeiros quanto na definição das políticas e metodologias educacionais a serem adotadas, inclusive para a supervisão e fiscalização do ensino. Este é o caso do município de Marília, que não depende do Estado.



No entanto, quando o sistema de ensino não é criado pelo município, devido às dificuldades de ordem técnica, política e econômica que enfrenta, o Estado assume parte das responsabilidades, principalmente no que diz respeito à supervisão e fiscalização. Em Vera Cruz, o sistema próprio não foi criado, estando a rede municipal subordinada à supervisão da Diretoria de Ensino do Estado.

Não houve a opção por rede própria, e sim a assinatura de convênio. Analisando a documentação do município de Vera Cruz, notamos que em maio de 2001 foi feita uma pesquisa no Sistema de Informações Gerenciais da Secretaria de Estado da Educação para diagnosticar o quadro educacional nessa cidade.

Em consulta a esses dados, constatamos que Vera Cruz tinha 21 classes de 1ª a 4ª série, perfazendo um total de 668 alunos nesse ciclo. Esses alunos eram atendidos em duas escolas, sendo que a E.E. Dr. Clemente Ferreira atendia 17 salas (538 alunos) e a E.E. Castro Alves atendia as 4 salas restantes (133 alunos). Embora as consultas tenham sido no mês de maio de 2001, somente em outubro encontramos novos dados.

Em pesquisa na Diretoria da Educação de Vera Cruz, encontramos um documento expedido pela Secretaria de Estado da Educação sobre informações a respeito do Fundef, em 24 de outubro de 2001. Nesse documento era feita uma simulação na qual o município assumiria 817 alunos (1ª a 4ª série) e receberia um montante de R\$ 813.981,00, sendo R\$ 249.996,24 exclusivamente para o pagamento de profissionais do magistério. Apesar dos estudos em relação à municipalização da educação, não tivemos contato com nenhuma indicação ou ata sobre a discussão do assunto. Parece que todo esse estudo ficou restrito aos indivíduos que estavam diretamente ligados ao poder local.

Em consulta às atas do Conselho da Educação, no ano de 2001, nada encontramos sobre essas negociações, mas a intenção de municipalizar o ensino em Vera Cruz pareceu clara, uma vez que existem documentos e pareceres sobre a assinatura de convênios e simulações caso o município aderisse ao processo. Isso pode ser verificado em um demonstrativo de despesa mensal decorrente de pagamento de recursos humanos referente ao mês de setembro de 2001, quando ainda o sistema municipal pertencia ao Estado. Também já constava no plano de trabalho da Prefeitura Municipal de Vera Cruz a absorção de unidades escolares e alunos do Estado, além das transferências de recursos financeiros do Fundef. Esse documento tem a data de outubro de 2001.



Notamos que os estudos sobre a municipalização vinham sendo feitos, mas somente no último bimestre de 2001 foram postos em discussão na reunião do Conselho Municipal de Educação. Logo em seguida, em 20 de dezembro de 2001, houve a assinatura do convênio do município em parceria com o Estado, dando continuidade à implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município.

Dessa forma, o convênio foi firmado sem o conhecimento dos profissionais do magistério e dos munícipes. Em 04 de janeiro, houve a publicação do parecer no Diário Oficial do Estado; em 31 de janeiro de 2002, o Decreto Municipal nº2325 criou as escolas de ensino fundamental- EMEFs e o prefeito assinou os Decretos n.2326 e 2327, onde o primeiro vinculava as escolas rurais do município à EMEF Dr. Clemente Ferreira e o segundo criava as classes do primeiro ciclo do ensino fundamental e classes especiais nessa mesma EMEF.

Após concretizado o processo de municipalização, com a assinatura do convênio, o ensino fundamental do primeiro ciclo passou a ser da alçada do município e concentrou-se na única escola -EMEF Dr. Clemente Ferreira. Como o ano letivo já havia iniciado, havia outro problema- a questão dos recursos humanos. Faltavam professores e funcionários para execução das tarefas.

De acordo com o convênio estabelecido entre Vera Cruz e o Estado de São Paulo, na cláusula Quarta- Das Obrigações do município- inciso III, seria preciso

[...] realizar , no decorrer dos 12 meses contados da assinatura do convênio, processo seletivo ou concurso público para ingresso, em quadros próprios do município, de profissionais do magistério, pessoal técnico e administrativo, necessários à execução das ações previstas no Plano de Trabalho.(SÃO PAULO, 1998)

Antes de completar um ano da assinatura do convênio, de acordo com o Decreto nº 43072, de 04 de maio de 1998, artigo 3º, poderia afastar junto ao município conveniado, por ato da autoridade competente, sem prejuízo da remuneração e das demais vantagens, pessoal docente, técnico e administrativo, nos termos da legislação específica, mediante opção do interessado e solicitação expressa do chefe do executivo municipal.

Em 04 de fevereiro, em ofício n.032/02, o prefeito requisitou à Secretaria do Estado o afastamento de integrantes do Quadro do Magistério junto à prefeitura.



[...] o fato de continuar com os professores do Estado fez-se necessário porque na época foi feito um convênio e o próprio Estado pediu que mantivesse os professores do município. Então eles sabiam que estavam afastados junto com a gente, tudo dentro da obrigatoriedade da lei. Caso o pessoal não cumprisse o trabalho poderia ser devolvido. Mas não foi o caso. Os funcionários não foram assumidos e sim cedidos pela Diretoria, aguardando uma solução (MCV3)¹¹

A questão do afastamento dos professores dos cargos do Estado para prestarem serviços junto à prefeitura de Vera Cruz estava legalmente autorizado e a municipalização, efetivada. Assim como em outros municípios, o processo de municipalização foi feito sem muitas consultas, visando os recursos imediatos citados no capítulo anterior.

Em Vera Cruz, com a opção ^{de longo} por convênio, o município assumiu ^{além do prédio escolar,} os prédios, equipamentos e alunos do Estado. Concentrou todos os alunos de ensino fundamental do ciclo I em uma única escola. Os professores efetivos do Estado concordaram em ficar à disposição do município, havendo renovação anual do contrato. Um ano após a assinatura do convênio houve a realização de concurso público para preencher as vagas dos professores eventuais dispensados.

Junto a esse processo alguns problemas foram surgindo durante a implantação. Um deles foi em relação ao empréstimo de funcionários da esfera estadual, sem estar previsto em lei. Segundo um membro do Conselho, os funcionários que faziam parte de sua escola precisariam ser cedidos para que a municipalização ocorresse. Ele afirmou:

[...] na época que foi municipalizado só poderia fazer se eu concordasse. Porque não tinha como contratar funcionários para a escola. Vai ser por 3 ou 4 meses, até haver concurso. E até foi a D. Conceição, que é a dirigente, me chamou lá e falou se o senhor concordar, vai sair. E eu era contra, porque eu sei que é uma bandalheira. Se você não quiser, não vai sair. Só que os funcionários estão lá até hoje. Eles vão só assinar o ponto e é uma coisa errada que estou pedindo para acertar. Agora com o outro prefeito, ele já pediu para deixar. Minha cabeça é que tá frita. Não existe nenhum documento. É feito oral. (MCV4)¹²

Embora não exista nenhum documento comprovando que os funcionários que trabalham nas EMEFs pertencem ao Estado e não são pagos com os recursos do município, a irregularidade permanece e é do conhecimento de quase todos os membros do Conselho de Acompanhamento do Fundef.

¹¹ MCV3 - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Vera Cruz. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 6 de Junho de 2005.

Um dos conselheiros municipais disse: “[...] nós tínhamos o empréstimo dos funcionários do Estado prestando serviços nas EMEFs” (MCV1)¹³. A situação é reafirmada por outro: “[...] o pessoal de apoio encontrava-se cedido”(MCV5)¹⁴. Notamos nesse caso que houve a concessão dos funcionários por parte do governo do Estado apenas em forma de acordo informal, algo provisório que induziu a municipalização, responsabilizando alguns pela não efetivação do processo, caso os recursos humanos não fossem cedidos.

Outra irregularidade surgida após a implantação da municipalização em Vera Cruz foi em relação aos requisitos necessários para o bom funcionamento da rede. Segundo o termo de convênio, clausula Quarta, inciso I, o município passa a ter como obrigação:

- b) elaborar o Plano Municipal de Educação, integrando-o às políticas e planos educacionais do Estado, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação;
- c) instituir ou adequar o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Municipal de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Educação.(SÃO PAULO, 1998)

Ao analisarmos os documentos na Diretoria da Educação de Vera Cruz não encontramos nem o Plano Municipal de Educação e nem o Plano de Carreira. Existia um esboço feito pelo Supervisor de Ensino, com data de 2004, que não foi apreciado e, conseqüentemente, não foi posto em prática. Houve uma tentativa, porém não saiu do papel. Segundo um dos conselheiros, “[...] eu sabia que tava tendo o plano para o plano de carreira, mas tava meio parado”(MCV1). Mais um dos membros do Conselho enfatizou:

[...] o plano de carreira e o Plano Municipal foi um outro ponto que nós começamos a fazer, até foi passado. O prefeito passou para o advogado fazer uma análise e o supervisor estava fazendo modificações necessárias no Plano do Plano. Agora no fim, agora que estava engrenando, interrompeu.(MCV3)

A rede municipal de Vera Cruz pode ser considerada como nova e um membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef justifica: “[...] a gente tava começando e tem muita coisa que chegou bem depois para a gente e então ficava difícil. Foi também um período de acertar. O que estava em dúvida a gente procurava”(MCV3).

¹² MCV4 - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Vera Cruz. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 8 de Junho de 2005

¹³ MCV1 - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Vera Cruz. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 30 de Maio de 2005

Notamos que alguns problemas foram surgindo após a implantação da municipalização em Vera Cruz, diferentemente de Marília, onde houve estudo sobre situações que poderiam surgir a posteriori. Questões simples tornaram-se complexas e dificultosas por falta de preparo do governo local ao implantar a municipalização. Podemos citar como exemplo a constituição dos profissionais da rede. Vera Cruz possui uma rede que funciona com professores do Estado e pessoal próprio. Isto acarreta alguns problemas, uma vez que os salários não são iguais, os docentes do Estado possuem mais benefícios que os professores municipais (por exemplo, bônus) e ocorre certa resistência ao implantar novas políticas no município. Segundo um dos conselheiros, “[...] os professores antigos não querem fazer inovações e não acatam várias ordens”(MCV2)¹⁵.

A assinatura de convênio também não proporcionou benefícios em relação às tomadas de decisões, isso porque não existe autonomia, uma vez que o Estado continua supervisionando e fiscalizando o sistema educacional de forma direta. Segundo o conselheiro, “[...] o controle sobre o planejamento, organização e distribuição das classes, matrículas, distribuição do livro didático são realizados pela Diretoria de Ensino da Região de Marília”(MCV5).

Dessa forma concretizou-se a municipalização em Vera Cruz, por meio de convênio. Segundo a Clausula Décima Quarta do termo do convênio, o mesmo “[...] terá vigência de 5 anos, a contar da data de sua assinatura”.(SÃO PAULO, 1998)

4.5.- A expansão das redes municipais de Educação em Marília e Vera Cruz em decorrência da municipalização.

Para melhor estabelecermos um parâmetro de comparação entre os municípios, analisaremos os últimos 3 anos (2002-2004).

Os dados apresentados a seguir são relativos aos Censos de 2002, 2003 e 2004 realizados pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos). Vejamos

¹⁴ MCV5 - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Vera Cruz. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 30 de Maio de 2005

¹⁵ MCV2 - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Vera Cruz. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 30 de Maio de 2005



primeiramente a expansão de matrículas no município de Marília, segundo o censo de 2002.

TABELA 3- Percentual de matrículas de acordo com a dependência administrativa- Marília 2002

Dependência administrativa	Ciclo I	Ciclo II	Total em matrículas	Percentual
Estadual	4.151	11.359	15.510	65,4
Municipal	8.198	0	8.198	34,6
	12.349	11.359	23.708	100

FONTE: INEP: Censo Escolar de 2002

No ano de 2002, Marília atendia 23.708 alunos no ensino fundamental público, e 15.510 ainda eram de responsabilidade do Estado, ou seja, 65,4%.

A absorção maior na esfera estadual decorre do atendimento ao ciclo II. Apesar do avanço no atendimento ao ensino fundamental de 1ª a 4ª série, a atuação da rede estadual ainda era muito forte, especialmente de 5ª a 8ª série.

Analisando a tabela, observamos uma coexistência de duas redes de ensino fundamental: a estadual e a municipal. Apesar de o Estado também atender ao ciclo I, a predominância em 2002 foi do município nessa instância do ensino.

Segundo Martins, “[...] 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”(2002, p.79). Em Marília isso também ocorreu, uma vez que a municipalização do ensino deu-se exclusivamente em relação ao ciclo I, deixando a responsabilidade pelo ciclo II ao Estado.

Nos anos seguintes houve um decréscimo no atendimento ao ensino fundamental, ciclo I e II, de aproximadamente 330 alunos.

Segundo o censo de 2003, temos a seguinte situação:

TABELA 4- Percentual de matrículas de acordo com a dependência administrativa- Marília 2003

Dependência administrativa	Ciclo I	Ciclo II	Total de atendimento	Percentual
Estadual	3.910	11.105	15.015	64,1
Municipal	8.392	0	8.392	35,9

	12.302	11.105	23.407	100
--	--------	--------	--------	-----

FONTE: INEP: Censo escolar de 2003

A causa do declínio de matrículas não é evidenciada, não é aparente, pode-se considerar algo rotineiro. O Estado continuou o maior responsável pelo atendimento ao ensino fundamental, expresso pela predominância no atendimento ao ciclo II. Houve o declínio de 1% de matrículas nessa instância. Em relação ao município, o percentual de matrícula aumentou em relação ao ano anterior, tendo um acréscimo de 1,3%. Percebemos que houve a migração dos alunos da rede estadual para a municipal.

No ano de 2004 houve um aumento pouco significativo de matrículas no ensino fundamental ciclo I e uma queda inexpressiva no ciclo II.

TABELA 5- Percentual de matrículas de acordo com a dependência administrativa- Marília 2004

Dependência administrativa	Ciclo I	Ciclo II	Total de atendimento	Percentual
Estadual	3.957	10.911	14.868	63,8
Municipal	8.452	0	8.452	36,2
	12.409	10.911	23.320	100

FONTE: INEP: Censo Escolar de 2004

Ao analisarmos a tabela 5, constatamos que o ciclo I do Ensino Fundamental, tanto na esfera estadual como na municipal, teve seu atendimento aumentado. No entanto, com a queda de matrícula no ciclo II, o Estado acabou, mesmo que de forma modesta, diminuindo ainda mais o seu percentual de atendimento ao ensino fundamental, aumentando o percentual de atendimento do município.

Para melhor visualização, observemos a tabela seguinte

TABELA 6- ATENDIMENTO DE MATRÍCULA NO CICLO I DE ACORDO COM A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA- Marília 2004

Dependência administrativa	Atendimento no ciclo I	Percentual
Estadual	3.957	31,8
Municipal	8.452	68,2
	12.409	100 %

FONTE: INEP: Censo Escolar de 2004



Verificamos que no último ano, apesar de ter aumentado o número de matrículas no ensino fundamental ciclo I, tanto a rede municipal como a estadual mantiveram seu percentual do ano anterior. No entanto, o decréscimo no atendimento ao ensino fundamental pela esfera estadual deu-se devido à redução de 194 matrículas no ciclo II.

Confirmando a tendência pelo atendimento em nível municipal, o município de Marília expandiu sua rede de forma gradativa. O prefeito Camarinha pronunciou em 2000: “[...] expandir a rede... nós não vamos antecipar nada, mas nós vamos de acordo com a necessidade” (CAMARINHA,2000).

Ao contrário de muitos municípios, a municipalização em Marília foi feita gradativamente. É claro que o número de alunos e escolas aumentou. No entanto, não houve a municipalização total do ciclo I, ela se deu de acordo com o potencial do município e do momento. Segundo o conselheiro, “[...] o atendimento a esse número de escolas é suficiente. Os recursos têm atendido a demanda. Agora o investimento é dentro das escolas e não temos a pretensão de expandir muito a rede” (MCM10)¹⁶

Assim sendo,

[...] 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 série, 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 dos alunos (MILITÃO, 2002,p.139).

Em Vera Cruz, o atendimento ao ensino fundamental ciclo I também acentuou-se e o atendimento da esfera estadual ao ensino fundamental restringiu-se à prestação de serviços ao ciclo II.

Em 2002, ao assumir a municipalização do ensino, Vera Cruz passou a ter a seguinte situação:

¹⁶ MCM10 - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Marília. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 8 de Maio de 2005



TABELA 7: Percentual de matrículas de acordo com a dependência administrativa- Vera Cruz 2002

Dependência administrativa	Ciclo I	Ciclo II	Total de atendimento	Percentual
Estadual	0	790	790	48,1
Municipal	854	0	854	51,9
	854	790	1644	100%

FONTE: INEP: Censo Escolar de 2002

Verificamos que o atendimento ao ciclo I passou a ser prioridade exclusiva do município e o ciclo II, do Estado. Podemos afirmar que duas redes de ensino fundamental coexistiram e o município atendeu a um percentual um pouco maior que o Estado.

Em 2003, houve um declínio no número de matrículas, tanto no ciclo I como no ciclo II.

TABELA 8- Percentual de matrículas de acordo com a dependência administrativa- Vera Cruz

Dependência administrativa	Ciclo I	Ciclo II	Total de atendimento	Percentual
Estadual	0	726	736	48 %
Municipal	800	0	800	52%
	800	726	1536	100%

FONTE: INEP: Censo Escolar de 2003

Mesmo tendo diminuído o número de matrículas no quadro educacional, o atendimento continua quase o mesmo em termos de percentuais em relação ao ano anterior.

Já em 2004, houve queda acentuada nas matrículas, principalmente no ciclo II, mas o ciclo I permaneceu praticamente com o mesmo número de alunos.

TABELA 9- Percentual de matrículas conforme a dependência administrativa- Vera Cruz 2004

Dependência administrativa	Ciclo I	Ciclo II	Total de atendimento	Percentual
Estadual	0	651	651	44,7
Municipal	804	0	804	55,3
	804	651	1455	100%

FONTE: INEP: Censo Escolar de 2004

Com a queda no atendimento do ensino fundamental ciclo II, houve um aumento no percentual de atendimento pela esfera municipal.

A expansão em Vera Cruz é quase imperceptiva, pois, quando municipalizou o ensino, a cidade assumiu totalmente o ciclo I. No entanto, antes de assinar o convênio, o atendimento era somente ao ensino pré-escolar, tendo aproximadamente 434 alunos.

Antes da municipalização, Vera Cruz atendia 434 crianças na educação infantil. No entanto, com a implantação do processo, o número de atendimento passou para 1238, fazendo com que o quadro educacional da cidade mudasse de forma significativa. Isso acarretou em investimentos significativos na área da educação, jamais visto anteriormente nesse município.

Vejam agora a atuação dos Conselhos de Acompanhamento em Marília e Vera Cruz.

4.6- Conselhos de Acompanhamento

Antes de prosseguirmos o estudo, gostaríamos de esclarecer que a análise da atuação dos Conselhos de Marília e Vera Cruz dar-se-á de acordo com a visão de seus membros. Entrevistamos apenas os membros titulares de cada um deles.

A lei não determina qual deve ser a periodicidade das reuniões do Conselho do Fundef, apenas esclarece que devem acontecer os encontros.

Em Marília, as reuniões deixaram de ser trimestrais e passaram a ser bimestrais ou mensais, de acordo com a necessidade. Um dos membros do Conselho, responsável pelo agendamento das reuniões, justificou

[...] eu passei a ver que a trimestral a gente perdia muito tempo, pois eram dados para analisar e o pessoal tinha pressa e não analisava direito. Então a gente passou para reunião mensal. Só que às vezes não dá para acontecer porque a prefeitura é que faz os empenhos e demoram para mandar.(MCM10)

Outros membros concordaram sobre a necessidade de reuniões mensais. “A reunião mensal facilita o estudo dos dados”(MCM9)¹⁷. “A gente fiscalizava, analisava as folhas de

¹⁷ MCM9 - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Marília. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 13 de Maio de 2005



pagamento a cada três meses. Era complicado. Mas as mensais facilitam. Existe a preocupação de olhar folha por folha e a fiscalização é precisa”(MCM8)¹⁸.

Todos os membros acreditam que uma reunião por mês é viável para que os documentos sejam analisados minuciosamente, no entanto cinco membros do Conselho apontam um fato que dificulta esses encontros: “[...] o que atrapalha é deixar o trabalho para ir lá”(MCM12)¹⁹.

Perguntamos também como era feita a prestação de contas e se as despesas eram comprovadas por documentos. Os membros do Conselho municipal pertencentes à parte administrativa da prefeitura de Marília afirmaram que os documentos são de fácil entendimento e bem detalhados. Já a presidente do Fundef disse que “[...] é preciso me passarem os empenhos e notas fiscais e aí eu faço uma tabela única para melhor visualização, colocando o número do empenho, o que foi comprado e para que EMEF foi”. Um conselheiro afirma que “[...] os balancetes que são feitos são passados slides e a presidente do Fundef especifica direitinho”(MCM12). Um outro conselheiro considera “[...] de fácil entendimento, mas não tem como comprovar se foi comprado ou não, se as notas são verdadeiras ou não” (MCM13)²⁰. Apenas um conselheiro disse que ocorria toda a comprovação por documentos, “[...] mas precisava de contador para entender” (MCM11)²¹.

Segundo o Guia de Orientação dos membros do Fundef, nas reuniões é imprescindível que se tenha os demonstrativos contábeis, extratos bancários e os documentos que dão suporte aos registros contábeis. É necessário, segundo determinação contida no artigo 8º das Instruções n.2 (Resolução 2/2002) do Tribunal de Contas, que os membros do Fundef sejam amparados por outros setores da prefeitura, a fim de facilitar o manuseio e a verificação dos papéis. Em Marília, os profissionais responsáveis por tais esclarecimentos são membros integrantes do Conselho do Fundef, o que acaba facilitando o entendimento das planilhas e dos dados.

¹⁸ MCM8 - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Marília. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 13 de Maio de 2005

¹⁹ MCM12 - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Marília. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 07 de Junho de 2005

²⁰ MCM - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Marília. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 07 de Junho de 2005

²¹ MCM11 - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Marília. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 13 de Maio de 2005

Segundo os membros do Fundef em Marília, depois de discutidos e analisadas as contas, um parecer era feito, seguido do registro em ata, e todos assinavam. Um conselheiro complementou: “[...] nós rubricamos as notas de empenho e o bloco de folhas que vem discriminando toda a despesa”(MCM13).

Em Vera Cruz, ao perguntarmos sobre a periodicidade das reuniões, todos disseram que eram trimestrais e um dos conselheiros complementou: “[...] quando tinha que mandar a prestação de contas para lá. Fora disso não tinha” (MCV2).

Em relação à prestação de contas e ao entendimento dos balancetes, todos os membros disseram que era difícil de entender. “Era difícil de entender. A pessoa lá dirigia a reunião e explicava que é assim, assim tal. Para quem tá lá dentro mexendo talvez é mais fácil, mas falando para gente...”(MCV1). Outro conselheiro justificou que “[...] os balancetes e relatórios são complexos para as pessoas que não têm conhecimentos de documentos contábeis”(MCV5).

Dos conselheiros, três disseram que, quando necessário, uma funcionária da prefeitura e a contadora iam às reuniões. Mas, segundo o conselheiro, “[...] nós que somos leigos era difícil de compreender. Uma funcionária ia lá e explicava e a gente entendia mais ou menos”(MC4). Um deles afirmou: “[...] nós tínhamos a Secretária de Gestão. Ela analisava ali e explicava para gente”(MCV3).

Os conselheiros disseram que planilhas eram apresentadas, mas nota fiscal “[...] só quando solicitado. Uma vez, a contadora apresentou os comprovantes de pagamentos, mas como o volume era muito grande foi impossível analisar peça por peça” (MCV1). Dois conselheiros disseram não ter visto nenhum empenho ou nota fiscal e os demais nada mencionaram sobre o assunto, apenas sobre os balancetes em forma de planilha. Concluimos que a fiscalização não era eficiente, uma vez que as despesas deixavam de ser comprovadas por empenhos e notas. Dessa forma, os membros do Conselho não tinham como comprovar os gastos. Quanto à apresentação de planilhas, isso não significou muito aos membros do Conselho, pois muitas vezes nem eram entendidas.

Mesmo diante da situação, todos os membros disseram que, após analisar as prestações das contas, faziam a ata e assinavam. Somente um dos conselheiros disse que “[...] solicitava esclarecimentos sobre questões obscuras, sugeria modificações e só depois assinava a ata”.(MCV5)

Em Vera Cruz, alguns funcionários municipais também participaram das reuniões para ajudar a esclarecer as dúvidas, porém os mesmos restringiram seu trabalho à análise de planilhas, sem apresentar notas fiscais e empenhos.

Analisando os dois municípios, constatamos que em Marília a atuação do Conselho de Acompanhamento do Fundef é mais efetiva, os membros procuram desenvolver suas funções. Já em Vera Cruz, o processo de acompanhamento é mais complicado, pois os membros não entendem as prestações de contas, deixando de desenvolver suas funções com eficácia.

Apesar das situações diferentes, nos dois municípios alguns membros do Conselho do Fundef acreditam que possa haver a manipulação desse Conselho caso o poder local deseje.

Em Marília, dos nove conselheiros, oito disseram que a fiscalização do Conselho é confiável e que não pode ser manipulada. Diversas foram as citações para justificar a resposta. Dentre elas, podemos mencionar a de um conselheiro: “[...] quando entra no Conselho ninguém chama para coagir. Ninguém fala nada”(MCM6)²². Outro conselheiro também acha que a fiscalização era “[...] confiável, por causa da comprovação que tínhamos. Tudo era documentado”(MCM7). As palavras de mais um conselheiro também aponta nessa direção: “[...] A escolha dos membros era aleatória, sem ser pré-determinada”.(MCM8)

Os demais entrevistados responderam que a fiscalização é confiável, pois há sempre conferências de notas fiscais e empenhos e tudo é bem documentado. No entanto, um dos conselheiros mencionou que a fiscalização era confiável, mas acreditava que poderia ocorrer a manipulação quando necessário ou para resolver algum problema.

A gente teve uma denúncia que foi direto ao Ministério Público e a gente foi convocado para prestarmos depoimentos direto com o promotor... E aí houve alguns problemas a serem resolvidos, mas que acabaram rapidinho. Assim acho que houve manipulação para resolvê-los (MCM 11)

Ao perguntarmos ao conselheiro qual era o problema, o mesmo explicou que foi relativo à distribuição de resíduos aos professores, no ano de 2001. Após ser feita a

²² MCM6 - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Marília. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 13 de Maio de 2005

repartição entre os profissionais da rede municipal, verificou-se que uma professora que estava afastada e que havia trabalhado no ano anterior não recebeu o resíduo. Para corrigir o erro, a Secretaria da Educação passou uma lista nas escolas pedindo para cada professor devolver uma pequena quantia (R\$2,00) para reembolsarem a professora. Os professores entraram na justiça e a promotoria passou a averiguar o fato. No entanto, no mês seguinte não se comentava o assunto, nem como os membros da Secretaria conseguiram resolvê-lo. Segundo o conselheiro, “[...] nem o Conselho soube o fim disso. Por isso eu acho que dá para manipular se houver necessidade”(MCM11).

Mesmo assim, a maioria dos conselheiros acreditava não haver a manipulação dos membros do Conselho porque “[...] são pessoas confiáveis, honestas e que fazem parte de vários setores da cidade. Não há porque mentir”(MCM15)²³. Apenas um dos membros do Conselho acreditava que a fiscalização poderia ser manipulável:

[...] nós fiscalizamos só as notas fiscais, então nós não temos acesso a compra desses materiais e nem a quem vai comprar. Porque chega a nota fiscal, mas o material já está comprado. Ele é administrado pelo almoxarifado da prefeitura. Em minha opinião, não querendo denegrir a imagem da prefeitura, mas eu acho que é possível (MCM14).²⁴

Notamos a desconfiança do conselheiro em averiguar somente notas fiscais e empenhos. Seria importante fiscalizar as compras.

Em Vera Cruz, as opiniões divergiam quanto à manipulação dos membros em relação à fiscalização. Dos cinco membros, três acreditavam haver manipulação, pois “[...] ninguém entendia nada”(MCV4). Um dos membros do Conselho também reiterou a afirmação dizendo que “[...] até dava para enganar. No caso de nota fria. Eu não tô dizendo que teve, mas podia acontecer”(MCV1). Outro conselheiro acreditava que poderia haver a manipulação: “[...] se os membros do Conselho se corromperem”(MCV5). Ao pedirmos maiores informações, afirmou: “[...] as pessoas podem aceitar tudo como vem. Caso encontrem irregularidades pode fingir que não viu”.

²³ MCM15 - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Marília. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 06 de Junho de 2005

²⁴ MCM14 - Membro do Conselho de Acompanhamento do Fundef em Marília. Entrevista concedida à pesquisadora, no dia 13 de Junho de 2005.



No entanto, um dos conselheiros afirmou que não dava para manipular os membros “[...] porque tem pessoas que entraram nesse Conselho para bater de frente com a administração. Mas também têm aquelas mais maleáveis”(MCV2). Para outro conselheiro, a manipulação também não era possível porque “[...] se a escolha partisse da gente, vamos dizer assim, eu vou escolher um grupo com quem me relaciono, então é fácil de manipular. Mas a forma como ele era feito, não. Era por escolha do segmento”(MCV3). Apesar de acreditar que houve escolha direta, a maioria dos membros do Fundef foi indicada por seus superiores por uma questão de conveniência ou praticidade, como veremos posteriormente. No município de Marília, esse fato foi mais difícil de acontecer, uma vez que as pessoas foram escolhidas por eleição ou indicadas de acordo com o cargo ocupado e representavam diferentes instâncias.

4.7- A atuação dos Conselhos de Acompanhamento do Fundef.

A constituição do Conselho de Acompanhamento do Fundef em cada um dos municípios é a que segue.

Em Marília, nos últimos três anos, o Conselho teve a seguinte composição:

- um representante da Secretaria Municipal da Educação;
- um representante da Secretaria Municipal da Fazenda;
- um representante da Secretaria Municipal da Administração;
- um representante da Secretaria Municipal de Economia e Planejamento;
- um representante da Procuradoria Geral do Município;
- um representante dos professores e dos diretores das escolas públicas de ensino fundamental;
- um representante dos pais de alunos das escolas públicas de ensino fundamental;
- um representante dos servidores das escolas públicas de ensino fundamental;
- um representante do Conselho Municipal da Educação.

Segundo legislação específica do Fundef, o Conselho deve conter no mínimo quatro membros, sendo: um representante da Secretaria da Educação, um representante dos professores e diretores, um representante dos pais e um representante dos servidores. Caso



o município tenha o Conselho Municipal de Educação deve ter um representante dessa instância.

No caso de Marília, segundo um dos conselheiros, “[...] precisamos aumentar o número de integrantes para auxiliar-nos nas análises das contas. Tendo pessoas especialistas no assunto fica mais fácil”(MCM10).

Em pesquisa aos documentos referentes à municipalização em Marília, encontramos a Lei nº 5624, de 02 de março de 2004, que modificou novamente a composição do Conselho. De nove integrantes passou a ter dezesseis, os quais assumirão na próxima eleição do Fundef. Além dos membros antes citados serão incluídos:

- dois representantes dos professores;
- um representante exclusivo dos diretores;
- um representante dos servidores das escolas públicas estaduais;
- um professor representando a Universidade pública do município;
- um representante de pai exclusivo da escola fundamental municipal;
- um representante dos contabilistas.

Esse novo acréscimo de membros no Conselho do Fundef não foi justificado por nenhum componente, nem mesmo pela Lei nº 5624. No entanto, acreditamos que esse acréscimo é favorável ao processo democrático, uma vez que houve a ampliação da participação de alguns setores da sociedade. Isso possibilitará melhor fiscalização dos recursos do Fundef.

No caso de Vera Cruz, o Conselho é composto pelos cinco membros sugeridos pela lei, sem haver nenhum acréscimo. Essa falta de abertura aos outros setores da sociedade acaba acarretando problemas na própria atuação do Conselho.

Segundo o Guia de Orientação aos Membros do Conselho do Fundef (2004), distribuído pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, as atribuições básicas do Conselho são:

- acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, principalmente em relação à utilização da parcela de recursos destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério;
- exigir a elaboração e o fiel cumprimento do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério;

- examinar, periodicamente, os demonstrativos de aplicação dos recursos do Fundo, confrontando-os com os respectivos avisos de crédito e/ou extratos bancários da conta específica;
- manifestar-se sobre os quadros e demonstrativos a serem encaminhados ao Tribunal de Contas;
- supervisionar o censo escolar anual, atentando para o cumprimento de prazos e promoção de eventuais retificações;
- acompanhar e controlar a aplicação do programa RECOMEÇO (Educação de Jovens e Adultos).

Ao analisarmos as funções do Conselho podemos afirmar que, por lei, aos Membros do Fundef compete apenas o papel de acompanhamento e fiscalização da gestão dos recursos do Fundo, ou seja, a gestão e administração dos recursos é da alçada do Poder Executivo e da Secretaria da Educação.

Com o intuito de verificarmos o funcionamento dos Conselhos fizemos a seguinte questão aos entrevistados: Qual é a função do Conselho de Acompanhamento do Fundef?.

Em Marília, um dos membros do Conselho respondeu que é “[...] acompanhar os gastos”(MCM6). O outro conselheiro complementou: “[...] e acompanhar a distribuição de recursos e ver se estão sendo aplicados corretamente”(MCM7).

Um conselheiro afirmou “[...] que os papéis vinham regularizados e já estavam prontos. Nós só fiscalizamos”(MCM8). Outro elemento do Conselho enfatizou que é “[...] papel do Conselho fiscalizar e aprovar a prestação de contas. Ver onde eram aplicados os recursos recebidos do Fundef”(MCM9).

Um dos conselheiros delimitou melhor sua função dizendo que o objetivo é “[...] acompanhar o controle e os gastos feito com a verba. Não é um Conselho gestor que tem poder de decisão. Ele só recebe os empenhos, as notas fiscais e confere se está de acordo com a lei do Fundef”(MCM10). Outro conselheiro também manifestou essa opinião: “[...] o papel do Conselho era fiscalizar. A gente não tomava nenhuma decisão, a gente só ponderava sobre decisões já tomadas”(MCM11). No entanto, apenas um conselheiro restringiu sua função em “[...] analisar como o 60% era usado”(MCM12).

Verificamos que todos os componentes se reportaram à questão de acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos. Três dos entrevistados referem-

se à questão das prestações de contas, porém nenhum citou sobre a competência em elaborar o Plano de Carreira, nem realizar a Supervisão do Censo Escolar e o Acompanhamento do programa da Educação de Jovens e Adultos. Dos seis objetivos propostos pelo Guia em relação à função do Conselho, apenas três deles foram lembrados por seus membros.

Dois membros expuseram que não têm o poder de decisão, apenas de fiscalização.

No entanto, para alguns dos membros, o Conselho não deveria se restringir somente a isso. “[...] Essa fiscalização era superficial. Só víamos os gastos. Na compra não se opinava”(MCM6). Para outro conselheiro, “[...] essa função... acredito que não é do jeito que deveria ser”(MCM13). Dois desses membros não acreditam que a função do Conselho deva se restringir apenas à fiscalização. Por outro lado, para um dos conselheiros, os membros não devem reivindicar outro tipo de participação além de fiscalização porque

[...] a formação do Conselho é complicada, porque dentre os maiores interessados, apenas dois membros tem ligação direta com a educação: que é a presidente e eu. No caso dos demais membros, eles fazem parte do quadro administrativo da prefeitura ou estão longe da educação. Não tem como querer dizer o que compra ou não para as escolas.(MCM11).

Os outros membros que compunham o Conselho de Marília acreditavam que este órgão cumpria sua função principal que era fiscalizar e acompanhar os gastos dos recursos do Fundef. Para um dos conselheiros, “[...] o Conselho cumpria sua função pois ele apenas analisava e aprovava onde eram aplicados os recursos, a parte de rateios e compras feitas pela Secretaria”(MCM9). Outro conselheiro complementou: “[...] a gente fez o que a lei determinava. Fiscalizava, recebia os empenhos e folha de pagamento dos professores. Essa era a nossa função”(MCM10).

Ao compararmos as respostas dos conselheiros ao que a lei determina, verificamos que o Conselho cumpre parte de suas funções. Não cabe aos membros opinar sobre a compra e determinar onde usar os recursos. O que falta ser feito é em relação à exigência do Plano de Carreira, verificar o censo anual (que implica no valor do repasse de recursos ao município) e a aplicação na Educação de Jovens e Adultos.

Em Vera Cruz, ao fazermos a mesma questão, obtivemos como resposta única: “[...] fazer um acompanhamento, uma fiscalização no que foi empregado a verba” (MCV1). Para outro conselheiro, “[...] era acompanhar os gastos”(MCV2).

Um dos membros do Conselho de Acompanhamento disse que é “[...] analisar as contas. É a fiscalização de uma forma geral de aplicação dos recursos”(MCV3). E outro conselheiro enfatizou: “[...] o próprio nome diz: estar acompanhando o Fundef, vendo onde aplicava o dinheiro”(MCV4).

Apenas um conselheiro afirmou que

[...] fiscalizar a aplicação no ensino fundamental dos recursos provenientes ao Fundef, analisando os extratos bancários, comprovantes e pagamentos, notas fiscais, recibos, balancetes trimestrais do setor administrativo, conferir parecer favorável ou contrário à aprovação das contas por parte dos órgãos competentes (MCV5).

A predominância de respostas sobre a função dos Conselhos de Acompanhamento indica que os membros do Conselho cumprem apenas uma das funções estipuladas por lei. A ênfase é em acompanhar e fiscalizar.

Somente um dos conselheiros enfatizou questões referentes ao acompanhamento, exame dos gastos e análise de documentos. No entanto, assim como em Marília, nada foi mencionado sobre a exigência de, por lei, elaborar um plano de carreira, nem a fiscalização na supervisão do censo escolar e a aplicação na educação de jovens e adultos.

Todos os membros afirmam que o Conselho não cumpre seu papel conforme deveria. “O Conselho cumpria de uma certa forma. Não se entendia tudo o que estava no papel, mas tava tudo ali. O que eu fazia parte não se chegava cumprir bem. Mas nós íamos”(MCV1). O outro conselheiro afirmou: “[...] ficava um pouco a desejar. Quando a gente ia ver, as compras já tinham sido feitas. A gente deveria ser consultado antes das compras serem feitas”(MCV2).

De acordo com um dos membros do Conselho, o não cumprimento das funções “[...] é por causa da falta de preparação. Os membros foram convidados e aceitaram. Mas nós não tínhamos nem um guia para ver como funcionava”(MCV3). Um conselheiro enfatizou essa resposta: “[...] cumpria em termos, mas não com a eficiência necessária. Faltava amadurecimento”(MCV4).

Como no outro município, um dos membros exige que haja participação nas compras, porém isso não é da alçada do Conselho. Um dos conselheiros, segundo o nosso ponto de vista, vê a participação apenas como ir às reuniões. Dois conselheiros

acreditavam que a falta de preparação e o ineditismo do fato impossibilitaram uma melhor atuação.

Em Marília, os membros do Conselho entendem melhor sobre as funções que devem desempenhar. O número de integrantes também é maior, possibilitando uma fiscalização mais eficaz e mais clara, uma vez que quando surgiram dúvidas em relação às notas e empenhos, o pessoal administrativo estava junto para esclarecer. O conselheiro disse: “[...] as dúvidas nunca ficaram sem respostas. Os professores sempre têm dúvidas e são eles quem perguntam. Muitos não entendem os mecanismos de desconto. Mas ninguém sai sem resposta”(MCM6). Outro conselheiro também afirmou: “[...] se há dúvida, o pessoal do prédio tira. Se a presidente não tem resposta, depois tira-se a dúvida”(MCM7).

Um dos membros do Conselho explicou o motivo pelo qual tantas pessoas estranhas à educação foram designadas para fazerem parte do Conselho do Fundef.

É uma coisa de louco. Precisa ser contador para entender. Às vezes, quando temos alguma dúvida, aí é esclarecido pelo pessoal do prédio, que trabalha nas outras Secretarias. Por isso há a preocupação de colocar essas pessoas, pois tem coisas que nem a Secretaria da Educação entende (MCM11).

Acreditamos ser positiva essa formação mais complexa do Conselho de Marília, pois viabiliza uma melhor participação de seus membros, abre novos canais de participação e desconcentra a tomada de decisão, possibilitando maior envolvimento dos indivíduos.

Um outro aspecto que reflete diretamente na forma de participar de cada um é em relação a escolha dos membros do Fundef.

Segundo o Guia de Orientação dos membros do Conselho do Fundef, as regras básicas para constituição do Conselho são:

- 1) a escolha dos representantes deve ser realizada pelos próprios segmentos que estes representam;
- 2) a escolha do Presidente do Conselho deve ser definida por seus membros;
- 3) os demais membros do Conselho devem, também, ter total isonomia e independência com relação ao Poder Executivo (2004,p.17).

Em alguns segmentos do município de Marília realmente houve escolha feita pelos pares. Somente em relação ao pessoal administrativo (das Secretarias da Fazenda, da Administração, da Economia e Planejamento e da Procuradoria Geral) a escolha foi por indicação, de modo a representar o setor em que cada um trabalhava. Dois conselheiros não

sabem dizer porquê seus nomes foram indicados. Já um dos conselheiros disse que “[...] o Secretário que escolheu”(MCM7) e o outro afirmou sobre o modo de escolha: “[...] a indicação é feita pelo Secretário, que precisa mandar alguém da Secretaria para representar o município”(MCM9).

Os demais conselheiros de Marília representantes dos profissionais do magistério, funcionários públicos e pais passaram por um processo de escolha e foram indicados pelos pares.

Segundo um dos conselheiros,

[...] houve uma eleição. Passaram nas escolas procurando candidatos e eu me candidatei e fui eleita. Agora não foi do jeito que eu gostaria que fosse, porque a gente sabe que a rede cresceu bastante e eu acho que deveria existir campanha, haver um afastamento de poucos dias para as pessoas saberem quem é quem. Não foi dada oportunidade de campanha (MCM11).

Um dos membros do Conselho falou sobre a eleição “[...] todo mundo votou na área da educação: funcionários, merendeiras, auxiliar de escrita e houve minha escolha como membro titular”(MCM12).

A escolha dos membros foi divulgada em todas as instâncias da Secretaria da Educação. Segundo um dos conselheiros, sua participação seria importante, pois não fazendo parte do quadro de funcionários da prefeitura não poderia ser manipulado: “[...] eu sempre participei dos Conselhos da escola. Então eu fiquei sabendo da reunião, através de minha irmã e aí me candidatei. E ali, o único que não era funcionário da prefeitura era eu. Os outros candidatos também trabalhavam na prefeitura. Fácil de ser manipulado. A minha suplente também é funcionária da prefeitura”(MCM13).

Em relação ao presidente do Conselho, a escolha se fez primeiramente entre seus pares e em seguida “[...] dentro do Conselho é que eu fui eleita presidente por opção dos membros. E eu acredito que eles me indicaram porque todos os empenhos vêm para cá. Por ser uma tarefa maior e eu estou dentro da prefeitura é que me indicaram”.

A opinião dos quatro membros indicados pelas secretarias da prefeitura converge. Todos acreditam que a escolha não é democrática. Um deles ainda critica: “[...] os funcionários deveriam ser consultados. Só sabemos da nomeação através da Portaria”(MCM9).



Apesar de ser importante a presença desses integrantes para o bom funcionamento do Fundef, os mesmos não participam espontaneamente, e sim por indicação.

Os cinco membros restante consideram o processo de escolha democrático. E segundo um deles, “[...] é super democrático, principalmente nos segmentos da área dos diretores, professores, funcionários e pais, que são os maiores indicados”(MCM10).

No entanto, um dos conselheiros, apesar de considerar o processo democrático, critica por não poder fazer campanha, o que, do seu ponto de vista, torna a escolha superficial.

É assim, pegaram o meu nome e de mais um monte de professores nas escolas. Daí eles mandaram uma urna lacrada com a lista de candidatos. Aí o professor votou porque conhecia a pessoa, ou porque gostou do nome; mas não porque acreditava na capacidade(MCM11).

E complementa:

[...] aí eu fui escolhida. Eu acho que cada membro do Conselho está representando uma parte. Então eu gostaria que quando acabasse a reunião, eu poder passar o que aconteceu para os meus representados. Houve um bloqueio por parte da própria Secretaria, mas mesmo assim a gente se reuniu. Eu acho que falta autonomia do Conselho para prestar contas para quem eles representam (MCM11).

Mesmo havendo a eleição, novos canais de participação poderiam ser criados. Ou seja, se há o interesse em pleitear uma vaga no Conselho, talvez fosse viável a apresentação prévia dos candidatos e, se eleitos, ocorresse a prestação de contas ao segmento representado. Um dos conselheiros, ao se referir à participação no Conselho, disse: “[...] eu ia me candidatar de novo, aí me disseram para dar chance para outra pessoa participar e tirar dúvidas. Muita gente tá querendo”(MCM12).

O interesse em participar do Conselho ocorre entre os segmentos relativos diretamente à educação. Um dos conselheiros enfatizou: “[...] bastante gente queria. Mas houve assembléia e eu me candidatei. Essa escolha é democrática”.(MCM13)

Um aspecto interessante foi em relação à crítica que um dos membros do Conselho fez, afirmando que somente ele não era servidor público municipal. Verificando a composição do Conselho e o quadro de funcionários, confirmamos que a afirmação é

verídica. Todos os demais membros, independente do segmento que representava, tinha ligação direta com a rede municipal.

Ao analisarmos o funcionamento do Conselho do Fundef em Marília, constatamos que alguns itens já mencionados precisam ser melhorados, no entanto já há um amadurecimento em relação à questão da escolha e da participação dos principais envolvidos, que são os indivíduos que possuem ligação direta com o processo educacional.

Acreditamos que o aumento de participação por parte de diversos segmentos da sociedade de Marília incidiu na qualidade do ensino. Ao estudarmos Marília, há oito anos atrás, não presenciávamos essa abertura nos canais de participação e o poder estava concentrado sob a responsabilidade de poucos. “Marília passou a responder pela educação, mas, conseqüentemente, o poder local concentrou-se ainda mais. As decisões passaram a ser tomadas no próprio município, o que permitiu que a administração controlasse toda a rede, de acordo com os seus interesses” (BORGUETTI, 2000, p155).

A única participação que constatamos na época do mestrado relacionava-se à participação da comunidade, a qual incidiu sobre a melhoria da qualidade do ensino, porém sob o preço de punições aos professores e diretores. “Caso as exigências não sejam acatadas, os indivíduos responsáveis pela falta de êxito acabam sendo punidos”(BORGUETTI, 2000,p150). Com os dirigentes mais próximos da população, alguns indivíduos da sociedade civil, ao constatarem alguma situação não favorável, reclamavam e exigiam providências. Assim sendo, a cada problema surgido nas escolas, os professores e diretores precisavam resolvê-lo conforme as ordens superiores.

Hoje temos uma situação diferenciada. Não podemos afirmar que o poder local tenha diminuído seu controle, mas, mediante pressão dos segmentos por maior participação e menos repressões, novos canais foram abertos. Os indivíduos ainda não participam da descentralização administrativa (como constatado no mestrado), porém as formas de participação foram revistas, evidenciando avanços no processo democrático.

Em Vera Cruz, ao perguntarmos para os cinco conselheiros sobre a escolha dos membros do Fundef, verificamos que não houve eleição para indicar os membros representantes dos diferentes segmentos. Segundo um dos conselheiros, “[...] foi indicação do diretor. A Secretária pediu e ele já deu o nome aos bois e ele me escolheu”(MCV1). Outro conselheiro também foi posto no cargo, sem eleição. Sua escolha aconteceu “[...]”

porque eu trabalhava aqui e era mais fácil de eu ir nas reuniões”(MCV2). Nos dois casos mencionados, houve uma designação feita por alguém que exercia um cargo hierarquicamente superior ao dos membros.

Um dos conselheiros disse que “[...] não havia escolha. Como Diretora da educação fui designada para o cargo de presidente do Fundef”. Ao consultarmos a legislação e o Guia de Orientação do Fundef constatamos que qualquer membro do Conselho poderia assumir o cargo de presidente, não precisando ser necessariamente a Secretaria da Educação. Essa falta de esclarecimento por parte da presidente do Conselho pode evidenciar a falta de preparo de seus membros e a dificuldade de garantir um verdadeiro processo democrático.

A forma de escolha de um dos conselheiros foi diferente das demais: “[...] eu fui convidado. Eu não queria. É bom para você- disseram. Para não achar que é questão política. Tive que concordar e depois quis sair”(MCV4). Ao pedirmos para que esclarecesse sua resposta, argumentou: “[...] era opositor político do prefeito e para indicar uma certa imparcialidade do Conselho ficava bem interessante participar- disseram”(MCV4). Com tal afirmação, entendemos que, se houvesse alguém da oposição, segundo o governo local, poderia parecer que o processo era claro e imparcial. O que nos surpreendeu foi o fato de o opositor político ter se submetido a essa situação.

Apenas um único conselheiro disse que foi indicado por seus pares, mas esclarece: “[...] foi indicação de meus pares, sem processo eleitoral”(MCV5). Para o mesmo, isso é uma forma democrática e participativa de representar o seu segmento.

Para um dos membros do Conselho, a forma de escolha dos membros do Conselho do Fundef em Vera Cruz “[...] é muito democrática e participativa porque se pede a cada escola para que indique alguém do seu segmento e a escola por sua vez manda o nome da pessoa indicada”(MCV3). O conselheiro enfatizou a questão de os membros serem indicados e não escolhidos por meio de eleição. No entanto, só houve um indivíduo que foi indicado, os quatro restantes foram postos no cargo. Para um deles, “[...] não tem forma democrática. Democrática é se houvesse eleição”(MCV4).

Para um dos conselheiros, “[...] foi imposto. Foi dito: vamos lá, você vai. O diretor disse assim: você foi indicado. Não deu tempo de eu pensar, eu falei não quero. A pessoa disse: não custa, você já tá lá. Mas eu não queria”(MCV1). Outro conselheiro complementou: “[...] ninguém teve oportunidade de participar. Eles botaram meu nome

porque eu tinha um filho em cada escola. Botaram a suplente também porque tava mais próximo e era mais fácil de avisar”(MCV2).

Ao analisarmos a forma de escolha dos membros do Conselho de Acompanhamento podemos perceber a influência exercida pelo poder executivo. Mesmo que a eleição não seja obrigatória, sua execução permite a participação dos indivíduos interessados. No caso de ocorrer indicação, a mesma deve ser feita pelos servidores em geral, uma vez que sua categoria será representada. No entanto, em Vera Cruz não houve nem eleição e nem indicação pelo segmento, e sim determinação feita por um superior imediato. Isso dificulta o processo democrático e confirma a influência do dirigente local como o responsável pela tomada de decisões. Podemos utilizar esse caso para exemplificarmos como ocorre uma prefeiturização.

O Conselho de Acompanhamento foi composto de acordo com os interesses do executivo. Os indivíduos foram colocados nos cargos, apenas para cumprir uma exigência legal. O fato de convidarem um conselheiro que fosse da oposição também não garantiu que a fiscalização fosse efetiva, uma vez que o mesmo só resolveu participar para desempenhar sua função política de opositor, sem se preocupar com as verdadeiras funções de um membro do Conselho.

Em relação à escolha do presidente do Conselho, não houve nem a indicação, foi posto no cargo sem muitas consultas. Segundo um dos conselheiros, “[...] quando mandaram formar o Conselho foi tudo muito rápido. Já passei a ser a presidente e as escolas mandaram rapidinho os nomes. Não demorou para nos organizarmos”(MCV3).

Dessa forma, verificamos que três dos membros desse Conselho faziam parte do quadro de funcionários da prefeitura, um servia para representar a oposição e o outro foi indicado pela administração.

Constatamos que a forma de composição do Conselho de Acompanhamento em Vera Cruz compromete o processo democrático. A falta de preparo ao implementar a municipalização e a ausência de consultas aos interessados no processo educacional podem futuramente comprometer o processo de ensino-aprendizagem.

4.8- A utilização dos recursos do Fundef e a fiscalização dos Conselhos



Em relação à aplicação dos recursos do Fundef, lembramos que no mínimo 60% devem ser gastos com o pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício e os 40% (no máximo) restantes, com as demais despesas do ensino fundamental.

Ao perguntarmos aos membros do Conselho de Acompanhamento de Marília o que tem sido feito com os recursos do Fundef, todos tinham conhecimento da forma como os recursos podem ser gastos, ou seja, o percentual destinado aos profissionais e a parte da manutenção do ensino.

Segundo o artigo 70 da LDB 9394 e de acordo com o Guia de Orientação aos Membros do Fundef, os 40% podem ser gastos em:

- remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais do ensino que desenvolvam atividades de natureza técnico-administrativa ou de apoio;
- aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, como imóveis, mobiliário, reforma, entre outros;
- uso e manutenção de bens vinculados ao ensino, como reparo de bens, pagamentos de energia, água, etc;
- levantamento de estatísticas, estudos e pesquisas visando o aprimoramento da qualidade e a expansão do ensino;
- realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino, como serviços de vigilância, limpeza, etc;
- amortização e custeio de operações de crédito;
- aquisição de material didático escolar e manutenção de transporte escolar de alunos da zona rural.

Dos sete itens citados, todos os conselheiros fizeram referência ao pagamento do pessoal não docente feito com esse recurso.

Três dos conselheiros também mencionaram que esse recurso se destina à construção e manutenção das escolas. Segundo um deles, “[...] os recursos dos 40% entra na construção de escola e nas reformas”(MCM7).

Foram citados também os seguintes gastos efetuados: “[...] é gasto em material de consumo e manutenção” (MCM9) ou “[...] compra-se o material que cada Emef precisa”(MCM10), “[...] adquiriu computadores implantados em toda a rede para as



crianças terem acesso à informática”(MCM12) e “[...] eles gastam com transporte rural”(MCM13).

Não detectamos gastos com levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas vinculadas à educação. Os demais gastos permitidos foram todos citados.

Depois de se saber onde foram gastos os recursos, perguntamos quem selecionava o que devia ser comprado com os 40% do Fundef. Dos nove conselheiros, seis deles disseram que a seleção era feita pela Secretaria da Educação e três não souberam informar. No entanto, todos disseram que se compravam materiais para manutenção e funcionamento das escolas.

Os membros pertencentes ao Conselho e que têm ligação direta com a escola puderam esclarecer como foram feitas as compras. “Era a Secretaria da Educação que selecionava. Mas era através de pedidos que se decidia o que comprar. As diretoras entregavam por meio de ofícios, a secretária analisava e decidia o que comprar”(MCM10). Outro conselheiro acrescentou: “[...] a informação que existe é que tinha uma equipe na Secretaria da Educação que analisava os pedidos, organizava e aprovava a compra”(MCM11).

Um dos membros do Conselho disse que “[...] nunca faltou nada nas escolas. Quando se pedia, a secretária via as prioridades e até os supérfluos e comprava material didático, fazia consertos e arrumava o que estava precisando”(MCM12).

A aplicação dos 60% do Fundef precisa ser feita exclusivamente com o pagamento dos profissionais do magistério. Esses recursos podem ser usados para pagar os salários mensais, férias, 13º salário, horas-atividades, hora de trabalho pedagógico e, caso tenha sobras, no final do ano, pode-se dar gratificação ao pessoal do magistério.

Segundo o Guia de Orientação do Fundef, 60% não poderão ser aplicados com:

- integrantes do magistério em atuação em outros níveis de ensino (educação infantil, médio ou superior);
- inativos;
- pessoal de apoio e/ou técnico administrativo;
- integrantes do magistério que estejam em desvio de função;
- integrantes do magistério que atuam no ensino fundamental e simultaneamente em instituições privadas;

- indivíduos que não sejam profissionais do magistério.

Todos os conselheiros de Marília afirmaram que esse recurso foi gasto com os professores: “[...] pagava férias, licença-prêmio e décimo terceiro”(MCM6). Outro conselheiro também apontou esses gastos e acrescentou: “[...] foram aplicados com os professores e também com os funcionários que faziam parte da equipe técnica: supervisores e coordenadores. Eles também recebiam dentro dos 60%”(MCM12).

Três conselheiros disseram que os 60% não foram gastos completamente, havendo sobras que “[...] foram rateadas no final de cada ano”(MCM 9). O outro conselheiro também disse que os 60% eram dos professores, porém não foram gastos em sua totalidade. “Houve sempre sobra. Sempre teve sobra. Um ano é pouco, no outro é maior, mas tem”(MCM10).

De acordo com o Guia de Orientação do Fundef, os membros devem analisar se as contas são referentes às folhas de pagamento dos profissionais, verificando se realmente estão em exercício, se houve licenças e se existe alguma irregularidade.

Perguntamos aos membros do Conselho como foi a fiscalização sobre as questões apontadas. Apenas dois membros afirmaram que a fiscalização era efetiva. “A fiscalização era ferrenha. Principalmente por parte dos professores que participavam. Todo mês eles anotavam o que sobrava e juntava tudo aquilo para ver se estava certo mesmo”(MCM10). Outro membro do Conselho também afirmou que “[...] era passado para gente, mês a mês o demonstrativo do que era pago aos professores e quando havia licença, 13º salário, férias. Então estava bem detalhado. A gente estava acompanhando e eu acredito, eu acho..., que não havia nenhum problema”(MCM12).

A maioria dos conselheiros de Marília deixou bem explícito que sua participação restringia-se à análise de documentos. “A nossa fiscalização era na documentação”(MCM7). As palavras de outro conselheiro também apontaram nessa direção: “[...] nossa fiscalização não era do que ia ser feito, mas do que já foi feito. Chegava só dos documentos”(MCM8). Um terceiro conselheiro confirmou: “[...] só víamos documentos”(MCM9).

Segundo a opinião de um conselheiro de Marília, a fiscalização não era tão efetiva como deveria ser. Para um dos membros do Conselho, “[...] a fiscalização era de um jeito muito precário. Os maiores interessados não participavam. São papéis, papéis e mais

papéis”(MCM11). Ao indagarmos sobre quem eram os maiores interessados, justificou: “[...] os professores deveriam participar. São tantos na rede. Mas não se via a presença de nenhum deles nas reuniões. Era muito papel para pouca gente”(MCM11).

Frisamos que, embora as reuniões Conselho do Fundef sejam abertas à sociedade civil, não há necessidade da presença dos professores, pois a participação deve ocorrer por meio da representação de um membro do segmento com a eleição de um indivíduo que defenda os interesses de seus pares. Dessa forma, os fatos indicados por esse membro não comprometem a representatividade do Conselho.

A questão apontada por dois conselheiros pode ser considerada polêmica. Ambos enfatizaram que sua participação se restringia à função burocrática, ou seja, a averiguação de notas fiscais e empenhos. Apesar de ser esta a função dos membros do Fundef, os conselheiros não se mostram satisfeitos com a situação, e deixam dúvidas em suas falas. “Nós tínhamos acesso somente as notas de empenho que vinham da Secretaria, nós só víamos notas. Na teoria..., na teoria estava sendo aplicado”(MCM13). Outro conselheiro confirmou o fato dizendo: “[...] víamos empenhos e notas, mas posso... não estou falando que aconteceu, mas posso inventar”(MCM14).

A predominância de respostas dos conselheiros indica que os mesmos só observavam notas e empenhos e alguns deles ficaram em dúvida sobre a efetiva fiscalização que estava sob sua responsabilidade. No entanto, de acordo com o Manual do Fundef, o Conselho não precisa restringir-se somente à apreciação de notas e empenhos. É permitido que, se preciso for, se façam visitas em locais pré-selecionados para verificação de informações. No entanto, esse tipo de fiscalização não é fácil de efetivar, uma vez que os membros do Conselho não são remunerados e, na maioria das vezes, são tirados do trabalho para participarem das reuniões. Segundo um dos conselheiros, “[...] o próprio horário das reuniões dificultava um pouco. Era marcada em horário de trabalho e tínhamos a preocupação de voltar”(MCM11). Outro membro do Conselho também afirmou: “[...] o que atrapalhava era deixar o trabalho para ir lá”(MCM12).

Embora a legislação não prescreva nada a respeito, o município poderia incluir mais um membro no Conselho de Acompanhamento do Fundef, que tivesse a função de acompanhar de forma direta o que fosse comprado. Assim foram incluídos um professor, o contabilista, o especialista da Universidade e outros. Acreditamos que haja indivíduos

interessados em assumir essa nova função, pois muitos se candidataram ao Conselho do Fundef e não foram eleitos; então poderiam assumir essa posição e também participar do processo.

Em Vera Cruz também perguntamos o que vinha sendo feito com os 40% dos recursos do Fundef. Três dos conselheiros disseram que não sabiam. “Era só passado notas. Era comentado bem pouco, mas não dizia mais se é prá isso ou prá aquilo. Às vezes eu ficava sabendo depois de alguma compra”(MCV1). Outro conselheiro afirmou “[...] às vezes, eu só sabia depois de feito. Só diziam que foi gasto. Onde? Não sei”. No entanto, dois dos membros do Conselho ligados diretamente às escolas municipais disseram que os gastos ocorreram de acordo com a necessidade da escola” (MCV4). “[...] ocorreu de acordo com a necessidade da escola. Vou até citar exemplos: houve a construção de outra escola e compra de uniformes”(MCV3). Um conselheiro concluiu: “[...] usava na aquisição de materiais de consumo e permanente, como materiais didáticos e equipamentos, na aquisição e reforma de ambientes físicos da escola”(MCV5).

Nenhum conselheiro fez referência ao pagamento dos servidores das escolas municipais que pode ser feito com os 40% de recursos do Fundef referente à manutenção do ensino. A incidência de respostas dos conselheiros apontou que os 40% do Fundef foram utilizados na aquisição de materiais, construção de uma escola e consertos rotineiros.

Para complementarmos a questão referente ao uso dos 40% dos recursos do Fundef, perguntamos quem selecionava o que devia ser comprado. Dos cinco conselheiros, obtivemos três respostas.

Dois dos conselheiros disseram enfaticamente não terem conhecimento disso. Já o outro disse que “[...] quem tava selecionando, quem tava comprando era o prefeito”(MCV2). Um dos membros do Conselho também fez a mesma colocação e complementou: “[...] o poder executivo que tinha esta competência. Dependendo da especificidade do material e equipamento a direção da escola ou os professores foram consultados”(MCV5).

Parece que o executivo era quem escolhia o que deveria ser comprado para as escolas. Somente um conselheiro falou “[...] que o diretor da escola passava para você o que estava precisando e a Secretaria requisitava”(MCV3).



Pela predominância das respostas, notamos que os indivíduos diretamente ligados à escola não opinavam sobre as compras, somente em casos raros, concentrando o poder de decisão sobre a alçada do executivo.

Em relação aos gastos relativos aos 60%, os membros do Conselho do Fundef sentiram dificuldades para relatar. Um dos conselheiros achava que tudo foi gasto com o pessoal docente. Ele disse: “[...] só era feito o pagamento e mais nada. Assim sobrou bastante”.

Três dos cinco conselheiros disseram que esse percentual foi gasto somente com pessoal docente, mas foi grande a sobra. Um deles afirmou que

Ali tinha um problema, que tinha que ver a lei. Até o prefeito andou indo atrás para saber direitinho aquelas modificações e o que foi usado foi com o professor. O que não foi usado ficou guardado em Banco, numa conta. Ele aguardava uma solução, o que fazer. Ah, no primeiro momento o que foi passado para gente é que o dinheiro era só para os professores, 60% só para os professores. E o diretor? Nada disso, só professor. Aí depois, o prefeito andou indo a São Paulo, veio aquele livrinho que chegou no final do ano passado que mostrava que podia com diretor, supervisor e orientador (MCV3).

Notamos a falta de informações tanto da administração local como dos conselheiros em relação ao uso dos 60% do Fundef, os quais poderiam ter sido gastos com o pagamento do pessoal do magistério, incluindo diretor, coordenador, supervisor e demais indivíduos diretamente ligados à questão do ensino-aprendizagem do ensino fundamental. Um membro do Conselho diz ter notado a irregularidade de sobras grandes nos recursos referentes aos 60% do Fundef. “O resíduo era grande. A gente fez ofício, mas de um, dizendo que estava errado, que era para mudar. Enfim, que algo estava errado. Mas ele, o prefeito, não deu nem resposta aos ofícios nossos”(MCV4). Outro conselheiro também indicou a irregularidade e complementou: “[...] advertimos o poder executivo por ofício, mas não foi atendido, sendo que este alegou não saber como fazê-lo e aguardava orientação do Tribunal de Contas sobre como agir nesta situação”(MCV5).

Os resíduos referentes aos 60% dos recursos não foram distribuídos aos profissionais do magistério. Acabou o mandato do prefeito e o montante de recursos em conta era mais de 600 mil reais²⁵. Alguns conselheiros notaram a irregularidade desse acúmulo, o qual deveria ser repassado no final de cada ano. No entanto, mesmo solicitando

²⁵ Dados verificamos na ata de posse do prefeito municipal em 01 de janeiro de 2005.

explicações ou apontando as falhas, o poder público não respondeu aos membros do Conselho. Podemos caracterizar novamente como um caso de prefeiturização, nas quais as decisões foram tomadas e centralizadas pelo dirigente municipal.

Tanto em Marília como em Vera Cruz, houve sobras referentes aos 60% dos recursos do Fundef, no entanto as situações se diferenciam, pois o primeiro município cumpriu as determinações conforme a lei e o segundo, não.

Em Marília, todos os membros do Conselho afirmaram saber sobre os resíduos do Fundef. Somente no ano de 2000 não houve resíduo, nos demais anos “[...] as sobras que tinham, no final de março, foram divididas entre os professores” (MCM12).

Em Vera Cruz, houve resíduo do Fundef referente aos anos de 2002, 2003 e 2004, porém não foram rateados entre os profissionais do magistério. Notamos que não houve a fiscalização efetiva desse Conselho nesses anos ao observarmos os discursos de dois conselheiros. Para um deles, “[...] nem sabia que estava tendo sobra. Tem 700 mil e para mim foi novidade. Depois de três anos fiquei sabendo, quando já não estava no Conselho”(MCV1). As palavras do outro conselheiro aponta nessa direção: “[...] fiquei sabendo agora. Pois até então não era passado para gente”(MCV2).

Dois dos conselheiros sabiam que havia dinheiro aplicado em Banco, no entanto um deles afirmou: “[...] eu não sei que fim levou. Se teve que devolver, se já devolveu, porque o mandato já acabou”(MCV4). O mesmo justificou que não foi distribuído o resíduo porque “[...] o prefeito dizia que o dinheiro não poderia ser usado senão os outros funcionários não iam ter aumento e ia dar problema. Problema de ordem política”(MCV4).

Podemos concluir que não houve o cumprimento da lei por parte do executivo, que acreditou que o repasse aos professores ocasionaria descontentamento dos outros funcionários, prejudicando-o politicamente.

Também em relação aos recursos, perguntamos aos entrevistados dos dois municípios o que seria feito pela administração municipal com os recursos futuros. Em Marília, seis conselheiros disseram que os 40% dos recursos continuarão sendo aplicados na manutenção do ensino e os 60% com os profissionais do magistério e distribuição da sobra. Um dos conselheiros ainda sugeriu: “[...] agora o que sobra dos 40% poderia ser distribuído entre os funcionários, porque também somos educadores”(MCM12). Ao

analisarmos a lei do Fundef, concluímos que nada consta sobre a distribuição dos 40% que, por acaso, restarem.

Dois dos conselheiros disseram que os recursos “[...] visam garantir um estudo de qualidade” (MCM7) e “[...] serão utilizados com a intenção de investir no melhor”(MCM8).

Um dos membros do Conselho disse que a aplicação dos recursos é para a expansão da rede própria. “Nesse momento temos em andamento 2 projetos para construção de 2 novas EMEFs. Os recursos também estão sendo usados para compra na área de informática e agora nos laboratórios”(MCM10).

Todos os entrevistados de Marília acreditam que a aplicação dos recursos do Fundef continuará sendo feita de forma a garantir o bom funcionamento da rede.

Em Vera Cruz, ao perguntarmos sobre as pretensões do município na aplicação dos recursos do Fundef, os membros do Conselho não foram unânimes em suas respostas.

Um dos conselheiros disse que “[...] a aplicação feita será somente para o básico, mais nada”(MCV1). Outro conselheiro argumentou que o governo atual “[...] pretende corrigir, usar o dinheiro mais corretamente”(MCV2). Um dos membros do Conselho afirmou que caso o prefeito fosse reeleito, “[...] o prefeito até tinha uma idéia, fazer tipo de uma sala e trazer uma série de benefícios voltados para os professores. Mas não foi feito nada, ficou aguardando uma resposta do Tribunal de Contas”(MCV3).

Mais uma vez os envolvidos no processo de municipalização responsabilizam outras instâncias por nada ter sido feito, sem se reportarem à questão das decisões serem tomadas pelos dirigentes locais.

Observamos a falta de preparo do poder executivo e do Conselho de Acompanhamento do Fundef em aplicar os recursos e fiscalizá-los. Um conselheiro afirmou que “[...] o prefeito alegava falta de orientações de como distribuir o resíduo”(MCV5).

As realidades nas redes de Marília e Vera Cruz são bem distintas. O Conselho do Fundef em Marília, apesar de apresentar alguns problemas, funciona de forma mais democrática e seus membros possuem uma visão mais clara de seus papéis, bem como melhor preparo técnico para realizar a fiscalização. Em Vera Cruz, a atuação dos membros



do Conselho do Fundef ainda é falha, causada muitas vezes pela concentração de poder nas mãos do executivo local.

4.9- Repercussões da implantação do Fundef nas redes municipais

Com a municipalização do ensino, os recursos passaram a ser administrados localmente, de acordo com as necessidades reais. Em entrevista aos membros do Fundef de Marília, perguntamos se a situação na rede municipal era condizente com os parâmetros considerados ideais e todos disseram que sim. Um deles destacou que “[...] a cidade de Marília é reconhecida como modelo na questão da educação municipal”(MCM6). Para um outro membro do Conselho, “[...] por ser uma rede nova, de 8 anos, a gente tem recursos materiais bons, cursos de capacitação ocorrem anualmente, a secretaria oferece cursos em parceria com as Universidades. É, existe a preocupação com a qualidade de ensino”(MCM12).

Dois dos conselheiros utilizaram as escolas de ensino estadual da cidade como referência. “Se for ver dentro dos parâmetros da escola pública eu acho que a qualidade é boa. Se for comparar com o que tem aí, tá dentro do contento. É feito o suficiente”(MCM14).

Para todos os conselheiros, a melhora na qualidade do ensino é resultado da aplicação direta de recursos feita diretamente em nível local. Alguns membros do Fundef disseram que os resíduos é que fazem os professores se empenharem mais. “O resíduo faz com que os professores sintam-se mais satisfeitos”(MCM6). Outro conselheiro reafirmou essa questão dizendo que “[...] a qualidade vem da satisfação dos professores. Eles estão recebendo mais”.(MCM13)

Três dos conselheiros acreditam que a melhoria da qualidade do ensino foi resultado da aplicação de recursos em infra-estrutura. “Há várias verbas para construção, ampliação e reforma das EMEFs. Material não falta. Sempre têm recursos para compra de uniformes, mochilas, material didático e laboratórios”(MCM10).

Os demais conselheiros acreditam que a melhoria na qualidade do ensino se deu devido à proximidade entre dirigidos e dirigentes. “A gente percebe que quando a administração ou equipe de apoio está próxima, então é como se tivesse uma preocupação



maior com a qualidade do ensino”(MCM11). A questão da proximidade é vista como positiva, se entendida como auxílio para sanar problemas rotineiros no interior da rede. Um membro afirmou que “[...] o Estado é muito afastado, o município é mais perto. Assim é mais fácil de melhorar as diretrizes do ensino”(MCM12)

Apesar de os membros do Fundef terem diferentes argumentos para justificar a melhoria na qualidade do ensino, todos acreditam que houve progressos.

No município de Vera Cruz, ao perguntarmos se a situação da rede municipal é condizente com os parâmetros ideais, obtivemos três respostas negativas.

Segundo um membro do Conselho, “[...] a única coisa boa foi a escola nova, tudo novinho”(MCM11). O outro conselheiro afirmou que “[...] não é condizente. Falta empenho”(MCM12) e, para um terceiro conselheiro, “[...] com o dinheiro que tem dá para melhorar. Precisa melhorar e logo. E tem jeito, tem dinheiro”(MCV4).

Somente um dos conselheiros argumentou: “[...] procura-se cumprir as determinações legais, as sugestões dos Parâmetros Curriculares Nacionais e o Regimento Escolar, homologado pela Diretoria de Ensino”(MCV5), mas não se manifestou em relação à qualidade do ensino.

Apenas um dos conselheiros acreditava que a “[...] qualidade é boa, as professoras são excelentes. Não mudou muito em relação ao Estado”(MCV3).

Ao analisarmos os discursos, percebemos que a maioria dos conselheiros indica que não houve mudanças ao ocorrer a transferência da responsabilidade pela educação da esfera estadual para municipal. Apenas um deles afirmou que a qualidade é boa e remete isso ao fato de os professores já pertencerem ao Estado. O outro conselheiro afirmou que o que é determinado por lei é lei, é cumprido conforme as exigências, no entanto, não falou se a situação atual é condizente com os parâmetros considerados ideais. Os demais conselheiros são enfáticos ao dizerem que nada mudou após a municipalização do ensino, mesmo tendo recursos para efetivar a mudança e que a implantação do Fundef não trouxe mudanças significativas no interior da rede municipal. Três deles enfatizaram “[...] que agora os recursos são mais e isso ajuda” (MCV4).

Para um dos membros do Conselho, o motivo de não haver muita diferença se deve ao fato de ser “[...] apenas três anos de municipalização. Iniciando agora. O montar agora começa outra vez. Eu acho que o município passa a ter melhor condição de fiscalização,

sim. De melhoria, de trazer para realidade. Eu acredito que estava já repercutindo positivamente”(MCV3).

Um fato que consideramos interessante é que em Marília os conselheiros afirmaram que a rede municipal é muito melhor, em diversos aspectos, se comparada com as escolas da esfera estadual que possuem uma estrutura deteriorada e uma fiscalização bem distante. Já em Vera Cruz, os conselheiros não notaram nenhuma diferença em relação à estrutura anterior e um deles ainda mencionou que a qualidade é considerada boa, pois foram aproveitados os recursos humanos já existentes. Em Marília, alguns conselheiros consideram que o ensino na rede estadual é precário e por isso a municipalização foi benéfica, já em Vera Cruz, a semelhança com a rede estadual continuou sendo referência de qualidade.

O município de Marília já possui uma rede bem estruturada, funcionando dentro dos parâmetros considerados ideais pela política educacional nacional. No entanto, em Vera Cruz, o processo ainda está se estruturando e faltam esclarecimentos sobre a implantação da municipalização.

Nenhum dos municípios possui plano de carreira para o magistério, especificado na Lei 9424 como exigência da municipalização do ensino. Em Marília, segundo um dos conselheiros,

[...] não temos o Plano de Carreira específico para o magistério. Aqui em Marília o plano é do servidor público municipal. Até no começo, quando municipalizou, começou a discussão para fazer o plano. Mas depois parou, pois a Procuradoria Jurídica julgou que o plano do servidor já valia para o magistério. Embora a gente sabe que isto há muito que discutir (MCM12).

Outro conselheiro explicou que

[...] a informação que a gente tem é que o Plano de Carreira é a apresentação a cada três anos dos certificados e cursos que a gente faz. E a gente muda de referência. Mas isso não é plano de carreira. Plano de Carreira é quem tem mestrado vai receber um aumento no salário e assim por diante (MCM11).

Segundo os outros conselheiros, o Plano de Carreira não existe, mas “[...] há valorização dos professores. Há cursos, conferências, fóruns. Estão tentando deixar os professores atualizados”.(MCM6)

Em Vera Cruz, os membros do Conselho disseram que o município não possui o plano de carreira. Segundo um deles,

[...] o plano foi outro ponto que nós começamos a fazer. O prefeito passou para o advogado fazer uma análise do plano. E... onde a gente procurou valorizar o professor e o supervisor estava fazendo as modificações necessárias. Agora no fim, agora que estava engrenando interrompe".(MCM6)

Os municípios escolhidos para o estudo possuem perfis bem diferenciados. Marília já está no oitavo ano de municipalização e a estruturação da sua rede municipal encontra-se bem sofisticada. O processo de escolha dos membros do Fundef, aparentemente, mostra-se democrático e a fiscalização parece ser efetiva. Ainda existem alguns problemas a serem sanados, como por exemplo, a elaboração de um plano de carreira diferenciado para o magistério. Houve um aperfeiçoamento da rede municipal de ensino no decorrer de seus anos de existência.

Já no município de Vera Cruz há falta de maturidade do processo. Os próprios membros do Fundef afirmaram a falta de experiência e de informações durante a vigência de seu mandato. De acordo com os membros do Conselho, com a assinatura de convênio, a situação anterior pouco se modificou e na qualidade do ensino não se notou melhoria. Ainda há muitos vícios e imperfeições do sistema anterior que não foram sanados.

CONCLUSÃO

Nos últimos anos, a maioria dos países da América Latina presenciou notáveis reformas educativas em seu contexto.

No Brasil, especificamente, foi a partir da década de 1990 que as políticas neoliberais começaram a ser implantadas. Como reflexos dessas políticas, diversos processos de descentralização se iniciaram, principalmente pela via da municipalização.

Com o desenvolvimento da política econômica do neoliberalismo, o Estado acaba perdendo a flexibilidade que tinha nos períodos anteriores. A crise do Estado reflete sobre a centralidade de seu poder. As estruturas altamente centralizadas do Estado precisavam ser substituídas por outras, de modo a atender às necessidades de expansão do capital que se encontrava limitada. Ou seja, a tendência à centralização tornou as contradições entre as classes sociais mais explosivas. Assim sendo, “[...] as formas tradicionais de enraizamento hierárquico-estrutural da divisão funcional do trabalho tendem a se desintegrar” (MÉSZÁROS, 2000, p.990). A mudança na estrutura social é indicativa de poderosas pressões devido ao fato de as contradições objetivas da situação atual já não poderem ser contidas pelo Estado, como antes.

Dessa forma, o Estado Moderno passa a descentralizar suas estruturas para gerar os antagonismos necessários à sua própria sustentação, mas agora em nível local.

A estratégia de descentralizar as estruturas do Estado garante a falta de unidade, que gera a alienação e cria falsas necessidades nos indivíduos, condizentes com a revigoração do capital.

Nesse contexto, o município passa a ser figura importante para execução das políticas globais em nível local. Ao transferir incumbências aos municípios, o Estado descentraliza sua estrutura, mas, ao mesmo tempo, continua controlando o processo por meio das avaliações e de outras formas.

Ao descentralizar suas estruturas o Estado garante ao município certa autonomia. Assim sendo, o município, contraditoriamente, além de garantir os antagonismo, passa a ser local privilegiado de participação dos indivíduos. Ou seja, o mesmo pode garantir a ordem social, mas também pode se tornar local de atuação dos indivíduos.

O município, mesmo subordinado a uma estrutura centralizadora superior, com o passar dos anos e com a intensificação dos processos de descentralização, adquiriu uma margem de autonomia relativa em relação à tomada de decisões.

Para viabilizar a concretização das políticas públicas, a legislação tornou-se peça importante para o processo de descentralização.

A Emenda Constitucional 14, que alterou a última Constituição, foi elaborada visando a descentralização proposta pelo governo central e incentivou os processos de municipalização, uma vez que, ao criar o Fundo de Desenvolvimento e Valorização do Magistério, impulsionou os municípios a assumirem tarefas que antes eram da alçada da União em troca de repasses imediatos de recursos.

Com a aprovação dessa lei, ocorre a retirada da União do cenário de investimentos, a transferência de funções aos órgãos inferiores e a priorização do ensino fundamental.

De acordo com a literatura, a implantação da lei do Fundef mostrou-se, na maioria dos casos, um retrocesso para o processo educativo, pois, ao assumir o ensino, o município, devido à falta de preparo, não teve condições de manter seu sistema educacional e a qualidade do ensino decaiu. As decisões, podendo ser tomadas em nível local, muitas vezes ficaram restritas ao poder executivo, sem dar margem de participação à sociedade. Em relação aos professores, foram poucos os casos que tiveram seus salários valorizados. Com a implantação das redes, muitos docentes ficaram desempregados ou foram removidos para onde houvesse vagas, uma vez que seus cargos foram disponibilizados para os indivíduos que passaram a compor a nova rede municipal.

Mesmo diante do quadro desfavorável que a municipalização do ensino apresentou em diversos municípios, muitos prefeitos resolveram aderir à proposta utilizando como justificativa a facilidade na agilização dos processos e a melhoria da qualidade do ensino, caso os recursos fossem aplicados em nível local.

Apesar de, na literatura, alguns estudiosos se colocarem favoráveis ao Fundef por ter uma engenharia própria e eficaz, muitas vezes na prática sua efetivação pode se tornar bastante debilitada.

Para identificarmos como as tendências político-educacionais se concretizam por meio das ações das prefeituras, fizemos a análise da implantação do processo de municipalização dos municípios nos Marília e Vera Cruz, buscando averiguar também se o



processo atendeu somente aos interesses neoliberais ou se proporcionou a democratização e o acesso ao ensino de qualidade.

Em cada município a implantação ocorreu de uma forma. Em Marília, o prefeito da época optou por rede própria, o que acarretou a alteração de algumas características no sistema de ensino. O município construiu prédios ou aproveitou alguns da esfera estadual, mas, desvincilhou-se completamente desta. Os professores e diretores passaram por um processo de seleção. Dessa forma, o município constituiu uma rede completamente nova.

Antes de implantar a rede própria, os profissionais da Secretaria da Educação do município fizeram visitas e consultas a outros municípios que já haviam assumido o ensino para verificar como ocorreu o processo de municipalização e quais os principais problemas. No entanto, as pessoas envolvidas nessa análise eram ligadas diretamente ao governo local e, conseqüentemente, as decisões se restringiram a um pequeno grupo de interessados.

Em Vera Cruz, a opção do prefeito da época foi a assinatura de convênio. Foram utilizados todos os recursos - físicos, materiais e humanos- da esfera estadual, alterando muito pouco a estrutura existente antes da municipalização. No primeiro ano de implantação praticamente não ocorreram modificações. Apenas no segundo ano houve a contratação de professores próprios, uma vez que os professores eventuais foram dispensados, passando a coexistir na mesma rede professores estaduais (cedidos via convênio) e municipais. Em relação ao processo de implantação, notamos que não houve nenhuma consulta a outros municípios ou à comunidade local, apenas foram feitas simulações, realizadas pelo prefeito, sobre os recursos que seriam recebidos caso o ensino fosse municipalizado.

Ao analisarmos as entrevistas realizadas com os membros do Conselho de Controle e Acompanhamento do Fundef de ambos os municípios, notamos que após a implantação da municipalização as realidades apresentadas aparentam ser bem diferentes.

Em Marília, apesar de o poder local ser altamente concentrado nos primeiros anos de municipalização, constatamos que com o passar do tempo, os canais de participação foram se alargando. Segundo os membros do Conselho de Acompanhamento do Fundef, ocorre uma fiscalização efetiva sobre a aplicação dos recursos e as reuniões são mensais. Todos são unânimes em afirmar que a qualidade do ensino melhorou, uma vez que os



recursos são aplicados diretamente para sanar os problemas e as necessidades locais. A questão da proximidade entre governantes e governados e a distribuição de recursos do Fundef foram facilitadores do processo ensino-aprendizagem, uma vez que os indivíduos podem participar mais efetivamente e os professores trabalham mais satisfeitos. Dessa forma, verificamos que a injeção de recursos em nível local acabou incidindo sobre a qualidade do ensino.

Comparando os novos dados com aqueles coletados para o trabalho de dissertação de mestrado, verificamos que, ao longo dos anos, a democratização na tomada de decisões aumentou, permitindo uma melhor participação dos segmentos e da comunidade e garantindo a qualidade do ensino.

O município de Vera Cruz apresenta uma situação diferenciada em relação ao de Marília. Em entrevista com os membros do Conselho de Acompanhamento do Fundef percebemos a falta de preparo dos conselheiros, uma vez que, apesar de exercerem função consultiva, a participação limita-se a comparecer nas reuniões. Ao constatar uma irregularidade na aplicação de 60% para o pagamento de professores, o Conselho pronunciou-se, porém nada foi feito pelo poder local.

Além de o Conselho não exercer uma fiscalização efetiva, observamos que a responsabilidade pela tomada de decisões recai sobre o chefe do executivo. Em relação à qualidade do ensino, a situação permanece como na época em que a esfera estadual respondia pelo sistema, sem que se observe melhora significativa após a injeção de novos recursos.

Em linhas gerais, ressaltamos que os municípios que optam pela municipalização do ensino atendem às tendências globais, e ao assumirem a incumbência pela educação em nível local acabam concretizando a proclamada descentralização. Quando a municipalização ocorre sob essa vertente, não há descentralização, e sim desconcentração. A descentralização só ocorre quando o município é responsável pela tomada de decisões, sem que haja muitas interferências dos órgãos superiores..

Verificamos também que o fato de o município assumir o sistema educacional não garante a democratização do processo. O caso de Vera Cruz é um bom exemplo, pois ocorreu a transferência de encargos relacionados à educação da esfera estadual para municipal, porém o responsável direto pela tomada de decisões continuou a ser o dirigente



local. Não ocorreu maior participação, pois a comunidade não se envolveu com os processos decisórios, deixando-os sob a responsabilidade da oligarquia local.

Do nosso ponto de vista, no município de Vera Cruz houve o aumento do poder local, caracterizando-se como uma prefeiturização. As decisões passaram a ser tomadas pelo chefe do executivo e o Conselho restringiu-se à formalização. Com a falta de fiscalização, a tomada de decisões concentrou-se nas mãos dos dirigentes locais, dificultando a participação dos segmentos.

Assim sendo, a municipalização pode ou não levar a um processo de democratização na tomada de decisões, dependendo do posicionamento do dirigente local e das pressões pela democratização da comunidade. Da mesma forma, com a municipalização a qualidade do ensino pode ou não melhorar, dependendo da maneira como o processo é conduzido. Em suma, apenas a aplicação de maiores recursos na educação em nível local não garante nem a qualidade do ensino, nem a democratização do processo.

A injeção de recursos pode facilitar a obtenção deste objetivo, no entanto é por meio da participação de professores, funcionários, diretores, pais de alunos e outros que as reais necessidades do ensino podem ser diagnosticadas e supridas. Caso as decisões se concentrem nas mãos de uma pequena parcela de indivíduos, a qualidade do ensino pode até decair, pois, em geral, o objetivo dos executivos municipais não é o de atender às demandas da maioria da população.

Por outro lado, se com a municipalização houver realmente a descentralização das decisões, principalmente em nível local, a qualidade do ensino tende a melhorar e poderá ser resultado da efetivação do processo democrático. Para que isso ocorra é necessário que os dirigentes locais possibilitem a abertura de canais de participação e a sociedade civil, principalmente os indivíduos que fazem parte do Conselho de Acompanhamento do Fundef exijam sua participação e efetivem a democratização do ensino local.

Como afirmamos no decorrer do trabalho, acreditamos que o processo de municipalização seja irreversível. Sob esse enfoque, a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos torna-se peça essencial para a viabilização do processo democrático e garantia da efetiva participação da sociedade.

Diante do contexto global, os processos de descentralização induzidos pelo governo, apesar de atenderem aos interesses mais imediatos do capital, podem se reverter em benefícios da população em nível local. Ou seja, com o controle dos recursos financeiros e com a tomada de decisões executadas em nível municipal, os interesses e necessidades da maioria da população poderão ser atendidos. Para que esse fato se concretize é fundamental que os órgãos consultivos cumpram suas funções, deixando de ser apenas organismos burocráticos.



ANEXO 1-ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

Todas as questões do roteiro serão aplicadas aos membros do Conselho de Acompanhamento do Fundef.

- 1- Qual é o papel do Conselho de Acompanhamento do Fundef ?
- 2- Do seu ponto de vista, o Conselho cumpre sua função?
- 3- Em sua opinião, os repasses ao município dos recursos do Fundef ocorrem de acordo com o que prescreve a lei em termos de época e valores?
- 4- Como os recursos referentes aos 40% do Fundo são aplicados pela administração municipal?
- 5- Quem seleciona o que deve ser comprado com os 40% do Fundef ?
Como a compra é efetuada ?
- 6- Todos os recursos referentes aos 60% do Fundef são aplicados com o pessoal docente?
- 7- Este Conselho tem exercido fiscalização sobre a questão?
- 8- Tem havido sobras (resíduos) anuais deste recurso?
- 9- O que a administração municipal tem feito ou pretende fazer com tais recursos?
- 10- Qual a periodicidade com que este Conselho se reúne para analisar as prestações de conta dos recursos do Fundef aplicados no município? As reuniões são documentadas?
- 11- Na prestação de contas, os balancetes são claros e, de fácil entendimento? As despesas realizadas são comprovadas por documentos?
- 12- Depois de analisadas as prestações de conta, qual tem sido o procedimento deste Conselho?
- 13- Na sua opinião, a fiscalização deste Conselho é confiável ou pode ser manipulada? Justifique sua resposta.
- 14- Você tem conhecimento se o município tem plano de carreira para o magistério? Se tem, o mesmo procura valorizar esta categoria profissional?

15- Como o município relaciona-se com o Estado na área da Educação (convênios existentes, possíveis e necessários) ?

16- Em sua opinião, a situação encontrada na rede municipal é condizente com os parâmetros considerados ideais?

17- A implantação do Fundef trouxe melhoria para qualidade do ensino ?

18- Em sua opinião, as políticas globais interferem na política educacional local ? Qual a relação destas políticas na questão do financiamento da educação ?

19- Qual a forma adotada para a escolha de seu nome para participar do Conselho de Acompanhamento Social do Fundef?

20- Você considera que foi uma forma democrática e participativa do segmento da comunidade que você representa?



Referências Bibliográficas

ABBADE, M.P. A nova LDB: algumas observações. In: SILVA, C.S.B ; MACHADO, L.M. (orgs). **Nova LDB: trajetória para a cidadania?**. São Paulo: Arte & Ciência, 1998.p.39-48.

ADRIÃO, T. A gestão democrática na Constituição de 1988. In: OLIVEIRA, R.P. ; ADRIÃO, T. (orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2001. p.69-78.

AFONSO, A.J. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação: para uma análise sociológica das políticas avaliativas contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2000.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILLI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.p. 9-23.

ÂNGELO, M. Assessora Técnica da Secretaria da Educação de Marília. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 15 de Fevereiro de 2000 (mimeogr).

AGUIAR, J. de. Diretor Estadual da Apeoesp. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 04 de Outubro de 2000 (mimeogr).

_____. *Problemas da Municipalização* . Marília, 2000. 10p. (mimeogr).

ARAUJO, A (org). **Do corporativismo ao neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2002.

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



ARELARO, L.R.G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C.(org). **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p61-90.

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

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

BARROSO, J. **Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola**. Lisboa: Ministério da Educação, 1998.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. 2ed. Brasília: Editora UNB, 1992.

BOITO JR, A. Neoliberalismo e Corporativismo de Estado no Brasil. In: ARAUJO, A (org). **Do corporativismo ao neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra**. São Paulo:Boitempo,2002.

BORGUETTI, R.C.T. **A municipalização das escolas de ensino fundamental de Marília- EMEFs**. 2000. 189f. Dissertação (mestrado em educação)- Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

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

BOURDIEU, P. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

CALLEGARI, C. CALESTARI, N. **Educação Fundamental e municipalização induzida**. São Paulo: SENAC, 1997.

BRANCO, C.R.C. Secretária da Educação do município de Marília. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 18 de Fevereiro de 2000 (mimeogr.)

BRASIL. **Constituições do Brasil de: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1969 e suas alterações.** Brasil: Senado Federal: Subsecretaria da Educação Técnica, 1986.

BRASIL. Emenda Constitucional n.14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais transitórias. **Diário Oficial da União.** Brasília, 13 de setembro de 1996 a..

BRASIL. **Guia de Orientação aos membros de fiscalização do Fundef.** Brasília, dezembro. 2003.

BRASIL. Lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União.** Brasília, n.248, 23 de dezembro. 1996b.

BRASIL. **Manual de Orientação do Fundef.** Brasília, junho.2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Deliberação CEE n 11/97- Dispõe sobre os sistemas municipais de ensino e dá outras providências. Brasília, 30 jun.97, Disponível em : <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 28/03/2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundef – Acompanhamento e Controle Social. Brasília, fev. 97 Disponível em : <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 28/03/2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundef- Recursos Disponíveis. Brasília, fev.97. Disponível em : <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 28/03/2004.

CALLEGARI, C; CALLEGARI, N. **Ensino Fundamental: a municipalização induzida.** São Paulo: SENAC, 1997.



CAMARINHA, J.A.G. Prefeito do município de Marília. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 21 de Fevereiro de 2000 (mimeogr.)

CARDOZO, R.I.E. Superando o caos: descentralização e participação. In: CALDERÓN, A.I. ; CHAIA, V (org). **Gestão Municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002.p.55-62.

CASTRO, C.M; CARNOY, M. **Como anda a reforma da educação na América Latina?** Rio de Janeiro: FGV: BID, 1999.

COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, J.A. ; BAVA, S.C. (orgs). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.p.143-191.

DORETO, M. Coordenadora das escolas municipais de Marília. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 15 de Fevereiro de 2000 (mimeogr.).

EDUCAÇÃO assume mais 2000 estudantes da Rede Municipal . *Diário*. Marília, 05 de ago. 1999. Cidade. p. 4-A

ENTERRIA, E.G. de. **Revolución Francesa y administración del sistema municipal francés contemporáneo**. Madrid: Taurus, 1984.

FEDER, B. Descentralização e Participação popular: reflexões sobre a gestão da cidade de São Paulo. In: CALDERÓN, A.I. ; CHAIA, V (org). **Gestão Municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002.p.65-72.

FEIJÃO, J.B. Supervisor de ensino do Município de Marília. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 13 de Fevereiro de 2000 (mimeogr.)

FÉLIX, M. de F. C. Municipalização do ensino: instrumento de democratização? **Revista Didática**. São Paulo, Unesp, n.22/23, 1986/87.

FISCHER, J. Poder local: um tema em análise. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.26, p.105-113, out/dez 1992.

FONSECA, J.P. Municipalização - prefeiturização ou democratização? Desafio aos trabalhadores da escola pública e seus sindicatos. **Jornal APASE**. São Paulo, p.7,out. 1998.

FONSECA, J.P. Municipalização do ensino: entre medos e esperanças às vésperas do terceiro milênio. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Brasília, v.13, n.1, p. 151-184, 1997.

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

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1994.

GADOTTI, M. Projeto político- pedagógico da escola: fundamentos para sua realização. In: GADOTTI, M ; ROMÃO, J.E. (orgs). **Autonomia da escola- princípios e propostas**. 4ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 23-32.

GENTILLI, P. A. A.; Silva, T.S (orgs). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. 2ed. Petrópolis:Vozes, 1994.

GENTILLI, P. O consenso de Washington e a crise da educação na América Latina. In: GENTILLI, P. (org). **A falsificação do consenso**. Petrópolis: Vozes, 1998.p.13-39.

GUIMARÃES, A. De olho nas contas do Fundef. **Revista Escola**. São Paulo, p. 58-59, abr., 2003.

GUIMARÃES, J.L. **A municipalização do ensino fundamental e o impacto da Emenda Constitucional n.14 sobre os municípios paulista**. 1998. 166f. Tese (doutorado em educação)- Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

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

HAYEK, A.V. **O caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal: EXPED, 1984.

HORTA, J.A.B. Direito à Educação e Obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n.104, p.5-34, 2001.

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

IMPrensa OFICIAL DO ESTADO S.A. IMESP. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Imesp, 1988. 48p.

LENIN. **O Estado e a Revolução**. Lisboa: Terralusa, 1977.

LIMA, A.B.de. **Conselhos Municipais da Educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal**. 2001. 214f. Tese (doutorado em educação)- Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

LOJKINE, J. **A classe operária em mutações**. São Paulo: Oficina do Livro, 1990.

MACHADO, L.M. (org) **Nova LDB: trajetória para cidadania?** São Paulo: Arte & Ciências, 1998.

MANSANO FILHO, R. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil. In: OLIVEIRA, C. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p.37-60.

MARÍLIA. Lei 4326, 14 out. 1997. Câmara Municipal modifica dispositivo da Lei n. 3200/86. Estatuto do Magistério Público Municipal de Marília. **Jornal da Manhã**, Marília, p.2, 1997.

_____. Lei 7772, 23 jun. 1999. Câmara Municipal regulamenta as “Normas Regimentais para as Escolas Municipais” do município de Marília. **Jornal da Manhã**, Marília, p.2, 1999.

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

MELCHIOR, J.C. 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. **Revista da Associação Nacional de Educação**. São Paulo, v.7, n.13, p.12-21, jan/mar.1998.

MELLO, G.N.de. Políticas públicas e educação. **Revista de Estudos Avançados**. São Paulo, v.13, p.21-29, 1990.

MÉSZÁROS, I. **Para além do Capital**. Campinas: Boitempo, 2000.

MILITÃO, S.C. **Municipalização do Ensino em São Paulo**. 2003. 175f. Dissertação (mestrado em educação)- Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.



MONLEVADE, J ; FERREIRA, E.B. **O Fundef e seus pecados capitais: análise do Fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites.** Ceilândia: Idea , 1998.

NETO, L.G. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, J.A. ; BAVA, S.C. (orgs). **Os desafios da gestão municipal democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.p.09-60.

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

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

OLIVEIRA, R.P. (org). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal.** São Paulo: Xamã, 2001.

PAIVA, V e PAIVA, C. A questão da municipalização do ensino. **Em Aberto.** Brasília, ano 5, n.29, p. 15-18, jan/mar. 1986.

PARO, V.H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R.P. ; ADRIÃO, T. (orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação.** São Paulo:Xamã, 2001. p.79-88.

PASCOALINO, H; GOMES,C.A.. Recursos financeiros: indispensáveis, mas não suficientes- um estudo de caso do Fundef. **Em Aberto.** Brasília, v.18,n.74,p.136-146, 2001.

PINTO, J.M. **Implicações financeiras da municipalização do ensino de primeiro no Brasil.** 1989. 204f. Dissertação (Mestrado em educação)- Faculdade de Educação, Campinas.

PINTO, J.M. A quem interessa a municipalização do ensino fundamental ? Uma abordagem do ponto de vista das finanças públicas. **Revista da Associação Nacional de Educação**. São Paulo, v.12, n.19, p.51-59, 1993.

RIBEIRO, J.A.C. Financiamento e Gasto do Ministério da Educação nos anos 90. **Em Aberto**. Brasília, v.18,n.74,p.33-42, 2001.

RIBEIRO, W. **Municipalização – Os conselhos municipais de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROMÃO, J. E. Municipalização do Ensino: sim. **Revista Educação Municipal**. Brasília,v. 1, p. 60-72, 1988.

ROSAR, M. de F. **Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização**. 1995. 347f. Tese (doutorado em educação)- Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

ROSSETTI, J.P. **Política e programação econômica**. 4ed. São Paulo: Atlas, 1981.

SÃO PAULO. Governo do Estado. Anexo1 do Fluxo_Termo de convênio: decreto 43072. São Paulo, 1998. Disponível em: <http://www.info.edunet.sp.gov>. Acesso em 28/03/2004.

SAVIANI, D. **A nova lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas**. 6ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

SEMEGHINI, U.C. Fundef: corrigindo distorções histórica. **Em Aberto**. Brasília, v.18,n.74,p.43-57, 2001.

SILLS, D.L. Administración local. **Enciclopédia Internacional de Ciências Sociales**. Madrid: Aguiar, 1974. Vol 1,p.134.

SILVA, C. S. B. A nova LDB: do projeto coletivo progressista à legislação da Aliança Neoliberal. In: SILVA, C.S.B ; MACHADO, L.M. (orgs). **Nova LDB: trajetória para a cidadania?**. São Paulo: Arte & Ciência, 1998.p.23-32.

SILVA Jr, C.A.da S. A ideologia da incompetência do outro e outras ideologias de conveniência na relação neoliberalismo e Educação. In: GHIRALDELLI, P (org). **Infância, Educação e Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1996.p.74-93.

SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Comunidade amplia luta contra a municipalização. **Jornal da Apeosp**. São Paulo, Agosto, 1999. p.12.

_____. **Jornal da Apeosp**. São Paulo, setembro – outubro, 1999. p.12.

SINGER, P. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In: SOARES, J.A. ; BAVA, S.C. (orgs). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.p.97-142.

SOARES, J.A. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, J.A.; BAVA, S.C. (orgs). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.p.61-96

SOARES, R.C.L. Idéias em debate I. In: CALDERÓN, A.I. ; CHAIA, V (org). **Gestão Municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002.p.81-86.

SOUZA, P.N.P. Facilidades e dificuldades da descentralização do ensino a nível municipal. **Documenta**. Brasília, vol 25, p.1-7, fev. 1982.



SPOSATI, A. Superando o discurso da descentralização municipal. In: CALDERÓN, A.I. ; CHAIA, V (org). **Gestão Municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002.p.73-80.

TANURI, L.M. A nova LDB e a questão da administração da educação. In: SILVA, C.S.B; MACHADO, L.M. (orgs). **Nova LDB: trajetória para a cidadania?**. São Paulo: Arte & Ciência, 1998.p.33-38.

TEIXEIRA, A. A crise educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.19, n.50, p.20-43, abr/jun. 1953.

TEIXEIRA,A. A municipalização do ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília v.27, n.66, p.22-43, 1957.

TEIXEIRA, M.A. Idéias em debate II. In: CALDERÓN, A.I. ; CHAIA, V (org). **Gestão Municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002.p.87-94.

✓ TOCQUEVILLE, A.de. **O antigo regime e a revolução**. Trad.de Yvone Jean. 4ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

TOFFOLI, F.S.B. **A municipalização do Ensino Fundamental: as políticas públicas adotadas pelo município de Adamantina**. 2002.163f.. Dissertação (mestrado em educação)- Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

✓ TONUS, L.H. **A formação ideológica neoliberal em textos da Revista Veja que abordam a educação e as escolas brasileiras**. 2000. Dissertação (mestrado em educação)- Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

VERA CRUZ. Ata de posse do prefeito municipal. Vera Cruz,2005 (mimeo)



WALLERSTEIN, I. **O sistema mundial moderno: o mercantilismo e a consolidação da economia mundo européia- 1600-1750**. Porto: Afrontamento, 1974.v.1,v.2.

WHITAKER, I. Temos muito caminho para andar. In: CALDERÓN, A.I. ; CHAIA, V (org). **Gestão Municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002.p.35-44.



RESUMO

Assim como em outros países da América Latina, o Brasil presenciou notáveis reformas educativas em seu contexto. Na década de 1990, como reflexos das políticas educacionais mundiais, diversos processos de descentralização iniciaram-se, principalmente pela via da municipalização. No entanto, na maioria dos lugares onde esses processos ocorreram e a municipalização consolidou-se, os resultados não foram satisfatórios. Ao analisarmos os municípios de Marília e Vera Cruz verificamos que cada um deles possuía sua particularidade. Em Marília, ao municipalizar o ensino as características do sistema educacional foram alteradas, uma vez que constituiu uma rede completamente nova e constatou-se a melhoria na qualidade do ensino. Averiguamos também que os canais de participação foram alargando-se no decorrer dos anos, permitindo uma participação significativa de alguns segmentos da comunidade por meio dos Conselhos de Acompanhamento do Fundef. Vera Cruz, ao municipalizar o ensino e optar pelo estabelecimento de convênios com a esfera estadual, o sistema educacional manteve suas características anteriores, sem influenciar de forma satisfatória na qualidade do ensino. O poder executivo deste município acabou ficando responsável pelas tomadas de decisões e o Conselho de Acompanhamento do Fundef ficou restrito a um organismo burocrático, sem atuação efetiva. Esses resultados permitiram concluir que a municipalização do ensino não garante a qualidade do ensino e nem a democratização do processo.

A passagem das incumbências, relacionadas ao ensino fundamental, do Estado para os municípios acaba atendendo aos interesses mais imediatos do capital, mas, em contrapartida, o poder local pode reverter-se em benefício da população, de modo a atender suas necessidades.

Palavras-chaves: municipalização; participação; democratização; qualidade; ensino público.

ABSTRACT

As well as in other countries of Latin America, Brazil witnessed notables educative reforms in its context. In the decade of, as reflected of world-wide the educational politics, diverse processes of decentralization had 1990 been initiated, mainly for the way of the municipalization. However, in the majority of the places where these processes had occurred and the municipalization it was consolidated, the results had not been satisfactory. When analyzing the municipaliyes of Marília and Vera Cruz we verify that each one of them possue its particularity. In Marília, when municipality education the characteristics of the educational system had been modified, a time that constituted a new net completely and evidenced it improvement in the quality of education. We also inquire that the participation canals had been widened in elapsing of the years, allowing a significant participation of some segments of the community by means of the Advice of Accompaniment of the Fundef. Vera Cruz, when municipality education and opting to the establishment of accords with the state sphere, the educational system kept its previous characteristics, without influencing of satisfactory form in the quality of education. The executive of this city finished being responsible for the taking of decisions and the Advice of Accompaniment it Fundef was restricted to a bureaucratic organism, without performance accomplishes. These results had allowed to conclude that the municipalization of education does not guarantee the quality of education and nor the democratization of the process.

The ticket of the incumbencies, related to basic education, of the state for the cities finishes atendendi to the interests most immediate capital it, but, on the other hand, the local power can be reverted in benefit of the population, in order to take care of the your necessities.

Word-keys: municipalization; participation; democratization; quality; public education.



