

SILVIA CRISTINA DE SOUZA

**DESAFIOS PARA CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA DOS SISTEMAS
MUNICIPAIS DE ENSINO DE CATANDUVA, LINS E MAUÁ**

Marília/SP

2005

SILVIA CRISTINA DE SOUZA

**DESAFIOS PARA CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA DOS SISTEMAS
MUNICIPAIS DE ENSINO DE CATANDUVA, LINS E MAUÁ**

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia
e Ciências da Universidade Estadual Paulista
“Julio de Mesquita Filho”, Campus de Marília,
como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Educação.

Orientadora: **Profª Draª Maria Sylvia Simões Bueno**

Marília/SP

2005

SILVIA CRISTINA DE SOUZA

**DESAFIOS PARA CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA DOS SISTEMAS
MUNICIPAIS DE ENSINO DE CATANDUVA, LINS E MAUÁ.**

Banca Examinadora

Dissertação para obtenção do título de Mestre em Educação

Presidente: Prof^a Dra. Maria Sylvia Simões Bueno

2º Examinador: Prof. Dr. José Marcelino Rezende Pinto

3º Examinador: Prof. Dr. José Luiz Guimarães

Marília/SP

2005

À Elza, minha mãe, pelo constante otimismo e companheirismo inigualável e às minhas irmãs, Márcia e Marta, pelo incentivo e cumplicidade.

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos especiais a todos aqueles que, de alguma maneira, contribuíram para realização deste trabalho.

Ao querido Juliano Antonio Broli pela compreensão, paciência e carinho.

Aos amigos de trabalho pelo apoio e incentivo, especialmente as colegas Angélica, Cecília e Silvia pela amizade incondicional.

À Carina e ao Flavio pela generosidade e simpatia.

Aos secretários de educação, supervisores de ensino, diretores de escola e conselheiros pelas valiosas informações prestadas e pela gentileza.

Aos professores José Marcelino Rezende Pinto e José Luiz Guimarães pela valiosa contribuição.

À professora Maria Sylvia Simões Bueno, pela confiança, liberdade e incentivo.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo principal buscar compreender como se deu o processo de organização dos sistemas de ensino municipais de administração petista a partir da análise da experiência de três municípios paulistas. A criação de sistemas de ensino municipais, respaldada pela Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, apresenta-se como uma nova possibilidade de busca de autonomia municipal, no que tange a gestão do ensino. A prerrogativa pela criação dos sistemas de ensino municipais surgiu concomitante as recentes inovações da área educacional, principalmente àquelas ligadas a descentralização do ensino. Neste sentido, o estudo apresenta uma discussão sobre as políticas públicas de descentralização dos serviços sociais, em especial a educação, bem como uma análise da trajetória da municipalização no Estado de São Paulo, apontando dados e alguns resultados da política imposta. Aborda, ainda, a questão da formulação e implementação de políticas públicas e as relações político-partidárias estabelecidas no processo. Analisa, ainda, a trajetória do Partido dos Trabalhadores enfatizando as concepções de educação, democracia e participação presentes em seu discurso e expressas em sua atuação. Finalmente, analisa a experiência de municipalização e criação de sistemas de ensino dos municípios de Catanduva, Lins e Mauá.

Palavras-chave: descentralização; sistemas municipais de ensino; políticas públicas; partido dos trabalhadores; autonomia.

ABSTRACT

This paper has as its main goal try to understand how the local educational system of cities ruled by PT was organized. The research was done in three cities in the state of São Paulo. The creation of local educational systems, supported by the 1988 Federal Constitution and by the National Education Guidelines Law, presents a new possibility in the search of local autonomy when talking about educational system. Its origin is linked to innovations in the educational field such as the education decentralization. Thinking in this way, this paper presents a discussion about the public politics of social work decentralization, specially education, as well an analysis of the course of getting those state schools into local schools in the state of São Paulo, presenting data and some results of the present change. It also deals with the public-politics issues regarding formulation and completion of work. Partido dos Trabalhadores is also studied according to its view towards education, democracy and participation. Finally, it presents local evaluation in cities such as Catanduva, Lins and Mauá.

Keywords: decentralization; local educational system; public politics; Partido dos Trabalhadores; autonomy.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	10
LISTA DE SIGLAS.....	12
INTRODUÇÃO.....	14

CAPÍTULO 1

DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO – AS POLÍTICAS PARA O BRASIL E A EXPERIÊNCIA PAULISTA

1.1 A descentralização do ensino – breve histórico.....	20
1.2 A descentralização do ensino no contexto da reforma do Estado.....	23
1.3 A descentralização no contexto da reforma do ensino - ações administrativas e financeiras.....	25
1.4 A descentralização e o FUNDEF	28
1.5 Descentralização e sistemas municipais de ensino: trajetória histórica	33
1.6 Examinando conceitos.....	36
1.7 A descentralização do ensino em São Paulo – materializações.....	45
1.8 A municipalização do ensino no Estado de São Paulo em números.....	53
1.9 Os municípios paulistas e a criação dos sistemas de ensino.....	64

CAPÍTULO 2

POLÍTICA E POLÍTICAS

2.1 Políticas públicas, políticas educacionais e partidos políticos	76
2.2 O Partido dos Trabalhadores – antecedentes históricos	81
2.2.1 O movimento sindical e o protagonismo de São Bernardo do Campo	82
2.2.2 O nascimento do Partido dos Trabalhadores – breves apontamentos	85
2.3. O PT e a educação	87
2.3.1 I Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores (I ENEd/PT).....	89
2.3.2 II Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores (II ENEd/PT).....	93
2.3.3 III Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores (III ENEd/PT).....	96
2.3.4 IV Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores (IV ENEd/PT).....	96

CAPÍTULO 3

O ENSINO MUNICIPAL EM CATANDUVA, LINS E MAUÁ

3.1 Os municípios pesquisados – critérios de seleção	113
--	-----

3.2 Catanduva, Mauá e Lins – um estudo sobre a experiência municipal	115
3.2.1 Catanduva.....	115
3.2.1.1 Características gerais.....	115
3.2.1.2 Dados de atendimento a demanda e municipalização.....	117
3.2.1.3 A criação do sistema municipal de ensino. Como e por quê?.....	126
3.2.1.4 O funcionamento do sistema de ensino municipal.....	127
3.2.2 Lins.....	137
3.2.2.1 Características gerais.....	137
3.2.2.2 Dados de atendimento a demanda e municipalização.....	138
3.2.2.3 A criação do sistema municipal de ensino. Como e por quê?.....	145
3.2.2.4 O funcionamento do sistema de ensino municipal.....	147
3.2.3 Mauá.....	155
3.2.3.1 Características gerais.....	155
3.2.3.2 Dados de atendimento a demanda e municipalização.....	157
3.2.3.3 A criação do sistema municipal de ensino. Como e por quê?.....	165
3.2.3.4 O funcionamento do sistema de ensino municipal.....	167
3.3 Depurando idéias.....	174
 CONSIDERAÇÕES FINAIS –	 179
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	185
ANEXOS.....	194

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Matrículas no Ensino Fundamental – Municípios Paulistas – 2003	54
Tabela 2 – Matrículas – Ensino Fundamental – Estado de São Paulo – de 1996 a 2003	55
Tabela 3 - Matrículas – Ensino Fundamental – Estado de São Paulo – de 1996 a 2003 – Rede Pública	57
Tabela 4 – Estado de São Paulo – Evolução das Redes de Ensino Fundamental Municipais	58
Tabela 5 – Evolução das Matrículas – Ensino Fundamental Municipal	59
Tabela 6 – Censo Escolar 2003 – Matrículas no Ensino Fundamental – números absolutos	60
Tabela 7 – Censo Escolar 2003 – Participação nas matrículas – Ensino Fundamental	61
Tabela 8 – Catanduva – Matrículas Iniciais no Ensino Fundamental Regular – 1994/2003 – Rede Pública	118
Tabela 9 – Catanduva - Matrículas Iniciais no Ensino Fundamental Regular – 2003	122
Tabela 10 – Catanduva - Matrículas Iniciais na Pré -Escola – 1994/2003	123
Tabela 11 – Catanduva - Matrículas Iniciais na Educação de Jovens e Adultos – Ensino Supletivo (presencial) - 1999/2003	125
Tabela 12 – Lins – Matrículas Iniciais no Ensino Fundamental Regular – 1998/2003 – Rede Pública	139

Tabela 13 – Lins - Matrículas Iniciais no Ensino Fundamental Regular – 2003	142
Tabela 14 – Lins - Matrículas Iniciais na Pré -Escola – 1998/2003	143
Tabela 15 – Lins - Matrículas Iniciais na Educação de Jovens e Adultos – Ensino Supletivo (presencial) - 1999/2003	144
Tabela 16 – Mauá – Matrículas Iniciais no Ensino Fundamental Regular – 1992/2003 – Rede Pública	158
Tabela 17 – Mauá - Matrículas Iniciais no Ensino Fundamental Regular – 2003	161
Tabela 18 – Mauá - Matrículas Iniciais na Pré -Escola – 1992/2003	162
Tabela 19 – Mauá - Matrículas Iniciais na Educação de Jovens e Adultos – Ensino Supletivo (presencial) - 1999/2003	163
Tabela 20 – Mauá - Matrículas Iniciais na Educação Especial –1999/2003	164

LISTA DE SIGLAS

Andes -	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ARENA -	Aliança Renovadora Nacional
CAED -	Comissão Nacional de Assuntos Educacionais
CEE -	Conselho Estadual de Educação
CME -	Conselho Municipal de Educação
CONFITEA -	Conferência Internacional de Educação de Adultos
CONSED -	Conselho Nacional de Secretários de Estado em Educação
EJA -	Educação de Jovens e Adultos
ENEd/PT -	Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores
Fasubra -	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
FUNDEB -	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
FUNDEF -	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GT -	Grupo de Trabalho
ISE -	Instituto Superior de Educação
LDB -	Lei de Diretrizes e Bases
MARE –	Ministério da Administração Federal da Reforma do Estado
MDB -	Movimento Democrático Brasileiro
ONG -	Organização Não Governamental
PEC -	Projeto de Emenda Constitucional
PRASEM -	Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
PROFIC -	Projeto de Formação Integral da Criança

PROMDEPAR - Programa de Municipalização e Descentralização de Pessoal de Apoio

Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual

PT - Partido dos Trabalhadores

UNDIME - União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação

UNE - União Nacional dos Estudantes

INTRODUÇÃO

As décadas de 1980 e 1990 marcaram um período de grandes transformações na área educacional, no Brasil e na América Latina.

Especificamente no Brasil, a reforma educacional tomou corpo, mais explicitamente, a partir da implementação de uma política educacional que promoveu a reestruturação do sistema de ensino.

Em relação à educação básica, muitas foram as inovações, cujo destaque foi a aprovação de uma nova legislação educacional: Emenda Constitucional nº 14/96, Lei Federal nº 9394/96 – LDB – e Lei Federal nº 9424/96.

As mudanças introduzidas pela nova legislação evidenciavam uma nova preocupação das políticas educacionais, a descentralização do ensino fundamental. Nesse contexto, a municipalização do ensino fundamental surgiu como uma forte proposta de concretização da descentralização.

Nesse contexto, ainda, foi retomada a discussão sobre a criação dos sistemas municipais de ensino. Contemplada pela Constituição Federal de 1988 como forma de ampliação da autonomia municipal, a idéia da criação de sistemas municipais de ensino foi retomada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Contudo, em função da própria política educacional em curso na época, a criação dos sistemas municipais de ensino foi encarada numa nova perspectiva: meio de concretização da proposta descentralista.

Os municípios, a partir daí, passaram a ocupar um novo espaço no cenário educacional do país. A eles foi “concedido”, entre outras coisas, o direito de organizar seus próprios sistemas de ensino.

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

- As políticas de descentralização do ensino;
- O processo de municipalização do ensino fundamental, no contexto das reformas de ensino implementadas no Brasil;

- A criação dos sistemas municipais de ensino, enfatizando a questão da opção por essa forma de organização;
- A autonomia no contexto dos sistemas municipais de ensino;
- A dimensão partidária – base de sustentação, ideologia e trajetória - como elemento a ser considerado no conjunto dos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Assim, o objetivo da pesquisa voltou-se para tentativa de compreender como se deu o processo de organização dos sistemas de ensino municipais de administração petista – escolhidos como sujeitos da pesquisa -, explorando e apreendendo os aspectos que o envolveram.

Foram selecionados três municípios para realização da pesquisa: Catanduva, Mauá e Lins. A escolha dessas municipalidades se deu em função do estabelecimento de critérios que deveriam atender a: a) variável partidária, entendida como capaz de responder - dada sua base de sustentação e ideologia, assim como sua trajetória histórica - à questão da autonomia; b) continuidade administrativa – buscou-se selecionar sujeitos cujas administrações tivessem tido continuidade –, o que, em termos temporais, coincidiria com o início da vigência das principais leis que sustentaram (e sustentam) a criação dos sistemas de ensino; c) existência de sistemas de ensino organizados.

Para que os objetivos da pesquisa fossem alcançados, foi escolhida uma abordagem metodológica que pudesse explicar como ocorreu, nas realidades selecionadas, o processo de criação dos sistemas de ensino – a opção e seus desdobramentos, os problemas enfrentados, os avanços percebidos.

A abordagem qualitativa norteou o desenvolvimento do trabalho, cujos procedimentos abrangeram: análise bibliográfica, análise documental e entrevistas.

Inicialmente foi realizada a pesquisa bibliográfica que consistiu no levantamento, seleção e estudo de artigos científicos e livros que abordavam a temática. Em seguida o estudo e interpretação da legislação educacional.

Num segundo momento foram coletados dados mediante a utilização de duas técnicas: entrevistas e análise documental.

As entrevistas foram semi-estruturadas, contando com roteiro prévio e realizadas com o dirigentes municipais de ensino, supervisores de ensino, diretores de escola, membros do Conselho Municipal de Educação e membros do Conselho do FUNDEF. Tais entrevistas buscavam subsídios para compreensão do processo que envolveu a criação de sistemas de ensino municipais.

Os documentos selecionados referiam-se, essencialmente, a documentos oficiais, contudo, houve uma dificuldade em se encontrar, nas três municipalidades, documentos semelhantes – ou correspondentes.

Foram selecionados, ainda, alguns documentos informativos, cujo conteúdo restringia-se a divulgação dos trabalhos realizados pelos municípios.

Com relação à análise documental, foram utilizados somente documentos oficiais – legislação municipal.

O trabalho está sendo apresentado em três capítulos.

No primeiro capítulo são apresentadas as origens das políticas de descentralização educacional e seus desdobramentos em nível nacional e no Estado de São Paulo, destacando, nesse contexto, o papel do FUNDEF, o processo de municipalização do Estado de São Paulo e a criação de sistemas municipais de ensino.

No capítulo 2, a discussão está centrada na questão política, onde é apresentado um estudo sobre as políticas públicas – contemplando, nessa perspectiva as políticas educacionais -, e a influência dos partidos políticos nos processos de planejamento e implementação das

mesmas. É apresentada, na seqüência, uma análise das origens do Partido dos Trabalhadores, enfocando a conjuntura histórica que marca seu nascimento. Finalmente, são examinadas as concepções do PT sobre educação.

No terceiro e último capítulo da dissertação é contemplada a análise do ensino municipal em Catanduva, Mauá e Lins, a partir de um estudo de suas características, da situação educacional, das opções feitas em relação à municipalização e criação dos sistemas de ensino e do funcionamento desses sistemas.

Por fim, são apresentadas as considerações finais a respeito da pesquisa realizada.

CAPÍTULO 1

DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO – AS POLÍTICAS PARA O BRASIL E A EXPERIÊNCIA PAULISTA

1.1– A descentralização do ensino no Brasil– breve histórico

Podemos considerar que a descentralização do ensino no Brasil teve seu início no período colonial. A delegação à Companhia de Jesus da organização da educação e criação de uma escola na então colônia de Portugal, caracterizou a política educacional descentralista da Coroa portuguesa. Isso revela uma certa contradição, uma vez que notadamente o período colonial se caracterizou por um regime excessivamente centralizador de poder.

Em 1772 foi instituído o subsídio literário¹, fato que marcou decisivamente a participação municipal no custeio da educação básica, uma vez que a cobrança de tal tributo era tarefa das câmaras municipais.

Estudos mostram que a descentralização no âmbito administrativo tem como marco a promulgação do Ato Adicional de 1834 (OLIVEIRA, 1999, p. 11; 2003; PORTELA de OLIVEIRA, 2003, p. 01; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2001, p. 136). O citado Ato Adicional responsabilizou as províncias pelo oferecimento do ensino das primeiras letras e profissionalizante, todavia, as províncias, em função de sua precariedade financeira, trataram de envolver os municípios nessa responsabilização.

Nas análises realizadas sobre a questão das raízes da descentralização fica evidente que aos municípios coube, na maioria das vezes, o papel de auxiliar no custeio da educação, principalmente na educação elementar.

Também estiveram presentes, embora com diferentes propósitos, as idéias de descentralização nas discussões que antecederam a elaboração do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova². Nessa mesma perspectiva, que empresta um novo olhar e um novo entendimento à questão da descentralização, encontramos os trabalhos de Anísio Teixeira,

¹ O “subsídio literário”, instituído no Brasil pela Lei de 10 de novembro de 1772, destinava-se à manutenção de professores e de escolas públicas e incidia sobre a carne e a aguardente. (BORDIN, [s.d.])

² A idéia de descentralização, aqui defendida, buscava o rompimento com o centralismo gerador de autoritarismo e de uma estrutura formal uniformizadora.

cuja trajetória traz como grande marca a defesa de uma educação democrática e autônoma, “decorrente de um radical movimento de descentralização política e não meramente técnico-administrativo”.(MACHADO, 2004, p. 90).

Recentemente podemos perceber, mais significativa e factualmente, que a questão da descentralização tem se materializado sob forma de políticas de transferência de responsabilidades na oferta da educação fundamental para os municípios.

A Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9394/96, a Emenda Constitucional nº 14/96 e a Lei nº 9424/96 constituem os instrumentos legais onde se ancoram as políticas descentralistas, visto que estabelecem as responsabilidades dos entes da federação no que tange a oferta do ensino público, definindo, inclusive as fontes financiadoras.

O fato da Constituição Federal de 1988 consagrar aos municípios o direito a organizar sistemas de ensino autônomos, assim como definir suas áreas de atuação prioritária em matéria educacional (artigo 211), constitui-se em marco em matéria de descentralização do ensino.

A legislação posterior (Lei nº 9394/96, Emenda Constitucional nº 14/96 e Lei nº 9424/96), aprofundou essa tendência descentralizadora:

O conjunto da legislação promulgada após a Carta de 1988 vem confirmar a tendência descentralizadora com relação ao ensino, agora marcada por um processo de descentralização que envolve não somente a União e os Estados, mas também os Municípios. (TOFFOLI, 2002, p. 42)

Nesse contexto descentralizador, a municipalização, ou seja, “a gestão do ensino fundamental pelo município” (TOFFOLI, 2002, p. 43), tem sido uma prática freqüente.

É comum, no entanto, creditar as recentes reformas descentralistas ao advento da recuperação das bases do Estado federativo do Brasil – originada das deliberações da Constituição Federal de 1988. Embora tais processos tenham ocorrido quase que

simultaneamente, “federalismo e descentralização não implicam engenharias políticas gêmeas” (ARRETCHE, 2002, p. 27).

As formas de distribuição da autoridade política dos Estados Nacionais é que determinam a distinção entre Estados unitários e federativos. Enquanto nos primeiros a autoridade política, fiscal e militar está concentrada no governo central – e a autoridade política é derivada do voto popular direto -, nos últimos “os diferentes tipos de governo têm autoridade sobre a mesma população e território” (LIJPHART, apud ARRETCHE, 2002, p. 27 - 28).

Nos anos de 1980, no Brasil, houve a retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo e a descentralização fiscal da Constituição de 1988. Foram, assim, recuperadas as bases do Estado federativo. Todavia, isso não significou, necessariamente, uma descentralização da gestão política, visto que esta estaria relacionada à questão de distribuição das funções administrativas e não somente da autonomia política e fiscal. O fato das instituições políticas federativas estarem plenamente instauradas não significava que a gestão das políticas fosse descentralizada. No início dos anos de 1990, por exemplo, a gestão das políticas públicas da área social ainda estava sob a responsabilidade da gestão e do financiamento do governo federal, embora o federalismo já estivesse plenamente instaurado.(ARRETCHE, 2002, p. 29-30)

No caso específico das políticas educacionais é preciso considerar que, embora a recuperação do Estado federativo possa ter impulsionado a descentralização nessa área, a educação municipal já era uma realidade no Brasil.

As políticas recentes de descentralização do ensino foram implementadas de maneiras diversas nos diferentes Estados da federação, em função de inúmeros condicionantes como o tempo, as estratégias utilizadas, entre outros. Contudo, devem ser entendidas a partir do contexto em que foram arquitetadas.

1.2 – A descentralização do ensino no contexto da reforma do Estado

Embora no Brasil os municípios já apresentassem uma participação significativa na oferta do ensino, as décadas de 1980 e 1990 foram prodigiosas na implementação de políticas indutoras da descentralização. Traduzida sob forma de municipalização da oferta e da gestão do ensino, a descentralização teve, naquele momento, grande impulso, principalmente se considerarmos o contexto político e administrativo.

Discussões a respeito da intensa necessidade de inserção econômica do Brasil no mercado mundial ocupavam grandes espaços. Para tanto, uma série de medidas foram tomadas no sentido de ajustar nossa economia para que pudéssemos, segundo as análises de técnicos do governo e das agências financiadoras, atingir graus “necessários” de competitividade.

Os ajustes iniciados a partir do governo Collor de Mello foram devidamente arquitetados com base nas prescrições dos organismos credores, donde devemos destacar o protagonismo do Banco Mundial, e se concretizaram, inicialmente, através do “programa de privatização e de desmonte do Estado” (MAGNANI, [s.d.]).

Já no governo Fernando Henrique tais prescrições, mais bem delineadas, acabaram por nortear todo o processo de reforma, cuja implementação pode ser verificada através dos programas de descentralização da oferta dos serviços sociais básicos (com sua devida transferência para demais entes da federação ou iniciativa privada), desregulamentação das relações sociais, concentração dos mecanismos de controle e a privatização (MAGNANI, [s.d.]).

As reformas, a partir daí implementadas, foram expressas e consubstanciadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo extinto Ministério da

Administração Federal da Reforma do Estado (MARE) e aprovado em 21/09/1995 pela Câmara de Reforma do Estado³.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tinha por objetivo “transformar a administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si e para o controle interno, em uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento ao cidadão”. (TOFFOLI, 2002, p. 50)

Nessa perspectiva, o Plano Diretor estabeleceu uma série de ações a serem adotadas pela administração pública, sempre tendo como foco central: a eficiência, descentralização e privatização (TOFFOLI, 2002, p. 51).

É preciso ressaltar que o Plano Diretor trazia, na explicitação de seus objetivos e ações, convergências com a concepção reformista do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Concepção voltada para reestruturação (ou resignificação) do papel do Estado, donde a característica de Estado provedor dava lugar a uma visão gerencial e prescritiva.

A descentralização prevista no Plano Diretor era de caráter político, ou seja, ligada à transferência de competências e atribuições – da União para os Estados e Municípios - e traduzida em projetos de municipalização dos serviços sociais.

As transferências de atribuições, contudo, não constituíram novidade, visto que o Decreto-Lei 200, de 25/02/1967 já possibilitava, via celebração de convênios, a delegação aos municípios de determinadas atribuições. A diferença, porém, consistia na ampliação da competência dos municípios que, a partir da Constituição de 1988, deixaram de exercer apenas a tarefa de executores de programas federais e estaduais (TOFFOLI, 2002, p. 53 e 54).

Se a descentralização dos serviços sociais não era novidade, e no campo educacional a municipalização já era uma realidade, a reforma do Estado possibilitou a criação de

³ Câmara de Reforma do Estado – composta pelo Ministro de Administração e Reforma do Estado (Bresser Pereira), pelos Ministros do trabalho, Fazenda e do Planejamento e Orçamento e pelo Ministro Chefe do Estado-maior das Forças Armadas.

instrumentos e mecanismos que, além de concretizarem os objetivos da reforma, impulsionaram e induziram o processo de descentralização. A Emenda Constitucional nº 14/96 que criou o FUNDEF - Fundo da manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – constitui-se em exemplo de que a descentralização dos serviços sociais foi parte do amplo processo de reforma.

No campo educacional, ações administrativas e financeiras desencadearam uma reforma específica que, embora ancoradas na lógica da reforma mais ampla formulada pelo governo federal, possuía características próprias que merecem ser abordadas.

1.3 – A descentralização no contexto da reforma do ensino – ações administrativas e financeiras

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por uma profunda discussão em torno da necessidade de reforma nas estruturas e funções dos sistemas de ensino, no currículo e na formação dos profissionais da educação (MARTINS, 2001b, p. 30). A necessidade de tais reformas foi justificada pela idéia de que deveria haver o necessário ajuste dessas às reformas econômicas, como meio de geração de benefícios sociais e redução da pobreza.

Há cerca de uma década, iniciou-se um movimento internacional de reforma da educação que alegadamente daria condições aos sistemas educacionais de cada um dos países para enfrentar os desafios de uma nova ordem econômica mundial. No caso da América Latina, indicava-se também a necessidade de se conciliar os desafios da modernidade sem aumento da exclusão, como reação aos problemas estruturais que apresenta o desenvolvimento capitalista (KRAWCZYK, 2001, p. 02).

Nesse contexto, a educação passou a ser encarada pelos organismos internacionais financiadores, principais mentores das reformas do ensino das últimas décadas, como responsável pelo crescimento econômico e redução da pobreza. Nesse sentido, a educação

básica - entenda-se, nesse contexto, ensino fundamental-, passou a ser o foco das políticas das agências financiadoras internacionais, pois era vista como aquela capaz de proporcionar maior retorno social, uma vez que ajudava a resolver problemas como o controle de natalidade, altos índices de crescimento demográfico, saúde, preparo da mulher para o mundo produtivo, entre outros, considerados entraves para o desenvolvimento dos países de baixa e média renda.

La educación, especialmente la educación básica (primaria e secundaria de primer ciclo), contribuye a reducir la pobreza al aumentar la productividad de los pobres, reducir la fecundidad y mejorar la salud, y al dotar las personas de las aptitudes que necesitan para participar plenamente en la economía y la sociedad (BANCO MUNDIAL, 1996, p.01)

Os principais desafios a serem vencidos, via reforma, seriam o aumento do acesso a educação, melhoria da equidade, elevação da qualidade. Porém, o principal entrave detectado era a forma como estavam organizados os sistemas de ensino, tanto administrativa como financeiramente. Passou-se, portanto, a implementar significativas mudanças nas estruturas desses sistemas para adequá-los à nova configuração que se pretendia implantar.

Dentro desse panorama, as políticas reformistas apregoavam a necessidade de reestruturação dos sistemas. Do ponto de vista administrativo, esses deveriam ser mais eficientes, para tanto necessitavam de certa flexibilidade e descentralização. Financeiramente, era preciso que houvesse uma maior eficiência nos gastos, aumento de receitas dos governos, além da necessidade de se buscar novas fontes de financiamento.

Todavia, as razões implícitas no processo eram: a racionalidade, a economia e a construção do caminho para a privatização. Nessa ótica, conceitos como modernização gerencial, desconcentração do poder, gestão democrática, fortalecimento da sociedade civil, liberdade financeira, administrativa e pedagógica, entre outros tantos, passaram a servir para neutralizar possíveis resistências (visto que vinham ligados a discursos cuidadosamente construídos) e legitimar estratégias de controle e intervenção.

As mudanças nas estruturas dos sistemas impostas pelas agências financiadoras, via de regra, apresentaram-se isentas de preocupações com a identidade e a realidade contextual das localidades onde eram implementadas. Além do caráter homogeneizante das reformas (KRAWCZYK, 2001, p. 06), a análise de seus resultados, na mesma medida, era única, preponderantemente focada em índices quantitativos e necessariamente centralizada, visto que apenas por intermédio desse controle haveria possibilidade de reversão nos baixos índices de qualidade apresentados, aumentando as taxas de retorno da educação (MARTINS, 2001b, p. 31).

É inegável que há uma legitimidade no controle do Estado sobre a implementação de suas políticas setoriais, por meio da avaliação dos processos e dos impactos dos programas governamentais. Porém, é necessário que essa legitimidade seja vista no âmbito das relações complexas existentes entre a sociedade civil - instância à qual as escolas deveriam prestar contas efetivamente do que fazem com a escolaridade de jovens e crianças - e o Estado, a quem compete prover o sistema de ensino de condições adequadas para que os programas de governo sejam operacionalizados. De qualquer forma, a emergência do conceito de accountability nos anos 60 e sua consolidação a partir, sobretudo, dos anos 80, evidenciaram que a avaliação assumiu o lugar central na implementação das políticas sociais. (MARTINS, 2001b, p. 31).

As políticas reformistas, contudo, foram apresentadas e difundidas sob forma de diretrizes que serviram para “orientar” as ações de diversos países - com diferentes realidades – e impuseram uma mudança de paradigma na gestão do ensino.

No Brasil, podemos destacar ações administrativas e financeiras que buscaram, a despeito de uma forte resistência, levar a cabo as reformas propostas.

Do ponto de vista administrativo, o grande ajuste promovido na área educacional foi a transferência da responsabilização da oferta do ensino fundamental dos Estados para os municípios, via municipalização. O grande diferencial das políticas descentralistas de cunho administrativo implantadas naquele momento foi que as mesmas encontravam-se amparadas num corpo legal fortemente prescritivo e, de certo modo, inovador, uma vez que atribuía aos

municípios, de maneira muito mais clara e objetiva, uma série de novas responsabilidades no que dizia respeito à oferta e gestão do ensino.

Na área financeira a criação do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - representou a grande modificação implementada, uma vez que redistribuía recursos para um nível específico de ensino (ensino fundamental), aumentando consideravelmente, na maioria dos casos, as aplicações, visto que disciplinava sua sistemática, e estimulava municípios a aderirem aos convênios de parceria, uma vez que era a única maneira de receberem os recursos do FUNDO. Todavia, esse “estímulo” que a princípio poderia parecer algo positivo, transformou-se em instrumento de indução, característica que será abordada no decorrer do trabalho.

1.4 – A descentralização do ensino e o FUNDEF

Como pudemos verificar anteriormente, as políticas recentes de descentralização do ensino no Brasil tiveram sua implementação ancorada em ações que objetivaram a ampliação da participação dos municípios na oferta do ensino fundamental.

A criação do FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - foi determinante na concretização dos processos de municipalização do ensino fundamental, visto que, em termos financeiros, representou uma pressão significativa, principalmente na esfera municipal, uma vez que condicionava a transferência de recursos à efetivação das matrículas naquele nível de ensino.

A análise, mesmo que breve, do cenário que deu origem à criação do FUNDEF é essencial para compreensão do que representou tal política para o ensino brasileiro, pois expressa claramente o que se pretendia garantir com sua implementação.

Nos primeiros anos do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Brasil passou a dar execução a um conjunto de ações anteriormente planejadas e acordadas em encontros e reuniões internacionais – Conferência de Educação para Todos, Declaração de Nova Dehli -, assim como com as agências financiadoras. Tais ações tinham como foco principal a descentralização da gestão e do financiamento do sistema de ensino (MILITÃO, 2003, p. 75). Estas mereceram, por parte do governo da época, a edição de uma legislação específica que buscou normatizá-las e discipliná-las.

No ano de 1996 foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional 30/96 que deu origem a Emenda Constitucional nº 14/96. Tal Emenda alterou a redação dos artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988, além do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A alteração do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi decisiva, visto que modificava substancialmente a sistemática de financiamento destinado a universalização do ensino fundamental e eliminação do analfabetismo. A emenda alterou o montante mínimo do orçamento da educação vinculado ao Ensino Fundamental (universalização e eliminação do analfabetismo) de 50% para 60%, a ser cumprido pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. A União passaria a ter que aplicar nunca menos que o equivalente a 30% dos recursos vinculados a educação nessas atividades. Finalmente, criou um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

Após sua criação, o FUNDEF foi regulamento pela Lei 9424 de 1996,

por meio da qual se redefiniu o papel do Governo Federal na área de educação determinando que nos próximos dez anos os estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão pelo menos 15% dos impostos e das transferências de impostos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental (SANTOS, 2000, p. 65-66)

Por sua própria natureza - criado no âmbito de cada Estado e formado pela parcela de um número de impostos⁴ recolhidos automaticamente à conta do FUNDO – gerou, e ainda gera, muita discussão em torno de sua constitucionalidade, embora já tenha sido objeto de exame e julgado constitucional. Tal discussão acabou por levantar a questão da vantagem dos municípios em assumirem o ensino fundamental, a partir de uma ótica de perdas e ganhos financeiros.

Previam-se que, de forma compulsória, 15% dos recursos resultantes dos impostos seriam retidos e enviados ao FUNDO, sendo que retornariam aos municípios e aos Estados de acordo o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular. Haveria, ainda, a fixação de um valor mínimo por aluno/ano, sob responsabilidade do governo federal, que serviria de base para complementação de receita por parte da União, caso o município ou Estado não atingisse tal valor.

Muitos municípios, preocupados com os ganhos que a criação de redes de ensino fundamental poderia representar, optaram por assumir esse nível de ensino, mesmo sem o aporte necessário. É certo que o número de vagas no ensino fundamental tenha crescido consideravelmente, porém não cresceram na mesma proporção as redes físicas, assim como não se confirmou a previsão de melhoria das já existentes, visto que, em muitos casos, as condições de trabalho dos docentes foram, em certa medida, pioradas. As condições salariais, embora tenham sofrido uma decantada melhoria, se concretizaram via gratificações e abonos, dada a incerteza da continuação do FUNDO⁵, o que levou os municípios a implementarem políticas salariais tímidas e resguardadas na capacidade orçamentária das receitas próprias. (AZEVEDO, 2002, p. 63).

⁴ O fundo é constituído por 15% dos seguintes impostos ou fundo de impostos: ICMS, FPE, FPM, IPI/Exportações e Compensação da Lei Kandir

⁵ A extinção do FUNDEF, conforme a Emenda Constitucional nº 14/96, ocorrerá no final de 2006, caso não haja prorrogação

Uma outra questão igualmente importante diz respeito à priorização do ensino fundamental, o que implicou na redução dos recursos destinados aos outros níveis de ensino. Dos percentuais mínimos obrigatórios a serem aplicados em educação (25% para Estados, Municípios e Distrito Federal) 60% deveriam ser aplicados no ensino fundamental, restando 40% (ou 10% dos 25%) para a educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos. Já a União deveria aplicar “o equivalente” a 30% (dos 18% mínimos) na erradicação do analfabetismo e manutenção do ensino fundamental. A priorização do ensino fundamental regular trouxe conseqüências muito sérias para os demais níveis e modalidades de ensino, uma vez que, impediu Estados e municípios de garantir o atendimento que lhes havia sido determinado por Lei⁶.

À União, finalmente, reservou-se um papel de complementaridade aos municípios, Estados e Distrito Federal.

Diante disso, podemos inferir que embora empunhasse a bandeira da priorização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, a União pouco fez. O grande papel nessa nova dinâmica de financiamento foi dos Estados e municípios que, com recursos já existentes, mas realocados, tiveram que dar conta de cumprir os compromissos assumidos pelo país no que diz respeito à descentralização da gestão e dos recursos, com a conseqüente redução de gastos para a área educacional.

Valeu, nesse contexto apresentado, a lógica da suficiência dos recursos e da recompensa pela oferta do serviço. O município que não aderisse a política imposta sofreria uma espécie de “seqüestro” de recursos, fato que fez do FUNDEF o grande mecanismo indutor da municipalização.

⁶ De acordo com a Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os municípios deverão oferecer a educação infantil e, com prioritariamente, o ensino fundamental. Os Estados deverão assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio; além de definir com os municípios formas de colaboração na oferta do ensino fundamental.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9394/96), por outro lado, trouxe como grande inovação a priorização do atendimento ao ensino fundamental pelo poder municipal, embora acenasse com a possibilidade desse constituir com o sistema estadual uma pareceria. Tal situação, por si só, não implicava na imposição da municipalização do ensino fundamental, dada a possibilidade do município manter-se integrado ao sistema estadual ou compor com ele um sistema único de educação básica, contudo determinava sua área prioritária de atuação.

A conjugação dos dois instrumentos (LDB e FUNDEF) desencadeou um aumento no número de matrículas do ensino fundamental na esfera municipal, sendo que o elemento deflagrador da recente política descentralista foi, sem dúvida, o receio dos municípios em perderem seus recursos retidos no FUNDO.

A criação do FUNDEF fomentou a explicitação de posições e discursos bastante diversos, alguns contrários a sua implantação e outros favoráveis.

É verdade que o FUNDEF representa uma iniciativa positivamente inovadora, por ter promovido uma subvinculação específica de recursos, constitucionalmente vinculados, para o nível obrigatório de ensino. Além disso, imprimiu um caráter redistributivo a esses recursos, o que beneficiou os municípios mais pobres e neles melhorou as condições salariais dos docentes. Por isso, constitui um dos programas que têm tido ampla aceitação por grande parte das municipalidades. (AZEVEDO, 2002, p. 62)

É bem verdade que o posicionamento aqui referenciado é apenas uma parte de um estudo sobre o impacto das políticas Estaduais voltadas para os municípios, entretanto, expressa uma certa consensualidade em torno da necessidade e dos benefícios do FUNDEF, além disso, é apenas um exemplo de muitos outros posicionamentos igualmente favoráveis. Não podemos, contudo, concordar com a tese de que o FUNDEF teve ampla aceitação, tampouco contribuiu com municípios ou beneficiou docentes. É preciso que se considere tal política de forma ampla, só assim poderemos entender que aos municípios não coube negociação.

A idéia de que os municípios mais pobres foram beneficiados implica em não considerar que se trata de uma política com prazo de validade. O que acontecerá a esses municípios a partir de 2.007? Os compromissos assumidos, as redes criadas desaparecerão? Quais recursos serão utilizados para pagamento de docentes?

Para buscar resolver tais problemas, algumas “saídas” foram identificadas em diversos municípios brasileiros. Uma delas foi a aplicação do índice de capacidade máxima de absorção⁷, o que, de certa forma, buscou assegurar - a despeito da extinção do FUNDO - um futuro mais tranquilo para educação municipal. Outros, ainda, dada a inevitabilidade da política imposta e a truculência das ações dos governos estaduais, optaram por imprimir sua própria dinâmica de municipalização, criando suas próprias redes de ensino fundamental de maneira gradual e controlada. Uma grande parte dos municípios, contudo, não apresentou a mesma “cautela”.

Além da criação de redes de ensino próprias, uma outra opção se apresentava dentro da política descentralista promovida na época – e fomentada pela criação do FUNDEF - era a possibilidade de criação de sistemas de ensino municipais, que, em tese, possibilitaria aos municípios a ampliação de sua atuação na educação municipal para além da oferta do serviço, assim como consolidaria sua autonomia.

1.5– Descentralização e sistemas municipais de ensino: trajetória histórica

No âmbito educacional, a questão dos sistemas tem merecido uma série de estudos, seja a partir da análise de sua existência em termos nacionais, seja em relação aos processos de criação ou instituição, ou, ainda, sobre o uso do termo. Dos estudos realizados, destaca-se

⁷ capacidade máxima de absorção – “índice que representa o número de alunos que determinado município pode absorver apenas com seus próprios recursos, isto é, os recursos da educação oriundos da sua receita local, sob a qual o Fundo não incidiu, e a sua quota-parte do Fundo”. (GUIMARÃES, J. L., 1998, p. 93)

o trabalho de Saviani, D. (1996) “Educação Brasileira – Estrutura e Sistema”, cuja versão inicial data de 1973.

Tal trabalho apresentou um estudo acerca da verificação da existência de um sistema educacional brasileiro, a partir da análise do entendimento dado ao artigo 5º, inciso XV, letra d, da Constituição Federal de 1946 – que concedia à União competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional -, e do processo de tramitação do projeto que deu origem a Lei nº 4024/61.

Os objetivos propostos pelo autor enfatizavam a análise da existência de um sistema educacional brasileiro, contudo foi contemplada a idéia de sistema de ensino. O que se pode depreender dos estudos realizados por SAVIANI é que o termo sistema havia sido utilizado de maneira imprópria, tanto em função da confusão que se fazia – e se faz – entre sistema educacional, sistema de ensino e sistema escolar, quanto em relação ao caráter legítimo do uso de sistema educacional brasileiro para caracterizar como estava organizada a educação nacional, a luz do que determinava o projeto da LDB – em tramitação naquele momento. Pelos estudos apresentados, a LDB não pôde ser considerada como uma lei que sistematizava a educação, por não preencher “as condições necessárias⁸ à atividade sistematizadora”. (p. 107)

A Lei nº 4024/61 - artigo 8º - determinou que a União, Estados e Distrito Federal organizariam seus sistemas de ensino, observando o disposto na presente Lei. Contudo, ao município, naquele momento, não era concedido tal direito.

Tal situação permaneceu enquanto a legislação que a amparava vigorou, ou seja, os municípios não eram titulares dos sistemas de ensino, podendo sê-lo, somente, a partir de delegação dos Estados (Parecer CNE/CEB nº 30/2000).

⁸ Para uma análise mais detalhada a respeito das condições necessárias à atividade sistematizadora, consultar SAVIANI. *Educação Brasileira – Estrutura e Sistema*.

A Constituição Federal de 1988 - artigos 30 e 211 – evidenciou a maior participação dos municípios na oferta da educação, especialmente o ensino fundamental, e, pela primeira vez, reconheceu os sistemas municipais. (OLIVEIRA; TEIXEIRA 2001, p. 138).

A exemplo do que determinou a Carta Magna, a Lei 9394/96 deu aos municípios a opção de criar sistema de ensino próprio, integrar-se ao sistema estadual, ou, ainda, compor com ele um sistema único.

No que se refere à existência de um Sistema Nacional de Educação, a legislação em vigor não contemplou tal organização, mas definiu que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuiriam seus respectivos sistemas de ensino “todos autônomos entre si e responsáveis por campos específicos de atuação” (Parecer CNE/CEB nº 30/200).

Sobre a existência dos diversos sistemas de ensino, o Parecer CNE/CEB nº 30/200 complementa: “... o modelo descentralizado de sistemas de ensino atende ao princípio federativo, permite maior flexibilidade, pode valer-se da colaboração recíproca a ser, inclusive, definida legalmente e não obsta a constituição de um sistema estadual e/ou municipal de educação”.

Diante da nova possibilidade que se apresentava, os municípios, por uma série de questões próprias, posicionaram-se a respeito da forma de organização da educação municipal, e alguns optaram por criar sistemas “autônomos”, desvinculando-se, assim, da esfera estadual, no que tange a gestão e organização da educação⁹.

Ao considerarmos a criação de sistemas municipais de ensino como uma opção no contexto das recentes políticas educacionais, não seria de todo descabido concebê-la como desejável ou, ainda, mais coerente. Os municípios já vinham se responsabilizando pela execução das tarefas relacionadas à educação, sendo assim, responsabilizar-se pela gestão seria o caminho natural a perseguir.

⁹ Entende-se, a partir da análise da Lei 9394/96 – LDB -, que a criação de sistemas municipais de ensino não se confunde com a criação de redes municipais de ensino, principalmente se considerarmos o artigo 11, inciso III, que incumbe os municípios de baixarem normas complementares para seus sistemas de ensino.

Como vimos até aqui, as políticas de transferência de responsabilidades para a área educacional se efetivaram com o “apoio” de uma série de instrumentos de indução. Não obstante a oposição e defesa dos municípios – principais sujeitos das políticas –, o processo de descentralização foi se concretizando e assumindo, ao longo de sua trajetória – ainda em curso – diferentes facetas e modalidades. A municipalização, a criação de sistemas de ensino municipais, a criação de redes de ensino fundamental nos municípios são exemplos de ações descentralistas que, embora possuíssem singularidade, obedeceram a um mesmo objetivo.

Contudo, é nessa singularidade que os municípios se apoiaram para exercer uma certa autonomia, mesmo que esta se resumisse na escolha entre uma ou outra forma de assumir a tarefa imposta. Diga-se a propósito que autonomia, assim como democracia e participação, sempre foi lembrada e associada a esses processos e ações, ainda que ressignificada e relativizada.

Veremos, na próxima sessão, a relação que se buscou estabelecer entre descentralização e autonomia, descentralização e municipalização, autonomia e democratização, bem como algumas especulações sobre outras relações possíveis. Para tanto, buscaremos precisar determinados conceitos freqüentemente utilizados nos estudos sobre a temática. Os conceitos de descentralização, municipalização, sistema e autonomia, bem como outros, subjacentes à análise dos primeiros, merecerão, a seguir, análise pautada em documentos e citações de autores diversos, no intuito de, além de explicitar seus significados, contextualizá-los na pesquisa.

1.6 - Examinando conceitos

Discutindo o conceito de descentralização, OLIVEIRA (1999, p. 14) analisou a questão a partir do binômio “centralização/descentralização” apontando como elemento-chave

a expressão “centro”. Nesse sentido, descentralizar seria afastar do centro. Dessa forma as decisões, definições de ações, seriam tomadas em outras instâncias que não a central, enquanto que a centralização pressupõe que as decisões sejam tomadas em nível central.

Nessa perspectiva, e levando-se em conta que o processo de municipalização do ensino fundamental se deu sob a bandeira da descentralização dos serviços públicos, tal conceituação torna-se insuficiente para explicitar o que ocorreu, visto que, se houve uma mudança no controle do poder, tal mudança não implicou necessariamente no afastamento deste do centro, mas sim na mudança do *locus*.

OLIVEIRA, nesse mesmo trabalho, buscou em CASASSUS uma ampliação do conceito, apresentando um novo: a desconcentração. Dessa maneira: “Desconcentração reflete processos cujo objetivo é o de assegurar a eficácia do poder central e a descentralização busca o mesmo em relação ao poder local”. (OLIVEIRA, 1999, P. 16)

PARENTE e LUCK [s.d.] , ao tratar do assunto, no trabalho intitulado “Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental”, ressaltaram:

Assim, a descentralização implica a distribuição espacial do uso e controle do poder. A desconcentração mantém uma estrutura central que toma as decisões, estabelecendo relação de subordinação entre o centro e a periferia do sistema.

Nos parece claro que o que de fato se deu, em termos práticos, foi a utilização indevida do termo descentralização. Nos processos de transferência de atribuições entre os entes federativos se manteve o poder centralizado, embora em esferas distintas.

De acordo com MARTINS (2002b, p. 111),

a precisão dos conceitos de descentralização e desconcentração pode ser resumida na premissa que afirma ser o primeiro um processo que visa assegurar a eficiência do poder local, e o segundo, um processo que visa assegurar a eficiência do poder central, configurando-se portanto, como um movimento de *cima para baixo*. Os

processos de descentralização latino-americanos, via de regra, têm se configurado mais de acordo com esta última premissa, considerando-se uma série de características históricas, políticas, sociais e culturais da região. (grifo do autor)

É bastante comum encontrarmos associado ao conceito de descentralização o princípio da democratização, como se o último fosse consequência natural do primeiro. No trabalho de MALUF e SOUZA [s.d.] há uma preocupação em diferenciar descentralização, desconcentração e democratização.

Descentralização, desconcentração e democratização são processos distintos, embora muitas vezes sejam considerados sinônimos.

Descentralização tem uma dimensão política, pois implica a redistribuição de poder, o deslocamento dos processos decisórios, enquanto desconcentração tem uma dimensão administrativa, pois implica a delegação de competências e responsabilidades sem deslocamento do processo decisório.

Descentralização não implica necessariamente democratização, assim como centralização pode não estar associada a práticas autoritárias.

A descentralização será democrática quando assegurar à população possibilidades de participação no processo decisório, com representação pluralista de setores sociais organizados. E será não democrática quando apenas uma minoria detiver os processos decisórios.

Ao analisarmos os processos de descentralização da educação ocorridos ao longo da história do Brasil, a questão da democratização tende a aparecer como promessa de concretização. Todavia, se democratização pressupõe participação da população nos processos decisórios, tal promessa não tem se cumprido.

O processo de municipalização do ensino no Brasil e no Estado de São Paulo foi e é quase exclusivamente fruto de iniciativas do Governo, 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 ali se desenvolvem. Essa observação se faz necessária uma vez que é comum relacionar-se providências administrativas de descentralização e municipalização do ensino com democratização da sociedade e participação popular. (ARELARO, 1999, p. 65)

PORTELA de OLIVEIRA (2003, p. 4) analisa a questão tomando a atuação dos Conselhos – que se difundiram “no bojo do processo de municipalização” -, “destinados a

ampliar o controle social sobre diferentes aspectos do processo de gestão da educação”. Segundo o autor, trata-se de conselhos constituídos com fins de participação na gestão do Estado, todavia, por força das limitações que lhes se impõe - alguns deles cumprindo, essencialmente tarefas de “acompanhamento e/ou fiscalização” (Conselho do FUNDEF e Conselho de Alimentação Escolar) e outros (Conselhos Municipais de Educação) com “reduzida amplitude de atribuições”, pouco tempo de existência e cerceamento de suas decisões pelo Poder Executivo -, tais conselhos estão longe de participar, efetivamente, da gestão dos sistemas de ensino.

É possível inferir, a partir dessas premissas, que descentralização e democratização são processos distintos, com tempos e determinantes próprios. A forçosa relação que se buscou estabelecer entre esses dois processos intencionava imprimir uma certa legitimidade na política imposta, assim como uma maior aceitação por parte da sociedade. Contudo, os exemplos mostraram que, em grande parte, as administrações municipais tendem a ser mais autoritárias, dada a tradição do coronelismo e dos favoritismos que ainda imperam.

Uma outra grande questão que merece ser analisada nessa possível relação entre descentralização e democratização é que, historicamente, a municipalização foi bandeira das autoridades estaduais e não municipais.

Outra tendência igualmente forte é a que considera municipalização como forma de descentralização. É certo que, em termos gerais, a municipalização se apresenta como um processo de materialização da descentralização.

Os processos gerais de descentralização são efetivados por intermédio de três modalidades: regionalização, municipalização e nuclearização. (CASASSUS, Apud OLIVEIRA, 1999, p. 16). A regionalização poderia compreender um ou mais Estados ou um grupo de Municípios; a nuclearização seria uma forma de organização que abarcaria escolas

rurais dispersas com problemas semelhantes, “utilizando-se do microplanejamento e observando estreita vinculação com o meio no qual estão inseridas”.

No Brasil, a modalidade municipalizadora foi a implementada, compreendendo três possibilidades: o município se encarregaria de todo o ensino no âmbito de sua jurisdição, o município se encarregaria de parte das matrículas, convivendo, assim, com a rede estadual, ou se encarregaria de determinados programas (merenda, transporte escolar, construções de escolas). (OLIVEIRA, 1999, 16-17)

Se analisada sob a ótica jurídica, municipalização seria :

a gestão pelo município de determinado serviço público, desde que tal gestão esteja autorizada pela Constituição. É uma forma de descentralização política que não se confunde com a descentralização administrativa. (TOFFOLI, 2002, p. 44)

A Constituição Federal de 1988 dispôs sobre as competências específicas dos municípios (artigo 30) e competências comuns aos entes federativos (artigo 23). Ficaram definidos os poderes municipais materiais, ou de realizações administrativas, e os poderes que devem ser exercidos por diversos entes federativos cumulativamente. (TOFFOLI, 2002, p. 29). Surgiram, nessa perspectiva, as obrigações do município para com a educação, assim como a possibilidade ou autorização para que o município se responsabilize pela gestão da educação.

Entende-se a municipalização como forma de descentralização política e não administrativa, pois descentralização administrativa está mais ligada a idéia de transferência da prestação de serviços para o setor privado e a descentralização política refere-se “a transferência da competência e atribuições entre unidades federadas, de acordo com a previsão constitucional” (TOFFOLI, 2002, p. 44).

SILVA JR (2000, p. 290) apontou que ao final da década de 1980 e no início da década de 1990 o processo de municipalização “entendido como transferência de

responsabilidades de governo da esfera estadual para esfera municipal, avança significativamente em São Paulo e no Brasil” (grifo nosso). Nessa perspectiva, ainda, podemos entender o processo de municipalização como modalidade ou materialização da descentralização.

PORTELA de OLIVEIRA (2003, p. 3) em trabalho proposto no 8º Seminário da ANPAE – SP, apresentou outra conceituação. O autor utilizou o termo municipalização “como processo de ampliação do atendimento do ensino fundamental por parte da esfera municipal, quer seja por ampliação da rede própria, quer seja por transferência da rede estadual”.

Via de regra o processo de municipalização é entendido como aquele cujas escolas de ensino fundamental, antes ligadas à administração estadual, são transferidas para administração municipal, incluindo-se nessa transferência alunos, prédios, equipamentos e, não raras as vezes, pessoal. Todavia, esse processo não representa a totalidade do que vem ocorrendo. Muitos municípios optam por criar redes próprias ou ampliar as já existentes, num processo em que há somente a transferência e assunção do alunado.

Ainda nesse trabalho, OLIVEIRA (2003, p. 3) chama a atenção para a questão da interpretação que “entende ser a municipalização a operacionalização de uma visão descentralizadora”. Para o autor a municipalização pode constituir-se em um processo em que o poder se mantém centralizado, “apenas se alterando a esfera administrativa responsável pela gestão do ensino”, do mesmo modo é possível a manutenção dos serviços na esfera Estadual com implementação de um “amplo processo de descentralização das decisões”.

Parece-nos mais razoável tomarmos essa última conceituação a fim de elucidarmos o que ocorreu. É fato que um dos princípios proclamados nos processos de descentralização foi a aproximação entre o povo e o governo e a administração, porém tal aproximação não é garantia de participação nos processos decisórios. No caso específico da municipalização do

ensino, entendida como modalidade descentralizadora, houve uma aproximação territorial entre governo e povo, contudo o poder permaneceu “centralizado”, havendo, em muitos casos, uma reprodução, em nível local, do autoritarismo do governo central (TOFFOLI, 2002, p. 47).

No bojo dos questionamentos acerca da democratização, surge o conceito da autonomia.

Para MARTINS (2002b, p. 12) o termo autonomia

aparece na literatura acadêmica, em alguns casos vinculado à idéia de participação social, e, em outros, à idéia de ampliação de participação política no que tange a questões de descentralização e desconcentração de poder.

A idéia de autonomia também tem sido apresentada como consequência natural dos processos de descentralização dos serviços públicos, numa tentativa de imprimir um sentido de auto regulação dos órgãos administrativos - livre de intervenção ou influência externa.

Palavra derivada do grego *auto-nomia* (direito de se reger por suas próprias leis), que se aplica para indicar precisamente a faculdade que possui determinada pessoa ou instituição, em traçar as normas de sua conduta, sem que sinta imposições restritivas de ordem estranha. Nesse sentido, seja em relação às pessoas, seja em relação às instituições, o vocábulo tem significado em todo idêntico ao que expressa *independência* (grifo do autor) (DE PLACIDO e SILVA, 2004, p. 175).

Todavia, no caso específico dos municípios, a autonomia é relativa, visto ser de caráter administrativo, subordinada ao poder soberano da União.

Toda autonomia relativa está subordinada às limitações decorrentes da vontade ou das determinações emanadas da entidade que mantém em suas mãos a autonomia absoluta ou soberana, que ela se revela a própria razão de ser ou de existir da autonomia relativa (DE PLACIDO e SILVA, 2004, p. 175).

A autonomia tem servido, inclusive, como uma estratégia de salvaguardar os governos de sua própria omissão, transferindo, mais uma vez, para os sistemas de ensino e para as escolas a responsabilidade pela manutenção total da educação (administrativa, financeira e pedagógica). Sob o auspício da liberdade e da independência – que na realidade não se concretizam – o discurso da autonomia tende a obscurecer os reais objetivos propostos e implementados pelos governos descentralistas.

As experiências de descentralização e concessão de autonomia à rede de ensino em alguns países têm indicado que às escolas é permitido utilizar seus próprios recursos, idéias, projetos e valores num contexto configurado pela ausência material do próprio Estado. A palavra autonomia deixou de ser entendida como governar-se a si próprio, encontrando-se reduzida à ampliação de espaços de discussão interna à própria escola e limitada à liberdade de implementar projetos pedagógicos próprios. (MARTINS 2002b, p. 96-97)

No entanto, as escolas, assim como os sistemas de ensino, agora “autônomos” para resolver uma série de grandes problemas (como a própria condução e manutenção de programas educacionais), enfrentam novos conflitos: serem capazes de realizar seus trabalhos nessa nova lógica de gestão das políticas sociais, buscando negociar verbas ou recursos para, enfim, atender minimamente os propósitos ensejados, e, ainda, conviver com uma série proposições e prescrições emanadas pelos governos centrais, cujos resultados de implementação são passíveis de análises e avaliações externas.

De que autonomia, então, estamos falando? A quem interessa essa nova autonomia?

Se entendermos que autonomia é algo que se constrói, a partir e em função das necessidades apresentadas pelo grupo ou comunidade, não podendo, portanto, ser delegada, sob o risco de não se concretizar como processo, podemos concluir que tanto escolas, quanto sistemas de ensino, vivem uma “pseudo” autonomia, que nada mais é que uma tentativa governamental de tornar mais aceitável seus ditames descentralistas, utilizando-se daquilo que sempre foi demanda dos setores sociais.

O discurso político que fundamenta as diretrizes da agenda e informa as medidas legais da educação, pode estar construindo um paradoxo. De um lado, atende aos reclamos históricos de vastos setores sociais que há muito tempo reivindicam autonomia para elaboração de seus próprios projetos definidos por suas demandas; de outro lado, porém, exige de atores vulneráveis que se conduzam como sujeitos autônomos, num contexto de desregulamentação no sistema de proteções coletivas. Sem ancoragem, onde ou como esses atores (re) significarão sua identidade?(MARTINS 2002b, p. 137)

Nesse sentido, autonomia poderia vir a significar uma completa ausência de referência, de apoio, de esteio, um certo abandono. O município, tendo assumido a responsabilidade pelo ensino, ficaria à deriva das condições que se apresentassem.

A autonomia também sempre esteve relacionada à questão da criação dos sistemas de ensino.

Para o SAVIANI, sistema de ensino pode ser entendido como um conjunto articulado de elementos institucionais, pessoais e normativos “necessários a consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população a qual se destina” (1999, p. 120).

Embora concordemos que a criação dos sistemas de ensino possa ampliar da autonomia municipal, é preciso entender, contudo, o que representa tal autonomia.

Não se pode esquecer que a criação dos sistemas municipais de ensino, em última instância, responde a lógica de concretização da descentralização, assim como a municipalização e a criação das redes de ensino. As opções feitas pelos municípios por uma ou outra forma de descentralização (ou nenhuma delas), embora de forma cruel, representa autonomia.

A discussão, no entanto, deve ser sobre o que a autonomia pode representar em termos de ampliação da participação nos processos decisórios, da democratização, da criação de identidades locais.

Nesse contexto, a análise da experiência de municipalização e implantação do FUNDEF no Estado de São Paulo poderia fornecer dados significativos para pesquisa, em função de sua peculiaridade.

A situação privilegiada do estado de São Paulo, o tamanho de sua rede, a forte estadualização e o grau de identidade intelectual e política entre os responsáveis pela gestão da Secretaria Estadual e do Ministério da Educação, colocam a experiência paulista de implantação do FUNDEF como possível parâmetro para futuras avaliações. (GUIMARÃES, 1998, p.46)

O Estado de São Paulo, diferentemente de outros estados brasileiros, principalmente os da região Nordeste, seguiu uma trajetória descentralista bastante particular. Até o final da década de 1980 era o Estado que possuía menor taxa de municipalização do ensino de 1º grau do país, onde a rede estadual respondia por quase 90% das matrículas naquele nível de ensino. A partir da implantação das novas políticas educacionais na década de 1990 o quadro começou a se alterar.

1.7 – A descentralização do ensino em São Paulo - materializações

No Estado de São Paulo ocorreram inúmeros movimentos de descentralização na área educacional, todos alicerçados em convênios de cooperação entre Estado e municípios. Tais movimentos introduziram processos de transferências de responsabilização na oferta de serviços, que passaram a receber uma denominação específica: municipalização.

Na década de 1980, no governo de Franco Montoro, algumas iniciativas foram tomadas, dentre elas destaca-se a municipalização da pré-escola, a municipalização da

merenda escolar, a municipalização de algumas escolas rurais, a transferência do transporte escolar para os municípios e a criação do PROFIC¹⁰.

Fica evidente, portanto, que o processo de municipalização do ensino inicia-se, no Governo Franco Montoro, a partir de transferência de responsabilidades e de tarefas para os municípios, sem necessariamente existir uma transferência de recursos financeiros proporcional às novas responsabilidades propostas.(ARELARO, 1999, p. 74).

A municipalização do ensino de 1º grau, contudo, não se concretizou, confirmando a tendência de forte estadualização do ensino.

Durante o governo de Orestes Quécia a construção de escolas passou a ser executada pelos municípios e foi criado o PROMDEPAR¹¹, escolas rurais foram municipalizadas, assim como o transporte escolar.

Tendo, inicialmente, como titular da pasta da educação Chopim Tavares de Lima e posteriormente Wagner Rossi, José Goldemberg e, finalmente, Carlos Estevão Martins, o governo Quécia pouco avançou em termos de municipalização do ensino, atingindo, via convênio¹², apenas os municípios de Cordeirópolis e Santos.

No início da década de 1990, assumiu o governo do Estado Luiz Antônio Fleury Filho que, entre outras ações, criou o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município (PAC). Tal convênio previa a transferência de recursos para os municípios cuidarem das construções, reformas e ampliações das escolas públicas estaduais.

¹⁰ Projeto de Formação Integral da Criança – Tinha como objetivo dar atendimento complementar a alunos de 7 a 12 anos de idade, fazendo com eles ficassem na escola em tempo integral. Estabeleceram-se parcerias com os municípios para execução do projeto.

¹¹ Programa de Municipalização e Descentralização de Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual.

¹² Termo de Cooperação Intergovernamental (TCI) – o Estado construiria e equiparia escolas, prestaria apoio técnico-pedagógico e administrativo. Aos municípios caberia disponibilizar o terreno e integrar a escola a sua rede de ensino, responsabilizando-se pelos serviços, inclusive os encargos com contratação de pessoal.

Foi durante o governo Fleury que a educação pré-escolar passou, definitivamente, para a responsabilidade dos municípios, encerrando o ciclo de municipalização desse nível de ensino.

Finalmente, no Governo Mário Covas as estratégias descentralistas alcançaram seu apogeu. Seguindo as orientações de ajustamento delineadas para todo o país, o Estado de São Paulo promoveu um grande processo de reforma na educação.

Tendo como Secretária de Estado da Educação a professora Tereza Roserley Neubauer da Silva, “pessoa forte no Governo por suas ligações pessoais de longo tempo com o Governador e que já havia participado do Governo Quércia como Coordenadora da Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas (CENP)” (ARELARO, 1999, p. 81), Covas deu início a uma série de ações que visavam, segundo o discurso governamental, propiciar maior eficiência e eficácia no sistema de ensino com conseqüente melhoria de sua qualidade (MILITÃO, 2003, p.97)

A primeira grande ação da Secretaria de Educação - anos mais tarde batizada de mudança nos padrões de gestão¹³ - foi a implantação dos programas de descentralização e desconcentração dos serviços de responsabilidade da pasta da educação.

Em 1995, iniciamos um processo de desconcentração administrativa, que significa, em última instância, dar maior poder às instâncias que estão mais próximas das escolas. Dentre as principais iniciativas adotadas, estão:

- extinção das Divisões Regionais de Ensino, DRE;
- substituição de critérios políticos por critérios técnicos, para a seleção de delegados de ensino;
- definição de plano diretor para as Delegacias de Ensino, DE;
- descentralização do processo de capacitação de professores; e
- repasse de recursos significativos para a manutenção de prédios escolares e reposição de mobiliários e equipamentos. (NEUBAUER, R., 1999, p. 173)

¹³ Descentralização da Educação no Estado de São Paulo - texto publicado pela então Secretária de Educação, no ano de 1999, buscando apresentar “um panorama das principais mudanças na área educacional introduzidas pela administração Mario Covas, em seu primeiro mandato de governo (1994-98)”

A extinção das Divisões Regionais de Ensino aconteceu no primeiro dia de gestão do Governador Mario Covas e, apesar da histórica resistência de políticos e educadores, não contou, naquela ocasião, com manifestações a favor da manutenção do órgão.

A ação seguinte foi o anúncio da seleção dos novos Delegados de Ensino, que segundo a Secretaria de Educação, obedeceria a critérios técnicos. A primeira fase do processo de seleção constituiu-se de prova escrita. Os três primeiros colocados nessa fase apresentariam um projeto de atuação para a delegacia a qual haviam indicado. “A seleção final considerou esse projeto” (ARELARO, 1999, p. 174), que deu origem ao plano diretor da Delegacia de Ensino.

O processo inicialmente técnico, que selecionou os delegados de ensino por mérito e não por critérios políticos, foi substituído, anos mais tarde, por uma nova lógica: a convergência de idéias dos candidatos com as da administração.

Três anos depois observa-se descaracterização desse processo, uma vez que as vozes discordantes foram praticamente eliminadas desse cargos, sendo as substituições dos “escolhidos por mérito” já no ano seguinte à seleção, escolhidos por “conveniência da Administração”, e cujo critério de permanência no mais alto cargo da carreira educacional passa a ser, como historicamente foi, concordância ou adesão pacífica e silenciosa com os projetos em execução pelo Governo, e pelo PSDB no Governo (grifos da autora). (ARELARO, 1999, p. 82)

Em 1996, a Secretaria Estadual de Educação promoveu a reorganização da rede física, a partir do projeto de Reestruturação do Ensino Estadual.

A reorganização da rede física consistiu em uma ação que, em outras palavras, separou as escolas de acordo com as séries que essas deveriam atender. Partindo do pretenso conhecimento que os órgãos centrais tinham a respeito da identidade da cada uma das escolas e da potencial capacidade de atendimento, a rede foi dividida em escolas cujo atendimento abrangia de 1ª a 4ª série e outras que atendiam de 5ª a 8ª com ou sem Ensino Médio e outras,

ainda, que por impossibilidade de transferência de demanda, continuaram “desorganizadas”, ou seja, mantiveram as características anteriores.

Pelas palavras da Secretária: “Urgia criar escolas separadas, com melhor qualidade, especializadas no atendimento de crianças menores (1ª a 4ª série) e de pré-adolescentes e adolescentes (5ª a 8ª e ensino médio)” (NEUBAUER, 1999, p. 169). O processo de reorganização da rede física, em verdade, se deu isento de qualquer forma de participação da comunidade, seja de professores, alunos, pais ou sindicatos.

As críticas ao processo de reorganização da rede física foram severas, tanto pela forma autoritária com que foi implementado, quanto pelos prejuízos causados aos alunos que se viram obrigados a percorrer longas distâncias para conseguirem outras escolas. Tais críticas foram rebatidas pela Secretaria de Educação com argumentos que davam como certa a participação de todos nos debates acerca da reorganização da rede física, uma vez que tal questão fazia parte da plataforma eleitoral do governo. Quanto à questão do deslocamento dos alunos para escolas mais distantes, a Secretaria argumentava que, além do fato de serem os alunos maiores que se deslocavam para outras escolas, as Delegacias de Ensino receberiam recursos para aquisição de passes ou aluguel de ônibus escolares e, em alguns casos as prefeituras assumiriam o transporte ou receberiam verbas do Estado para este fim (MARTINS 2002a, p. 62).

Os objetivos da reorganização manifestados nos discursos oficiais eram: propiciar a utilização de espaços diferenciados para o atendimento de crianças e de jovens, criação de um novo modelo pedagógico, que assegurasse a aprendizagem e progresso a todos, e fio condutor de um conjunto de medidas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino. (JORNAL ESCOLA AGORA¹⁴ - maio de 1997)

¹⁴ Jornal elaborado pela Secretaria do Estado da Educação na gestão da Secretária Rose Neubauer da Silva, cujo conteúdo incidia sobre os programas e projetos implementados por aquela pasta. Veículo de propaganda institucional.

O que de fato se deu foi a preparação das escolas, em função do nível de atendimento (1ª a 4ª série), para uma “tranqüila” transferência dessas para os municípios.

A Secretaria de Estado da Educação de São Paulo publicou, em março de 2002, um documento sobre o processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo. Nesse documento, a Secretaria Estadual buscou realizar um balanço das políticas educacionais do governo estadual de 1995 a 2002, tendo como foco principal a municipalização do ensino. No documento em questão, a reorganização da rede física foi apresentada como ação que visava uma “mudança de caráter pedagógico” e estratégia capaz de corrigir distorções que prejudicavam a qualidade de educação oferecida nas escolas, visto que a coexistência de crianças e adolescentes num mesmo espaço escolar “tornava impossível uma organização pedagógica adequada para qualquer dessas faixas etárias”. (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2002, p.25)

Ainda na análise da Secretaria de Educação, a reorganização da rede física foi responsável pela eliminação do excesso de turnos nas escolas, além de possibilitar aos professores a constituição de suas jornadas em uma única escola; as escolas “verdadeiramente empenhadas” puderam construir e desenvolver seu projeto pedagógico, graças a formação das equipes de professores e coordenadores e, finalmente, criarem as salas-ambiente.

Contudo, a Secretaria de Educação admitiu, no documento analisado, que a reorganização da rede física contribuiu decisivamente para o processo de municipalização, embora não explicitasse dessa forma.

Esta nova organização, que visava criar melhores condições para os professores e de aprendizagens para os alunos, acabou por facilitar o desafio a ser enfrentado pelos prefeitos com a municipalização (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2002, p.26).

É importante que se diga que o documento em questão tinha como objetivo avaliar um processo de municipalização já concretizado. Tratava-se de um documento de avaliação, portanto diferia muito das idéias apresentadas no início do processo.

A reorganização da rede física, no entanto, contribuiu decisivamente para a redução do atendimento aos alunos no ensino fundamental por parte do governo estadual, visto que representou uma estratégia de indução de municipalização, uma vez que preparava as escolas, em função de seu atendimento, para o processo de transferência para os municípios.

Em 1996 foi editado o Decreto 40.673/96 que criava Programa de Ação de Parceria Educacional Estado – Município para atendimento ao ensino fundamental. Tal instrumento tinha como objetivo regular as parcerias estabelecidas entre o Estados e os Municípios para a oferta do ensino fundamental.

Não foram, entretanto, essas as únicas estratégias utilizadas no sentido de induzir a assunção do ensino fundamental por parte dos municípios. Concomitante ao processo de reorganização da rede física, o governo do Estado de São Paulo lançou vários outros programas que visavam “facilitar” a municipalização como, por exemplo, o programa de Cadastro Único de alunos da rede, cujo objetivo era levantar a demanda real a ser transferida para a outra esfera.

A crescente municipalização do ensino paulista se deve ao interesse dos municípios em não “perder” recursos para o Fundef; não nos esqueçamos, porém, que a S.E.E., a partir de 1995, tomou uma série de medidas que facilitaram e induziram este processo: cadastramento dos alunos, reorganização das escolas, incentivos aos municípios para que firmassem convênios com o Estado, dificuldades para a existência de escolas rurais isoladas e proibição da matrícula dos menores de 6,5 anos na rede estadual. Com isso os municípios viram-se obrigados a criar/ampliar suas redes. (OLIVEIRA 2003, p. 23)

Tais ações, combinadas com a questão do repasse financeiro, via FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério -, e

uma série de outros incentivos¹⁵, assim como uma forte pressão política, constituíram o cenário dos primeiros convênios de parceria.

Foi, portanto, a partir de 1996 que a participação municipal na oferta do ensino fundamental começou a dar sinais de crescimento. O número de municípios com redes de ensino passou de 64 para 121, naquele ano. Tal crescimento se manteve, sendo decisivamente acelerado com a criação do FUNDEF, que deu aos municípios a possibilidade de “ganhar” ou “perder” recursos em função da opção que fizessem em relação à adesão ao programa de municipalização ou criação de redes próprias.

Conforme aponta Guimarães, o aumento do número de convênios para a municipalização no Estado de São Paulo se explicaria por

“dois motivos opostos, porém com lógicas e fins próprios:

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

Os dados relativos ao aumento das matrículas no ensino fundamental das redes municipais – que serão apresentados a seguir – são indicadores dos resultados da política imposta no governo Covas.

A municipalização do ensino fundamental, embora não tivesse atingido a totalidade dos municípios paulistas, se efetivou. É bem verdade que todo um conjunto normativo respaldou o processo, contudo a “engenharia” da reforma da educação paulista e os mecanismos de cooptação utilizados – fundamentais nos primeiros convênios - não podem ser

¹⁵ Os primeiros convênios eram bastante vantajosos para os municípios que podiam optar por assumirem ou não os professores efetivos da rede estadual, assim como contar com pessoal administrativo cedido para implantação de suas redes.

desprezados, até porque são ilustrativos daquilo que foi a gestão do ensino paulista no governo Mario Covas.

1.8 – A municipalização do ensino no Estado de São Paulo em números.

A municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo, sob a égide do Decreto 40.673/96, iniciou-se a partir da assinatura de 3 (três) convênios de parceria – Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município - em 25/03/96, com os municípios de Santos, Jundiaí e Ilha Solteira.

Naquele mesmo ano, o governo Estadual registrou 90 (noventa) protocolos de intenção, entretanto apenas 43 (quarenta e três) outras cidades efetivaram os convênios até a data de 28/06/1996. (GUIMARÃES, 1998, p.71 e 72)

Os convênios foram sendo firmados ao longo dos anos e as redes de ensino fundamental municipais foram sendo criadas.

A partir da análise dos dados do Censo 2003, podemos verificar que dos 645 (seiscentos e quarenta e cinco) municípios paulistas, 550 (quinhentos e cinquenta) prestavam atendimento no ensino fundamental.

No cômputo geral, os municípios foram responsáveis por 34,12% do total das matrículas efetuadas naquele ano¹⁶. Contudo, se consideramos os dados das matrículas efetuadas na rede pública essa participação foi mais significativa, alcançando 39,30%.

Dos 550 (quinhentos e cinquenta) municípios paulistas que contavam com rede de ensino fundamental, 62 (sessenta e dois) eram responsáveis, em âmbito local, por 100% das matrículas no nível fundamental e 23 (vinte e três) dividiam a responsabilidade apenas com a

¹⁶ Levou-se em conta na definição desse percentual, a dependência administrativa (Federal, Estadual, Municipal e Privada) e as matrículas efetuadas no ensino fundamental regular.

rede particular. Os outros 465 municípios dividiam o atendimento com as redes estadual e privada.

Ao considerarmos apenas os dados relativos à participação municipal e estadual nas matrículas do ensino fundamental, perceberemos que os níveis de participação oscilavam.

TABELA 1
Matrículas no Ensino Fundamental
Rede Pública¹⁷
Municípios Paulistas – 2003

% de Participação	Número de municípios
0	95
de 0,01 a 10	22
de 10,01 a 20	36
de 20,01 a 30	38
de 30,01 a 40	44
de 40,01 a 50	95
de 50,01 a 60	170
de 60,01 a 70	23
de 70,01 a 80	15
de 80,01 a 90	14
de 90,01 a 99,9	08
100	85

Tabela elaborada a partir dos dados do MEC/INEP/SEEC

Os dados da tabela 1 demonstram que dos municípios paulistas que ofereciam algum tipo de atendimento no ensino fundamental, 235 (duzentos e trinta e cinco) ficavam na faixa de atendimento de até 50%.

Se levarmos em conta os que não prestavam atendimento no fundamental, este número sobe para 330 (trezentos e trinta), o que representava cerca de 51,16% dos municípios.

¹⁷ Excluída a participação da esfera federal (0.003%)

Embora seja uma participação significativa, principalmente se consideramos a tradição histórica do Estado que contava até meados da década de 1990 com um sistema educacional altamente centralizado, tais dados evidenciam a resistência dos municípios em aderirem ao programa de municipalização posto em prática. Outras razões podem explicar o nível de participação municipal, das quais podemos destacar como possibilidades:

- o respeito ao limite da “capacidade máxima de absorção”;
- atendimento de apenas uma parte do ensino fundamental – 1ª a 4ª séries;
- criação de redes paralelas de ensino, concorrendo com a rede Estadual.

A evolução do atendimento do ensino fundamental pode ser percebida, em termos comparativos, a partir da análise da Tabela 2, a seguir:

TABELA 2
Matrículas – Ensino Fundamental
Estado de São Paulo – de 1996 a 2003¹⁸

Ano	Dependência administrativa							
	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1996	-	-	5.078.539	77,27%	726.704	11,06%	767.079	11,67%
1997	-	-	4.634.560	71,48%	1.075.850	16,59%	773.525	11,93%
1998	-	-	4.436.407	69,38%	1.194.819	18,68%	763.612	11,94%
1999	207	0,003%	4.052.972	64,076%	1.511.184	23,891%	760.931	12,030%
2000	193	0,003%	3.865.320	62,091%	1.595.881	25,636%	763.810	12,270%
2001	196	0,003%	3.550.793	58,282%	1.771.767	29,081%	769.699	12,634%
2002	194	0,003%	3.285.418	54,813%	1.935.101	32,285%	773.172	12,899%
2003	194	0,003%	3.106.812	52,690%	2.011.743	34,118%	777.712	13,189%

Tabela elaborada a partir dos dados do MEC/INEP/SEEC

¹⁸ Intervalo de tempo considerado em função do início das assinaturas dos convênios de parceria Estado – Município.

Em 1995, a participação municipal nas matrículas do ensino fundamental não chegava a 10%, sendo que a cidade de São Paulo era responsável por grande parte dessa participação. (GUIMARÃES, 1998, p.68)

A evolução da participação dos municípios nas matrículas do ensino fundamental sofreu um acréscimo considerável nos últimos 7 (sete) anos, com a conseqüente diminuição da participação do Estado. Contudo, houve também um aumento da participação da rede privada em termos percentuais.

Um dado importante dessa evolução consiste não só no aumento da participação da esfera municipal e privada, com a conseqüente redução da estadual, mas na diminuição, em números absolutos, dos alunos do ensino fundamental. De 1996 para 2003 a diminuição foi de 675.861 matrículas, o que representou uma queda de 10,28% das matrículas totais.

O aumento das matrículas na rede privada representou, ao longo desse período, algo em torno de 1,38%, o que em números absolutos significou 10.633 novas matrículas. Embora nos anos de 1998 e 1999 o percentual de atendimento tenha crescido em relação às demais dependências administrativas, o número de matrículas diminuiu (9.913 matrículas a menos em 1998 e 2.681 em 1999). Essa tendência, contudo, não se confirmou. Nos anos seguintes houve novo crescimento.

Ao analisarmos apenas as matrículas sob a responsabilidade da esfera pública, o papel do município se evidencia.

TABELA 3
Matrículas – Ensino Fundamental
Estado de São Paulo – de 1996 a 2003
Rede pública

Ano	Federal		Estadual		Municipal	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1996	-	-	5.078.539	87,48	726.704	12,52
1997	-	-	4.634.560	81,16	1.075.850	18,84
1998	-	-	4.436.407	78,78	1.194.819	21,22
1999	207	0,004	4.052.972	72,838	1.511.184	27,158
2000	193	0,004	3.865.320	70,775	1.595.881	29,221
2001	196	0,004	3.550.793	66,710	1.771.767	33,287
2002	194	0,004	3.285.418	62,930	1.935.101	37,066
2003	194	0,004	3.106.812	60,695	2.011.743	39,301

Tabela elaborada a partir dos dados do MEC/INEP/SEEC

É importante destacar que, ainda que tenha havido um aumento considerável da participação municipal no que tange a oferta do ensino fundamental, os dados têm apontado para uma diminuição no ritmo. Isto pode ser explicado em função da criação do FUNDEF, ou seja, o período de maior crescimento das matrículas coincide com o início do funcionamento do FUNDO.

O crescimento do número de municípios paulistas que criaram redes de ensino fundamental também foi significativo no período de 1996 a 2003, conforme demonstra a tabela 4.

TABELA 4
Estado de São Paulo
Evolução das redes de ensino fundamental municipais

Ano	Nº de municípios com rede municipal	Total de municípios
1996	121	625
1997	410	645
1998	442	645
1999	498	645
2000	503	645
2001	520	645
2002	543	645
2003	550	645

Tabela elaborada a partir dos dados do CIE/Seesp e MEC/INEP/SEEC

Embora a análise da evolução da criação das redes municipais possa revelar um aumento significativo durante o período descrito, revelam também a mesma “desaceleração” evidenciada na análise da evolução matrículas. Isso demonstra que, embora se possa ter a impressão de que o Estado de São Paulo caminha para a municipalização total do ensino fundamental, os dados não corroboram tal conclusão.

Mais da metade das matrículas totais do ensino fundamental em 2003 estavam sob responsabilidade da rede estadual. Considerando apenas as matrículas da rede pública, este número cresce para mais de 60%.

A análise isolada do crescimento da rede municipal pode dar a falsa impressão de que os municípios paulistas aderiram completa e resignadamente a municipalização. O fato de 82,27% dos municípios paulistas contarem, em 2003, com redes de ensino fundamental significa que estes, a despeito da resistência e da lutas travadas, têm cumprido com as obrigações que lhes foram impostas pela legislação e o fizeram muito em função de critérios financeiros.

Analisando os números da evolução das matrículas na rede municipal em separado, verificamos a falta de constância nos índices de crescimento.

TABELA 5
Evolução das matrículas - Ensino Fundamental
Municipal

Ano	Índice de aumento – em %	
	Consideradas todas as dependências	Somente rede pública
De 1996 para 1997	50	48,05
De 1997 para 1998	12,60	11,06
De 1998 para 1999	27,90	26,48
De 1999 para 2000	7,30	5,60
De 2000 para 2001	13,44	11,02
De 2001 para 2002	11,02	9,22
De 2002 para 2003	5,68	3,96
Total - de 1996 para 2003	208,48	176,83

Tabela elaborada a partir dos dados do MEC/INEP/SEEC

O índice de aumento da participação municipal na oferta do ensino fundamental teve um acréscimo bastante significativo nos anos de 1997 - considerando o período imediatamente posterior à celebração dos convênios de parceria do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município – em consequência da criação do FUNDEF. Nos anos de 1998 e 1999 esse aumento continuou acelerado, no entanto, a partir de 2000 diminuiu a marcha, com um novo aumento em 2001. Se considerarmos que de 1996 a 2000 houve um aumento de cerca de 119% no número de matrículas sob responsabilidade da esfera municipal e que de 2000 a 2003 este aumento foi na ordem de 26%, poderíamos inferir que, combinada com a diminuição dos números totais de matrículas neste nível de ensino, a participação municipal caminha para uma acomodação.

Em números absolutos, e consideradas as faixas de atendimento, a situação das matrículas no Estado de São Paulo em 2003 era a seguinte:

TABELA 6
Censo Escolar 2003

Matrículas no Ensino Fundamental - números absolutos			
Dependência Administrativa	Total	Fundamental Regular	
		1ª a 4ª	5ª a 8ª
Estadual	3.106.812	1.166.431	1.940.381
Federal	194	194	0
Municipal	2.011.743	1.485.700	526.043
Privada	777.712	381.689	396.023
Total	5.896.461	3.034.014	2.862.447

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Percebe-se, claramente, a partir dos números apresentados, que os municípios e o Estado eram os grandes responsáveis pelas matrículas no Ensino Fundamental, principalmente de 1ª a 4ª série.

De 1ª a 4ª série, 343 (trezentos e quarenta e três) municípios do Estado de São Paulo não contavam com matrículas na rede estadual, ou seja, o atendimento a esses alunos era dividido entre a rede municipal e privada. Todavia, 97 (noventa e sete) municípios não contavam com matrículas na rede municipal para essa faixa de atendimento. Ou seja, dos 550 (quinhentos e cinquenta) municípios paulistas que possuíam redes de ensino fundamental, 548¹⁹ (quinhentos e quarenta e oito) atendiam ao ensino fundamental de 1ª a 4ª série (total ou parcialmente).

¹⁹ Os municípios de Campos Novos Paulista e Torrinha atendiam somente a alunos de 5ª a 8ª séries na rede municipal. O presente estudo não possui elementos que possam justificar tal opção. A cidade de Campos Novos Paulista contava com 287 alunos matriculados no Ensino Fundamental, sendo que todos de 5ª a 8ª série, atendidos pelo município. Torrinha possui 1303 alunos no Ensino Fundamental, sendo que 1180 atendidos pelo Estado (608 de 1ª a 4ª série e 572 de 5ª a 8ª série) e 123 pelo município, somente de 5ª a 8ª.

Ao analisarmos os números relativos ao atendimento de 5ª a 8ª série, percebemos uma sensível redução na participação do município. Em termos percentuais, a participação nas matrículas no ensino fundamental, por série, era a seguinte:

TABELA 7
Censo Escolar 2003

Participação nas Matrículas – Ensino Fundamental		
Dependência Administrativa	Fundamental Regular	
	1ª a 4ª	5ª a 8ª
Estadual	38,445%	67,79%
Federal	0,006%	0%
Municipal	48,968%	18,38%
Privada	12,581%	13,83%
Total Geral	100%	100%

Tabela elaborada a partir dos dados do MEC/INEP/SEEC

Do total de 645 (seiscentos e quarenta e cinco) municípios paulistas, 227 (duzentos e vinte e sete) contavam com redes de ensino fundamental cujo atendimento se estendia até a 8ª série. Se considerarmos que desses 227 (duzentos e vinte e sete) municípios, 62 (sessenta e dois) atendiam a totalidade do ensino fundamental e outros 23 (vinte e três) dividiam esse atendimento com a rede privada, verificaremos que, apenas 142 (cento e quarenta e dois) prestavam atendimento a essa faixa de ensino paralelamente ao Estado.

Os números, mais uma vez, mostram a resistência por parte das administrações municipais, no que se refere à ampliação do atendimento ao ensino fundamental de 5ª a 8ª série.

Contudo, houve um crescimento no atendimento a essa faixa de ensino, se comparado aos números de 2001.

Dos municípios parceiros, segundo dados de julho de 2001, 51 atendiam totalmente aos alunos de 1ª a 8ª série, 60 os atendiam parcialmente; 220 atendiam totalmente a seus alunos de 1ª a 4ª série, 109 atendiam parcialmente a esse segmento. (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2002, p. 67)

O fato é que há uma “predisposição natural” das administrações municipais em assumirem o ensino fundamental de 1ª a 4ª série, deixando para o Estado a responsabilidade para com os alunos de 5ª a 8ª série, até porque o atendimento a essa faixa do ensino fundamental demandaria a criação de novas formas de organização das redes municipais de ensino, o que, certamente, não constitui tarefa fácil.

Os dados revelam uma tendência das redes municipais atuarem mais na primeira parte do ensino fundamental, da 1ª a 4ª série, enquanto as redes estaduais se concentram mais no segmento posterior. A proximidade das séries iniciais com a educação infantil, nível em que os municípios têm maior familiaridade de atuação, e a menor complexidade de sua gestão, explicam a concentração maior das matrículas municipais neste segmento. (OLIVEIRA, 2004, p.133)

Todavia, a Secretaria Estadual de Educação vislumbrava um crescimento rápido do atendimento de 5ª a 8ª série nos municípios,

não apenas em função da demanda existente por parte das comunidades locais mas também pela experiência já acumulada pelas prefeituras na gestão do ensino fundamental. Elas agora estão seguras de sua competência e dos inúmeros benefícios à educação dos alunos proporcionados pela municipalização. (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2002, p. 68)

Em 1996 os municípios eram responsáveis por 304.787 matrículas de 5ª a 8ª série, enquanto o Estado respondia por 2.450.591 matrículas, em 2003 os municípios foram responsáveis por 526.043 matrículas e o Estado por 1.940.381. O aumento total das matrículas municipais foi de 72,6% e a diminuição das matrículas do Estado foi de 20,8%. Sobre os níveis de participação, os números eram os seguintes: em 1996 a participação municipal

girava em torno de 11,06%, contra 88,94% do Estado; já em 2003 a participação era de 21,33% e 78,67% respectivamente.

De modo geral, os municípios paulistas permaneceram em 2003 com um índice de participação nas matrículas do ensino fundamental bem abaixo da média nacional. De 1ª a 4ª série a média nacional foi de 65,7%, enquanto os municípios paulistas atenderam 48,97% da demanda. De 5ª a 8ª série a média nacional foi de 35%, enquanto no Estado de São Paulo foi de 18,38%. E finalmente, os números gerais do ensino fundamental indicaram, em nível nacional, uma participação municipal de 51,9%, contra 34,12% no Estado de São Paulo.

Os números e dados apresentados ao longo dessa seção são suficientes para demonstrar que no Estado de São Paulo o processo de municipalização, embora tenha se apresentado como uma opção aos municípios foi, ao longo de sua trajetória, assumindo contornos altamente indutivos, seja em função da legislação nacional (emenda nº14/96, Lei 9424/96), seja pela política educacional do próprio estado.

É bom lembrar que a municipalização era uma das formas pelas quais os municípios atenderiam a sua obrigação constitucional, no que tange ao atendimento ao ensino fundamental. Contudo, como já foi mencionado anteriormente, poderia se materializar sob forma de assunção de escolas da rede estadual – via celebração de convênio de parceria- ou, ainda, através de criação de redes de ensino municipais, concorrendo, paralelamente, com a estadual.

Os dados da Secretaria do Estado da Educação de São Paulo de 2002, davam conta que, do total dos municípios que aderiram ao processo de municipalização até aquele ano 88% assinaram convênios de parceria com o Estado e 12% optaram por criar redes de ensino fundamental.

No entanto, outras opções se apresentavam, dentre elas a criação de sistemas de ensino municipais.

No Estado de São Paulo, o processo de criação dos sistemas municipais de ensino, a exemplo do que ocorreu com a municipalização, foi – e tem sido - cercado de uma série situações que, analisadas mais pormenorizadamente, oferecem indicativos de como tem sido tratada a questão da gestão do ensino municipal pelos dos órgãos estaduais de educação.

Mesmo que aos municípios tenha sido dada a oportunidade de organizar a educação dentro de diferentes possibilidades, em respeito, inclusive, ao exercício de sua autonomia constitucional, a trajetória a seguir apresentada, mostra que tal autonomia vem sendo constantemente ameaçada.

1.9 – Os municípios paulistas e criação dos sistemas de ensino.

Como já foi visto anteriormente, a Constituição Federal de 1988 (artigo 211) reconheceu os sistemas municipais de ensino. Dessa mesma forma, a Lei 9394/96 (LDBEN), concedeu aos municípios a opção de criar um sistema de ensino próprio, integrar-se ao sistema estadual, ou, ainda, compor com ele um sistema único.

Os Conselhos Estaduais de Educação passaram, a partir daquele momento, a definir as regras para criação dos sistemas municipais de ensino, elaborando diretrizes e pareceres no sentido de sistematizar o processo.

Em São Paulo, o Conselho Estadual de Educação elaborou diversos pareceres e indicações sobre o assunto, porém, não conseguiu estabelecer uma sistemática de orientação minimamente clara, fato que pode ser comprovado pela divergência de ações entre os diferentes municípios que compõe o Estado.

A indicação CEE 10/97, aprovada em 30 de julho de 1997, trouxe uma série de orientações acerca da “conduta dos destinos da educação em seu território”. Nesse sentido, elencou uma série de providências e de condições necessárias à criação do Sistema de Ensino.

A criação do Sistema Municipal de Ensino constitui uma oportunidade histórica para o Município, dentro da nova ordem estabelecida a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. É preciso ficar bem claro que o Sistema Municipal de Ensino poderá não surgir em sua plenitude, a partir da opção feita pelo Município, pois irá depender de providências e de condições sem as quais a ação municipal pode mostrar-se insuficiente e até mesmo contraproducente (INDICAÇÃO CEE nº 10/97).

Apresentaremos, de forma sintética, as providências e condições necessárias para criação dos sistemas de ensino, conforme dispõe a indicação CEE nº 10/97:

1. Compromisso com a educação - Condição de natureza política: o município precisaria assumir um sério e consistente compromisso com a educação;

2. Conjunto de normas de educação - Uma condição essencial para a instituição do sistema municipal de ensino era a existência de um conjunto coordenado de normas que lhe desse um perfil próprio e lhe garantisse um funcionamento harmônico. As normas educacionais no sistema municipal de ensino precisariam estar integradas as da União e do Estado. O estabelecimento de normas para o sistema municipal de ensino caberia ao Conselho Municipal de Educação, as quais poderiam ser regulamentadas pelo órgão responsável pela administração da educação do Município;

3. Conselho Municipal de Educação – Criação de Conselhos Municipais;

4. Órgão de administração da educação municipal - Além do Conselho Municipal de Educação, o Sistema Municipal de Ensino precisaria contar também com um órgão executivo (Secretaria de Educação, Departamento de Educação ou órgão equivalente), para o exercício de funções próprias, destinadas à administração do sistema e à supervisão das escolas;

5. Plano Municipal de Educação - O compromisso do Município com a educação consolidar-se-ia com a elaboração de um Plano Municipal de Educação que identificasse as necessidades a serem atendidas, estabelecendo as prioridades e apontando as metas a serem atingidas, dentro de prazos realistas;

6. Rede escolar - A rede municipal de ensino deveria conter escolas de:
- a) ensino fundamental, com absoluta prioridade (Art. 11, V da LDB);
 - b) educação infantil, com relativa prioridade;
 - c) cursos presenciais ou à distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados (Art. 87, § 3º, II);
 - d) educação especial, preferencialmente na rede regular de ensino (Art. 58 da LDB).

Além disso, poderia, ainda, oferecer ensino médio e superior, somente quando atendidas as necessidades de ensino fundamental e de educação infantil e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal; “atendidas estas condições, o município poderá contar com um Sistema de Ensino capaz de satisfazer as exigências dos novos tempos”. (INDICAÇÃO CEE nº 10/97)

A Deliberação 11/97, de 30 de julho de 1997, em conformidade com o disposto na Indicação 10/97, deliberou sobre as providências a serem tomadas pelos municípios com vistas a instituir seus sistemas de ensino. A Deliberação 11/97, traduziu, em termos de práticas a serem adotadas, a indicação que a originou. Nestes termos, resolveu que os municípios do Estado de São Paulo que optassem por instituir seus sistemas de ensino deveriam:

- 1- Comunicar sua decisão ao conselho Estadual de Educação (artigo 1º);
- 2- Entrar em entendimento com a Delegacia de Ensino Estadual para transferência formal da responsabilidade pelas escolas de ensino fundamental e médio mantidas pelo Poder Público Municipal e, se fosse o caso, pelas escolas de educação infantil. Todavia, enquanto o município não contasse com estrutura administrativa para autorização, credenciamento e supervisão de escolas, a diretoria de ensino poderia continuar a fazê-lo, dependendo, para tanto, de entendimento entre as partes (artigo 2º);
- 3- Os municípios deveriam encaminhar ao Conselho Estadual de Educação os seguintes documentos:

- a) Lei Municipal que instituiu o Sistema Municipal de Ensino (se houvesse);
- b) Lei Municipal que criou o Conselho Municipal de Educação (CME);
- c) Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação;
- d) Composição e endereço do Conselho Municipal de Educação;
- e) Outras informações sobre o Sistema Municipal de Ensino que fossem consideradas pertinentes e importantes (artigo 3º).

Basicamente foram tratados como sistemas de ensino autônomos aqueles cuja administração manifestasse, via lei municipal²⁰, sua opção por essa forma de organização, possuisse Conselho Municipal de Educação e contasse com supervisão própria, dentro de uma estrutura administrativa organizada - embora não fosse condição *sine qua non*. Uma vez atendidas tais exigências, bastava comunicar o Conselho sobre tal decisão.

Ficava o município, todavia, desobrigado de apresentar as diretrizes básicas de funcionamento do sistema, bem como os objetivos, metas e estratégias de atuação.

Uma questão que merece bastante destaque na criação dos sistemas municipais de ensino refere-se a sua organização administrativa, não somente a criação de órgãos administrativos (secretaria, departamentos), mas e, principalmente, a formação de dirigentes educacionais e o estabelecimento de uma política educacional clara de atendimento aos interesses da comunidade, articulada aos interesses nacionais (ALMEIDA; RIBEIRO, 2003, p. 364). Nesse particular, o instrumento que buscou normatizar a criação dos sistemas de ensino dos municípios não fez menção às formas como os órgãos administrativos seriam criados, tampouco sobre o necessário suporte que tais municípios deveriam contar na tarefa de organizar seus sistemas. Todavia, parece claro que esse processo carecia de um planejamento prévio, onde a opção pela criação dos sistemas surgisse como consequência de um trabalho estruturado e democraticamente construído.

²⁰ Apenas um artigo sobre a opção por criação de sistema de ensino na Lei Orgânica foi considerado suficiente.

De modo geral, o que se pôde assistir, nos últimos anos, foi a criação de sistemas de ensino bastante diversos. Alguns municípios puderam, a partir de suas experiências anteriores no campo da gestão do ensino, organizar-se de maneira mais consistente, outros, porém, passaram a reproduzir o que se fazia em âmbito Estadual, ou, ainda, não conseguiram imprimir uma organização minimamente eficiente.

Ainda segundo ALMEIDA e RIBEIRO (2003, p. 373):

Os municípios estão em tempos diferentes e, assim, os resultados a serem conquistados também serão diferentes e dependentes de maior ou menor complexidade dos sistemas, e, principalmente, do compromisso assumido pelo município com a transformação da realidade educacional e com a construção de um sistema de qualidade de ensino a toda a população municipal.

Embora concordemos que os municípios, de fato, encontram-se em tempos diferentes e que os resultados dependem da complexidade dos sistemas e dos compromissos assumidos, um fator essencial não pode ser desprezado: a necessidade de apoio técnico para organização e consolidação dos sistemas de ensino.

No trabalho de Terezinha de Jesus Godoy de Souza (2002, p. 70) são apontadas como “forças facilitadoras no processo da municipalização do ensino” projetos do MEC e de outras instituições cujo objetivo seria “assessorar, apoiar e incentivar os municípios na sua organização, para ajustar-se às novas exigências legais e assumir suas competências e suas atribuições”. Foram apontados:

- a) Projeto do MEC/Banco Mundial, FUNDESCOLA;
- b) PRASEM – programa de apoio aos secretários municipais;
- c) O trabalho desenvolvido pela UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação;
- d) O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (com apoio da Unicef, Fundação Ford, Unesco, CONSED, CNTE).

SOUZA destacou, especialmente, o papel da UNDIME no processo de municipalização e “relevante atuação na formulação e execução das políticas públicas para educação básica”. Cabe ressaltar que nem todos os municípios participaram de tais programas ou projetos de assessoramento. Embora saibamos que, apesar do governo federal, algumas entidades e órgãos, terem oferecido cursos, programas de formação e assessoria técnica – não só na área educacional –, a realidade de alguns municípios é que determinou sua adesão a tais programas, fosse por falta de recursos financeiros – mesmo que muitos desses programas fossem de caráter gratuito, os encontros costumavam ocorrer nas cidades maiores, o que demandava custos com transporte, hospedagem, alimentação –, fosse por opção das próprias administrações. Ainda assim, é preciso levar em conta que o “apoio” oferecido não conseguiu atender a todas as necessidades, dada a complexidade e diversidade apresentadas.

É nesse contexto que os municípios paulistas se encontravam até o início de 2003: organizaram seus sistemas balizados em orientações emanadas pelo Conselho Estadual de Educação e, também, contando com apoio externo, via programas de capacitação de gestores elaborados pelo Ministério da Educação e demais entidades - embora os que participaram de tais programas não representem a totalidade dos municípios.

Em 2003, o Conselho Estadual de Educação de São Paulo deu novo entendimento às regras para criação dos sistemas municipais de ensino. O Conselho Estadual publicou em 24 de maio daquele ano a indicação 33/2003, que tratou da organização do sistema municipal de ensino.

A indicação 33/2003 trouxe, no relatório inicial, um enunciado sobre o papel do Conselho Estadual de Educação na organização dos sistemas municipais de ensino em regime de colaboração, entendendo que era obrigação do órgão esclarecer as dúvidas e oferecer diretrizes aos municípios.

O CEE, pela posição que sempre ocupou na condução dos assuntos educacionais do Estado de São Paulo, tem a obrigação, então, de buscar esclarecer as dúvidas existentes, oferecendo diretrizes para que os municípios possam cumprir aquilo que legalmente lhes é solicitado, isto é, **organizar seus sistemas de educação em colaboração com o sistema estadual**.(grifo do autor) (INDICAÇÃO CEE nº 33/2003).

O Conselho entendeu que, quando se manifestou a respeito da matéria, através da indicação nº 10/97, deliberação nº 11/97 e indicação nº 20/02, pretendeu “incentivar os municípios no trabalho de organizarem autonomamente os seus sistemas de ensino”. Entendeu, também, que

propor caminhos para a constituição desses sistemas podia significar uma intromissão indevida a ferir os princípios de autonomia legalmente definidos e que o próprio caráter inovador do texto legal abria possibilidades para que diferentes municípios pensassem diferentes soluções, adequadas aos seus objetivos e necessidades, diversidade esta cuja emergência era – e ainda é - encarada como positiva. Em outras palavras, tratava-se de não cercear a autonomia recém conquistada. (INDICAÇÃO CEE nº 33/2003)

Considerou, ainda, que os encaminhamentos propostos, a título de providências a serem tomadas pelos municípios, principalmente as contidas na deliberação 11/97, particularmente no artigo 3º, enfatizaram a “organização dos Conselhos Municipais de Educação e não dos Sistemas Municipais de Ensino”, fazendo com que municípios confundissem criação de sistema de ensino com criação do conselho municipal de educação.

O Conselho Estadual de Educação admitiu que as orientações por ele emanadas foram insuficientes aos municípios “na tarefa de organizarem seus sistemas”. Diante disso o Conselho estabeleceu para si os seguintes encaminhamentos:

- a) orientar os municípios sobre a forma de organização dos seus respectivos sistemas de ensino;
- b) explicitar a forma como o regime de colaboração deveria ser implantado no Estado de São Paulo;

c) estabelecer os procedimentos posteriores a serem adotados pelos processos que tramitavam no Conselho.

O Conselho finalizou determinando o retorno aos municípios dos processos que davam ciência da constituição de seus sistemas para que fossem enquadrados nas exigências expressas na Indicação. Determinou, ainda, que

Os municípios deverão indicar o modo como organizaram seus sistemas, apresentando as normas e leis que definam seus elementos constitutivos e o papel de cada um desses elementos na condução da política educacional. Posteriormente, tais processos deverão ser reencaminhados ao CEE para análise e ciência. (INDICAÇÃO CEE nº 33/2003)

Da análise desses pontos, surgem alguns questionamentos: os Conselhos Estaduais de Educação são os órgãos competentes para determinar ou autorizar a criação dos sistemas de ensino municipais? O fato da Constituição Federal e da Lei Federal nº 9394/96 reconhecerem o direito dos municípios de criarem os sistemas de ensino, não constitui razão suficiente para que os mesmos estejam automaticamente autorizados? Quais seriam as razões que impulsionaram os Conselhos Estaduais de Educação na tarefa de tentar normatizar ou definir diretrizes para a criação dos sistemas municipais de ensino? Não estaria havendo - a exemplo do que o próprio Conselho Estadual de Educação de São Paulo destaca na indicação nº 33/2003 - um cerceamento da autonomia do município, diante das inúmeras intervenções do próprio Conselho Estadual nessa matéria específica? Se no sistema municipal de ensino o órgão normativo, deliberativo e consultivo é o Conselho Municipal de Educação, por que deveriam os órgãos executivos municipais permanecer remetendo-se ao Conselho Estadual de Educação para esclarecer suas dúvidas ou cumprir suas determinações?

Se pensarmos que a prerrogativa pela criação de sistemas de ensino municipais surge como uma conquista relativamente recente, poderíamos considerar como natural a prática recorrente de determinados órgãos executivos da educação municipal a respeito das consultas

ou adesão às normas emanadas pelos Conselhos Estaduais de Educação. Tal constatação, entretanto, não seria suficiente para justificar o que ocorreu no Estado de São Paulo, pois caberia ao próprio Conselho Estadual esclarecer, aos que desconhecassem, as limitações de sua atuação.

Um outro ponto bastante importante é que os próprios municípios demonstravam uma certa imprecisão na interpretação do que seria a constituição de um sistema de ensino, o que pode ser constatado pela própria posição assumida em relação aos conselhos de educação, visto não reconhecerem, muitas vezes, o Conselho Municipal como aquele responsável pela tarefa normativa do sistema de ensino. Além disso, demonstravam, também, uma certa fragilidade no que diz respeito à concretização de suas tarefas de gestão.

Os Conselhos Estaduais de Educação, e em especial o do Estado de São Paulo, por sua vez, continuaram, a despeito do que determina a Lei, a produzir orientações, diretrizes e esclarecimentos aos órgãos executivos municipais, numa espécie de tentativa de manter a tutela sobre os mesmos.

As práticas do Conselho Estadual de Educação de São Paulo trouxeram como consequência, além de uma indefinição sobre o papel do município no que se refere à gestão do ensino e da falta de clareza na condução do processo de criação dos sistemas municipais—que devemos considerar não ser de sua competência —, uma ingerência que poderá (e pode) ameaçar a autonomia municipal.

Diante desse quadro, evidenciam-se as dificuldades encontradas pelos municípios na definição e concretização de sua opção pela criação de sistemas autônomos de ensino. À parte dos problemas de ordem técnica e operacional fica a questão da autonomia como ponto chave da discussão.

É certo que a postura assumida pelo Conselho Estadual de Educação de São Paulo em nada contribui para a ampliação da autonomia municipal, no que tange a gestão de seus

sistemas de ensino, dada a ingerência de sua ação. No entanto, o que mais chama a atenção na atuação do Conselho é, de um lado, a preocupação em manter a “autoridade” sobre os municípios, e de outro, se omitir em relação às redes estaduais, que notadamente apresentam graves problemas, até em relação à qualidade.

O exemplo de São Paulo serve para demonstrar quão dinâmicas e complexas podem se tornar as relações entre diferentes instâncias de diferentes níveis de governo.

Ao longo desse capítulo, buscamos apresentar as políticas de descentralização do ensino – suas origens, materializações, desdobramentos em nível nacional e experiências vividas no Estado de São Paulo.

No contexto apresentado, destacamos que a descentralização do ensino efetivou-se em função, principalmente, da instituição de mecanismos de indução.

Os municípios, ainda que de forma limitada e relativa – dadas as pressões que se lhes impunham -, poderiam optar pela forma de atendimento ao ensino obrigatório. Contudo, buscar entender o que levou as administrações a tomarem a decisão por assumir ou não o Ensino Fundamental, em qual proporção e em que faixas, constitui tarefa muito complexa, até porque o critério que tem pesado nessa decisão, via de regra, é o financeiro, embora saibamos que muitas vezes os necessários estudos de viabilidade financeira – a curto e longo prazo – são ignorados ou simplesmente deixam de ser realizados.

A fim de melhor compreender como tal processo se deu, poderíamos analisá-lo a partir de uma perspectiva político-partidária, tentando buscar relação entre a opção feita e o partido do prefeito. Em estudo recente de MARTINS, (2002a, p. 80), verificou-se que não é possível fazer tal relação com absoluta segurança.

Não é possível afirmar que haja uma correlação entre o partido político do prefeito e a adesão do município, principalmente no ano de 1997 em que se verifica que a municipalização ocorre independentemente do partido dos prefeitos dos municípios. Contudo, a partir de 1999 parece haver uma maior concentração de municípios administrados por prefeitos ligados a partidos de centro e direita.

O que se depreende das análises feitas até momento, é que o processo descentralização do ensino no Estado de São Paulo ocorreu de maneira muito diferenciada, seja pelo conteúdo dos convênios firmados, seja pelo tempo dos municípios (alguns demoraram mais que outros para prestar atendimento ao ensino fundamental), seja pela forma como estes formaram suas redes (criação de redes próprias ou assunção de escolas estaduais ou, ainda, criação sistemas de ensino autônomos).

Nessa perspectiva, é importante discutir questões relativas a políticas públicas, seu significado, seus determinantes e seus desdobramentos, a fim de melhor localizar o objeto da pesquisa.

No capítulo a seguir será abordada a temática das políticas públicas e o papel dos partidos políticos na formulação e implementação das mesmas. A posição do Partido dos Trabalhadores também será abordada, em função do mesmo ter sido este eleito, no conjunto da pesquisa, como sujeito das análises sobre a criação de sistemas de ensino municipais, dadas suas características programáticas, marcadas, ao menos na sua criação, por um ideal de democracia, participação e autonomia.

CAPÍTULO 2

POLÍTICA E POLÍTICAS

2.1 - Políticas públicas, políticas educacionais e partidos políticos.

As reformas implementadas nos últimos anos no setor social são resultado de uma série de políticas públicas gestadas por diferentes autores, que proclamavam como principais objetivos o ajuste de tais setores a nova configuração econômica, através de mecanismos como a descentralização dos serviços, mudança no modelo de gestão, busca de novas fontes de financiamento e outros tantos, anunciados como essenciais ao necessário crescimento econômico da nação e redução da pobreza.

As políticas públicas seriam, nesse sentido, um conjunto de ações, definidas por determinados autores, com objetivo de atender necessidades específicas ou questões de envoltura social.

Cabe, todavia, uma análise da definição de políticas públicas, uma vez que o conceito tem sido amplamente utilizado e, portanto, se faz necessário uma delimitação de sua significação.

Segundo PAIVA, [s.d.], as “Políticas Públicas estariam relacionadas às ações com fins públicos de acesso a toda a população”. No entanto, a autora chama a atenção para a questão do público, que embora seja, segundo a definição citada, o alvo das ações, não necessariamente participa – como de fato não tem participado - de sua elaboração ou definição.

É muito comum atribuímos a responsabilidade pela definição ou determinação das políticas públicas exclusivamente ao governo. Contudo, tal premissa não é completamente verdadeira. Mesmo que os mecanismos utilizados para divulgação e execução de tais ações ou diretrizes façam parte do aparato governamental, o processo de elaboração, os marcos referenciais ou as concepções que as originam podem encontrar-se fora dos contornos Estatais.

Sobre o conceito de políticas públicas, STROMQUIST, (1996, p. 27) faz as seguintes considerações:

Em princípio, ele se refere a declarações oficiais de intenções de agir sobre determinados problemas. Entretanto, na prática, as políticas públicas podem assumir múltiplas formas: legislação, recomendações oficiais em relatórios de organismos e departamentos governamentais e resultados apurados por comissões apontadas pelos governos. Cada vez mais essas políticas públicas estão sendo estabelecidas por organismos internacionais, por meio de conferências também internacionais, e criam para os países um compromisso moral de seguirem recomendações específicas, embora não sejam convenções e portanto não imponham nenhuma obrigação legal.

Da fase da formulação à implementação de políticas públicas, há o envolvimento de diferentes atores, uma vez que são produzidas e conduzidas por eles. Nesse contexto, podemos considerar que tais políticas sofrem alterações, podendo, inclusive, se desviar de seus objetivos e intenções iniciais.

pelo fato de vários atores estarem implicados no processo (...) essas pessoas inserem certas modificações nas políticas públicas, alterações que tem origem em sua interpretação sobre as políticas públicas em si e na extensão de sua concordância em relação a elas. (STROMQUIST, 1996 p. 28)

Ainda sobre a questão do desvio dos objetivos e intenções iniciais das políticas públicas, devemos considerar que há um caráter ideológico na sua formulação. Muitas vezes as políticas são pensadas e implementadas em função do atendimento a necessidades de determinados grupos, ignorando-se, portanto, os reais problemas a serem combatidos ou superados.

No caso específico das políticas educacionais os fatores contingentes de sua formulação e implementação resultam, em grande parte, da injunção de agentes externos – organismos financiadores internacionais, em sua maioria - cujos objetivos não encontram sincronia com as reais demandas sociais.

De acordo com GRACINDO, (1994, p. 15)²¹, as “linhas mestras” de um determinado tipo de educação são definidas a partir de políticas educacionais. Tais políticas são traçadas pelos partidos políticos, uma vez que estes se fazem presentes nas diversas instâncias de poder (legislativo e executivo), através de seus representantes (presidentes, governadores, prefeitos, ministros, secretários, senadores, deputados, vereadores,...), sendo que a materialização de tais políticas apresenta-se sob forma de elaboração de leis e de definição de diretrizes e programas educacionais. (p. 19)

Nesse sentido, e de forma bastante genérica, poderíamos afirmar que as políticas públicas trazem concepções, idéias, valores e compromissos específicos dos partidos representados nas diversas instâncias.

Diante desta realidade da democracia hoje, o papel das Políticas Públicas acaba sendo confundido como Políticas Governamentais, ou Partidárias, sujeitas às mudanças periódicas de disputas pelo poder. A vida útil de uma política seria determinada enquanto os grupos privilegiados que a influenciaram tivessem poder de interferência. E assim, a cada mudança de Governo, estas políticas perderiam sua validade, principalmente com a proposta de serem realmente “públicas”. (PAIVA, [s.d.])

Sendo assim, as políticas públicas são, essencialmente, um conjunto de ações definidas por representantes das áreas do governo – pertencentes a partidos políticos -, obedecendo a diretrizes previamente estabelecidas por autores externos, cuja natureza dos objetivos difere das reais demandas da sociedade. É possível afirmar, portanto, que as políticas públicas podem sofrer – e sofrem – influências ideológicas, tanto dos autores externos à estrutura do governo, quanto dos partidos políticos, representados na figura dos governantes.

Os diferentes partidos políticos, historicamente, apresentam, como marca de sua identidade, traços ideológicos distintos. Contudo, se analisarmos a criação dos partidos, principalmente após o processo de abertura política, verificaremos que muitos surgiram a

²¹ Estudo elaborado a partir do acompanhamento do Congresso Nacional na elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

partir da fragmentação de outros. Em alguns casos, características ideológicas e concepções encontram similaridade com o partido que o originou ou com os que, a partir deste, foram formados. Todavia, assim como podemos identificar concepções e características ideológicas semelhantes, passíveis de um “agrupamento”, o jogo político é marcado, justamente, pelas divergências de posições ou concepções partidárias.

Alguns autores, estudiosos da questão, buscaram identificar posições análogas ou díspares nos partidos políticos brasileiros, para tanto estabeleceram critérios de agrupamento.

No estudo de GRACINDO, (1994, p. 85), os partidos políticos foram agrupados em função de suas posturas “em relação às dimensões econômicas e políticas da realidade social subjetiva”. Surgiram 3 (três) diferentes posturas: uma conservadora, uma que deseja mudança e uma que deseja transformação dessa realidade. (p. 86-87)

A realidade aqui referenciada deve ser entendida como a do capitalismo dos oligopólios, atravessada pela economia associativa, pela transferência de tecnologia e que propõe um capitalismo social (cujo aceno para os direitos sociais é seu “carro-chefe”), que não se realiza concretamente. (GRACINDO, 1994, p.86)

A partir da identificação das posturas dos partidos políticos brasileiros, foram criadas, pela autora, 3 (três) categorias: partidos “invariantes, mudancistas e transformadores”.

- Partidos invariantes – interessados na manutenção do capitalismo e da democracia vigentes (capitalismo mais expropriador, baseado na transferência de tecnologia, cuja ideologia acena para os direitos sociais (não atendidos) e na não distribuição justa de bens) – nesta categoria estariam inseridos os chamados partidos de direita;
- Partidos mudancistas – defendem um capitalismo “mais civilizado”, defendem um modelo de Estado e de sociedade que se aproxima do “Welfare State”, para tanto propõem mudanças estratégicas e não estruturais - Partidos de centro-esquerda;

- Partidos transformadores – pretendem transformações mais radicais, apontam para um futuro socialista, desejam reformas estruturais no modelo de Estado e sociedade, têm como objetivo a transformação das relações de produção e, conseqüentemente, das relações sociais - Partidos de esquerda.

MACHADO SILVA [s.d.], ao analisar o perfil ideológico dos constituintes que fizeram parte dos trabalhos da Constituição de 1988, enumerou 5 (cinco) categorias de classificação dos constituintes:

Classificação dos Constituintes (ideológico)

Direita	12%
Centro-direita	24%
Centro	32%
Centro-esquerda	23%
Esquerda	9%

Outras categorias e outras designações podem ser lembradas e utilizadas, todavia o que nos interessa é chamar a atenção para a diversidade de posturas partidárias frente a questões de interesse coletivo.

Se a formulação das políticas públicas, em última análise, é responsabilidade dos partidos políticos - e esses apresentam posturas diversas e ideologias distintas - e, ainda, sofre injunções de atores externos – através de recomendações de caráter prescritivo -, questionar sua legitimidade não constituiria atitude inepta.

Entretanto é mister lembrar que os partidos políticos e seus representantes, são, essencialmente, mandatários da sociedade e em nome dela devem exercer suas funções. Os conflitos, pressões, divergências e fragilidades dos diferentes partidos refletem, basicamente, as mesmas características da sociedade que estes representam. É preciso, então, considerar tais

aspectos na análise do processo de definição, elaboração e execução das políticas públicas, sob pena de assumirmos posições ingênuas ou fantasiosas.

A seguir, será apresentada uma análise do Partido dos Trabalhadores, suas origens, características, concepções e posturas a respeito da educação e das recentes reformas implementadas na área.

2.2- O Partido dos Trabalhadores - antecedentes históricos

A análise do cenário político e econômico que marca o nascimento do Partido dos Trabalhadores no Brasil é determinante para compreensão das bases que sustentaram sua constituição.

A sociedade brasileira dos anos de 1970 vivia sob a sujeição de um regime ditatorial, inaugurado na década anterior através da tomada do poder pelos militares. A repressão aos movimentos sindicais e à oposição política, assim como a abolição das eleições diretas, marcaram o início da trajetória dos militares no poder.

No campo econômico, ocorreu “a diminuição do valor real dos salários, a abertura da economia aos investimentos estrangeiros e a recessão nos primeiros anos do golpe”. (DEL PRIORI; VENANCIO, 2001, p. 357).

Nos anos que se seguiram, a repressão se tornou mais forte, todavia, a economia dava sinais de crescimento, em função, principalmente, dos investimentos estrangeiros. Tal situação econômica se sustentou até início dos anos de 1970, quando o país mergulhou numa grande crise alavancada pelo aumento do preço do petróleo e pelo endividamento externo. (DEL PRIORI; VENANCIO, 2001, p. 366)

A partir de 1974, o então presidente, general Ernesto Geisel, promoveu a abertura “lenta e gradual” do regime, movimento que se encerrou em 1989, com a eleição direta para

Presidente da República, período denominado “transição democrática brasileira”. (grifo do autor) (COSTA, 1998, p. 41)

Ainda que sobre esse período de abertura política e transição democrática possam surgir teses assentadas apenas nas conquistas populares pela democratização, é preciso destacar que, principalmente em seu início, tal fenômeno se deu em função da própria “crise de legitimidade e governabilidade, vinculada ao esgotamento do modelo econômico (nacional desenvolvimentismo) e na incapacidade de controlar a inflação”. (COSTA, 1998, p. 39)

Ademais, a transição teve como característica marcante seu conteúdo estratégico.

A perda da legitimidade do regime militar devido em grande parte ao esgotamento do modelo econômico aliado ao crescimento da oposição da sociedade civil que se constituía nesse período, levou o regime a negociar com os setores da oposição parlamentar a transição pactuada. (grifo nosso) (COSTA, 1998, p. 47-48)

A abertura política, iniciada em 1973, possibilitou a criação de novos partidos políticos que viriam a se juntar às duas únicas agremiações em atividade naquele momento: ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro). A princípio, os novos partidos, surgidos nesse panorama de negociação e controle dos militares, não conseguiram imprimir modificações substanciais na estrutura política e econômica do país.

Contudo, um movimento não partidário conseguiu causar grande impacto na vida política nacional. Tratava-se do movimento sindical, surgido, principalmente, da crise econômica instaurada, da falta de liberdade, aliada ao descontentamento da classe trabalhadora.

2.2.1- O movimento sindical e o protagonismo de São Bernardo do Campo

Os anos de 1960 marcaram o início do crescimento da indústria automobilística,

impulsionado pelo aumento na produção de automóveis. Durante os anos do “milagre econômico” esse crescimento foi ainda mais acelerado. (BERBEL, 1991, p. 20)

O nível salarial, nesse setor, era bastante elevado - quando da sua implantação-, se comparado com o de outros setores industriais (BERBEL, 1991, p.20).

Com o início da crise econômica, a indústria automobilística, a exemplo de todos os setores, começou a sofrer seus efeitos. A partir daí, o movimento sindicalista assumiu posturas mais concretas em favor dos operários do setor. A grande reivindicação consistia na garantia das reposições salariais, que não vinha sendo respeitada pelo governo, gerando, assim, o arrocho dos salários.

A ação dos sindicatos ligados a indústria automobilística possuía elementos similares, entretanto uma série de fatores levaram o sindicato da cidade de São Bernardo do Campo, no Estado de São Paulo, a assumir um papel de destaque na luta sindical brasileira.

O fato da cidade de São Bernardo do Campo abrigar um número elevado de grandes empresas do setor automobilístico foi decisivo na expansão da ação do sindicato. Ao longo do período de crescimento do setor automobilístico, ocorreu a diminuição do número de empresas, “chegando a ter sete firmas multinacionais controlando toda a produção em 1976, cinco delas têm a maior parte de suas instalações em São Bernardo do Campo” (HUMPHREY, apud BERBEL, 1991, p. 20).

O movimento sindical de São Bernardo do Campo trazia, também, outras particularidades que o diferenciava dos demais. Uma das grandes particularidades desse movimento sindical consistiu no fortalecimento da ação das bases, determinante naquele momento de repressão, onde a exposição da direção dos sindicatos poderia significar a intervenção ou cassação de suas diretorias. Nesse contexto, os operários de São Bernardo do Campo, ligados ao sindicato dos metalúrgicos, obtiveram grandes e inéditas conquistas, se firmando, a partir daí, numa grande força de articulação e, para não dizer oposição –

expressamente proibida naquele momento –, de reivindicação.

O movimento sindical de São Bernardo diferia, ainda, dos demais em sua própria constituição, que não admitia em seus quadros sindicalistas “formados para os acordos com o Estado” (BERBEL, 1991, p. 24). E, em suas ações, o sindicato buscava não fugir à legalidade.

Na atuação do sindicato merece destaque a negociação realizada em 1970, onde pela primeira vez um aumento salarial foi negociado independente da Federação, com pauta própria e exigência de aumento único, sem diferenciação por faixa salarial ou especialização. A campanha de reposição salarial de 1977 também representou um marco na história do sindicato e das relações trabalhistas e políticas do Brasil. Todavia, o símbolo da força do sindicato de São Bernardo é representado pelas greves iniciadas em 1978. Além das vitórias salariais conquistadas, o grande impacto dessa ação consistiu no fato de que o movimento sindical enfrentou as proibições do regime ditatorial, inaugurando uma era de questionamentos em relação ao regime e de busca de melhores condições de vida para a classe trabalhadora.

Setores da sociedade começaram a simpatizar com a causa sindicalista e os partidos recém criados, assim como movimentos de cunho político, passaram a reconhecer no sindicato sua força e a buscar alianças ou, ainda, compor com ele outros e novos partidos. Não havia, por parte do sindicato, nenhum movimento no sentido de união com os partidos ou demais movimentos políticos.

É a partir de 1978 que os sindicatos²² passaram a admitir a possibilidade de criação de um partido político, contudo, deixaram clara a postura em favor da constituição de um partido só de trabalhadores, onde não haveria espaço para patrões.

²² Nesse momento outros sindicatos do ABC Paulista se juntam ao Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, inicia-se, portanto, um movimento intersindical.

2.2.2 - O nascimento do Partido dos Trabalhadores – breves apontamentos

A reforma partidária lançada em 1979, embora tivesse possibilitado a criação de partidos políticos, tentou garantir a manutenção do apoio ao governo, através da criação de um partido de centro e da fragmentação da oposição em diversos partidos. Todavia, a criação do Partido dos Trabalhadores surgiu como elemento não previsto,

germinado nas lutas sociais de resistência ao regime autoritário e expressando as demandas em processo de instituição pelos novos atores que confluíram para sua formação, o PT interpela a agenda da transição a partir da trilogia: reivindicações econômico-corporativas para o presente – as pautas do movimento sindical, popular e de bairros; reformas jurídicas para o fim dos impedimentos à livre organização – sindical, comunitária e partidária; e a discussão do próprio sentido da oposição e da democracia, articuladas as noções de alteridade social – os trabalhadores – e a uma ordem social desejada. (COSTA, 1998, p. 50)

O que fez do PT um partido singular em sua postura oposicionista, foi o fato de romper “com a matriz discursiva da oposição tornada hegemônica entre amplos setores sociais e políticos (o que englobava os partidos comunistas)” (COSTA, 1991, p.50). Tal pensamento se assentava na idéia de que só seria possível uma transição para democracia negociada, com mudanças limitadas, o que exigiria da oposição um amplo consenso.

Para o PT, a transição democrática carecia de mobilização e organização dos trabalhadores e dos movimentos populares, desvinculados dos setores liberalizantes do regime.

Os documentos de criação do PT procuraram explicitar os reais objetivos do partido. Apresentado como um partido que se contrapunha à ditadura militar (BERBEL, 1991, p. 130), o PT buscou esclarecer, no Programa do Partido (1982), seus reais objetivos, além de sublinhar aquilo que o fazia diferente dos demais.

Nosso partido é diferente porque é democrático: nele quem manda são as bases. É diferente porque está presente em todas as lutas do movimento popular, em vez de

aparecer apenas em épocas de eleição. É diferente porque respeita e defende a autonomia das organizações populares, garantia maior de sua existência como partido dos trabalhadores. Partido de massas, amplo e aberto, baseado nos trabalhadores da cidade e do campo, o Partido dos Trabalhadores (PT) é diferente também por causa de seus objetivos políticos. Lutamos pela construção de uma democracia que garanta aos trabalhadores, em todos os níveis, a direção das decisões políticas e econômicas do País. Uma direção segundo os interesses dos trabalhadores e através de seus organismos de base. (grifo nosso) (PROGRAMA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES)

Embora as discussões iniciais que cercaram a criação do PT apontassem para uma formação basicamente da classe trabalhista ligada ao sindicalismo, o movimento se abriu, oportunizando o ingresso de outros setores na construção do novo partido. Todavia, o eixo comum deveria ser a aceitação dos objetivos expressos, principalmente a luta contra a ditadura e a busca por uma “nova” democracia, que garantisse, fundamentalmente, a participação da classe trabalhadora nos processos decisórios políticos e econômicos do país.

É obvio, contudo, que por abarcar diferentes agrupamentos em torno da construção de um partido, as divergências internas ocorriam. Entretanto, por não fechar-se a partir de uma definição estreita sobre suas posições e por defender a democracia – inclusive e principalmente a do próprio partido (interna) -, o PT acabou por contemplar os diferentes agrupamentos que o compunham. Nesse sentido, apresentou-se como um partido “que não pode nascer pronto e acabado. Ele se desenvolve ao mesmo tempo em que se desenvolvem as lutas dos trabalhadores”. (PROGRAMA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES)

Além da luta pela democracia, principal objetivo do PT, uma grande preocupação apresentada foi a necessidade de modificações profundas nos setores econômicos e políticos, buscando romper com o modelo capitalista ora apresentado.

Todas essas características fizeram com que o PT, de fato, fosse identificado como uma nova força oposicionista no cenário brasileiro.

A seguir buscaremos compreender quais foram e quais são os posicionamentos do Partido dos Trabalhadores em relação à educação.

2.3 - O PT e a educação

A problemática da educação esteve presente no programa que deu origem ao Partido dos Trabalhadores. A ênfase do programa do partido para esse setor, assim como para saúde, consistia na garantia do direito a esses serviços sociais, sendo que sua proposta de atuação sempre esteve vinculada a participação das bases sociais.

A alimentação e a saúde, a educação e a cultura são direitos do povo que, contudo, vêm sendo transformadas em campo livre para o enriquecimento de uma minoria de privilegiados. A deterioração e a privatização crescentes do ensino e da saúde pública prejudicam, a um só tempo, professores e estudantes, médicos e pacientes. Serviços de educação e saúde públicos gratuitos são direitos básicos de uma Nação verdadeiramente democrática. O PT lutará por estes direitos e desenvolverá, em cada uma destas áreas, a sua política de atuação juntamente com sua base social. O detalhamento do seu programa surgirá da prática política das suas bases sociais. (PROGRAMA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES)

Durante a campanha eleitoral de 1982 para o governo do Estado de São Paulo, em que Luís Inácio Lula da Silva foi candidato, “o PT formulou publicamente considerações sobre a questão educacional”. (GHIRALDELLI JR., 2001)

Dentre os pontos apontados em relação à política educacional, foram evidenciados: o sentido privatista da política educacional brasileira, a questão dos baixos salários, inviabilizando projetos pedagógicos consistentes, e a insuficiência de vagas nas escolas (GHIRALDELLI JR., 2001).

Foram elencados, no programa de Lula, dez pontos indicativos de medidas a curto prazo necessárias a democratização do sistema de ensino, tornando-o menos elitista e voltado para as classes trabalhadoras (GHIRALDELLI JR., 2001). Sinteticamente, os pontos referiam-se as seguintes questões:

- 1- Ampliação da rede de ensino e das condições de atendimento;

- 2- Ampliação das verbas (estaduais e federais) destinadas a educação;
- 3- Aumento do número de creches, redefinição de seu papel e criação de rede pública de pré-escolas com atendimento de 4 a 7 anos no Estado de São Paulo ;
- 4- Melhoria nas condições de ensino e trabalho com vistas a diminuição dos índices de repetência e evasão (especialmente na 1ª série);
- 5- Alteração a remuneração de educadores e funcionários do sistema educacional do Estado, buscando garantir dedicação integral ao ensino;
- 6- Proposição de um programa de merenda que favorecesse as condições de nutrição e saúde dos alunos matriculados na rede pública;
- 7- Garantia de vagas e ensino de bom nível aos cursos noturnos;
- 8- Ampliação de vagas para o ensino universitário público e melhoria da qualidade do ensino de 2º grau;
- 9- Garantia de ensino público gratuito em todos os níveis, ampliando oportunidades para as classes trabalhadoras, combatendo a privatização e comercialização do ensino;
- 10- Garantia de participação da população, em todos os níveis de ensino, através de Conselhos Populares e de profissionais, bem como na administração e controle do sistema de ensino estadual. (GHIRALDELLI JR., 2001)

Nas idéias defendidas pelo PT para área educacional, ficaram evidentes preocupações com questões de cunho sindical quando abordava aspectos da política salarial dos profissionais da educação. É visível, também, a preocupação com os setores populares, buscando garantir não só o acesso aos serviços educacionais, mas e, sobretudo, a participação da população nas instâncias decisórias e de gestão. Há, todavia, uma postura voltada para defesa da questão pedagógica, na reorientação curricular, na formação docente, na melhoria das condições de ensino. Nesse sentido, diversos setores do próprio partido se mobilizaram, ao longo de sua existência, na construção de um “programa” próprio para essa área.

Durante toda a década de 1980 diversos encontros, debates e seminários foram organizados por membros do PT para discutir as questões educacionais. Tais encontros tinham como grande objetivo lançar as bases para a construção das “diretrizes educacionais” do partido e preparar um grande Encontro Nacional para tratar da temática.

Os encontros preparatórios foram sendo realizados ao longo década de 1980, coincidindo, inclusive, com as campanhas eleitorais e elaboração da Constituição Federal.

Todas estas participações do partido no cenário de disputas eleitorais permitiram que ocorresse, por todo o país, um imenso debate acerca de propostas educacionais que superassem a crise em que a educação brasileira estava mergulhada. A partir, então, de todos estes debates, encontros e reuniões, surge a proposta de realizar um encontro nacional que congregasse todos as discussões que estavam ocorrendo por todo o Brasil. (LIMA, 2004, p. 29)

2.3.1 - I Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores (I ENEd/PT)

O I Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores foi realizado nos dias 3, 4 e 5 de março de 1989, ou seja, 9 (nove) anos após a criação oficial do Partido. O encontro serviu para que fosse elaborada uma política educacional para o Partido que desse resposta aos “ inúmeros desafios com que temos nos defrontado tanto ao nível da luta de massas como no plano institucional”. (DIRETÓRIO NACIONAL PT, apud, LIMA, 2004, p. 29)

A pauta do encontro contemplou seis itens:

- 1) estabelecer os princípios e propostas do partido para a educação brasileira; 2) possuir elementos que subsidiassem as discussões quanto à elaboração de uma proposta de uma nova LDB; 3) estabelecer uma proposta para o estabelecimento de um Plano Nacional de Educação; 4) estabelecer propostas educacionais para as novas Constituições Estaduais; 5) estabelecer planos municipais de educação e

discutir as Leis Orgânicas Municipais; 6) estabelecer as propostas educacionais no Programa de Ação de Governo (PAG). Eram discussões necessárias para a organização da educação brasileira, já que a Constituição havia sido promulgada desde o ano anterior, mas as diretrizes específicas para a educação ainda não se encontravam definidas. (LIMA, 2004, p. 33)

A partir das discussões realizadas no I Encontro, a comissão organizadora publicou o relatório final, documento que sintetizava as idéias debatidas e os encaminhamentos propostos. No que se refere às propostas educacionais do partido, merecem destaque os seguintes itens:

1- proposta de uma política educacional própria para que seus militantes participassem dos movimentos sociais, discutindo, aprendendo e ensinando sem ferir sua independência e autonomia;

2- proposta construída a partir da avaliação da situação educacional vigente, o que apontou, entre outras coisas, para a necessidade da construção de uma escola pública, popular e democrática. (DIRETÓRIO NACIONAL PT, apud, LIMA, T. P. P., 2004, p. 44);

3- a preocupação com a educação infantil, que deveria ser vista como “um espaço de capacitação da criança para a escolarização regular que, ao mesmo tempo, atenda à necessidade dos pais que trabalham.” (DIRETÓRIO NACIONAL PT, apud, LIMA, T. P. P., 2004, p. 44);

4- o ensino público, gratuito e voltado para os interesses necessidades do trabalhador, onde a escola pudesse ser vista e utilizada como um espaço de construção coletiva de saberes; não apenas onde todos tivessem acesso, mas onde todos pudessem participar de sua construção.

O I Encontro serviu, ainda, para que o partido pudesse se posicionar a respeito da elaboração e aprovação do texto da LDB, do Plano Nacional de Educação, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas e o Plano Alternativo de Governo.

Em relação a LDB, toda a discussão orientou-se pela importância do partido marcar posição e participar ativamente do seu processo de elaboração. Tomando como ponto inicial o atendimento as demandas da classe trabalhadora, alguns itens puderam ser discutidos, todavia a discussão foi considerada inconclusa e o partido sugeriu que outros encontros fossem realizados para que suas propostas pudessem ser finalizadas. De forma geral, a preocupação com uma educação pública e popular, gratuita e de qualidade esteve presente ao longo de toda a discussão.

Sobre o Plano Nacional de Educação, embora a idéia inicial fosse a de buscar elaborar um Plano, a equipe responsável não apresentou um texto definitivo. Entre as questões debatidas, o partido entendia que deveria haver uma reformulação ou rompimento com a concepção de educação ora apresentada (tradicional ou bancária); além disso propunha-se um Plano Nacional de Educação que contemplasse as diversas correntes e concepções educacionais do partido; propunha, ainda, a eliminação do ensino privado e intervenção nas experiências de educação não-formal; o não pagamento da dívida externa; evitar o envio de “pacotes educacionais” para a escola; e a construção da unidade partidária, necessária para que tais projetos se concretizassem. No que tange a gestão da educação, a participação da sociedade deveria ser garantida por meio da atuação dos conselhos, garantia da ação sindical nas escolas e garantia de discussões sobre prática pedagógica com professores e servidores; eleições para diretores; manutenção de fóruns de discussão sobre educação entre setores organizados da sociedade civil; construção de uma prática educacional que atendesse os interesses dos trabalhadores; reconhecimento das escolas comunitárias como demonstração das lutas populares por educação; e direcionamento de verbas para auxiliar em seu funcionamento. O currículo deveria contemplar questões da classe trabalhadora, assim como garantir a participação da sociedade civil nas discussões e determinações dos conteúdos curriculares; existência de um currículo mínimo nacional; projeto pedagógico vinculado à

vida produtiva; e as pesquisas científicas deveriam ser fomentadas. O currículo do ensino técnico-profissionalizante deveria levar em conta a realidade da região onde estivesse inserido o curso; a formação técnica e politécnica. Em relação à formação de professores, a proposta consistia em assegurar espaços de reflexão e troca de experiências onde docentes compreendessem a realidade e a necessidade de superá-la a partir de sua prática social. (LIMA, 2004, p. 66-72)

Em relação às Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, as discussões refletiam o que havia sido proposto nos outros grupos. Preocupações com educação popular, participação social, educação e trabalho, foram também contemplados por esse grupo.

O Plano Alternativo de Governo do PT, no que se refere à educação, trazia propostas de democratização do acesso e permanência, democratização da gestão e melhoria da qualidade de ensino.

Um dos pontos que merece ser destacado no texto desse GT foi a posição tomada pelo partido em relação à municipalização do ensino. A maior parte dos integrantes do partido foi contrária a tese de municipalização, embora houvesse uma corrente que se posicionava a favor, por entender que a municipalização poderia trazer benefícios pedagógicos, via diminuição do aparato burocrático. Todavia, era grande a preocupação de muitos integrantes do Partido com o fato de que a municipalização somente transferiria para os municípios o mesmo aparato burocrático, agravado pelo favoritismo que prevalecia nas instâncias locais.

Podemos considerar que prevaleceu a tese contrária a municipalização, em função não somente da recusa a esta política de maneira geral, mas, e principalmente, pela forma diferenciada como a educação municipal foi conduzida nos últimos anos. A opção pela criação de redes de ensino fundamentais nos municípios foi a resposta dada às políticas de transferências de responsabilidades impostas pelos governos estaduais – via convênios de parceria.

Em síntese, pode-se concluir que no 1º ENED/ PT “a preocupação com a escola pública e democrática para os trabalhadores que ajudasse na construção de uma sociedade socialista permeou todo o discurso” (LIMA, 2004, p. 77). Para o PT, a educação não era a única responsável pela superação dos problemas na estrutura da sociedade, contudo, era instrumento essencial para construção de uma nova ordem social

2.3.2 - II Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores (II ENEd/PT)

Em julho de 1992, o Partido dos Trabalhadores, fez realizar o II Encontro Nacional de Educação (II ENEd/PT), na cidade de Taboão da Serra/SP.

Segundo LIMA (2004, p. 79), dadas as condições conjunturais do momento – série de denúncias envolvendo o governo Collor de Mello – o II ENEd/PT não alcançou a mesma projeção do encontro anterior. Todavia, serviu para demonstrar as concepções defendidas pelo PT, em matéria de educação, naquele dado momento.

Sinteticamente podemos destacar a preocupação do Partido com a construção de um projeto nacional de educação que fizesse frente ao implementado pelo governo Collor de Mello. Nesse sentido, o PT apresentou como forma de construção de tal projeto, as experiências consideradas exitosas nas prefeituras sob seu governo. Tais experiências se assentavam na busca pela socialização das informações e o poder de decisão da população.

A referência que norteava tal proposta consistia na democratização da gestão e do acompanhamento das políticas educacionais, para tanto, valia-se, em municípios administrados por integrantes do Partido, da instituição de diversos Conselhos e Comissões que buscavam integrar as várias instâncias de governo, legislativo e entidades representativas

da sociedade; pretendia-se, portanto, que tal perspectiva fosse perseguida em âmbito estadual e federal.

O PT reafirmava seu compromisso com a construção de uma escola pública, gratuita, laica, democrática, autônoma, de qualidade, voltada para os interesses da maioria da população. A escola deveria estar voltada, portanto, para a comunidade e sua gestão deveria ser comunitária.

O Partido defendia uma educação libertadora, democrática, unitária, transformadora e politécnica.

Libertadora porque busca superar todo tipo de opressão, exploração e obscurantismo, promovendo os valores éticos, a liberdade, o respeito à pessoa humana e preservação do planeta que nos possibilita a vida.

Democrática porque aberta às propostas político-pedagógicas identificadas com os setores populares, sensível à criatividade dos atores do processo educacional, alicerçada no aprendizado da participação, concretizada na socialização do poder de decisão.

Unitária porque baseada no trabalho como princípio educativo, buscando compreender a dialética teoria-prática e superar a dualidade da escola de formação acadêmica para as elites e a escola profissionalizante para os trabalhadores.(...)

Transformadora porque articulada com objetivos estratégicos de construção do poder democrático-popular no rumo da sociedade socialista. (DIRETÓRIO NACIONAL PT, apud, LIMA, 2004, p. 98)

O PT propunha, ainda, a elaboração de um plano de carreira para os profissionais da educação, que contemplasse, entre outras coisas, piso salarial nacionalmente unificado, evolução funcional mediante tempo de serviço e títulos, data-base unificada, jornada de trabalho que compreendesse tempo para a sala de aula e para a reflexão coletiva extra classe e o direito de greve.

Em relação a municipalização do ensino, o Partido se posicionou contrariamente, pois entendia que a proposta apresentada pelo Governo Federal representava uma tentativa de privatização dos serviços públicos. Mesmo sendo a descentralização o principal argumento utilizado e posto como algo que viabilizaria a aproximação da população com o poder

público, o PT manteve sua posição, visto julgar falsa tal premissa, pois tal aproximação carecia da criação de canais de comunicação entre sociedade e governo, o que não poderia ser garantido. Além disso, corria-se o risco de reproduzir em nível local práticas clientelistas e paternalistas, tanto em relação aos recursos públicos, quanto na gestão e acompanhamento das políticas. O Partido preocupava-se também com os limites orçamentários dos municípios, o que poderia comprometer a criação de estruturas locais e redes de ensino de qualidade.

Para o ensino profissionalizante, o PT entendia

que este deveria estar articulado com uma sólida formação científica, tecnológica e humanística; estar organizado de forma a produzir conhecimento, levando em consideração o saber produzido pelo trabalhador no exercício de suas atividades; deveria estar interligado a projetos de desenvolvimento de modo que se vinculasse às necessidades reais; deveria incorporar em seu processo a dimensão da cidadania e da sua construção, na perspectiva de um trabalho não alienado, compreendendo uma visão crítica da divisão de trabalho existente. Por último, considerando que os sistemas, ainda que sob controle do empresariado, são mantidos com recursos públicos, a educação profissional deveria estar articulada com programas de educação de jovens e adultos mantidos pelo município. (LIMA, 2004, p. 100)

Em relação aos recursos para educação, o PT defendia uma descentralização, onde a escola se tornaria uma unidade autônoma de despesa, garantindo o controle por parte da comunidade escolar, onde seus integrantes (prioritariamente um militante do PT) fossem fiscais dos gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

O II ENEd/PT organizou formalmente sua Comissão Nacional de Assuntos Educacionais (CAED) e criou, ainda, uma Coordenação Nacional.

A preocupação demonstrada pelo Partido no I Encontro Nacional por uma educação voltada para a classe trabalhadora ampliou-se (ou redefiniu-se) no II Encontro para uma educação voltada para os cidadãos brasileiros, ratificando a defesa em prol de uma escola democrática, unitária, politécnica, laica, de caráter científico, tendo o trabalho por princípio educativo e elemento organizador de sua estrutura. (LIMA, 2004, p.102 e 103)

2.3.3 - III Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores (III ENEd/PT)

O III ENEd/PT foi realizado nos dias 30 e 31 de junho de 1998 em Cajamar/ SP. Não há registros escritos sobre a realização do III Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores que puderam ser localizados, foi encontrada, apenas, uma referência na página eletrônica da Comissão Nacional de Assuntos Educacionais do PT – CAED - sobre o evento.

Em maio de 98 realizamos nosso III Encontro Nacional de Educação e, tendo como referência o Plano do CONED e nosso documento de 94, elaboramos o programa da frente que, pelas opções políticas feitas na campanha de Lula, não teve a mesma divulgação, nem ensejou - por inúmeros problemas da campanha e da conjuntura - a mesma mobilização. (HISTÓRIA DA COMISSÃO NACIONAL DE ASSUNTOS EDUCACIONAIS)

2.3.4 - IV Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores (IV ENEd/PT)

O IV ENEd/PT foi organizado pela CAED (Comissão Nacional de Assuntos Educacionais) e aconteceu no período de 30 de outubro a 1º de novembro de 1999, na cidade do Rio de Janeiro.

A partir da análise do Relatório Final do IV Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores, verifica-se que a sistemática implementada contemplou uma divisão em dois grupos de trabalho, sendo que o primeiro tratou de experiências administrativas petistas nos âmbitos municipais e estaduais, e o segundo grupo tratou dos temas: educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos, ensino médio e

profissionalizante, educação superior e educação à distância, formação de professores, financiamento e sistema e gestão democrática.

De acordo com o relatório final, o grupo responsável pelos debates e estudos referentes às experiências administrativas municipais e estaduais relatou os informes de maneira diversa, sendo que não foi possível sistematizá-los. Dessa forma resolveram por encaminhar às prefeituras e Estados presentes no evento solicitação de alguns documentos relacionados ao perfil dos secretários municipais, questionário elaborado pela coordenação do encontro e relato das experiências.

Sobre as discussões temáticas, o relatório trazia o que havia sido relatado pelos grupos, apresentando cada tema a partir de uma divisão que contemplou: eixos de discussão, questões polêmicas e propostas de encaminhamento.²³

Em relação à Educação Infantil, o eixo de discussão foi: financiamento, formação docente e estabelecimento de convênios como forma de democratização do acesso.

As questões polêmicas apresentadas no GT foram:

a) Análise e estabelecimento de critérios para os convênios estabelecidos com ONGs – organizações não governamentais. As prefeituras petistas mantinham a educação infantil com os repasses e recursos próprios.

b) A formação dos educadores das creches, por conta da realidade diversificada, deveria ser assumida pelas secretarias sozinhas ou a partir de convênios com universidades?

Foram apresentadas as seguintes propostas e encaminhamentos:

A) Sobre política educacional:

- Construção coletiva, em parceria com os movimentos sociais, especialmente o movimento de mulheres, de um projeto político pedagógico específico para a educação

²³ Não há regularidade no aparecimento desses itens em todos os grupos.

infantil, a partir dos princípios democráticos e participativos resgatados, discutidos e reelaborados;

- Fundamentação das propostas político - pedagógicas para a educação infantil numa concepção de criança compreendida como sujeito de direitos e produtora de história e cultura;

- Democratização gradativa do acesso às crianças de 0 a 6 anos, inclusive para as portadoras de necessidades educativas especiais;

- Garantia de infra-estrutura necessária para um trabalho pedagógico de qualidade na educação infantil, o que implicaria na construção de prédios com espaços de recreação e equipamentos adequados.

B) Financiamento:

- Estabelecimento de regimes de colaboração entre Estados e municípios, com vistas à garantia do direito à educação;

- Definição de uma política específica de financiamento para o atendimento das crianças de 0 a 6 anos, vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação básica (FUNDEB);

- Busca de fontes alternativas de financiamento.

A partir da análise dos encaminhamentos feitos para questão do financiamento da educação infantil, é possível perceber um certo alinhamento entre o pensamento do partido e as propostas historicamente por ele combatidas. Dos itens elencados chamam a atenção, principalmente, aqueles relacionados à definição de uma política específica de financiamento que atenderia aos alunos desse nível de ensino - o FUNDEB – e o item relacionado à busca de alternativas de financiamento. Tais itens, da maneira genérica como são apresentados, dão margem a uma interpretação de que o Partido passa a aceitar ou concordar com políticas de financiamento que foram, durante muito tempo, alvo de severas críticas e posturas oposicionistas. No que tange a criação de um fundo específico para educação básica, não há

um aprofundamento sobre a questão, conforme lembra LIMA, (2004, p. 123) “uma das diferenças aparentes seria na abrangência. Enquanto o FUNDEF abrange somente o ensino fundamental, o FUNDEB abarcaria todo o ensino básico”.

C) Formação:

- Assegurar, de forma gradativa, a formação específica em Magistério (modalidade normal de nível médio) como exigência mínima para o exercício profissional na educação infantil e, a prazo mais longo, licenciatura plena específica (pedagogia- educação infantil) em contraposição ao exercício profissional dos “agentes educativos” ou “atendentes de creche”;

- Levar em conta, na formação do magistério, aspectos próprios desse nível de ensino, considerando a educação infantil como etapa fundamental e constitutiva da educação básica;

- Investimento na formação continuada dos (as) trabalhadores (as) em educação como um direito coletivo, incluindo necessariamente funcionários (as) de escolas dos quais se exigem atribuições específicas, buscando, para isso, parcerias com Universidades e ONGs.

D) Encaminhamentos internos ao PT:

- Organização e manutenção de um sistema de informações estatísticas e de divulgação da política e dos resultados das ações político - pedagógicas na educação infantil;

- Realização de um levantamento da situação de educação infantil, levando em consideração o tipo de atendimento, os convênios, a política de formação, a fim de subsidiar um Fórum nacional de discussão da Educação Infantil com a participação dos municípios e Estados governados pelo PT.

O grupo de trabalho responsável pelas discussões do ensino fundamental apresentou as seguintes questões polêmicas:

- Escola de tempo integral;

- Atendimento médico - odontológico nas escolas;

- Na organização curricular por ciclos ou fases de formação, a existência de objetivos definidos para cada fase ou ciclo em termos de competências, domínios e habilidades;

- Bolsa-escola ser programa educacional e não da assistência social. (RELATÓRIO FINAL DO IV ENEd/ PT)

Nesse grupo apareceram referências a questões como competências e habilidades. Tais questões marcaram todo o programa educacional do então presidente Fernando Henrique Cardoso e estão presentes nos Parâmetros Curriculares Nacionais. Não seria um sinal de, se não consenso, ao menos aceitação às políticas praticadas? Ou, então, um posicionamento mais alinhado com certas práticas difundidas e aceitas pela sociedade da época?

Em relação às propostas e encaminhamentos, o grupo apresentou a idéia da sistematização, na forma de publicação, do acúmulo da esquerda na área da Educação, com objetivo de preservar o processo de construção da educação que o PT propunha; socialização do acúmulo de discussões, inclusive com os parlamentares, movimentos sociais e administrações petistas; diferenciação das práticas do Partido dos termos de seu discurso que, conforme o grupo, havia sido apropriado pela direita .

Sobre os encaminhamentos internos ao Partido, foi elencado:

- A definição de espaços sistemáticos - na organização da CAED - para aprofundamento do debate das diferentes formas e fontes dos ciclos de formação praticadas e pensadas nas administrações petistas;

- A viabilização da formação dos militantes que atuam na educação;

- O esclarecimento da concepção do PT sobre Bolsa-escola (através de texto elaborado pela CAED).

O GT de Ensino Médio e Educação profissional apresentou as seguintes preocupações: a não dualidade do ensino médio, a questão dos objetivos da profissionalização, a aplicação de recursos públicos por grupos privados isenta de controle público e da comunidade, os

projetos e perspectivas para uma proposta para o ensino médio, a formação continuada de professores do ensino médio e a expansão do ensino médio enquanto ensino noturno.

Desse modo, apresentaram propostas e encaminhamentos de ordem geral e internos do Partido. Os encaminhamentos gerais foram: por conta das escolas técnicas serem muito procuradas em função da idéia de que elas seriam capazes de promover um ensino de melhor qualidade, a prioridade do Partido seria no investimento nas escolas de nível médio de formação geral, visando imprimir uma marca de nova qualidade social, com a formação permanente dos profissionais da educação e construção de projetos pedagógicos das escolas com participação de todos.

Nesse sentido, os militantes do Partido nos governos e nos movimentos sociais, em todos os Estados, deveriam fazer uma discussão com a sociedade, norteadas pelas seguintes questões:

1. o modelo econômico excludente, causador de desemprego que no Brasil não ocorre somente por questões estruturais ou por falta de qualificação da mão de obra dos trabalhadores;
2. que o ensino médio é direito de todos como última etapa da educação básica e não deve voltar-se ao interesse imediato do mercado de trabalho capitalista.

(RELATÓRIO FINAL DO IV ENEd/ PT)

Os encaminhamentos internos davam conta de que as Comissões de Assuntos Educacionais do PT – CAEDs - estaduais deveriam promover seminários sobre ensino médio, escolarização tecnológica e educação profissional, reunindo sindicatos, lideranças locais, profissionais de educação e movimento estudantil, sendo que as conclusões deveriam ser enviadas à coordenação que as sistematizaria e devolveria aos Estados. A CAED Nacional deveria constituir um grupo de trabalho para aprofundamento da concepção de ensino médio e de propostas.

O grupo de trabalho de Educação de Pessoas Jovens e Adultas iniciou seus trabalhos pela análise da tese apresentada pela Prefeitura de Porto Alegre sobre o SEJA e das propostas apresentadas pela Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (SEIRS). Todavia,

a plenária entendeu que dos textos apresentados apenas o da SE/RS era propositivo, sendo os outros dois de cunho conceitual. Considerando que não havia divergências de base conceitual entre as propostas, a plenária decidiu que a problematização seria feita tendo por ponto de partida as propostas apresentadas pela SE. (RELATÓRIO FINAL DO IV ENEd/ PT)

O grupo tomou o conceito de educação de jovens e adultos defendido na V Conferência Internacional de Educação de Adultos (V CONFITEA) como norte para seu trabalho. No CONFITEA ficou estabelecido que :

Por educação de jovens e adultos entende-se o conjunto de processos de aprendizagem, formais ou não formais, graças aos quais as pessoas, cujo entorno social considera adultas, desenvolvem suas capacidades, enriquecem seus conhecimentos e melhoram suas competências técnicas ou profissionais ou as reorientam a fim de atender suas próprias necessidades e as da sociedade. A educação de adultos compreende a educação formal e permanente, a educação não formal e toda a gama de oportunidades de educação informal e ocasional existentes em uma sociedade educativa e multicultural, na qual se reconhecem os enfoques teóricos e os baseados na prática. (ART. 311 DA DECLARAÇÃO DE HAMBURGO - V CONFITEA, apud RELATÓRIO FINAL DO IV ENEd/ PT)

Os eixos de discussão foram: a definição clara do que é Educação de Jovens e Adultos, a responsabilidade do Estado com o ensino médio de jovens e adultos, a educação continuada como uma qualidade do processo de ensino-aprendizagem e a formação de educadores que atuam na educação de jovens e adultos.

As propostas e encaminhamentos apresentados foram os seguintes:

- A elaboração de um Plano Nacional de Educação de Jovens e Adultos, articulando Estados e municípios, buscando formas de financiamento sem descaracterizar a proposta político- pedagógica;

- Alocação de recursos públicos necessários aos programas de EJA, tomando como referência o custo aluno de R\$ 1.000,00 ;
- Realização, no prazo de um ano, de levantamento e avaliação de experiências populares de Educação de Jovens e Adultos, para reprodução e/ou referência para outras experiências – num prazo médio -, integradas ao esforço nacional de superação do analfabetismo e da baixa escolaridade;
- Garantia de formação continuada para educadores que atuam na Educação de Jovens e Adultos como meio de assegurar a qualidade;
- Inclusão, a partir de 1.999, da EJA como modalidade financiada pela Educação Básica;
- Garantia, nos primeiros cinco anos do esforço nacional de superação do analfabetismo, de financiamento e incentivos fiscais para produção e divulgação de material didático e bibliográfico, como estratégia complementar de acesso ao conhecimento;
- Garantia de recursos pedagógicos, materiais e financeiros e corpo docente especializado, de modo que, em cinco anos, todas as escolas públicas oferecessem a EJA;
- Garantia, em cinco anos, da conclusão de estudos equivalentes aos primeiros quatro anos de ensino fundamental a 50% da população com escolaridade interrompida e, em dez anos, a conclusão do ensino fundamental para 50% da população a partir de 14 anos;
- Reestruturação, criação e fortalecimento nas Secretarias Municipais, de setores que respondessem pela EJA;
- Criação, em cinco anos, de centros públicos de formação profissional nas Secretarias de Educação para atender às demandas de qualificação de pessoas jovens e adultas;
- Garantia aos portadores de necessidades especiais do acesso aos programas de alfabetização, escolarização e formação profissional públicos e gratuitos;

- Organização de um sistema de informações estatísticas e de divulgação das avaliações da política e dos resultados das ações político-pedagógicas da EJA;
- Incentivo a parcerias dos governos com as empresas para a criação de programas permanentes de EJA;
- Garantia, nas instituições de Ensino Superior, da oferta de cursos de extensão, para atender as necessidades de educação continuada de jovens e adultos, com ou sem formação superior;
- Garantia de implantação de Movimentos de Alfabetização como uma das ações político-pedagógicas de Educação de Jovens e Adultos;
- Garantia de realização, pelas administrações estaduais e municipais, de levantamento da demanda para implantação de programas de Educação de Jovens e Adultos;

O grupo propôs, ainda, que uma vez organizado o grupo de estudos e debates sobre EJA (via meio eletrônico), as administrações petistas se reuniram para debater e construir propostas de políticas para apresentação no CONED.

Os debates do GT de Ensino Superior e Educação a Distância tiveram como eixos de discussão: a Universidade e o governo FHC, a autonomia da universidade e a política de cotas no ensino superior.

Em relação à educação a distância, não houve discussão do tema, pois, conforme apontou o relatório final, não havia subsídios para tanto. O Grupo entendia que era preciso que a discussão do tema fosse ampliada para deter-se, também, sobre a questão do uso das tecnologias na educação e, finalmente, buscar em outras experiências, como a do Ceará e conhecer mais sobre essa modalidade de ensino.

As propostas e encaminhamentos desse GT também foram apresentadas de forma separada: encaminhamentos gerais, sobre cotas e internos.

Os encaminhamentos gerais definiram a necessidade de se manter e ampliar a crítica radical da política FHC de destruição das Universidades públicas e do próprio conceito de universidade na medida em que dissociava ensino, pesquisa e extensão; de repudiar os ataques às universidades públicas feitas em coro pelo governo e mídia; de defender a autonomia universitária tal como expresso nos documentos do Partido, repudiando a proposta de autonomia do MEC; de elaborar uma proposta de controle social dos orçamentos das universidades; de ampliar o debate público, visando o convencimento da sociedade, sobre o papel estratégico da Universidade na construção de um Estado Nacional soberano e democrático.

Em relação às cotas, o relatório aponta que “apesar da aparência sedutora, o encontro manifestou-se contrário ao projeto aprovado no Senado Federal” (RELATÓRIO FINAL DO IV ENEd/ PT). Os motivos apresentados foram:

- . É um projeto de abrangência nacional, embora se baseie na realidade do sudeste e sul do país, únicas regiões em que o índice de matrículas oriundas das escolas públicas é abaixo dos 50% propostos.
 - . O projeto não prevê a ampliação das vagas nas universidades públicas, não garante a gratuidade ativa, ou seja, condições de permanência do aluno, não define cotas por curso, não trata da necessária interiorização das universidades, não se preocupa com a qualidade do ensino médio.
 - . Além disso, abre brecha para oportunismos como dupla matrícula: na escola pública e privada ou cursinhos de três anos.
 - . Destacou-se ainda que o estabelecimento de cotas para negros nos EUA foi acompanhado por uma série de outras medidas de políticas afirmativas, visando sua integração.
- Assim a proposta do PT continua sendo a de ampliação de vagas na educação superior e a melhoria do ensino médio público.** (grifo do autor)
(RELATÓRIO FINAL DO IV ENEd/ PT)

Os encaminhamentos internos ao Partido destacaram: a necessidade de discussão sobre a questão da educação superior como meio de não limitação ao aspecto ensino; o estabelecimento de canais orgânicos com os petistas das entidades nacionais (Andes - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior-, Fasubra - Federação de

Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras - e UNE – União Nacional dos Estudantes - e sindicato dos trabalhadores das escolas técnicas); a retomada da discussão sobre prioridades: educação básica ou educação?; a organização de GTs sobre educação superior, educação e trabalho, educação e mídia; educação à distância e uso de tecnologias em educação, assim como o aprofundamento de temas emergentes (projeto de universidade, proposta de forma de acesso à educação superior, crédito educativo); e ampliação da discussão sobre cotas para o ensino superior.

A temática sobre formação de professores foi abordada pelo grupo responsável a partir dos seguintes eixos de discussão:

- conceito de formação de professores e, nele, os Institutos Superiores de Educação (ISEs) e os cursos de Pedagogia;
- diretrizes dessa formação;
- conceito e condições de formação permanente de professores.

O grupo de trabalho utilizou o documento elaborado pelo setorial de educação de Brasília²⁴, como base para discussão, com algumas indicações de incorporação de conceitos e concepções – incorporação da concepção de multicultural e multiétnica na formação de professores -, e substituição do termo capacitação por formação – termo presente em alguns pontos do documento.

As propostas e encaminhamentos de natureza geral focalizaram questões relativas a: encaminhamentos que o Parecer 115/99 do Conselho Nacional de Educação dava à questão da formação dos professores, a continuidade da luta pela revogação dos artigos 62 e 63 da LDB²⁵, bem como do artigo 13²⁶ do parecer 115/99. Ainda nos encaminhamentos gerais, o

²⁴ “A qualidade social da educação” - Texto de responsabilidade do Setorial de Educação do PT/DF - Setembro de 1999

²⁵ Os artigos 62 e 63 da LDB trazem a seguinte redação:

“Art. 62 - A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação

relatório apontava para uma preocupação do grupo com a luta pela utilização dos meios de comunicação não só com vistas à formação de professores como, também, para criação de um sistema interno de comunicação para a comunidade “nos termos do artigo 23 da Lei 8.977/95 que autoriza a criação de um canal educativo para TODAS as Secretarias de Educação e Cultura”. (RELATÓRIO FINAL DO IV ENEd/ PT)

Os encaminhamentos internos trataram do estudo de experiências realizadas por prefeituras administradas pelo PT.

O GT responsável por debater as questões de financiamento e sistema teve como eixo das discussões o PEC nº 112/99 que visava a criação do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública. Para o grupo, o PEC nº 112/97 previa

a criação de um Sistema de Educação Básica, o que implica MUDANÇAS na discussão/entendimento sobre sistemas estaduais e municipais de ensino, as relações destes entre si e entre ambos e os sistemas federal e nacional. A discussão sobre gestão deve sempre, e cada vez mais (a partir desta PEC), estar vinculada à de financiamento. A GESTÃO deve ser entendida não apenas como gestão financeira, mas de forma mais ampla, incluindo a Gestão do Sistema de ensino (de Educação básica). (RELATÓRIO FINAL DO IV ENEd/ PT)

Sobre o FUNDEB, uma preocupação apresentada pelo GT de financiamento e sistema foi relativa ao conselho: sua natureza – essencialmente gestor e não somente com funções de acompanhamento e controle, como o conselho do FUNDEF -; sua composição – técnica ou tipo Orçamento Participativo -; sua atuação – questionamentos a respeito de uma atuação

mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Art. 63 - Os institutos superiores de educação manterão:

I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;

II - programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;

III - programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis”

²⁶ Art. 13 Os cursos de licenciatura que não sejam ministrados por universidades dispõem do prazo de até quatro anos, contados da data da publicação da presente Resolução, para serem incorporados a institutos superiores de educação. (Parecer nº 115/99 – disponível em <http://www.mec.gov.br/cne/pdf/CP0115.pdf>)

conflituosa em relação a outros conselhos. Outros pontos discutidos foram: a necessidade de se criar meios para garantir a consistência jurídica do FUNDEB, buscando não ferir a autonomia das unidades da federação e o estabelecimento de critérios sócio-econômicos na definição do custo-aluno-qualidade, bem como a preocupação em “romper com a discussão/análise atual do FUNDEF, limitada à idéia de “perda/ganho” de dinheiro”.

(RELATÓRIO FINAL DO IV ENEd/ PT)

As propostas e encaminhamentos foram assim estabelecidos:

Encaminhamentos gerais:

Estabelecimento de cronograma de discussão sobre o PEC-FUNDEB que incluísse as ações:

- envio da cartilha do FUNDEB a prefeituras e parlamentares petistas, bem como do disquete para ser reproduzido por Diretórios Regionais e bancadas Estaduais;
- estabelecimento de ações junto aos deputados, vereadores e fóruns de formação de opinião da sociedade em geral para discussão de questões relativas à sistematização das denúncias sobre o funcionamento do FUNDEF e apresentação e debate da PEC/FUNDEB;
- realização de audiências públicas sobre o FUNDEB nas assembléias, universidades, faculdades de formação de professores;
- realização de seminários ou encontros nos Estados com vereadores petistas para discussão crítica sobre o FUNDEF e divulgação/mobilização em defesa do FUNDEB;
- inclusão das discussões sobre o FUNDEB e da iniciativa do PT de proposição da PEC-FUNDEB em programa de TV do PT;
- Análise jurídica aprofundada em relação à Constitucionalidade do FUNDEB, considerando a possibilidade de vinculação do mesmo aos Planos Nacional, estaduais e municipais de Educação.

- Articulação de ações para que os legislativos de todos os Estados e municípios sejam obrigados a informatizar todos os dados financeiros/orçamentários necessários para as tarefas dos conselhos com representação popular de fiscalização e controle dos gastos públicos;

- Articulação da atuação dos petistas no Conselho Nacional de Secretários de Estado em Educação – CONSED - e União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME. (RELATÓRIO FINAL DO IV ENEd/ PT)

Quanto aos encaminhamentos internos ao partido, foram destacados:

- Organização junto a Secretaria de Assuntos Institucionais – SNAI - de um encontro/reunião com os secretários da fazenda e da educação, executiva nacional, governadores sobre a autonomia da gestão dos recursos para a educação;

- Envio dos textos sobre financiamento e gestão apresentados neste Encontro para as CAEDs estaduais para discussão, aprofundamento e sistematização.

No tocante a gestão democrática, o grupo responsável pela temática trabalhou a partir de um eixo de discussão pautado em textos anteriormente propostos e não apresentou polêmicas.

As propostas e encaminhamentos contemplaram pontos que, segundo a análise de LIMA, (2004, p. 134), “foi muito mais um manual, estando este muito próximo de um juramento”.

- obedecer metodologias dialógicas de construção de nossas propostas para a educação;
- obedecer ao princípio da indissociabilidade entre gestão democrática e qualidade do ensino;
- as administrações petistas devem desenvolver processos de formação dos vários segmentos da sociedade e da comunidade escolar.
- organizar seminário ou fórum entre prefeituras, secretarias e movimentos sociais para discutir organicidade (RELATÓRIO FINAL DO IV ENEd/ PT)

Os encaminhamentos internos ao partido versaram sobre a necessidade do CAED levar para dentro dos governos petistas a discussão sobre gestão democrática e a questão das administrações promoverem reuniões com a comunidade indígena para tratar da educação de seu povo.

Finalmente, deliberaram pela constituição de grupos de trabalho temáticos responsáveis pela sistematização e socialização das discussões, contando com coordenadores e membros responsáveis.

O IV ENEd/PT apresentou, nas discussões sistematizadas em seu relatório, pontos polêmicos, vários encaminhamentos e algumas propostas. Todavia, não há uma clara definição a respeito das efetivas concepções do partido sobre educação naquele momento específico.

Embora não haja elementos suficientes, nos documentos pesquisados, para afirmar que o Partido dos Trabalhadores não representava mais uma força oposicionista às políticas educacionais em curso, sua visão a respeito da educação como direito não revelava o mesmo ideal de outros tempos.

Não seria, portanto, uma oportuna mudança de posição? Oportuna no sentido de adaptar ou aproximar seu discurso às políticas em andamento, suavizando o tom da crítica, na tentativa de buscar apoio em outros setores da sociedade?

Se considerarmos que o PT nasce *da e para* a classe trabalhadora, poderíamos questionar, inclusive, se essa sua marcante característica não teria - aos olhos do próprio partido - deixado de contemplar, de algum modo, outros setores da sociedade e, nesse sentido, alguns espaços importantes teriam sido ocupados por outras agremiações partidárias?

O PT não teria, portanto, compreendido que, a mudança de seu posicionamento e a mudança de seu discurso eram condições necessárias para obter êxito nas disputas que, por ventura, viesse a empreender?

Embora saibamos que não há imovibilidade de posições e concepções, principalmente se consideramos a questão política, as mudanças detectadas no discurso do Partido dos Trabalhadores, caminham, curiosamente, juntas ao crescimento da popularidade do partido e de seu poder de convencimento.

Ao analisar as políticas atuais para educação, herdadas de outras administrações e a gestadas e implementadas pelo Partido dos Trabalhadores - agora governo - podemos nos surpreender, não por não reconhecer, nessas últimas, as concepções que originaram a luta de um partido popular e democrático, mas por não conseguirmos diferenciar onde termina a “era PSDBista” e inicia-se a “Petista”.

A seguir será apresentado um estudo sobre o ensino municipal em três cidades administradas por representantes do Partido dos Trabalhadores.

CAPÍTULO 3

O ENSINO MUNICIPAL EM CATANDUVA, LINS E MAUÁ

3.1 – Os municípios pesquisados – critérios de seleção

Na tarefa de explicitar os critérios utilizados na seleção dos sujeitos da presente pesquisa, reporto-me aos principais objetivos da mesma, que podem ser sintetizados na busca de elementos que possam apontar os fatores determinantes da opção dos municípios pela criação de sistemas de ensino autônomos e como tal processo tem se constituído.

Entendendo que a criação de sistemas de ensino nos municípios apresenta-se como uma nova possibilidade de busca de autonomia, no que tange a gestão - ressalvadas, inclusive, as interveniências e limitações dessa autonomia -, e que por se tratar de uma prerrogativa de todos os municípios brasileiros - embora saibamos que não foram todos os que optaram por essa forma de organização -, era preciso determinar quais critérios poderiam, ao mesmo tempo, delimitar a pesquisa – sem, contudo, ameaçar sua legitimidade – e ampliar o alcance do estudo da autonomia, apresentada, nesse processo – pela legislação que o disciplinou e pela literatura que trata da questão - como uma consequência ou fator determinante de sua opção.

Inicialmente buscamos os municípios paulistas que tivessem formalmente criado sistemas de ensino. Todavia, no transcorrer do trabalho verificamos que tal tarefa mostrava-se insuficiente e, ademais, a própria formalização dos sistemas municipais de ensino apresentava-se como uma questão a ser explorada.

Sendo a autonomia uma questão fundamental da pesquisa, buscamos contemplá-la nesse processo de escolha. Nesse sentido, era preciso localizar, nos sujeitos da pesquisa, singularidades que os caracterizassem – em princípio – como de bases ou ideologia que privilegiassem a autonomia. Optamos pela linha partidária, uma vez que era possível identificar, a partir das propostas e dos programas partidários, traços ou tendências em favor da autonomia e da participação popular – uma outra grande inquietação que moveu os

estudos. Nesse sentido, era preciso buscar, além da questão do discurso partidário, as bases que deram origem ao partido em questão, visto que o aspecto histórico e conjuntural poderiam revelar tanto os compromissos assumidos, quanto a trajetória de atuação. Nesse caso, o Partido dos Trabalhadores foi eleito como aquele que atendia a um maior número de características elencadas.

Em função de não haver fonte de consulta para determinar quantos e quais municípios paulistas haviam criado sistemas de ensino e, dada imprecisão e ingerência do Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo, que dificultava a localização desses municípios, passamos a considerar como sistemas de ensino autônomos aqueles cujos municípios possuísem um órgão executivo de educação organizado (ou criado), contassem com Conselho Municipal de Educação e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF devidamente criados e em funcionamento, equipe supervisão própria e, ainda, se declarassem como sistemas autônomos.

Uma última questão considerada foi a delimitação temporal. Uma vez que o conjunto normativo que concedeu ao município o direito de organizar seus sistemas de ensino é relativamente recente – considerando, nesse sentido especialmente a Lei de Diretrizes e Bases -, assim como os processos de municipalização do ensino fundamental – fator determinante na criação dos sistemas de ensino -, a questão do tempo apresentava-se como fundamental, além do fato de que o estudo das condições que permearam as opções municipais nesse contexto, demandava um estudo sobre o processo, mesmo que posterior à sua implantação. Sendo assim, optamos por buscar municípios que apresentassem continuidade administrativa determinada pela reeleição de seu administrador ou pela eleição de um sucessor do mesmo partido.

A primeira etapa foi a localização de municípios paulistas que tiveram eleito prefeitos partidários do PT nos pleitos de 1996 e 2000, o que atendeu as questões de tempo e de linha

partidária. Nessa localização o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo serviu como fonte de pesquisa. Foram localizados 10 (dez) municípios: Catanduva, Franca, Jaboticabal, Lins, Lucianópolis, Mauá, Sales Oliveira, Santo André, Taquaral e Ribeirão Pires.

Posteriormente, buscamos contato com os municípios localizados como possíveis sujeitos da pesquisa, a fim de que pudéssemos verificar a forma como estava organizada a educação. Os contatos, inicialmente, foram feitos através de correio eletrônico que explicitava os objetivos da pesquisa e solicitava informações a respeito da organização administrativa, dos conselhos existentes, bem como, da existência de equipe de supervisão própria. Como apenas um município respondeu a solicitação, os contatos subsequentes foram telefônicos e realizados diretamente com os dirigentes educacionais. Pôde-se, finalmente, identificar os sujeitos que atenderam a todos os critérios estabelecidos: Catanduva, Lins e Mauá.

A seguir apresentaremos a caracterização dos municípios selecionados.

3.2 – Catanduva, Mauá e Lins – um estudo sobre a experiência municipal.

Nesta seção, apresentaremos um estudo sobre cada um dos municípios selecionados, mostrando características gerais²⁷, dados educacionais, experiências de municipalização do ensino, processos de criação e funcionamento dos sistemas de ensino.

3.2.1 – Catanduva

3.2.1.1 – Características gerais

²⁷ Os dados financeiros apresentados estão disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no Sistema de Informações da Administração Pública – SIAPNET e ainda sujeitos a aprovação do Tribunal.

O município de Catanduva tem em sua história fatos que dividem posições sobre quais foram os responsáveis e a data precisa de sua fundação. Há uma corrente que defende a hipótese de que a mudança da família Figueiredo para a região no ano de 1850 e, posteriormente, a construção, por um dos filhos da família, da primeira casa de telha, no ano de 1889, teria marcado o início de sua história. Todavia, outra corrente atribui a Antônio Maximiano Rodrigues a glória de sua fundação, posto ter adquirido terras na região por volta de 1850, e nelas se estabelecido em 1892, quando fez a doação de 10 alqueires de sua propriedade para a Paróquia São Domingos. Há, ainda, quem defenda o nome de Domingos Borges da Costa, um senhor que teria se instalado nas cercanias da povoação nascente.

Com a chegada da Estrada de Ferro Araraquara, em 1910, o então povoado de Cerradinho, transformou-se em Distrito de Paz de São José do Rio Preto, com denominação de Vila Adolfo.

Catanduva foi, por fim, emancipada em 14 de abril de 1918, tendo como primeiro prefeito o senhor Ernesto Ramalho.

O município de Catanduva está localizado geograficamente no noroeste do Estado de São Paulo, na região administrativa de São José do Rio Preto, a uma distância de 384 km da capital.

Segundo dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a principal atividade econômica do município é o cultivo da cana de açúcar.

O último censo demográfico do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - (01/08/2000) indica um total de 105.847 habitantes, sendo que 104.268 residem na zona urbana e 1.579 na zona rural. Há, todavia, uma população estimada em 110.489 habitantes para o ano de 2003, ainda conforme o IBGE.

O município era administrado pelo Poder Legislativo, representado por 17 vereadores, e pelo Poder Executivo, representando por Félix Sahão Júnior, militante do Partido dos Trabalhadores, em seu segundo mandato.

Na estrutura administrativa indireta do município havia quatro entidades, sendo duas autarquias e duas empresas públicas. As duas autarquias eram: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Catanduva e Instituto de Previdência do Município de Catanduva. As empresas públicas eram: Empresa Municipal de Abastecimento de Catanduva - Nutricat e Empresa Funerária de Catanduva - Funecat.

A previsão orçamentária para o exercício de 2002 foi de R\$ 93.235.000,00, sendo que a receita arrecada foi de 91.448.026,40, conforme dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

As receitas provenientes de impostos, próprios e transferidos, no ano de 2002 somaram R\$ 50.188.126,80, sendo que 27,71% (R\$ 14.764.922,50) foram aplicados em educação. Da arrecadação total, 16,51% foram aplicados no ensino fundamental e 11,20% na educação infantil.

Em relação ao FUNDEF, o município recebeu R\$ 3.118.858,48, desses 90,03% foram utilizados para pagamento de professores em efetivo exercício e 9,97% nas demais despesas do ensino fundamental.

3.2.1.2 – Dados de atendimento a demanda e municipalização

O município de Catanduva, segundo dados da secretaria da educação, contava com rede de ensino fundamental desde o ano de 1994. A participação municipal no primeiro ano de atuação neste nível de ensino correspondia a 6,47% das matrículas efetuadas na rede

pública do município, conforme dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de dados – SEADE.

No início da primeira gestão do professor Félix Sahão (1997), tendo no comando da Secretaria da Educação Municipal a professora Ana Maria Homem Marino, a participação municipal nas matrículas do ensino fundamental representava 14,29% do total das matrículas sob responsabilidade da rede pública.

Contudo, houve uma evolução nesse atendimento, que pode ser percebida a partir da análise da Tabela 8

TABELA 8
CATANDUVA
MATRÍCULAS INICIAIS NO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR - 1994/2003
REDE PÚBLICA

Ano	Dependência administrativa				Matrícula total	
	Estadual		Municipal			
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%
1994	12.665	93,93	819	6,07	13.484	100
1995	12.005	91,69	1.088	8,31	13.093	100
1996	10.974	87,74	1.534	12,26	12.508	100
1997	10.311	85,71	1.719	14,29	12.030	100
1998	9.737	83,64	1.905	16,36	11.642	100
1999	9.279	82,34	1.990	17,66	11.269	100
2000	9.010	81,22	2.084	18,78	11.094	100
2001	8.351	75,90	2.652	24,10	11.003	100
2002	8.015	72,95	2.972	27,05	10.987	100
2003	7.735	70,81	3.188	29,19	10.923	100

Tabela elaborada a partir dos dados da Fundação SEADE

O município de Catanduva, mesmo antes da implantação do FUNDEF, já era responsável por parte das matrículas do ensino fundamental. Havia no Estado de São Paulo outros municípios nessa condição, contudo era a minoria.

Percebe-se que a evolução das matrículas em Catanduva, sob responsabilidade da esfera municipal, apresentou crescimento no período descrito (1994-2003), no entanto os níveis de participação ficaram abaixo da média estadual. Embora pudéssemos inferir que tal situação representasse “cautela” por parte da administração municipal, o índice de participação era considerável – quase um terço do total -, e apontava, inclusive pela evolução dessa participação, para um ajustamento ao modelo “municipalista”, mesmo que num formato específico de ampliação da rede de ensino.

A secretária de educação – mesma desde o início da primeira gestão - afirmou que após a criação do FUNDEF não houve nenhum movimento da administração no sentido de assumir escolas estaduais e, sim, continuar o processo de ampliação do atendimento na rede de ensino já existente. Nesse sentido, o município entendeu que não se tratava de municipalizar o ensino fundamental.

A rede vem se ampliando desde o começo, como a nossa opção foi pela não municipalização. Em função da lei da Emenda Constitucional que criou o FUNDEF e a obrigatoriedade do município com o ensino fundamental, nós fizemos a opção pelo sistema próprio, e a partir daí nós fomos então criando as nossas escolas de comum acordo com a diretoria regional de ensino. Nós tínhamos o controle da localização dos alunos, porque o transporte era responsabilidade nossa, então de acordo com isso e discutido com o planejamento da diretoria de ensino, nós íamos onde nós podíamos estar, colocando alguma escola sem atrapalhar a escola estadual, então nós fomos aumentando. No início, existia em 97, uma única escola de ensino fundamental e tinha de 1ª à 5ª série, então até a 5ª série, e uma outra que tinha educação infantil e de 1ª à 4ª série, aí nós fomos criando as séries seguintes: 6ª série, 7ª e 8ª nessas e criamos outras escolas de ensino fundamental. Então para cumprir a legislação que obriga e responsabiliza o município pelo ensino fundamental nós fomos criando, temos de 1ª à 8ª série, o ensino fundamental completo.

O crescimento do número de matrículas no ensino fundamental sob responsabilidade do município de Catanduva se deu, então, a partir da combinação de duas ações: a criação de novas escolas de ensino fundamental e a criação de novas séries em escolas já criadas e em funcionamento.

A secretaria de educação de Catanduva entendia que a obrigatoriedade legal pela oferta do ensino fundamental nos municípios, assim como o FUNDEF, era grande indutora da ampliação da rede de ensino.

Percebe-se claramente uma postura da secretaria em favor da criação e ampliação da rede de ensino municipal, o que foi corroborado pela fala de outros envolvidos.

Para o membro do Conselho Municipal de Educação de Catanduva, representante da secretaria de educação – supervisora de ensino aposentada e diretora de departamento de educação nas duas administrações -, a municipalização era assim entendida:

Na verdade, como em nenhum momento houve a intenção de se fazer municipalização em Catanduva, eu pessoalmente não... é uma situação que a gente não viveu. Eu creio que isso é muito complexa, que deve ter dado muito trabalho pra quem assumiu, com muitos desdobramentos de questões aí. Então eu creio que essa solução pelo caminho da não municipalização, ela foi mais tranqüila para os municípios que não a assumiram, não foram por esse caminho e que estão dando oportunidade para seu próprio município crescer nesse sentido - mesmo porque, aqui, acho cabia essa decisão, não sei outros lugares porque a decisão foi tomada-, mas isso não impede o fato do município ter uma rede própria, não impede que haja uma harmoniosa integração entre o trabalho que é feito pelo Estado, no ensino fundamental no município, e a nossa própria rede.

A opção pela não municipalização era apresentada como uma forma mais tranqüila do município lidar com a questão da oferta do ensino fundamental, livre de maiores problemas e desdobramentos. Tal opção representava, naquele momento específico, uma tomada de posição municipal frente à política municipalista do governo do Estado que, segundo a análise da própria Secretaria de Catanduva, impunha uma série de restrições e problemas,

principalmente aos professores da rede estadual, que seriam diretamente atingidos no processo.

Avaliando o processo de municipalização, a vice diretora de uma escola municipal e membro do Conselho do FUNDEF abordou algumas dessas questões.

O que também a gente faz uma reflexão, é que nos municípios que municipalizaram o ensino, os professores efetivos do Estado foram muito prejudicados, então do ponto de vista até humano - em relação aos profissionais que prestaram concurso estadual, são competentes, tem uma carreira - poderiam até ser aproveitados pelo município, mas não efetivados, o município faz isso através de concurso público. Então, acho que a municipalização não iria contribuir para a melhoria da qualidade de ensino e, além disso, viria prejudicar a carreira dos professores do Estado, seria um desrespeito a uma condição de trabalho de profissionais que são competentes, que tem uma história, que escreveram essa história, que escolheram ser funcionários do Estado, quer dizer, de repente o Estado descarta esses funcionários e fala “Agora você vai buscar suas aulas em outros municípios que não municipalizaram, você vai correr atrás disso e daquilo”. Então, existe aqui em Catanduva uma tranquilidade dos professores do Estado de que a palavra do prefeito, desde o início da primeira gestão, foi em relação à não municipalização. Então existe essa tranquilidade de cada um com o seu posto, cada um com o seu cargo e poder programar o seu ano do ponto de vista profissional.

A preocupação apontada pela conselheira em relação à situação dos professores efetivos do Estado, também foi mencionada por outros membros da secretaria. A própria APEOESP apresentava tal situação como um dos grandes problemas ocasionados pela municipalização e motivo fundamental de seu posicionamento contrário. Embora tal questão deva ser considerada, visto que, de fato, o processo de municipalização gerou uma grande instabilidade aos professores da rede estadual, fossem eles efetivos ou temporários, a criação de redes de ensino municipais (próprias) não os livrava de uma condição desconfortável. Ocorre que, uma vez criada a rede de ensino municipal, os alunos tendem a migrar de uma rede a outra, fazendo com que a demanda, antes toda pertencente à rede estadual, passe a ser dividida entre as duas existentes. Além disso, há casos em que algumas escolas estaduais deixam de oferecer vagas no ensino fundamental, forçando a demanda a transferir-se para o município, conseqüentemente o número de classes e aulas da rede estadual diminui.

A situação de atendimento do ensino fundamental no ano de 2003 foi a seguinte.

TABELA 9

CATANDUVA**MATRÍCULAS INICIAIS NO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR - 2003**

1ª a 4ª série			5ª a 8ª série		
Dependência Administrativa	Nº de Matrículas	%	Dependência Administrativa	Nº de Matrículas	%
Estadual	3.826	52,43	Estadual	3.909	52,41
Municipal	1.798	24,64	Municipal	1.390	18,63
Privada	1.673	22,93	Privada	2.160	28,96
TOTAL	7.297	100	TOTAL	7.459	100

Tabela elaborada a partir dos dados do MEC/INEP/SEEC

Diferente da maioria dos municípios paulistas, Catanduva optou por atender, no ensino fundamental, a faixa de 5ª a 8ª série. No ano de 2003 sua participação foi significativa (18,63%), se comparada com a média estadual (18,38%), contudo muito abaixo da média nacional de participação da esfera municipal nas matrículas de ensino fundamental de 5ª a 8ª (35%).

Chama a atenção, também, a participação da esfera privada, tanto de 1ª a 4ª, quanto de 5ª a 8ª, pois os dados de média estadual e nacional apontam para uma participação inferior a 14%, em alguns casos inferior a 10% (1ª a 4ª - média nacional de participação da rede privada). Tal fenômeno poderia ser explicado pelas condições financeiras da população do município, contudo tal questão não foi explorada no presente estudo.

É preciso destacar, contudo, que paralela mente a este processo de criação e ampliação da rede de ensino fundamental, ao município coube, ainda, oferecer a educação infantil e a

educação de jovens e adultos. Catanduva não oferecia, até 2003, atendimento especializado a portadores de necessidades especiais em classes de educação especial.

Os dados da tabela 10 indicam a participação municipal na oferta da pré-escola²⁸.

TABELA 10
CATANDUVA
MATRÍCULAS INICIAIS NA PRÉ-ESCOLA - 1994/2003

Ano	Dependência administrativa				Matrícula total	
	Municipal		Privada			
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%
1994	1.957	73,68	699	26,32	2.656	100
1995	1.598	69,48	702	30,52	2.300	100
1996	1.995	77,60	576	22,40	2.571	100
1997	2.854	81,45	650	18,55	3.504	100
1998	2.570	78,09	721	21,91	3.291	100
1999	2.660	77,37	778	22,63	3.438	100
2000	2.758	77,62	795	22,38	3.553	100
2001	3.820	78,41	1.052	21,59	4.872	100
2002	4.001	79,78	1.014	20,22	5.015	100
2003	4.068	80,75	970	19,25	5.038	100

Tabela elaborada a partir dos dados da Fundação SEADE

Tomamos, na elaboração da tabela, o período de 1994 a 2003, a exemplo do realizado no ensino fundamental. A escolha pelo período se justifica pela necessidade de acompanhamento da evolução das matrículas nos dois níveis de ensino.

Percebemos que no ano de 1995 houve uma queda de 18,34% nas matrículas da educação infantil sob responsabilidade da esfera municipal. Embora tenha havido, no mesmo

²⁸ O termo “pré-escola” foi utilizado para acompanhar a designação dada pela fonte dos dados – Fundação SEADE

ano, um aumento nas matrículas sob responsabilidade da esfera privada (0,43%), esta não foi suficiente para absorver a demanda e, apesar do aumento da participação da rede privada nas matrículas daquele nível de ensino, isso se deu mais em função da retração do número de matrículas na esfera municipal, que propriamente pela expansão das matrículas na rede privada, visto que representou um acréscimo de apenas 3 matrículas em relação ao ano anterior. Em números absolutos, em 1995 houve uma diminuição de 356 matrículas na pré-escola, que foi recuperada nos anos seguintes.

De modo geral, a participação municipal na oferta da educação infantil se manteve, no período descrito entre 70% e 80%, apresentando aumento progressivo no número de matrículas. No ano de 2003 a participação municipal nas matrículas foi de 80,75%, índice acima da média estadual (75,15%) e nacional (66,97%).

Ao considerarmos a população escolarizável²⁹ de Catanduva na faixa etária correspondente a este nível de ensino no ano de 2003 – 11.170 residentes -, verificamos que cerca de 54,9% da demanda não era atendida. A média Estadual de atendimento estava na faixa de 35,99%, ou seja, embora o nível de atendimento na educação infantil em Catanduva (45,10%) estivesse acima da média Estadual, existia um grande déficit de vagas.

Em relação à educação de jovens e adultos – supletivo presencial –, o município de Catanduva apresentou, no período de 1999 a 2003³⁰, um aumento considerável nos níveis de participação das matrículas.

²⁹ Dados do Ministério da Saúde - DATASUS

³⁰ Período considerado em função da disponibilidade de dados. Não foi possível a localização de dados de períodos anteriores.

TABELA 11

CATANDUVA

MATRÍCULAS INICIAIS NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

ENSINO SUPLETIVO (presencial) - 1999/2003

Ano	Dependência administrativa						Matrícula total	
	Estadual		Municipal		Privada			
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%
1999	1.288	54,62	1.025	43,47	45	1,91	2.358	100
2000	1.566	56,21	1.107	39,73	113	4,06	2.786	100
2001	1.750	57,02	1.204	39,23	115	3,75	3.069	100
2002	671	32,72	1.380	67,28	-	-	2.051	100
2003	626	35,39	1.143	64,61	-	-	1.769	100

Tabela elaborada a partir dos dados do MEC/INEP/SEEC

Apesar do aumento da participação municipal na oferta da educação de jovens e adultos, o número de matrículas decresceu, tanto na esfera municipal, como na matrícula total do município, o que poderia indicar uma migração para programas de educação de jovens e adultos com características semi-presenciais – o que não pôde se confirmado pelos dados do censo de 2002 e 2003 - ou, ainda, numa hipótese remota e bastante positiva, um aumento elevado dos índices de alfabetização geral da população e diminuição significativa da defasagem idade-série. O aumento da participação municipal se deu, principalmente, em função do não atendimento de outras dependências administrativas, o que não significou, em números absolutos, um aumento no número de matrículas.

O município de Catanduva, no ano de 2003, atendia na sua rede 8.399 alunos, considerados todos os níveis e modalidades de ensino sob sua responsabilidade (educação infantil e ensino fundamental – regular e supletivo). Este número representava 47,37% das matrículas no ensino fundamental e educação infantil. Constituiu-se, portanto, numa rede de porte considerável.

Tal rede, criada antes da gestão estudada, foi se consolidando e assumindo características próprias, em muito influenciadas pela própria administração municipal.

Uma dessas características abordada pela secretária de educação foi a autonomia, que segundo suas palavras, advinha de uma particularidade do partido do prefeito (PT).

Eu não faço parte do partido dos trabalhadores, não sou filiada, trabalho para o partido dos trabalhadores. Sempre fui simpatizante, sempre votei e tal, mas não sou filiada, mas eu elaborei um plano de governo na área de educação em 96 para o Felix, e para elaboração desse plano eu fui atrás do que seria a educação para o partido dos trabalhadores. Existe toda uma orientação e dentre essas orientações a questão da autonomia é forte de fato.

A autonomia a que a secretária se referia dizia respeito, inclusive, a posições tomadas acerca da não municipalização, ampliação da rede de ensino municipal e, finalmente, a criação do sistema de ensino municipal.

Embora a opção pela criação do sistema de ensino municipal possa ter sido definida em função de uma série de fatores, a busca pela autonomia foi determinante no processo.

3.2.1.3– A criação do sistema municipal de ensino. Como e por quê?

O caminho que os municípios vinham percorrendo na tarefa de instituir ou criar seus sistemas de ensino geralmente se iniciava pela existência de uma rede de ensino minimamente consolidada e do órgão normativo (Conselho Municipal de Educação) devidamente criado e em funcionamento. Tais iniciativas começaram a ocorrer, com maior regularidade, a partir da promulgação da LDBEN.

Em Catanduva, contudo, o caminho foi diferente. Em 1994, quando da criação da rede de ensino fundamental no município, foi criado o sistema municipal de ensino. Já o Conselho Municipal de Educação foi criado somente no ano de 1996.

A Lei Orgânica do município (1.990) já havia determinado a organização do Conselho Municipal de Educação (artigo 186) – que deveria ser presidido sempre pelo dirigente municipal de educação -, e dava prazo de seis meses para sua regulamentação. A Lei determinava, ainda, competências de gestão no só do ensino, como dos recursos recebidos pela educação, além da responsabilização pela organização do sistema de ensino. Contudo, como vimos, nada disso se realizou, ao menos não dessa forma, nem nesses prazos.

Segundo a secretária de educação, embora a criação do sistema municipal tenha ocorrido em 1994, este não havia funcionado. Só em 1998, dois anos após a criação do Conselho Municipal de Educação, o sistema municipal de ensino de Catanduva foi, de fato, instituído.

Sobre a opção pela instituição do sistema de ensino, a secretária declarou que:

é que nós procuramos sempre trabalhar com autonomia, nós achamos que é importante a autonomia para que cada sistema vá em busca de todos seus objetivos. A autonomia é uma questão, a outra é que nós organizamos de tal forma, desde que nós entramos, que chegou num ponto em que os diretores estavam prontos para trabalhar de uma forma autônoma, as escolas todas preparadas, a normatização já existia, então nós já estávamos com tudo pronto para que o sistema funcionasse, foi um processo natural.

Em Catanduva, as iniciativas rumo a “vitalização” do sistema de ensino, foram resultado, ao que parece, de um processo natural. Uma vez organizados os órgãos normativos e executivos e delimitadas as responsabilidades do município no que tange a oferta do ensino, nada mais próprio que se responsabilizar, também, por sua gestão. Evidencia-se, portanto, a busca pela autonomia municipal.

3.2.1.4 – O funcionamento do sistema de ensino municipal

Catanduva apresentava a seguinte organização no sistema de ensino municipal: tinha, criados e em funcionamento, o órgão executivo e Conselho Municipal de Educação, possuía equipe de supervisão e contava com um corpo normativo.

A equipe de supervisão da secretaria municipal de educação tinha como principais atribuições: prestar apoio pedagógico e administrativo às instituições de ensino municipais. Havia, na estrutura de trabalho da secretaria, a divisão de tarefas entre os membros da equipe, formalizada no estabelecimento de um módulo, onde o número de escolas para cada membro ficava determinado.

A forma de provimento do cargo de supervisor era por meio de concurso público de provas e títulos.

Em relação à direção das escolas, Catanduva contava com profissionais específicos para a função – diretores de escola -, sendo que suas atribuições relacionavam-se a administração geral da escola, nos aspectos administrativos e pedagógicos. Contudo, havia a figura do gerente, que dividia algumas tarefas com o diretor, principalmente as relacionadas à manutenção geral do prédio, cessão de espaços, entre outras.

Era prevista, em Catanduva, a eleição de diretores. Sobre a dinâmica de escolha, uma diretora enfatizou: “Então é feita uma eleição a cada dois anos e os três candidatos mais votados descem para secretaria municipal e a escolha é da secretária e do prefeito”.

As escolas municipais possuíam uma proposta pedagógica. Na fala de uma diretora de escola, destaca-se a forma como havia sido elaborada a proposta pedagógica em sua escola. Embora considerasse que a proposta fora elaborada a partir da participação coletiva, admitiu que pais e comunidade não estiveram presentes.

Essa proposta foi construída através do coletivo, em reunião de planejamento. Nós estudamos a proposta pedagógica - porque eu estou aqui nessa escola como diretora desde 2003, porque antes estava como vice diretora-, então foi feito um estudo do Dermeval Saviani “Escola e democracia” e em cima desse estudo se criou a proposta pedagógica da escola.

(Os pais e comunidade) Foram convidados, mas não tivemos efetivamente a participação direta dos pais na elaboração da proposta, mas foram convidados.

Quanto ao plano de carreira dos profissionais do magistério, Catanduva já contava com tal instrumento desde 2001. Foram contemplados pelo Plano de Carreira os seguintes profissionais: classe de docentes – berçarista, recreacionista, professor I, professor II e professor de educação especial; classe de especialistas em educação: diretor de escola, vice-diretor de escola, coordenador pedagógico de 1ª a 4ª, coordenador pedagógico de 5ª a 8ª e supervisor educacional. (Lei complementar nº 185/01)

Embora o plano contemplasse a existência de professor de educação especial, até o ano de 2003 o município de Catanduva não possuía classes de atendimento a portadores de necessidades especiais. No plano de carreira (artigo 5º, V) estabeleceu-se, inclusive, onde tal profissional atuaria (classes especiais e salas de recursos).

Ficaram estabelecidas, no plano de carreira dos profissionais do magistério de Catanduva, as formas de provimento dos cargos de docentes e especialistas, sendo que os primeiros passariam por concurso de provas e títulos e os últimos seriam nomeados em comissão, exceção feita aos supervisores que também seriam nomeados mediante concurso de provas e títulos. O diretor de escola, como já foi dito, seria nomeado pelo prefeito, a partir da indicação do dirigente municipal de ensino - mediante lista tríplice de candidatos mais votados pelos docentes da unidade escolar. O vice-diretor seria cargo de confiança do diretor. E, finalmente, os coordenadores seriam escolhidos pelos pares.

O plano definiu, ainda, jornada de trabalho, substituições, carga suplementar, férias, faltas, salários e, finalmente, os critérios de evolução funcional e vantagens pecuniárias. Sobre evolução funcional, o plano determinou que os profissionais do magistério municipal teriam direito a promoção na carreira mediante avaliação de desempenho e “valorização dos títulos” (artigo 30, parágrafo 1º). As vantagens pecuniárias previstas no plano de carreira eram: adicional de titulação (concedida aos profissionais que obtivessem títulos de mestrado e

doutorado – 5% e 10% respectivamente), gratificação pelo exercício da docência aos professores de 1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série, gratificações a berçaristas e recreacionistas pela docência ou participação em projetos especiais no ensino fundamental e gratificação de trabalho noturno.

Mais do que levantar pontos positivos e negativos do referido plano, cabe-nos entender como foi elaborado e com que nível de participação dos integrantes da carreira. Perguntados sobre suas participações no processo de elaboração do plano de carreira, supervisor e diretor de escola responderam, respectivamente:

Sim, eram discutidos os pontos do plano de carreira, com uma representatividade dos professores de cada área, porque nós temos aqui na educação infantil recreacionistas, berçaristas e professor I. Tinha um tipo de comissão para discutir, depois levar outros da rede os pontos mais importantes. (Supervisora de ensino).

Não.

...eu como diretora não participei, mas na rede acho que teve diretor que participou. Teve professores nossos que tiveram participação na elaboração da proposta do plano de carreira.

É. Porque eu acho que cada segmento... Porque como a rede se compõe de professor I, professor II, recreacionista e berçarista, eu acredito que tinha um representante de cada função, de cada cargo. (Diretor de escola)

Embora não seja possível precisar o nível de participação dos profissionais da educação na elaboração do plano de carreira do pessoal do magistério, os depoimentos parecem convergir para a idéia de que houve mecanismos que garantiram que tais profissionais fossem, de alguma forma, representados.

A representatividade, contudo, poderia ter sido garantida ou ampliada se houvesse, em nível municipal, sindicatos ou movimentos organizados que lutassem pelos interesses do magistério. Via de regra, os sindicatos existentes nos municípios contemplam todo o funcionalismo, sendo que a atuação do magistério é quase inexistente; Catanduva não fogia a regra. Tal situação reveste-se de importância singular, principalmente porque a administração

municipal era composta por vários membros do partido dos trabalhadores - inclusive e principalmente o prefeito -, sendo que o partido, historicamente, esteve ligado aos movimentos sindicais, no caso específico do magistério à APEOESP. Nesse sentido, seria desejável, para não dizer esperado, que fosse fomentada a criação de sindicatos.

O Conselho Municipal de Educação de Catanduva foi criado em 1996 pela Lei nº 3.199, que previa a seguinte composição: o dirigente municipal de educação, 1 especialista de educação municipal, um representante da Delegacia de Ensino de Catanduva, um representante das Associações de Pais e Mestres da Rede Municipal, um representante das escolas particulares de educação infantil de Catanduva, um representante do corpo discente da rede municipal de ensino (maior de idade) e um representante da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Catanduva. Os conselheiros seriam indicados pelas categorias ou entidades que representavam e possuíam um mandato de quatro anos que poderia ser renovado. O presidente do Conselho Municipal de Educação seria o dirigente municipal de ensino e teria mandato correspondente ao tempo em que estivesse à frente do órgão executivo do ensino municipal.

No ano de 1997, o Conselho Municipal de Educação sofreu alteração na sua composição, definida na Lei 3.277, de 17/06/97. O dirigente municipal de educação deixou de ser membro titular do conselho e foram acrescentados cinco representantes: um representante da secretaria municipal de educação, um representante de entidades assistenciais que prestavam serviços na área educacional e conveniadas a Prefeitura Municipal, um representante do sindicato dos professores, um representante da educação especial e um representante do ensino supletivo. Além da nova composição, a Lei 3.277 previa a escolha do presidente, vice e secretário do Conselho Municipal de Educação para o mandato de um ano, permitida a recondução. O mandato dos membros do Conselho era de quatro anos, permitida a recondução.

Finalmente, no ano de 2002, houve uma nova reestruturação no Conselho Municipal de Educação de Catanduva, disciplinada pela Lei nº 3.830, de 20/12/2002. Na fala da presidente do Conselho, diretora de departamento da Secretaria Municipal de Educação, a nova composição contemplava:

um representante da secretaria municipal de educação, um representante da diretoria de ensino da região de Catanduva, um representante das escolas particulares de educação infantil de Catanduva, um representante das entidades assistenciais que prestam serviços na área educacional que sejam conveniadas com a Prefeitura Municipal, um representante do Instituto Municipal de Ensino Superior de Catanduva – FAFICA, um representante dos diretores de escola do município de Catanduva, um representante dos supervisores educacionais da Secretaria de Municipal de Educação, um representante das associações de pais e educadores do município de Catanduva, 4 representantes do magistério público municipal, um representante da Fundação Padre Albino ligado a área da educação, um representante do SINPRO – Sindicato dos Professores das Escolas Particulares de Catanduva, um representante da APEOESP – Associação dos professores do ensino oficial do Estado de São Paulo, 3 representantes da comunidade indicados por entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade.

Segundo a conselheira e presidente, que representava o órgão central da educação municipal, o Conselho Municipal de Educação de Catanduva tinha as seguintes atribuições:

O CME tem uma função deliberativa, consultiva também. Ele realiza o acompanhamento da política educacional do município, das realizações no campo da educação, fixa diretrizes para organização do sistema ou para o conjunto de escolas municipais, colabora com o poder público municipal na elaboração do Plano Municipal de Educação, zela pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais ou normativas em matéria de educação, assiste e orienta o poder público na condução dos assuntos educacionais do município, aprova convênios de ação interadministrativa que envolvam o poder público municipal e as demais esferas do poder público ou setor privado, propõe normas para aplicação de recursos públicos em educação no município, propõe medidas ao poder público municipal no que tange a efetiva assunção de suas responsabilidades em relação a educação infantil e ao ensino fundamental, propõe critérios para o funcionamento dos serviços escolares de apoio ao educando, pronuncia-se no tocante a instalação e funcionamento de estabelecimentos de ensino de todos os níveis situados no município, opina sobre assuntos educacionais quando solicitado pelo poder público, elabora e altera o seu regimento e exerce outras atribuições de peculiar interesse do poder público municipal.

As funções do Conselho Municipal de Educação, muito bem expressas pela conselheira, indicavam um funcionamento harmonioso do conselho, no que tange ao cumprimento de suas funções e, também, em relação a pluralidade de interesses representados.

Sobre os trabalhos do Conselho Municipal de Educação de Catanduva, a secretária de educação fez a seguinte avaliação:

O conselho municipal de educação é muito atuante, ele é formado por representantes de todos os níveis: de educação infantil, de educação fundamental, de ensino médio, ensino superior, particular, público, representantes da sociedade, sindicato. É um conselho formado, muito representativo e ele se reúne mensalmente e extraordinariamente sempre que necessário. Tem trabalhado na questão de autorização das escolas particulares de educação infantil, ele é deliberativo, normativo, ele tem encaminhado todas as deliberações para cá, a gente tem trabalhado assim em conjunto, é muito atuante.

É importante destacar que não mais existia a determinação de que o presidente do Conselho Municipal de Educação fosse o dirigente da educação. Isso representou um avanço significativo no sentido de dotar o Conselho de maior autonomia e imparcialidade, entendendo, inclusive, que ao conselho cabe, em parceria com o órgão executivo, a gestão do ensino no âmbito do município.

A forma de indicação dos membros do Conselho Municipal de Educação era mista, ou seja, no caso de representantes de pais, professores, diretores, supervisores, a indicação era feita através de eleição pelos pares, nos demais casos o órgão ou entidade indicava seu representante.

Além do Conselho Municipal de Educação, o município contava, também, com o Conselho do FUNDEF, que havia sido criado em 1997 pela Lei nº 3.286, de 27 de junho daquele ano, e era formado por um representante da secretaria de educação, um representante do Conselho Municipal de Educação, um representante de professores e diretores de escolas

públicas do ensino fundamental, um representante de pais e alunos e um representante dos servidores das escolas; todos eleitos por seus pares, com mandatos de quatro anos.

Segundo o relato de uma conselheira – gerente de educação -, as principais funções do Conselho do FUNDEF do município eram:

Observar se todos os recursos do FUNDEF estão sendo aplicados na manutenção do ensino fundamental, no pagamento dos funcionários, no pagamento de professores que atuam no ensino fundamental. Basicamente seria isso. Observar todos os empenhos, as notas, os pagamentos, se tudo já está assinado pela ordenadora de despesa - que é a Secretária Municipal de Educação -, pelo Prefeito, pelo Secretário de Finanças, sempre de acordo com a legislação vigente.

Além disso, a Lei previa que o Conselho tinha como competência a supervisão da realização do Censo Escolar.

A conselheira, que representava a Secretaria Municipal de Educação, destacou, ainda, que o Conselho contava com o apoio e acompanhamento de um técnico da secretaria de finanças do município.

Ele nos ajuda nas análises, por exemplo: se tem algum dado que não conseguimos encontrar, não sabemos qual a rubrica - porque cada documento que vai para o Tribunal de Contas tem uma rubrica que é numérica, é um número, e esse número não sabemos a que se refere-, então todas as nossas reuniões são acompanhadas por técnicos que a gente solicita para o Secretário de Finanças.

A criação do Conselho do FUNDEF representou, para o município de Catanduva, uma melhor organização no acompanhamento da aplicação dos recursos direcionados à educação, além do estabelecimento claro das atribuições de cada um dos conselhos ligados a educação (CME e Conselho do FUNDEF).

Sobre o impacto do FUNDEF para educação no município, a conselheira destacou que sua criação afetou outros níveis de ensino, além de se constituir em instrumento de indução da municipalização.

Anteriormente ao FUNDEF já existia uma verba destinada, um percentual de verba destinada. O FUNDEF é mais rigoroso, porque agora existe esse controle. O Tribunal de Contas analisa muito técnica e friamente a aplicação dos recursos. O que acho é que com o advento do FUNDEF, outros segmentos do ensino ficaram descobertos, por exemplo, a educação infantil que é de competência exclusiva do município. Então, não entra nesse repasse. No meu entendimento eu acho que o FUNDEF teve uma “força de barra” para a municipalização, porque a partir do momento que ele é um repasse per capita por aluno do ensino fundamental, e a partir do momento que a administração não municipaliza, então tem os alunos do Estado e os alunos do município, e o Conselho Estadual do FUNDEF não é transparente. Então não sabemos quanto de repasse aos alunos do Estado está sendo feito, uma vez as escolas estaduais estão em precárias condições, os mínimos serviços de manutenção das escolas estaduais são solicitados para secretaria da educação do município, para prefeitura municipal, por exemplo: qualquer problema hidráulico, qualquer problema de capina, limpeza de caixa d’água, enfim, serralheiro, então eles pedem tudo isso para a prefeitura, quando na verdade, se fosse realmente repassado através do Fundo Estadual o repasse só nas escolas estaduais, acho que isso seria diferente. No meu entendimento o FUNDEF veio para realmente forçar os municípios a municipalizarem, com o discurso de que seria um recurso novo. Pelo contrário, é um recurso retirado do município, que vai para lá, volta num percentual que eles consideram razoável para o ensino fundamental, que às vezes é insuficiente.

As idéias defendidas pela conselheira a respeito dos recursos do FUNDO não serem considerados como “recursos novos”, que o FUNDO era formado por recursos oriundos dos diversos municípios e de que um grande impacto do FUNDO foi a queda de recursos para a educação infantil, eram aceitas e defendidas, também, por outras pessoas. No entanto, chama a atenção a constatação de que a rede estadual, embora se beneficiasse dos mesmos recursos que o município, a partir dos mesmos referenciais de valor, não apresentava as mesmas condições da rede municipal, valendo-se, inclusive, dos serviços municipais na manutenção de suas escolas. Não que tal constatação fosse inédita, mas, no conjunto das idéias apresentadas, revela a consciência dos membros do conselho acerca da insuficiência dos

recursos (de modo geral), bem como da diferenciação que pode haver tanto na aplicação, como no controle destes.

A avaliação feita sobre a atuação do Conselho do FUNDEF no município de Catanduva, pela mesma conselheira, foi a seguinte:

Acho que poderia ser mais dinâmico do que ele é. Acho que deveria estar fiscalizando mais. Em outras cidades eu tenho notícia, no Brasil, que os conselheiros tem liberdade de estar vendo se os recursos estão sendo usados adequadamente... eles visitam as escolas para saber se os equipamentos foram comprados. Agora, aqui a gente só faz a análise dos documentos e através da análise dos documentos a gente verifica se os recursos estão sendo aplicados.

Embora de maneira bastante sutil, a conselheira expressou sua insatisfação com a falta de liberdade e autonomia do Conselho, destacando a burocratização das tarefas e tímida atuação no exercício das funções. Todavia, avaliou como positiva a utilização dos recursos do FUNDO: “eu acredito que é unanimidade dentre os membros do Conselho do FUNDEF de Catanduva que a aplicação é bastante criteriosa e eficaz”.

Segundo a secretária de educação de Catanduva, os trabalhos do Conselho do FUNDEF estavam sendo realizados com seriedade e eficiência.

O conselho do FUNDEF é um conselho muito eficaz, muito sério, muito preocupado, até fez uma exigência para a secretaria de finanças que todas as vezes que ele se reunisse que tivesse algum membro da secretaria para explicar aquilo que eles não entendessem, porque a peça é uma peça complicada para ser analisada. Então, o conselho exigiu a presença de um deles e tem sempre acompanhado, com muita seriedade, a aplicação dos recursos. A ultima vez que o conselho se reuniu ele percebeu que as folhas de pagamento não tinham a minha assinatura e recomendaram a secretaria de finanças que isso acontecesse, então temos um conselho atuante e sério.

O município de Catanduva, no que diz respeito à implementação de seu sistema de ensino, pode vivenciar novas e diferentes experiências. Já contava com seu órgão executivo de educação, organizado e em funcionamento; reestruturou o Conselho Municipal de Educação - altamente centralizador quando da sua criação -; implantou mecanismos de

escolha de diretores de escola e coordenadores pedagógicos, elaborou o plano de carreira do magistério municipal.

Ressalvadas as falhas a que estão sujeitos os sistemas que se pretendem autônomos e democráticos, é possível inferir que Catanduva avançou bastante. Embora ainda haja um longo caminho a percorrer – por se tratar, inclusive, de um processo -, evidenciar experiências positivas vividas pelo município poderá, de alguma forma, incitar as correções que ainda são necessárias e estimular a consolidação e ampliação dessas experiências.

3.2.2 – Lins

3.2.2.1 – Características gerais

A história da fundação de Lins indica que desde o ano de 1906 um fazendeiro -Manuel Francisco Ribeiro -, que possuía grande extensão de terras na região, já tinha conhecimento de seu território, posto ser essa área utilizada por ele em busca de caça e pesca.

A partir de então, várias famílias se estabeleceram na região. Porém, foi a partir da inauguração da 20ª seção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil - que compreendia diversas estações férreas, dentre elas a estação da via férrea km 152, denominada Albuquerque Lins -, que se iniciou a construção de casas e a instalação de diversas famílias.

Em 1913 foi criado o Distrito de Paz de Albuquerque Lins, com sede no povoado da estação do mesmo nome da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, no município de Bauru. A emancipação política de Lins se deu, finalmente, em 21 de abril de 1920.

O município de Lins está localizado geograficamente no noroeste do Estado de São Paulo, na região administrativa de Bauru, a uma distância de 445 km da capital.

Segundo dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a principal atividade econômica do município é a criação de bovinos.

O último censo demográfico do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - (01/08/2000) indica um total de 65.952 habitantes, sendo que 64.218 residem na zona urbana e 1.734 na zona rural³¹. Há, todavia, uma população estimada em 68.215 habitantes para o ano de 2003, ainda conforme o IBGE.

O município era administrado pelo Poder Legislativo, representado por 17 vereadores, e pelo Poder Executivo, representado por Valderéz Vegiato Moya, militante do Partido dos Trabalhadores, em seu segundo mandato - situação idêntica a do município de Catanduva, já mencionada, e de Mauá, a ser apresentada.

O município não contava com entidades de administração indireta

A previsão orçamentária para o exercício de 2002 foi de R\$ 32.118.450,00, sendo que a receita arrecada foi de 34.867.396,16, conforme dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

As receitas provenientes de impostos, próprios e transferidos, no ano de 2002 somaram R\$ 23.296.893,92, sendo que 26,68% (R\$ 6.452.738,92) foram aplicados em educação. Da arrecadação total, 16,08% foram aplicados no ensino fundamental e 9,91% na educação infantil.

Em relação ao FUNDEF, o município recebeu R\$ 527.743,77, desses 83,60% foram utilizados para pagamento de professores em efetivo exercício e 16,40% nas demais despesas do ensino fundamental.

3.2.2.2 - Dados de atendimento a demanda e municipalização

O município de Lins criou sua rede ensino fundamental no ano 1998, no primeiro mandato da prefeita Valderéz Vegiato Moya. A participação municipal naquele ano

³¹ Os dados apresentados, relativos a população (baseados em informações do IBGE) divergem dos dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

correspondeu a 1,85% das matrículas efetuadas na rede pública do município, conforme dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de dados – SEADE.

Durante o período de 1998 a 2003, contudo, as matrículas, sob responsabilidade da esfera municipal, cresceram, conforme indicam os dados da tabela 12.

TABELA 12

LINS

MATRÍCULAS INICIAIS NO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR - 1998/2003
REDE PÚBLICA

Ano	Dependência administrativa				Matrícula total	
	Estadual		Municipal			
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%
1998	9.221	98,15	174	1,85	9.395	100
1999	8.954	97,06	271	2,94	9.225	100
2000	8.507	95,98	356	4,02	8.863	100
2001	7.814	94,47	457	5,53	8.271	100
2002	7.732	93,98	495	6,02	8.227	100
2003	7.400	93,72	496	6,28	7.896	100

Tabela elaborada a partir dos dados da Fundação SEADE

O início da participação municipal na oferta do ensino fundamental em Lins coincide com o início do funcionamento do FUNDEF e com um dos períodos de maior profusão de convênios de municipalização com o Estado. Todavia, o município optou por não municipalizar, mas criar sua própria rede de ensino fundamental.

O secretário municipal de educação argumentava que a criação da rede própria consistia numa resposta a maneira como foi proposto “ou imposto” o processo de municipalização, além disso a trajetória do administrador municipal tinha sido decisiva,

segundo o secretário, na opção pela “não municipalização”, principalmente no que dizia respeito a sua ligação com a APEOESP.

Bom, antes de mais nada é importante conhecer a história, a trajetória da nossa prefeita municipal, que é a prefeita dos últimos oito anos. Ela vem do movimento sindical e como militante do movimento sindical da APEOESP ela sempre teve uma postura bastante crítica em relação à municipalização, e quando ela assumiu em 97, e logo a seguir vieram as alterações e a exigência de estabelecer contratos com o Estado, a prefeita levantou uma discussão dentro do governo, e houve uma opção por manter a linha que a APEOESP havia discutido ao longo dos últimos anos que era de não aceitar a municipalização da forma como ela foi feita.

Não se rejeita a municipalização enquanto tal, mas não se quer uma municipalização da forma como ela foi proposta que é de cima para baixo e evidentemente trazendo ônus ao município e deixando, inclusive, uma incógnita: o que iria acontecer a partir do final da década da educação? Que é aquela grande questão. Com isso, então, a prefeita e o governo optaram pela não municipalização, o origem dessa opção é uma opção política de considerar que o procedimento proposto pelo governo do Estado, a partir da reforma da Constituição, era um modelo que não cabia dentro daquele olhar que a gente tinha da educação, além do que um grande problema, que eu acho que é um dos fatores fundamentais, é que a forma de municipalização traria ao município um ônus de receber todo o pessoal que ele não ajudou a formar, de repente estaria trazendo para a nossa rede um produto de professores e funcionários que já tinham uma prática de ensino fundamental no Estado e a prefeitura não “condividia”... problemas, defeitos até, então queria-se evitar isso. Então, a opção pela rede própria está exatamente nessa dimensão, de construir algo a partir da nossa realidade, então com nossas pernas, com nossos recursos, e por outro, criando um corpo docente, um corpo funcional que estivesse mais afinado com aquilo que se pretende como educação, que é uma educação holística e aí eu acho que é importante a contribuição da educação infantil. (grifo nosso)

O secretário apontava os problemas que poderiam ser gerados caso o município optasse por assumir escolas estaduais, enfatizando, nesse sentido, os “defeitos” e “problemas” trazidos por docentes e funcionários nessa transferência.

Sua fala revelava, ao mesmo tempo um compromisso com as posições assumidas pela APEOESP – contrárias à municipalização -, e um preconceito em relação aos docentes e funcionários da rede estadual. Essa postura indicava uma certa contradição, pois a APEOESP acreditava que a municipalização traria prejuízos aos professores e funcionários estaduais, em função da diminuição dos postos de trabalho e, manteve-se, durante todo o processo de discussão, ao lado desses profissionais. Contudo, o secretário não demonstrou a mesma

preocupação, ao contrário, buscava garantir, a partir de sua própria avaliação, que o município não fosse prejudicado pelos defeitos e problemas desses profissionais.

É bom lembrar que, quando da opção pela não municipalização, Antonio Folquito Verona não estava à frente da secretaria da educação.

Nessa fala inicial, é possível, também, perceber indicações a respeito de como foi a tomada de decisão pela criação da rede de ensino fundamental, e quem participou dessa decisão. Parece claro que a determinação pela criação da rede de ensino e a recusa pela municipalização, se deu em nível da administração (prefeita e governo).

Sobre a obrigatoriedade legal pela oferta do ensino fundamental pelos municípios, o secretário de Lins entendia como fator determinante do processo de criação das redes de ensino fundamental.

Depois de criada a rede de ensino fundamental, houve um aumento no número de matrículas sob responsabilidade da esfera municipal. Tal crescimento, no entanto, foi pequeno e pouco alterou os níveis de participação da esfera municipal nas matrículas do ensino fundamental, ficando muito abaixo da média estadual.

A situação de atendimento do ensino fundamental no ano de 2003 era a seguinte.

TABELA 13

LINS

MATRÍCULAS INICIAIS NO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR - 2003

1ª a 4ª série			5ª a 8ª série		
Dependência Administrativa	Nº de Matrículas	Porcentagem de Atendimento	Dependência Administrativa	Nº de Matrículas	Porcentagem de Atendimento
Estadual	3.658	76,351%	Estadual	3.742	81,348%
Municipal	496	10,353%	Municipal	0	0%
Privada	637	13,296%	Privada	858	18,652%
TOTAL	4.791	100%	TOTAL	4.600	100%

Tabela elaborada a partir dos dados do MEC/INEP/SEEC

Lins, a exemplo de muitos municípios paulistas, optou por não atender, no ensino fundamental, a faixa de 5ª a 8ª série, assim como atender parcialmente a faixa de 1ª a 4ª.

A participação da esfera privada, tanto de 1ª a 4ª, quanto de 5ª a 8ª, estava acima da média estadual e nacional, acima, inclusive, da própria participação municipal, o que não era muito revelador, dada a “prudência” da esfera municipal.

Além do ensino fundamental, o município oferecia atendimento na educação infantil e educação de jovens e adultos.

Os dados da tabela 14 indicam a participação municipal na oferta da pré-escola.

TABELA 14

LINS

MATRÍCULAS INICIAIS NA PRÉ-ESCOLA - 1998/2003

Ano	Dependência administrativa				Matrícula total	
	Municipal		Privada			
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%
1998	1.582	86,68	243	13,32	1.825	100
1999	1.708	86,61	264	13,39	1.972	100
2000	1.976	73,70	705	26,30	2.681	100
2001	2.073	71,71	818	28,29	2.891	100
2002	2.286	67,04	1.124	32,96	3.410	100
2003	2.169	66,21	1.107	33,79	3.276	100

Tabela elaborada a partir dos dados da Fundação SEADE

É possível perceber, pela análise dos dados da tabela 14, que embora o número de alunos atendidos na pré-escola, sob responsabilidade da esfera municipal, tenha crescido, a participação municipal diminuiu de 86,68% em 1.998 para 66,21% em 2.003. Tal fenômeno poderia ser explicado pelo aumento do número total das matrículas e da participação mais vigorosa da rede privada - enquanto o número de matrículas na rede municipal cresceu 37,10% no período de 1.998 a 2.003, na rede privada tal aumento foi de 356% - contudo tais dados não são suficientes para explicar o que ocorreu.

De modo geral, a participação municipal na oferta da educação infantil diminuiu no período descrito, embora tivesse havido um aumento progressivo no número de matrículas. No ano de 2003 a participação municipal nas matrículas da educação infantil era de 66,21%, índice inferior a média nacional (66,97%) e estadual (75,15%).

É preciso, entretanto, analisarmos os dados de atendimento a demanda no município: no ano de 2003 a população escolarizável na faixa etária correspondente a este nível de ensino era de 7.339 residentes, o que significava um atendimento de apenas 44,64% do total, embora

maior que a média estadual, muito abaixo do esperado para um município que buscava na priorização a esse nível de ensino a explicação para sua postura contrária à municipalização do ensino fundamental. Tais dados, portanto, evidenciam a omissão do poder municipal.

Em relação à educação de jovens e adultos – supletivo presencial –, o município de Lins apresentou, no período de 1.999 a 2.003, um aumento considerável nos níveis de participação das matrículas.

TABELA 15

LINS

MATRÍCULAS INICIAIS NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
ENSINO SUPLETIVO (presencial) - 1999/2003

Ano	Dependência administrativa						Matrícula total	
	Estadual		Municipal		Privada			
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%
1999	792	80,82	96	9,79	92	9,39	980	100
2000	424	74,00	149	26,00	-	-	573	100
2001	643	82,44	137	17,56	-	-	780	100
2002	422	71,89	165	28,11	-	-	587	100
2003	625	77,07	186	22,93	-	-	811	100

Tabela elaborada a partir dos dados do MEC/INEP/SEEC

Apesar do crescimento oscilante da participação municipal na oferta da educação de jovens e adultos, e do aumento do número de matrículas, também oscilante, os dados apontam para uma retomada do crescimento. É curioso notar que os números totais também sofreram oscilação, assim também ocorreu na rede estadual, além disso, a rede privada deixou de oferecer tal atendimento.

O município de Lins, no ano de 2003, atendia na sua rede 2.851 alunos, considerados todos os níveis e modalidades de ensino sob sua responsabilidades (educação infantil e ensino

fundamental – regular e supletivo). Este número representava 23,79% das matrículas no ensino fundamental e educação infantil.

Além de optar pela não municipalização, o município de Lins decidiu criar seu próprio sistema de ensino, pois entendia que daquela forma alcançaria níveis mais elevados de autonomia.

3.2.2.3– A criação do sistema municipal de ensino. Como e por quê?

A Lei Orgânica do município de Lins editada em 03 de janeiro de 1995 previa, em seu artigo 233, a organização do sistema municipal de ensino. Previa, ainda, a existência do Conselho Municipal de Educação, embora este tivesse sido criado em 1977 pela Lei nº 1670, sem, contudo, ter entrado em funcionamento. Tanto sistema municipal de ensino, quanto Conselho Municipal de Educação, foram efetivamente constituídos somente anos mais tarde.

A decisão pela criação do sistema municipal de ensino de Lins foi assim explicada pelo secretário de educação.

Eu sou herdeiro, eu não sou o iniciador, só herdei da minha antecessora que teve a mesma compreensão que a educação no município deveria ter uma marca diferenciada da do Estado. Exatamente porque nós tínhamos educação infantil, então nós temos o know-how, nós temos um conhecimento acumulado na educação infantil que nos permite pensar no ensino fundamental de uma maneira não estanque, mas continuada.

A preocupação apontada pelo secretário em apresentar um trabalho diferenciado daquele apresentado pelo Estado poderia significar uma avaliação negativa dos trabalhos desenvolvidos pelas escolas estaduais, todavia o município parecia ter uma certa segurança de que sua experiência com a educação infantil o qualificava para ampliar sua atuação no ensino fundamental.

Sobre a participação da comunidade educacional na tomada de decisão pela criação do sistema do ensino, a conselheira do Conselho Municipal de Educação – diretora de escola de educação infantil -, acentuou: “Eu posso te afirmar que é uma participação um pouco distante, um pouco indireta. Houve muita participação na educação infantil no credenciamento, agora no ensino fundamental, que eu tenha alguma experiência registrada, não.”

A conselheira deixou claro que o Conselho Municipal de Educação não participou da decisão pela criação do sistema de ensino municipal, pois, conforme sua fala, tratava-se de uma questão que envolvia o ensino fundamental, e o Conselho participava mais de questões relacionadas à educação infantil.

Por se tratar de administração sob o comando do Partido dos Trabalhadores, a questão da gestão participativa poderia indicar as formas pelas quais foram determinadas as escolhas e decisões no âmbito do governo.

Questionado sobre a existência de canais de participação na gestão do ensino em Lins, o secretário argumentou

O que nós fazemos é o planejamento estratégico. Nós fizemos em 2001 e é um planejamento para 4 anos, que nos orienta durante esse período. O planejamento foi feito, depois levado para cada unidade, cada unidade tem seu próprio planejamento. Do ponto de vista propriamente financeiro, como a secretaria não tem autonomia - pelo menos não consegui autonomia absoluta na questão de seus recursos - também fica muito difícil da gente introduzir planejamento, porque você vai planejar, depois você não é capaz de executar, então você não é capaz de gerir. Então esse é o problema. Desde o ano passado nós temos instituído progressivamente uma discussão orçamentária, então pelo menos a direção da secretaria tem tido uma visão do que seja exatamente o orçamento. Então nós temos apresentado o orçamento, várias pessoas já aprenderam a manuseá-lo, essa democratização, digamos assim, do conhecimentos do orçamento. Mas não, digamos assim, há para cada peça orçamentária uma mobilização da educação em prol do seu... O que ocorre é... como a gente tem uma orientação estratégica, a gente sabe pra onde a gente tem que direcionar o recurso. Então, por exemplo, uma das coisas definidas no orçamento é a criação da equipe de manutenção, nós temos a equipe de manutenção, tem por exemplo a criação da sala de informática, uma já foi feita no ano passado, a outra já foi inaugurada no final do ano passado, e agora mais duas esse ano, quer dizer, que é parte desse planejamento.

A respeito de como funcionou tal planejamento, acrescentou que participaram desse processo

um representante de cada unidade, membros de projetos que havia na época (que estavam em execução na secretaria), mais o secretário. Então durante uns quatro, cinco dias..., é um planejamento longo. Os diretores estavam presentes, conseqüentemente depois os diretores fizeram o trabalho em suas unidades.

Emerge da fala do secretário a idéia de que a gestão participativa está mais ligada a questão financeira, fato que pode ser naturalmente explicado pela prática dos governos petistas, que se valem dessa possibilidade de democratização da gestão - gestão participativa – mais efetivamente nos processos de elaboração dos orçamentos municipais.

Lins optou pela criação de seu sistema de ensino de forma mais centralizada. A seguir veremos o funcionamento desse sistema.

3.2.2.4 – O funcionamento do sistema de ensino municipal

O sistema municipal de ensino de Lins estava organizado da seguinte forma: o órgão executivo e Conselho Municipal de Educação haviam sido criados e se encontravam em funcionamento, possuía supervisão de ensino e contava com um corpo normativo.

A supervisão de ensino da secretaria municipal de educação tinha a atribuição de prestar apoio pedagógico e administrativo às instituições de ensino municipais, porém contava com apenas um membro, embora estivesse previsto concurso público para preenchimento de duas vagas.

Em Lins existia o cargo de diretor de escola que estava sendo ocupado por um professor, enquanto aguardavam a realização de concurso público.

Sobre a existência de proposta pedagógica nas escolas, uma diretora argumentou

No ano passado começou a ser construído o projeto político pedagógico da secretaria, para depois estar implantando um lá escola. A gente tem uma outra, uma mais antiga, mas está caminhando o projeto político pedagógico.

Como e onde estaria sendo construído tal projeto? Na escola? Segundo a diretora não, “por enquanto aqui, em nível de secretaria, para depois a gente levar para a escola. Tem um antigo”. O antigo, segundo a diretora, também não foi feito pela escola.

Não, foi construído na secretaria. Foi quando a gente entrou, a gente percebeu a necessidade de ter um projeto, uma proposta pedagógica também da escola. Aí a gente trouxe para a secretaria. Na secretaria que tem professores, tem pais, tem os membros da secretaria, para depois estar implantando mesmo, porque a gente se deparou com a necessidade.

Lins ainda não contava com plano de carreira dos profissionais do magistério, pois o mesmo se encontrava em fase de elaboração. Sobre a participação dos membros do magistério nesse processo, supervisora de ensino e diretora de escola afirmaram

No momento eu não estou tendo envolvimento, é um embrião que está querendo ser expandido, mas no momento eu não estou envolvida. (Supervisora de ensino)

Eu não, mas teve diretores que participaram, outras pessoas.
Sim, tinha diretores, coordenador, professoras e alguns membros e outros funcionários que fizeram parte do estatuto. (Diretora de Escola)

O que chama a atenção é o fato da única supervisora de ensino do município não ter participado das discussões, ao que parece, por vontade própria (ou falta dela).

É certo que a participação no processo de elaboração dos planos de carreira não garante que as necessidades expressas pelos profissionais envolvidos sejam atendidas, entretanto garante, ao menos, a consciência de como foram conduzidas as negociações e de onde se originou o produto final. Nesse sentido, caberia especular sobre a tímida mobilização dos profissionais do magistério nessa matéria, ressalvadas, inclusive, as peculiaridades desse processo, que, diferentemente do que ocorre nas redes estaduais, tenderia a atingir – pela

própria proximidade dos membros – a um número maior de participantes, cuja possibilidade de proposição se ampliaria. Os processos de negociação, contudo, obedecem a uma lógica em que a proximidade entre as instâncias participantes não conduzem, necessariamente, a um alargamento das bases democráticas (MARTINS A. M., 2002a, p. 157), tampouco a elevação da participação, voluntária ou não, de seus membros nas decisões que afetam diretamente suas carreiras. Muitas vezes os processos se consolidam, a despeito das necessidades da categoria, com um aura de consenso.

Embora houvesse na cidade de Lins um sindicato e uma associação de servidores municipais, o magistério municipal não estava representado.

Como já foi mencionado, o Conselho Municipal de Educação de Lins havia sido criado no ano de 1977 (Lei nº 1670) com objetivo de estabelecer a política educacional do município, contando com dez membros escolhidos e nomeados pelo prefeito entre pessoas de reconhecida formação pedagógica e cultural. O Conselho, no entanto, não entrou em funcionamento.

No ano de 1994 foi editada a Lei Complementar nº 229, que dispunha, novamente, sobre a criação do Conselho Municipal de Educação. Ficava estabelecido que o Conselho seria composto por vinte e nove membros, sendo um quarto indicado pelo poder executivo, um quarto indicado pelo legislativo e dois quartos pelo próprio Conselho, escolhidos entre professores, supervisores, diretores, funcionários de escolas, alunos, pais e membros de sindicatos e sociedade civil. Tal Lei, mais elaborada no que se refere às atribuições do Conselho, também não entrou em vigor.

Em 1995, a Lei Orgânica do Município fez menção à existência do Conselho Municipal de Educação e atribuiu a ele, entre outras funções, o controle e a fiscalização dos recursos destinados a educação. Contudo, o Conselho Municipal de Educação de Lins somente entrou em funcionamento após a edição da Lei Complementar nº 522 de 18 de

outubro de 1999, sendo composto por membros representantes dos diversos níveis de ensino (educação infantil, fundamental, ensino médio e ensino superior), professores, pais, supervisores de ensino, diretores de escola e, finalmente, o secretário de educação, que era membro nato.

Em 2.003, o Conselho Municipal de Educação de Lins passou por um período bastante conturbado, visto que o secretário não concordava com sua participação no Conselho, além do fato de que os membros não estariam conseguindo colocá-lo em funcionamento.

Em relação às atribuições do Conselho Municipal de Educação de Lins, um de seus membros – diretora de escola de educação infantil - buscou fazer uma análise dos trabalhos efetivamente realizados.

No período que eu estive participando do CME nós atuamos mais diretamente nos problemas que nos eram apresentados por pessoas de escolas, de creches e o que mais nós fizemos, no período que estivemos lá, foi a questão da mudança das creches serem transformadas em unidades escolares.

Um outro momento que foi muito importante para a nossa vida e foi uma experiência muito marcante, foi o fato da gente ter que estar fiscalizando, mas visitando algumas escolas que apresentavam irregularidades e assim chocou muito, porque nós, enquanto rede, também apresentávamos irregularidades. Como a gente ia cobrar deles alguma coisa que nós não tínhamos conseguido ainda aperfeiçoar? Nós tivemos um conflito muito grande, mas a gente fez o trabalho do conselho, e nós tínhamos a sorte de ter no conselho um supervisor de ensino da rede estadual muito experiente, muito coerente, e ele nos ajudava muito nesse papel.

As nossas poucas resoluções, acho que foram duas deliberações que conseguimos fazer, foi com a ajuda dele que tinha muito mais experiência do que nós, mas eu penso assim, que tenha se resumido nesses aspectos a nossa experiência lá.

E tem a questão dos membros que também ficou batendo quase 2 anos, me parece que na lei orgânica falava-se em 19 membros, e nós tínhamos um pedido, a expectativa de estar diminuindo, em virtude de representarem um segmento muito semelhante. A gente ia para a câmara, ia atrás de outro conselho... passaram-se dois anos e agora que a gente está conseguindo que isso vá para a câmara para ser aprovado mesmo. Então, isso foi outra polêmica, porque nós enquanto membros do conselho nós tentamos... mandamos ofícios para alguns segmentos para que falassem... ou se vai enviar um representante, ou se vai se desligar, e nós não conseguíamos isso das pessoas. Quantos ofícios e quantas vezes nós fizemos isso. Então, o trabalho do conselho - é uma opinião muito particular - às vezes acabava ficando um pouco truncado, porque nós não conseguíamos o grupo, não conseguíamos unanimidade, não conseguia essência de grupo, isso foi de certa forma... deixando de existir o estímulo de estar participando, porque a gente preparava a reunião - e não era fácil porque a gente

fica na escola oito horas por dia, estuda, tem outras coisas - , e sempre que a gente ia lá, os mesmos elementos não estavam, então isso foi um dos nossos entraves do conselho.

A instabilidade do Conselho é algo marcante na fala da conselheira, assim como a angústia por não conseguir, de fato, colocar em prática as atribuições que lhes eram conferidas. É importante destacar que a conselheira usava sempre o passado para expressar o que vinha ocorrendo, mesmo sendo, naquele momento, membro do conselho. Já havia sido enviado à Câmara Municipal um projeto de lei que modificava a composição do conselho; enquanto aguardava, o Conselho Municipal de Educação esteve inoperante.

A propósito das mudanças sugeridas pela administração municipal de Lins na constituição do Conselho Municipal de Educação, a retirada do secretário do corpo permanente do Conselho representava um grande avanço, dada a incoerência da situação anterior. Como pode o conselho acompanhar a política educacional do município, ou, ainda, fixar diretrizes para sua organização, se não conta com a necessária independência que deveria lhe conferir, conseqüentemente, imparcialidade? A presença do dirigente municipal de ensino no Conselho poderia interferir de maneira decisiva na autonomia do órgão.

Sobre esse fato, o secretário de educação de Lins argumentou que

O (conselho) de educação passou por uma crise muito grande de identidade, porque aconteceu o seguinte: até a minha chegada havia uma prática do secretário estar diretamente direcionando o Conselho, acontece que eu vim daquele período de luta que a gente queria a criação do conselho como órgão representativo como gladiadores, não como órgão paralelo à administração, então eu particularmente nunca assumi o conselho como meu órgão. Tanto é que a diferença dos dois órgãos é que um que veio dessa transição praticamente morreu, e está sendo renovado agora, fizemos uma conferência, onde foi colocado o material, que vai valer para o segundo plano municipal de educação. Então o Conselho Municipal sofreu um baque com o não vínculo da secretaria, agora estamos formulando um outro sentido.

Muitas vezes a limitação da atuação dos Conselhos Municipais de Educação não se dá em função da falta de ânimo ou incapacidade de seus membros, mais das próprias condições que lhes são impostas.

No que diz respeito à sua consolidação, as funções a eles atribuídas referem-se mais a normatizar o sistema de ensino e menos a geri-lo. Além disso, boa parte das regulamentações dos CMEs a que tive acesso, incluem-no na estrutura de poder da administração, em função subalterna ao secretário municipal de educação, ou seja, mesmo quando se lhe atribuem funções normativas, suas decisões dependem da chancela do Poder Executivo. (PORTELA de OLIVEIRA, R., 2003, p. 5)

Além do Conselho Municipal de Educação, o município contava, também, com o Conselho do FUNDEF, criado em 1998. A presidente do conselho - diretora do cursinho municipal³² - destacou que o órgão tinha, na sua composição, representantes de diversos segmentos relacionados ao ensino fundamental (pais, funcionários, docentes, membros da secretaria) e, embora o Conselho Municipal de Educação tivesse representação garantida no Conselho do FUNDEF, esta cadeira estava vaga, dada a transição dos seus membros. Todas as indicações de representantes, segundo a presidente, eram feitas por eleição, inclusive a do representante da secretaria municipal de educação. A Lei de criação do Conselho do FUNDEF – Lei Complementar nº 486, de 30 de janeiro de 1998, previa, ainda, a existência de um representante de diretores de escola.

Quanto às principais funções do Conselho, a presidente argumentou que, diferente do que determinava a lei, as atribuições do Conselho incluíam, além da fiscalização, a gestão dos recursos do FUNDEF. “Nós aqui participamos das duas fases, tanto da de aplicação dos recursos - porque o poder executivo nos dá essa possibilidade -, quanto da fiscalização mesmo”.

E completou dizendo que o Conselho do FUNDEF opinava muitas vezes.

³² Curso pré-vestibular popular oferecido pela Prefeitura Municipal.

No que se refere à compra de equipamentos, ao uso de recursos para o ensino fundamental é amplamente negociado, discutido, faz parte da secretaria colocar propostas sempre. No que se refere a pagamento de professores, o valor de salários, como é uma categoria dentro do funcionalismo público, a gente não tem discutido isso, até o momento, pode ser que venha a ocorrer, mas até o momento não.

A última compra mesmo que nós fizemos em dezembro é um exemplo clássico. Foram comprados todos os equipamentos de informática para montar os laboratórios de informática das duas escolas de ensino fundamental. Era um pedido dos professores do FUNDEF. Há muito tempo houve a oportunidade e a secretaria também tem essa visão de ampliação do conhecimento de informática no ensino fundamental e acatou a opinião dos professores. Fora uma série de outros pedidos, fogão para uma outra escola que estava precisando, televisão, aparelho de som, então, tudo o que foi requisitado, na medida do dinheiro disponível, foi atendido.

Questionada se essa prática não se traduziria numa ação onde o Conselho atuaria como um espaço de reivindicação da categoria, a presidente afirmou que o Conselho fazia a ponte entre a categoria e a administração.

Ainda, segundo a presidente, o Conselho contava com apoio técnico para o exercício de suas tarefas.

A gestão anterior do Conselho do FUNDEF fez um curso para estar compreendendo melhor as contas e trabalhando com isso. Particularmente eu também tenho curso do Tribunal de Contas, justamente para lidar com orçamento e prestação de contas. Então nós temos assim... alguns membros que têm uma facilidade. Também há, por parte do poder executivo, a disponibilização de um funcionário para estar nos orientando, que no caso é o Josimar, que faz o papel de ponte - ele não é propriamente da tesouraria, ele age como se fosse um fiscalizador dentro do conselho, ele mais fiscaliza do que...- então nós temos esse funcionário que nos auxilia também. Então sempre que há qualquer dúvida ou discordância, é esse funcionário que nos orienta.

A presidente avaliou os trabalhos do Conselho de maneira muito positiva, embora tivessem, inicialmente, encontrado alguma dificuldade com a questão contábil e legal.

Acho que a gente tem uma boa atuação, tem um bom trabalho, a gente conta com a administração para isso - o que não acontece em muitos municípios, pois muitas vezes o conselho é manobrado pelo executivo, e aqui nós temos autonomia e ainda a condição de opinar, que é um avanço muito grande - e eu

acho que a gente aproveita bem esse filão que o executivo nos dá, deixando o conselho autônomo mesmo.

A boa atuação e autonomia do Conselho foi atribuída, pela presidente, à administração local, independentemente do partido político.

É característica dessa administração de colocar democraticamente em todos os segmentos, então é uma característica da administração, mas eu vejo que independente do partido, se a população se colocar dessa forma, ela vai ter problemas, a luta vai ser maior, mas ela tem que se colocar dessa forma. Então eu acho que partidariamente - é claro que é um partido que abre essa possibilidade torna o processo mais fácil-, mas a população, independente do partido, deve lutar para seguir esse modelo.

Sobre o impacto do FUNDEF, a presidente do conselho destacou que ele era necessário para manutenção do ensino fundamental, embora insuficiente para ampliação da rede, e que “a obrigatoriedade da criação de uma rede de ensino fundamental, de se manter um vínculo com o FUNDEF, também causou um gasto maior no orçamento, então ele é necessário”.

De modo geral, a presidente do Conselho do FUNDEF de Lins fez uma avaliação positiva da aplicação dos recursos do FUNDO no município, e destacou:

De uma forma assim geral os recursos são muito bem aplicados, porque o nível salarial dos nossos professores é um dos melhores da região, a gente trabalha com o limite do FUNDEF, a gente ultrapassa 60% na aplicação com o pagamento dos docentes, e isso é importante. Nós também investimos na capacitação dos professores, então é respeitado também o limite de investimentos na capacitação. O que fica um pouco mais escasso são os recursos em investimentos em equipamentos, então por isso às vezes o recurso do FUNDEF não é suficiente para manter toda a rede, mas a aplicação dos recursos tem sido feita da forma que mais se ajusta aos princípios pedagógicos da secretaria de educação, investir nos professores, investir na capacitação desses professores para reverter em benefício do aluno.

Na avaliação do secretário de educação de Lins, a atuação do Conselho do FUNDEF era assim entendida:

o (conselho) do FUNDEF nunca dependeu da nomeação do secretário. Nunca teve um vínculo. Ele tem uma atuação muito participativa, então cobram muito da secretaria, do governo. Quer fazer com detalhes toda a contabilidade dos recursos do FUNDEF.

Segundo relatos de membros da secretaria da educação e de finanças, o Conselho do FUNDEF de Lins chegou, em certa ocasião, a não aprovar as contas apresentadas pelo poder executivo. Todavia, o Tribunal de Contas não acatou a decisão do Conselho, aceitando as explicações dadas pelo órgão financeiro do município. Tal situação representa a maturidade e independência do Conselho daquele município.

O sistema municipal de ensino em Lins é bastante novo. Traz algumas marcas de inexperiência, mas também alguns bons exemplos de organização e maturidade.

Se analisarmos as questões relacionadas à autonomia e à participação, por exemplo, poderemos verificar que num primeiro momento – opção pela criação da rede de ensino e sistema municipal de educação – a administração se manteve fechada, tomando decisões de forma centralizada. Contudo, ao observamos a dinâmica de funcionamento do sistema percebemos que o centralismo inicial diminuiu.

Tanto a posição assumida pelo secretário de educação em relação à mudança na constituição do Conselho Municipal de Educação, quanto a atuação do Conselho do FUNDEF evidenciam, senão um compromisso explícito, um desejo de ampliação de autonomia e de participação.

3.2.3 – Mauá

3.2.3.1 – Características gerais

A história de Mauá se inicia com a chegada da estrada de ferro São Paulo Railway (1867); esse fato – nascimento de povoados (futuras cidades) a partir da chegada de estradas e estações ferroviárias – é recorrente em diversas regiões do Estado de São Paulo.

Em 01/04/1883, foi inaugurada a Estação do Pilar, cujo nome foi modificado, em 1926, para Mauá (quando a ferrovia já era denominada Santos - Jundiaí), em homenagem ao Barão e Visconde de Mauá - Irineu Evangelista de Sousa.

Em 18 de outubro de 1934, Mauá foi elevada à categoria de Distrito de Paz no Município de São Bernardo, Comarca da Capital - São Paulo.

Em 1953, foi emancipada, tornando-se, enfim, o Município de Mauá, em plebiscito realizado no dia 22 de novembro de 1953. Mauá se tornou município autônomo a partir de 1º de janeiro de 1954. No entanto, o aniversário da cidade é comemorado a partir de 08/12/1954 - dia da padroeira da cidade, Imaculada Conceição.

O município de Mauá está localizado na região metropolitana da Grande São Paulo, a uma distância de 32 km da capital.

Segundo dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a principal atividade econômica do município é a fabricação de produtos químicos.

O último censo demográfico do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - (01/08/2000) indicava um total de 363.392 habitantes, sendo que a totalidade residia na zona urbana. Há, todavia, uma população estimada em 384.461 habitantes para o ano de 2003, ainda conforme o IBGE.

O município era administrado pelo Poder Legislativo, representado por 21 vereadores, e pelo Poder Executivo, representado por Oswaldo Dias, do Partido dos Trabalhadores, em seu segundo mandato.

Na estrutura administrativa indireta do município havia uma entidade, sendo uma autarquia: Saneamento Básico do Município de Mauá – SAMA.

A previsão orçamentária para o exercício de 2002 foi de R\$ 193.794.700,00, sendo que a receita arrecada foi de R\$ 211.901.502,30, conforme dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

As receitas provenientes de impostos, próprios e transferidos no ano de 2002 somaram R\$ 174.452.154,23, sendo que 25,95% (R\$ 46.565.512,41) foram aplicados em educação. Da arrecadação total, 15,34% foram aplicados no ensino fundamental e 10,60% na educação infantil.

Em relação ao FUNDEF, o município recebeu R\$ 2.240.539,18, desses 74,73% foram utilizados para pagamento de professores em efetivo exercício e 25,27% nas demais despesas do ensino fundamental.

3.2.3.2 - Dados de atendimento a demanda e municipalização

O município de Mauá criou sua rede ensino fundamental no ano 1992. Naquele ano, a participação municipal correspondeu a 3,23% das matrículas efetuadas na rede pública do município, conforme dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de dados – SEADE.

No início da primeira gestão de Osvaldo Dias (1997), a participação municipal nas matrículas do ensino fundamental representava de 1,99% do total das matrículas sob responsabilidade da rede pública.

Durante o período de 1992 a 2003, contudo, a participação municipal no ensino fundamental, bem como as matrículas, sob responsabilidade da esfera municipal, sofreram diversas alterações, conforme indicam os dados da tabela 16.

TABELA 16

MAUÁ**MATRÍCULAS INICIAIS NO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR - 1992/2003****REDE PÚBLICA**

Ano	Dependência administrativa				Matrícula total	
	Estadual		Municipal			
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%
1992	61.834	96,77	2.062	3,23	63.896	100
1993	65.588	98,95	697	1,05	66.285	100
1994	67.171	98,36	1.123	1,64	68.294	100
1995	67.694	98,22	1.225	1,78	68.919	100
1996	66.775	98,20	1.222	1,80	67.997	100
1997	66.311	98,01	1.343	1,99	67.654	100
1998	65.713	97,16	1.922	2,84	67.635	100
1999	63.815	96,96	2.003	3,04	65.818	100
2000	62.446	97,17	1.816	2,83	64.262	100
2001	59.817	97,40	1.601	2,60	61.418	100
2002	58.503	97,43	1.541	2,57	60.044	100
2003	56.601	97,34	1.546	2,66	58.147	100

Tabela elaborada a partir dos dados da Fundação SEADE

O município de Mauá era responsável por parte das matrículas do ensino fundamental mesmo antes da criação do FUNDEF.

Os índices de participação municipal nas matrículas do ensino fundamental em Mauá oscilaram muito no período descrito (1.992-2.003), nunca alcançando patamares acima dos 3,3%. Trata-se de um município de grande porte, com uma matrícula total de 58.147 alunos no ensino fundamental (dados de 2.003) e com problemas equiparáveis ao seu porte.

Nem mesmo a criação do FUNDEF alavancou a participação municipal nas matrículas do ensino fundamental, o que mostra firmeza da administração, inclusive em relação às políticas municipalistas do governo do Estado.

Perguntada sobre os motivos que levaram o município a não assumir escolas do Estado, a secretária de educação, Lairce Rodrigues de Aguiar, argumentou:

Porque o município priorizou a educação infantil e a educação de jovens adultos. É... vem primeiro a pesquisa da APEOESP. Nós tínhamos uma pesquisa de dados daqui da cidade sobre o déficit educacional da população adulta - os jovens e adultos - e também o professor Oswaldo Dias, prefeito, ele é professor, e também era da APEOESP na época... Então nós optamos pela educação dos jovens adultos e a educação infantil, com prioridade na educação infantil. Esse foi o motivo central da não municipalização, porque você sabe, perto de uma cidade que é municipalizada... os investimentos do ensino fundamental... Porque se nós tivéssemos feito a municipalização do nosso município - são sessenta e duas escolas estaduais, é uma rede muito grande -, então, provavelmente, nós não teríamos investido na educação infantil, como investimos em construção, em formação e na educação de jovens e adultos como nós investimos nesses sete anos de mandato. (grifo nosso)

A questão da priorização do atendimento na educação infantil e na educação de jovens e adultos foi a principal razão apresentada pela secretária para não municipalizar, no entanto, ficou claro o peso da APEOESP nessa tomada de decisão.

Sobre a forma como tal decisão foi tomada – pela “não municipalização” -, a secretária afirmou que houve um debate sobre o assunto.

Houve com o sindicato da rede estadual, com a APEOESP, e houve também uma conversa com o que nós chamamos aqui de conselhão, que são os representantes dos conselhos de escolas do município. E aí, nós fizemos uma reunião com estes conselhos e explicamos a nossa opção pela não municipalização, onde nós também apresentamos toda a nossa proposta de ampliação da rede. Então, houve sim uma discussão com... não dá para dizer que foi com a população, porque foi com os representantes do conselho, então houve sim.

Ainda sobre o processo de municipalização do ensino fundamental, um diretor de escola do município de Mauá fez as seguintes considerações:

O município assumir o ensino fundamental está colocado um pouco dentro do contexto de organização da municipalização proposta pelo Estado, e diante das discussões, a gestão avaliou que seria um equívoco político-pedagógico assumir essa parceria, entendendo que o objetivo maior do Estado era abrir mão dos seus compromissos educacionais. Então a partir desse princípio optou-se pela não municipalização.

Nesse contexto tinha - e continua tendo aqui no município - uma escola municipal de ensino fundamental. Então a administração avaliou por bem que ela não era a favor da municipalização, mas não se tratava também de não aceitar e de não assumir a escola que o município construiu. Então a gestão assumiu a escola que o município já tinha. Permanece com ela, investindo na sua melhoria, na sua organização; mas não abrindo possibilidade de enveredar pela municipalização do ensino.

Houve uma forte resistência por parte do município em assumir ou “colaborar” com as políticas estaduais de municipalização. A fala do diretor aponta para aquilo que se tentou evitar com a não adoção da idéia de municipalização proposta pelo Estado de São Paulo – via celebração de convênios - : a desobrigação do Estado para com o ensino fundamental. Embora a criação de redes próprias de ensino assegure o mesmo resultado, sua opção explícita, de qualquer forma, a não concordância com a forma com que o governo do Estado conduziu o processo de municipalização.

No tocante a municipalização, poderíamos inferir que, a exemplo de outras políticas, a força local é que acaba por determinar seus destinos. Sobre esse fato, um militante do partido dos trabalhadores e diretor de escola de Mauá declarou:

Não existe um consenso no partido, tanto é que nós temos prefeituras - algumas prefeituras - que optaram pela municipalização. Mas eu diria que um movimento maior de discussões, o acúmulo de discussão maior que o partido tem, é na linha da não municipalização. E daí tem um elemento que foi fundamental em tudo isso que foi a organização sindical. O partido dos trabalhadores, seus representantes, uma grande parte deles, tem militância sindical, e os sindicatos por princípios, por avaliações, por forma de organização, por entender que a preocupação do Estado em municipalizar era abrir mão da sua responsabilidade com a educação e como uma forma também, um instrumento de avançar sua luta

política, sua organização em nível aos seus ideais, foi se afinando cada vez mais para o não à municipalização, como colocada pelos governos estaduais. Na minha avaliação, o conjunto maior, a idéia maior, é pela não municipalização, mas isso não significa que setores do partido, que organizações do partido, tenham simpatia pela municipalização e como as gestões fazem suas discussões no âmbito do partido local ou da própria organização administrativa local, acaba tendo espaço para essas opções. Uns fazem opção pelo sim à municipalização, outros pelo não à municipalização.

Embora a força local tenha exercido um papel fundamental na escolha pela não municipalização, tal postura se apresentava coerente com o pensamento do partido e, principalmente da APEOESP.

É muito comum encontrarmos entre os membros das administrações petistas pessoas ligadas a APEOESP exercendo cargos na área da educação. Isto ocorre porque sempre houve uma ligação do sindicato com o partido. Sendo assim, tudo leva a crer que, de fato, fez diferença, nesse processo em particular, o pensamento do partido.

A situação de atendimento do ensino fundamental em Mauá no ano de 2003 era a seguinte:

TABELA 17

MAUÁ**MATRÍCULAS INICIAIS NO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR - 2003**

1ª a 4ª série			5ª a 8ª série		
Dependência Administrativa	Nº de Matrículas	Porcentagem de Atendimento	Dependência Administrativa	Nº de Matrículas	Porcentagem de Atendimento
Estadual	29.008	87,088%	Estadual	27.593	87,088%
Municipal	511	3,267%	Municipal	1.035	3,267%
Privada	2.552	9,645%	Privada	3.056	9,645%
TOTAL	32.071	100%	TOTAL	31.684	100%

Tabela elaborada a partir dos dados do MEC/INEP/SEEC

Mauá, diferente da maioria dos municípios paulistas atendia, no ensino fundamental, a faixa de 5ª a 8ª série, mesmo que parcialmente.

A participação da esfera privada, tanto de 1ª a 4ª, quanto de 5ª a 8ª, estava abaixo da média estadual e próxima da média nacional, embora muito acima do índice de participação municipal.

Conforme indicou a secretária de educação, a modesta atuação municipal no ensino fundamental se deu, principalmente, em função da priorização da educação infantil e da educação de jovens e adultos.

Os dados da tabela 18 indicam a participação municipal na oferta da pré-escola.

TABELA 18

MAUÁ**MATRÍCULAS INICIAIS NA PRÉ-ESCOLA - 1992/2003**

Ano	Dependência administrativa						Matrícula total	
	Estadual		Municipal		Privada			
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%
1992	66	1,06	5.859	94,26	291	4,68	6.216	100
1993	62	0,94	6.268	95,01	267	4,05	6.597	100
1994	-	-	6.508	96,23	255	3,77	6.763	100
1995	-	-	6.481	93,55	447	6,45	6.928	100
1996	-	-	10.099	94,86	547	5,14	10.646	100
1997	-	-	7.199	90,56	750	9,44	7.949	100
1998	-	-	8.904	94,30	538	5,70	9.442	100
1999	-	-	10.366	93,27	748	6,73	11.114	100
2000	-	-	12.366	91,54	1.143	8,46	13.509	100
2001	-	-	12.377	90,84	1.248	9,16	13.625	100
2002	-	-	12.267	91,24	1.178	8,76	13.445	100
2003	-	-	12.608	90,12	1.382	9,88	13.990	100

Tabela elaborada a partir dos dados da Fundação SEADE

É possível perceber, pela análise dos dados da tabela 18, que o município, de fato, foi responsável, ao longo do período (1.992-2.003), por grande parte das matrículas da pré-escola em Mauá. No ano de 1.996 houve um crescimento significativo no número de matrículas na rede municipal e na rede privada, contudo, os anos seguintes mostraram uma certa acomodação, com diminuição, inclusive, em 1.997 e 1998.

A participação municipal nas matrículas da pré-escola no ano de 2.003 em Mauá foi maior que a média nacional (66,97%) e que a média estadual (75,15%). Contudo em relação ao atendimento a demanda, os números são reveladores: a população escolarizável na faixa etária correspondente a este nível de ensino em 2003 era de 52.877 residentes, dos quais apenas 23,36% eram atendidos, índice bem abaixo da média estadual (35,99%).

A priorização da educação infantil defendida pela secretária e apontada como razão maior da não adesão à municipalização, não se concretizou.

Em relação à educação de jovens e adultos – supletivo presencial –, o município de Mauá apresentou, no período de 1.999 a 2.003, diminuição nos níveis de participação das matrículas.

TABELA 19

MAUÁ**MATRÍCULAS INICIAIS NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS****ENSINO SUPLETIVO (presencial) - 1999/2003**

Ano	Dependência administrativa						Matrícula total	
	Estadual		Municipal		Privada			
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%
1999	4.818	38,20	6.174	48,96	1.619	12,84	12.611	100
2000	6.718	48,26	5.637	40,50	1.565	11,24	13.920	100
2001	6.931	51,28	5.264	38,95	1.321	9,77	13.516	100
2002	7.482	63,48	3.494	29,64	811	6,88	11.787	100
2003	9.039	69,10	3.372	25,78	670	5,12	13.081	100

Tabela elaborada a partir dos dados do MEC/INEP/SEEC

O número de matrículas na educação de jovens e adultos sob responsabilidade da esfera municipal diminuiu, ao longo do período descrito, 45,38% embora não tenha havido diminuição no número total das matrículas. Tanto a participação quanto o número de matrículas na esfera estadual cresceram no mesmo período, o que não ocorreu na rede privada.

Tais dados não ratificam as palavras da secretária quanto a priorização dessa modalidade de ensino. Não houve manutenção, sequer expansão do número de vagas.

Mauá contava, ainda, com uma escola de educação especial. Tal escola atendia, a despeito das teses a favor da inclusão, exclusivamente alunos portadores de necessidades especiais. A tabela 20 mostra o atendimento da educação especial no município de Mauá no período de 1.999 a 2.003.

TABELA 20

MAUÁ**MATRÍCULAS INICIAIS NA EDUCAÇÃO ESPECIAL - 1999/2003**

Ano	Dependência administrativa						Matrícula total	
	Estadual		Municipal		Privada			
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%
1999	128	21,40	260	43,48	210	35,12	598	100
2000	142	22,02	278	43,10	225	34,88	645	100
2001	122	19,24	279	44,01	233	36,75	634	100
2002	128	21,77	227	38,61	233	39,62	588	100
2003	100	18,48	222	41,04	219	40,48	541	100

Tabela elaborada a partir dos dados do MEC/INEP/SEEC

O município manteve ao longo do período níveis participação na matrícula da educação especial muito semelhantes, assim como um número real de matrículas pouco variável. Assim ocorreu com as demais dependências administrativas.

No ano de 2003, Mauá atendeu em sua rede 17.748 alunos, considerados todos os níveis e modalidades de ensino sob sua responsabilidades (educação infantil e ensino fundamental – regular, supletivo e especial). Este número representava 19,42% das matrículas no ensino fundamental e educação infantil.

Mauá, além de optar pela não municipalização, decidiu criar seu próprio sistema de ensino. A secretária de Mauá explicou a opção feita pelo município como algo natural, necessário naquele momento, ou seja, o município fez essa opção

pela própria necessidade de organização da rede. Acho que nossa rede de educação infantil e de jovens e adultos cresceu muito. E imagina, em 97 éramos em seis escolas, hoje nós estamos com trinta e quatro escolas, ela cresceu muito e também eu acho que você ter uma autonomia administrativa é importante até para o fortalecimento da proposta pedagógica que nós implementamos, por conta da política educacional do município. Então um exemplo: nós só temos uma escola de ensino fundamental, de educação especial, e as do supletivo, elas dependiam da avaliação, certificação e também do acompanhamento da diretoria de ensino. Nada contra a diretoria de ensino, ao contrário. Para nós que somos do município era melhor que fossemos um sistema, e foi uma decisão demorada viu. Não foi uma decisão rápida não! Nós demoramos quase quatro anos para tomar a iniciativa e a decisão de termos um sistema de ensino, então não foi uma coisa rápida, não! (grifo nosso)

Emerge da fala da secretária uma preocupação com a autonomia do município, tanto em função da criação de uma proposta educacional própria, quanto em relação a aspectos administrativos ligados a acompanhamento, avaliação e certificação dos cursos oferecidos pelo município.

3.2.3.3– A criação do sistema municipal de ensino. Como e por quê?

A Lei Orgânica do município de Mauá editada em 1990, no artigo 177, determinou a organização do sistema municipal de ensino.

O processo de criação do sistema contemplou, conforme informações de membros da secretaria de educação a participação de diversos atores. Nesse sentido, um membro do Conselho Municipal de Educação – supervisora de ensino municipal - afirmou que houve participação do órgão na tomada de decisão, mas não soube precisar como isso teria se dado.

A secretária de educação afirmou, a respeito da participação da sociedade nos processos decisórios, que a administração municipal se valia da gestão participativa.

Existe, porque nós temos aqui cinco eixos norteadores, e um desses eixos é a gestão participativa, e os outros são: a valorização do profissional da educação, qualidade de ensino para questão da integração, condições de acesso permanente. São os eixos norteadores, digamos assim, da secretaria, que não é uma coisa da Educação de Mauá, mas de todas as administrações progressistas, como você já tem conhecimento. Então nós elegemos esse também.

Sempre que tem uma decisão importante na educação que tem que ser feita a consulta, então nós consultamos tanto o Conselho Municipal de Educação, como os Conselhos de escola, que é esse “conselhão” que nós chamamos. Então nós temos uma prática aqui na educação de duas vezes..., de quatro por ano reunir esse Conselho; duas vezes no primeiro semestre, e duas vezes no segundo semestre.

... são apresentadas as ações, então abre o Plenário para pessoas. Acatamos sugestões e qualquer outras situações que sejam colocadas, também apresentamos.

Dentro dessa linha de gestão participativa, Mauá criou uma instância de participação denominada “aula pública”

Essa aula pública na verdade é uma instância de participação da gestão participativa. Na aula pública tanto pode se discutir com o conselho os problemas da escola, como ela pode achar um tema relevante e chamar alguém para fazer um debate sobre o que está sendo importante para a escola. Então a aula pública sempre será uma aula pública, mas que é uma instância da nossa gestão participativa. (Secretária de educação de Mauá)

Sobre a ocorrência de participação da comunidade, sublinhou

...é interessante porque cada escola traz a sua sugestão, na verdade os dirigentes dão uma preparadinha antes com os representantes que vem, mas tem sim. Expõe suas necessidades e aí fazemos uma discussão do que será implantado, do que não será, o porque não será, então isso é feito. (grifo nosso)

Não é possível precisar que, no caso específico da criação do sistema municipal de ensino, tenha sido garantida a participação da comunidade. No entanto, existiam no município instâncias de participação que merecem ser mencionadas. O Conselho e as Aulas Públicas podem representar um avanço na gestão do ensino público, pois abrem um espaço de debate ainda não muito comum na esfera municipal.

Mesmo considerada a existência de alguns vícios, próprios de uma sociedade historicamente reprimida, a experiência dessas instâncias de participação provam que é possível a ampliação (ou criação) de mecanismos democráticos de gestão.

Na rede estadual é comum a existência de conselhos, já nos municípios são raras as experiências.

Mauá não simplesmente declarou que a gestão participativa era uma opção da administração, mas apontou para algumas iniciativas que materializavam esta opção.

A opção pela criação do sistema de ensino municipal em Mauá esteve ligada fortemente a busca de maior autonomia. Analisaremos, a seguir, o funcionamento do sistema, buscando entender se tal objetivo se manteve.

3.2.3.4 – O funcionamento do sistema de ensino municipal

O sistema municipal de ensino de Mauá contava com o órgão executivo e Conselho Municipal de Educação (criados e em funcionamento), equipe de supervisão e corpo normativo.

A equipe de supervisão da secretaria municipal de educação tinha como atribuição: prestar apoio pedagógico e administrativo às instituições de ensino municipais. Era composta por 11 (onze) supervisores, alguns concursados, outros nomeados em comissão.

Existia, em Mauá, a função de diretor de escola, cujas atribuições relacionavam-se a administração geral da escola – aspectos administrativos e pedagógicos. Havia a previsão de eleição para o cargo de diretor de escola.

As escolas, conforme informação de membros da secretaria de educação, contavam com propostas pedagógicas. O diretor de uma escola descreveu assim o processo de elaboração da proposta pedagógica.

A equipe técnica pedagógica da escola - que é a direção, coordenação - a partir da realidade vivida na escola, monta uma proposta. Então a equipe não vai de mãos vazias para os encontros, para as reuniões, vai com uma proposta. Essa proposta é construída a partir da avaliação que a equipe faz dessa realidade da escola. Indo com uma proposta, abre-se para a discussão, onde outras propostas possam ser colocadas e integradas ao projeto ou alterada a proposta inicial e tem sido assim significativo que a construção do projeto político pedagógico não fica preso em um momento...

O diretor destacou, ainda, que a aula pública era um mecanismo importante na construção da proposta pedagógica da escola, visto que garantia a participação dos pais, funcionários, alunos e professores.

Mauá possuía um estatuto e plano de carreira dos profissionais do magistério municipal. O plano, instituído em 2.002, abrangia o quadro do magistério municipal, que compreendia os seguintes cargos: professor I (de 1ª a 4ª série) e professor II (5ª a 8ª série), ambos de provimento efetivo; coordenador técnico pedagógico, de provimento em comissão; diretor de escola, assistente escolar e professor coordenador pedagógico, todos funções gratificadas. Os cargos de supervisão seriam extintos na vacância.

O Plano definiu formas de promoção na carreira, contudo, restritas a ocupantes de cargo de natureza docente. A promoção se daria em função de critérios de merecimento (avaliação e assiduidade).

O plano de carreira (e estatuto) contemplou ainda, questões relativas a atribuição de aulas, férias, aposentadoria, recesso, lotação, remoção, substituição, direitos e deveres e salários.

No mesmo ano (2002) foi publicado o decreto nº 6.372 que regulamentava a escolha dos ocupantes de função gratificada (diretor, assistente de escola e coordenador pedagógico). A dinâmica do processo consistia na escolha de três candidatos – pelo Conselho de Escola e Secretaria Municipal de Educação - que seriam indicados ao prefeito, que tomaria a decisão final.

Foram entrevistados um supervisor e um diretor de escola sobre a questão da participação da categoria na elaboração do plano de carreira.

Participei sim, mas não considero o resultado do plano que existe aí um fruto real daquelas discussões. O que existe atualmente não é a contento e realmente não reflete o resultado das discussões que aconteceram.

Olha essa equipe que cuidou disso existiu, lá na secretaria da administração. Houve reuniões aqui, o público participou, mas muito das coisas que foram sugeridas, não foram acatadas e é o nó do problema da reclamação da rede municipal.

Eu não conheci as pessoas dessa equipe, não posso te dizer. (Supervisor de ensino)

A Secretaria da Administração que basicamente puxou essa discussão, porque se tornou de uma reforma geral na administração para todos os funcionários públicos. E nesse regimento, nessa organização desse novo estatuto um dos itens está voltado para a educação, e na educação organizado o plano de carreira.

Eu participei das discussões a nível que ela foi para escola, porque a nível de organização mais geral a secretaria da administração que levou a discussão a frente para todo funcionalismo público. E as secretarias foram abraçando essa discussão e desenvolvendo no seu ato de organização institucional. No caso da educação, tivemos espaços para discussões e eu participei coletivamente junto com os professores e não participei de uma comissão específica.

Isso, houve as discussões, houveram propostas. Remeteu-se as secretarias locais e as secretarias encaminharam para a Secretaria de Administração que deu o contorno final. (Diretor de escola)

O descontentamento demonstrado pela supervisora de ensino com o resultado final das discussões sobre o plano de carreira já havia sido mencionado por um membro da assessoria

da secretaria de educação, todavia no comentário feito, ele atribuía tal descontentamento a uma postura pouco profissional de alguns funcionários da educação. Basicamente, os funcionários teriam, segundo a opinião do membro da assessoria, ficado insatisfeitos com a ampliação da carga horária e valores dos salários.

Contudo, o que a supervisora argumentava é que, embora tivesse havido momentos de discussão e participação no processo de elaboração do plano de carreira, a administração teria desconsiderado todas as reivindicações e sugestões e imposto o seu documento. Um outro fator a ser considerado, no caso específico de Mauá, é que o plano de carreira do magistério foi elaborado a partir (e no conjunto) da reforma geral da administração municipal.

A criação do Conselho Municipal de Educação de Mauá ocorreu no ano de 1997 – Lei nº 2.784. Era composto por “alunos, pais de alunos, segmentos de profissionais da rede municipal, da rede estadual e da rede particular, aí temos do legislativo e do executivo” (Conselheira e supervisora de ensino municipal). As formas de indicação dos membros eram: indicação dos representantes dos órgãos e entidades e eleição dos demais representantes dos segmentos (pais, alunos, professores).

Quanto às atribuições do Conselho Municipal de Educação de Mauá, a conselheira destacou

O conselho ele é... ele tem a função de deliberar, não supervisionar, mas de estar fazendo avaliações da educação como um todo na cidade. Ele é normativo, então ele coloca as normas aí, e ele tem a função de estar participando das discussões que existem dentro da educação, como plano municipal de educação, sobre o sistema, então, praticamente é isso.

Avaliando os trabalhos do Conselho Municipal de Educação de Mauá, a secretária de educação argumentou que era um parceiro da administração, desde a sua criação.

Na atuação do Conselho de Mauá, destacou-se a ativa participação no processo que deu origem ao Plano Municipal de Educação.

Existia, ainda, em Mauá o Conselho do FUNDEF, instituído em 1998 pela Lei nº 2.954 e composto por representantes do governo – secretaria de educação e finanças -, representantes de professores, pais, sociedade civil, Conselho Municipal de Educação e servidores da educação. Além dos segmentos citados, o Conselho do FUNDEF de Mauá incluiu um representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente. As indicações dos representantes dos diversos segmentos eram realizadas via eleição pelos pares no caso de professores, funcionários, pais; já os representantes do executivo eram indicados pelos respectivos secretários das pastas.

Sobre as principais funções do Conselho do FUNDEF, um membro – diretora de educação da secretaria municipal - enfatizou:

A finalidade principal do conselho, como diz o nome, é um conselho de acompanhamento do dinheiro que retorna para o município do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e da aplicação desses recursos, de acordo com o que determina a lei.

Como no Conselho de Mauá havia um membro representando a secretaria municipal de finanças, não existia apoio de outro técnico da área.

A Conselheira do FUNDEF procurou destacar a complicada situação financeira do município, quando da análise do impacto do FUNDEF na educação municipal. Ocorre que Mauá possuía - e possui - uma grande dívida que representava, segundo a fala de alguns membros da secretaria de educação, mais que o dobro de suas receitas.

A secretária de educação do município, falando sobre a situação dos investimentos na educação, enfatizou os problemas vividos pela administração.

temos um problema sério de orçamento, temos uma dívida herdada aí por outros administradores enorme, chegando a quase 800, 900 milhões, então três, quatro vezes maior que nosso orçamento. Então você não consegue planejar, porque de repente você tem que... O ano passado nós sofremos dois seqüestros, três meses ficou retido R\$ 20.000.000,00.

Essa instabilidade de economia, inviabiliza também, a gente fazer esse planejamento de investimento. Então a nossa perspectiva é de que melhore um pouco a arrecadação do município para gente começar a pensar.

Dentro desse contexto, a conselheira do FUNDEF avaliou:

Para nós aqui em Mauá o impacto é exatamente esse, porque como o município optou pela não municipalização, ou seja, pelo atendimento a educação infantil e a educação de jovens e adultos, a gente foi lesado nesse conflito. E a lei obriga que se aplique 60% no fundamental e os 40% que sobra você ainda é obrigado a investir no ensino fundamental. Então, o que acontece, o impacto é aquilo que se fala, sobra pouco para você ampliar o atendimento da educação infantil e naquilo que é priorizado como atribuição do município. E além do que mesmo que a gente municipalizasse o ensino fundamental, a gente teria que pagar os professores equiparadamente com os salários dos atuais professores e o per capita que retorna - o nosso custo aluno do fundamental - é maior do que o per capita que retorna. Digamos que retorne 1200 reais per capita por aluno de quinta à oitava série, o nosso per capita é maior, então você concorda que o município teria que cobrir a diferença? Quanto mais você municipaliza, maior o que você terá que cobrir.

Agora aqueles municípios que o custo aluno é pequeno, é baixo, eles foram favorecidos, mesmo municipalizando. Porque como o per capita é estável, então o município pequenininho - que o custo aluno era baixo -, agora ele recebe 1200 reais por aluno, então ele elevou o per capita do seu aluno, o que não aconteceu aqui em Mauá. Então o impacto do FUNDEF para nós foi esse, ficamos com poucos recursos para investimentos nos equipamentos de educação infantil, e que aqui é o que pega mais, porque queira ou não queira, o ensino fundamental aqui em Mauá, o Estado dá conta, porque existem focos de demanda, mas não são extravagantes. Tem foco ali no Jardim Zaira, no Jardim Ipauçu, mas de um modo geral a gente pode dizer que 96% do ensino fundamental regular já está atendido aqui no município. Também é uma política de governo a não municipalização, a política educacional vinculada a política partidária tem aceção pela não municipalização.

A posição da conselheira do FUNDEF era contrária a municipalização, dessa forma, não via como positivo o impacto dos recursos do FUNDO no ensino municipal. Nessa perspectiva apresentou-se favorável a extinção do FUNDEF, antes até do prazo previsto na lei.

A gente teve problemas no começo quando Fundão foi implantado, tivemos problemas. Esse impacto financeiro é muito grande, depois o município até vai acostumando com as coisas e não conta mais com aquele dinheiro, não faz parte mais da educação, porque no fim você vai se adequando ao que tem aí. Mas é lógico que contando com a perspectiva de voltar como era antes, ou seja 25% aqui no município, acho que seria feita muita coisa com esse dinheiro, porque a

educação infantil, principalmente a faixa de 0 à 3, a percentagem atendida é pequena demais, e aí a gente fica pensando se tivesse os 25%... E o município sofre a pressão, é o Ministério Público em cima da cabeça gente para atender a criança em situação de risco, porque a mãe vai trabalhar e não tem onde deixar o bebê, mas já está lotada a capacidade que tem. Ainda que o prefeito...

Em 97, quando esse prefeito assumiu, nós ainda estávamos com os 25% - porque ele começou a vigir em 98 - sabe quantas escolas ele construiu? Dez escolas, porque estava com os 25% na mão, e eram escolas que tinham só a base, porque o prefeito anterior deixou só o alicerce. Só pra mostrar o significado desse dinheiro, em um ano só, o prefeito conseguiu construir dez equipamentos escolares, porque ainda estava com os 25%. Imagina se ao longo desses oito anos, o que não teria sido feito... naquilo que é precípuo do município, não que o fundamental não seja, porque a lei fala que o ensino fundamental é compartilhado entre o Estado e o município, mas aqui em Mauá o Estado... Nós temos 60 escolas de ensino fundamental regular do Estado. Então é assim, eu acho que o FUNDEF foi uma medida boa para alguns municípios e não boa para outros, essa coisa de deixar tudo igual prejudicou certos municípios, deveria ser tudo uma coisa mais particularizada, mais para regiões do país, acho que sul e sudeste talvez não precisassem entrar nessa coisa única que foi o Fundão. E minha opinião particular é que poderia até antecipar esse 2006.

As conseqüências sofridas pelo município de Mauá, no que tange o financiamento do ensino, pós promulgação da Emenda Constitucional nº 14/96, são comuns a todos os municípios brasileiros.

Uma questão fundamental a ser levantada, acima, ainda, do caráter da constitucionalidade ou moralidade do FUNDEF, é que a educação infantil, em nível municipal, além de ter os recursos divididos com o ensino fundamental – ficando com um percentual menor -, passou a dividi-los, ainda, com a faixa que corresponde ao atendimento de 0 a 3 anos - antes sob responsabilidade das secretarias de promoção social, bem estar social, ou congêneres – que de um modo ou de outro possuíam um orçamento específico para mantê-los. O que se discute não é a transferência dessa faixa de ensino para a educação, até porque não se pode questionar a emergência e coerência de tal medida, mas as condições em que tal transferência ocorreu – sem o devido aporte financeiro.

A avaliação da secretária de educação do município de Mauá sobre a atuação do Conselho do FUNDEF se resumiu a um levantamento das reuniões realizadas pelo órgão.

Do que foi visto até o momento, Mauá criou seu sistema de ensino e o colocou em funcionamento mantendo os propósitos de ampliação da autonomia municipal e participação social na gestão do ensino.

Embora os problemas de ordem financeira fossem muito graves, o que acentuava posições contrárias à existência do FUNDEF, o município não se valeu do critério econômico para tomar suas decisões.

3.3 – Depurando idéias

Reunimos nessa pesquisa 3 municípios paulistas com características bastante diversas e evidenciadas, aqui, pela análise da organização de seus sistemas de ensino. Contudo existiam alguns traços que os aproximava e foram em função dessas semelhanças que o estudo os contemplou.

De forma bastante sintética buscarei enumerar alguns pontos que marcaram a pesquisa e não puderam, em função da organização do trabalho, ser enfatizados anteriormente.

Uma questão bastante polêmica abordada pelos municípios refere-se a opção pela não municipalização do ensino fundamental.

A criação ou ampliação das redes de ensino fundamental - consideradas como “não municipalização” -, foi a estratégia criada, pelos municípios estudados, para mostrar o descontentamento com as políticas educacionais postas pelo governo federal e, principalmente, estadual. Nesse sentido tanto a posição partidária contrária a municipalização – manifesta nos Encontros de 1989 e 1992, entre outros -, quanto a da própria APEOESP, influenciaram os municípios.

Contudo, a municipalização do ensino fundamental traduz-se numa ação determinada pela mudança da responsabilidade na oferta desse nível de ensino, o que pressupõe não só a

assunção de escolas estaduais pelos governos municipais, mas, também, a oferta e a gestão do ensino. Sendo assim, a criação de redes de ensino municipais constitui uma forma de municipalização do ensino, visto que o município passa, a partir desse momento, a se responsabilizar pela oferta de vagas e prestação desses serviços.

A política de municipalização da Secretaria de Educação consubstanciou-se por meio de assinatura de convênios entre ela e as prefeituras municipais. Diversas formas de parcerias foram estabelecidas. Em sua grande maioria os convênios contemplavam a transferência de alunos, prédios escolares e também professores. No entanto, ocorreram inúmeros casos em que o convênio contemplou apenas a transferência do aluno e dos prédios escolares. Mas também houve situações em que os municípios assumiram apenas os alunos ou professores. (grifo nosso) (MARTINS, 2002a, p. 81)

A criação das redes de ensino fundamental é, definitivamente, uma forma de municipalização, contudo muito diferente do processo imposto pelo governo estadual. Nesse sentido, os municípios entenderam como municipalização apenas a assunção de escolas estaduais, que era justamente o que os convênios de parceria do Estado contemplavam.

A pesquisa indicou que a opção feita pela não municipalização, além de levar em conta a busca pela autonomia municipal, revestia-se de coerência considerando o partido a que pertenciam os dirigentes municipais e a ligação deles com a APEOESP.

Após a criação das redes municipais de ensino os municípios optaram pela criação de sistemas de ensino autônomos.

Não se pode confundir um processo com outro. A criação de redes de ensino pode ocorrer num processo em que Estado e Município se responsabilizam conjuntamente pela gestão do ensino, sendo que ao primeiro fica reservado o direito pela normatização, orientação e supervisão do ensino e ao último a oferta das vagas e a manutenção da rede. Para que o município possa ter um controle mais amplo de sua rede, no que se refere a gestão total dos serviços – normatização, orientação e supervisão -, é preciso que este opte pela criação de um sistema municipal de ensino, o que pressupõe a criação do órgão executivo (secretaria ou

departamento) e do órgão normativo (conselho municipal de educação), além, é claro, de uma série de outras providências – resultantes dessas – necessárias à concretização dessa tarefa, como por exemplo: a formação de equipe de supervisão, a criação de um corpo normativo, entre outros.

A importância e os motivos apresentados em favor da criação de sistemas de ensino municipais revelaram preocupação com autonomia, trabalho diferenciado e necessidade de organização dos municípios em matéria de educação. Tais aspectos eram bastante pertinentes ao processo, ou seja, os municípios tinham clareza dos motivos que os moviam no sentido da criação dos sistemas de ensino.

Dois municípios, após o término das entrevistas, confidenciaram que romper com as Diretorias de Ensino foi um dos fatores que os motivaram a criar os sistemas municipais, visto que não concordavam com as políticas educacionais adotadas pelo Estado e que a convivência com os membros da diretoria era difícil. Todavia não quiseram registrar tais falas.

Na análise dos processos de criação dos sistemas de ensino, buscamos enfatizar a questão da participação, nesse sentido, tentamos relacionar a postura da administração com as diretrizes do partido ao qual pertenciam.

Os processos democráticos que garantem aos indivíduos a participação nas decisões que afetam a vida da sociedade foram objeto de defesa do Partido dos Trabalhadores, principalmente na sua origem.

Lutamos pela construção de uma democracia que garanta aos trabalhadores, em todos os níveis, a direção das decisões políticas e econômicas do País. Uma direção segundo os interesses dos trabalhadores e através de seus organismos de base. (PROGRAMA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES)

Nas administrações municipais pesquisadas, buscamos entender como essa tese de “democracia participativa” vinha se efetivando no campo educacional e pudemos verificar a

existência de alguns mecanismos de promoção da participação, principalmente no município de Mauá.

Sobre a atuação dos Conselhos Municipais de Educação, vale destacar que sua função precípua está relacionada ao seu poder de gerir a educação, no âmbito dos sistemas de ensino, a partir da prerrogativa do estabelecimento de diretrizes e normas para esses sistemas. Todavia, das análises feitas, os Conselhos Municipais de Educação têm tido uma atuação bastante restrita, se considerarmos a gestão do ensino municipal como algo que vai além do estabelecimento de um corpo normativo limitado a questões que envolvem a autorização de escolas privadas de educação infantil.

Não se pode desprezar, contudo, o esforço realizado por esses órgãos na tentativa de se firmarem como instâncias legítimas de participação e auxílio na gestão do ensino, o que pode ser confirmado pela atuação dos Conselhos de Catanduva e Mauá, este último bastante ativo no processo que deu origem ao Plano Municipal de Educação.

Além do Conselho Municipal de Educação, analisamos, nos municípios estudados, o Conselho do FUNDEF, a partir das falas de alguns de seus membros e da avaliação dos secretários de educação.

É importante destacar que o Conselho do FUNDEF, não é investido “de poder de gestão, mas de acompanhamento e/ou fiscalização” (PORTELA de OLIVEIRA, 2003, p. 5). Nesse sentido, sua função, basicamente, está relacionada a verificação da atuação dos poderes públicos, no que diz respeito a aplicação dos recursos financeiros específicos do FUNDO.

De modo geral, a atuação do Conselho do FUNDEF é mais visível que a dos demais conselhos, pela própria natureza de suas atribuições. Por mais tímida que seja a atuação de seus conselheiros, o órgão tem cronogramas a cumprir, o que faz com que, de uma maneira ou de outra, sua atuação seja percebida.

Dentre as funções específicas do Conselho do FUNDEF, o acompanhamento da elaboração do Censo Escolar constitui tarefa de extrema importância, visto que é a partir da consolidação dos dados do alunado que os repasses são efetuados. Esse acompanhamento do processo de elaboração do censo, entretanto, não é realizado pelos conselhos dos municípios pesquisados, há somente, conforme dados dos conselheiros ouvidos, a comunicação dos resultados finais.

Ao que tudo indica, os sistemas de ensino estudados permanecerão estruturados da maneira como foram aqui apresentados. Não há indícios de um avanço muito maior no sentido da ampliação da oferta no ensino fundamental, assim como parece estar descartada qualquer possibilidade de assumirem escolas pertencentes à rede estadual.

É preciso, todavia, lembrar que a manutenção da situação dos municípios dependerá de como a nova administração encara a questão educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação brasileira, a exemplo do que ocorreu em outras áreas sociais, viveu, ao longo de sua história, momentos marcados pela introdução de novas dinâmicas de ação, relacionadas à forma como seria ofertado tal serviço. Nessa perspectiva, a descentralização esteve presente em muitos desses processos.

Entretanto, é a partir da década de 1980 que a descentralização assume, na educação, um papel de destaque, no contexto das políticas reformistas levadas a cabo.

Apresentada por seus idealizadores, naquele momento específico, como condição essencial de melhoria dos sistemas de ensino - via agilização dos processos, desburocratização, eficiência e eficácia -, a descentralização passou a ocupar papel de destaque nas pautas de formulação de políticas para essa área.

A descentralização, contudo, é elemento integrante de um conjunto de outras ações (como a privatização, desregulamentação da economia, redução de gastos públicos) que mobilizaram as reformas do Estado ocorridas nas décadas de 1980 e 1990. Tais reformas, devidamente orientadas pelos organismos internacionais de financiamento, foram impulsionadas pela criação de um novo conjunto normativo.

No caso específico da educação, é a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 14/96, Lei Federal nº 9394/96 – LDB e Lei Federal nº 9424/96 que se dá início a esse processo de descentralização.

O novo corpo legal foi fundamental para a adesão dos municípios ao processo de municipalização, que consistia em transferir a eles a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental.

Contudo, a legislação também facultou aos municípios o direito de criarem seus próprios sistemas de ensino. Tal prerrogativa trazia consigo a promessa de uma nova forma de organização, mais democrática e autônoma, na medida em que o poder local seria valorizado.

A possibilidade de criação de sistemas de ensino municipais surgiu, nesse contexto, como uma grande inovação. Os municípios poderiam, a partir da opção pela criação de seus próprios sistemas, ampliar suas funções, antes limitadas à oferta do ensino. Caberia, dentro dessa perspectiva de sistema autônomo, a gestão do ensino sob responsabilidade dos municípios.

Até aquele momento, as redes de ensino municipais encontravam-se vinculadas aos órgãos executivos de educação das diversas regiões dos Estados, sob a sujeição das diretrizes emanadas pelos órgãos normativos dos governos Estaduais (Conselhos Estaduais de Educação). A partir da criação dos sistemas municipais de ensino, a educação municipal passou a ser, portanto, responsabilidade do órgão executivo municipal (secretaria ou departamento de educação), disciplinada pelas diretrizes de um órgão normativo próprio (Conselho Municipal de Educação).

Os estudos realizados nos municípios de Catanduva, Mauá e Lins revelaram que o processo de criação dos sistemas de ensino municipais, a exemplo do que aconteceu em diversos outros municípios, se concretizou com algumas dificuldades, mas, também, com a ocorrência de experiências muito positivas. Pudemos constatar, no entanto, que os sistemas de ensino pesquisados surgiram da necessidade de efetivação da autonomia municipal, o que foi evidenciado pela recusa a política municipalista do Estado e da manifestação do desejo de romper com os órgãos de ensino ligados a estrutura estadual.

O processo de instituição dos sistemas de ensino municipal, tem sido alvo de insistentes tentativas de mediação por parte do Conselho Estadual de Educação, porém, nos parece claro que este órgão não tem competência para reconhecer ou autorizar os sistemas municipais.

Na criação dos sistemas municipais de ensino evidenciou-se a presença do Conselho Municipal de Educação. Órgão normativo e parte integrante do sistema municipal, sua

principal função é dividir com o órgão executivo a gestão do ensino. Todavia, o desempenho das funções próprias do Conselho têm dependido, muitas vezes, da anuência do dirigente municipal de ensino ou do prefeito. Nesse sentido, cabe ao próprio Conselho, consciente de suas atribuições, se posicionar de maneira ativa, exercendo de fato a autonomia que a Lei lhe confere, a despeito das dificuldades de ordem técnica e operacional a que está sujeito.

As realidades estudadas tinham em comum administradores filiados e militantes do Partido dos Trabalhadores. Tal partido, tinha como marca uma histórica postura oposicionista aos governos que se firmaram no poder desde sua fundação.

O PT nasceu como um partido de classe, forjado na luta sindical, onde questões como democracia, respeito aos direitos sociais, solidariedade e autonomia moviam suas ações.

O discurso do PT, durante muitos anos, foi permeado por uma severa crítica às políticas implementadas pelos governos, principalmente àquelas cujo alvo era o ajustamento das políticas sociais à lógica capitalista.

No campo educacional, os primeiros documentos do partido revelavam uma preocupação com a educação pública e popular, gratuita e de qualidade, cujo foco seria a classe trabalhadora.

Com o passar dos anos, o partido modificou sua postura, suavizando o tom da crítica e utilizando conceitos e idéias antes repudiadas. Esse processo de mudança se deu, talvez, em função da própria necessidade, percebida pelo partido, de ajustar seu pensamento e discurso ao que poderia levá-lo ao poder.

Na educação não foi diferente. Analisando os encontros nacionais do PT, ficou evidente sua mudança de postura. O Partido dos Trabalhadores não pode mais ser reconhecido pelas características presentes na sua formação.

Ainda assim, algumas posturas foram mantidas por muitos de seus membros. Foi possível verificar, em relação ao processo estudado e sua relação com as políticas de cunho

descentralista, que os municípios pesquisados mostraram coerência com o pensamento “original” do partido, repudiando a política imposta e buscando imprimir uma marca própria na gestão municipal.

Pudemos, ao longo do estudo, identificar, três tendências que marcaram a recente trajetória dos municípios no campo educacional, no bojo da criação de suas redes e sistema de ensino: em Catanduva a relação da administração municipal com a APEOESP era menos evidente, a posição da administração, embora declaradamente anti – municipalista, ajustava-se mais ao modelo de ampliação das redes de ensino fundamental municipal, o que pode ser comprovado pelo aumento constante da participação municipal na oferta desse nível de ensino; Lins teve um crescimento no atendimento ao ensino fundamental acanhado, o que não ocorreu em função da priorização dos demais níveis de ensino; Mauá foi, dos municípios pesquisados, aquele que mais apresentou coerência com o pensamento partidário, assim como uma ligação mais estreita com o sindicato dos professores estadual (APEOESP), tal posição resultou numa forte resistência a política municipalista.

Sabemos, contudo, que o pensamento atual do partido, pode não estar refletido nas experiências estudadas. Entendemos que existem administrações até mais “petistas” que estas, que poderiam, em função de suas características, evidenciar os traços e pensamentos do partido, assim como poderiam, também, dada a sua “notoriedade” partidária, dissimular a realidade.

Não pretendíamos – e não o fizemos - realizar uma avaliação dos trabalhos das administrações, tampouco era nossa pretensão apontar falhas deliberadamente. O que moveu nosso trabalho foi o desejo de entender o que fazia um município optar por determinada forma de organização e o que isso representava, em termos práticos, para a educação desse município.

Os desafios a serem vencidos pelos sistemas de ensino estudados consistem na consolidação e ampliação da autonomia conquistada, na criação e na manutenção dos mecanismos democráticos de gestão, na priorização de não apenas um nível de ensino, mas da educação como um todo e, principalmente, no fortalecimento e independência dos órgãos ligados a gestão do ensino, condição indispensável para se garanta a implementação de políticas consistentes, contínuas e necessárias.

Esperamos que o presente estudo possa contribuir na implementação do processo de criação de sistemas de ensino de outros municípios, onde as experiências positivas possam aproveitadas e as negativas refletidas e evitadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I - Gerais

ALMEIDA, A. M. F. P. M., RIBEIRO, R. *Organização dos sistemas municipais de educação no Estado de São Paulo: novas possibilidades na gestão de políticas públicas*. In Barbosa, R. L. L. (org). *Formação de educadores: desafios e perspectivas*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

ARELARO, L. R. G. *A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências*. In Oliveira, C. et. al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica: 1999.

ARRETCHE, M. *Relações Federativas nas políticas sociais*. In: *Educação e Sociedade*, set. 2002, vol.23, no.80, p.25-48. ISSN 0101-7330.

AZEVEDO, J. M. L. *Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal*. In: *Educação e Sociedade*, set. 2002, vol.23, no.80, p.49-71. ISSN 0101-7330.

BERBEL, M. R. *Partido dos Trabalhadores: tradição e ruptura na esquerda brasileira (1978 – 1980)*. 1991. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo. São Paulo.

BOBBIO, N. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 10ª edição, 1999.

BORDIN, L. C. V. *A origem dos tributos* Novembro/2002 http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002022.pdf, acessado em 11/02/2004

COSTA, J. B. A. *O imaginário do partido dos trabalhadores: o Petismo, o Sistema representativo e o Poder Local*. 1998. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo.

DEL PRIORE, M. VENÂNCIO, R. *O livro de ouro da história do Brasil*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

DIAS, J. A.. *Sistema escolar brasileiro*. In MENESSES, J. G. C. et al. *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. 2ª edição. São Paulo: Pioneira, 1999.

DICIONÁRIO AURÉLIO ELETRÔNICO. Século XXI. Versão 3.0, novembro 1999.

GHIRALDELLI Jr. *Introdução à Educação Escolar Brasileira: História, Política e Filosofia da Educação* (versão preliminar), 2001.

GRACINDO, R. V. *O escrito, o dito e o feito. Educação e partidos políticos*. Campinas, SP: Papirus:1994.

GUIMARÃES, J. L. *A municipalização do ensino fundamental e o impacto da emenda constitucional n. 14 sobre os municípios paulistas*. 1998. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências – Universidade Estadual Paulista, Marília.

JORNAL ESCOLA AGORA – maio de 1997.

KRAWCZYK, N., CAMPOS, M. e HADDAD, S. orgs. *O Cenário Educacional Latino-Americano no Limiar do Século XXI*, São Paulo: Autores Associados, 2001.

LIMA, T. P. P. A concepção de educação do Partido dos Trabalhadores (PT): marcos institucionais e registros documentais. 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MACHADO, L. M. *Autonomia administrativa, financeira, poder local e políticas educacionais: uma análise a partir de artigos de Anísio Teixeira*. In MARTINS, A. M., OLIVEIRA, C. E BUENO, M. S. S. (Orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*, Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MACHADO SILVA, O. L. *A educação na Assembléia Nacional Constituinte sob a ótica de Florestan Fernandes: um estudo da participação popular nos quadros da democracia da Nova República*.
http://www.iff.org.br/Upload/PlanoDiretor/florestan_fernandes/florestan_fernandes/projeto_d_e_pesquisa.pdf - acessado em 12/02/2004

MAGNANI, I. *Ensino, pesquisa, extensão e a nova tipologia no ensino superior brasileiro*. [http://www2.uerj.br/~anped11/25/trab13.rtf], acessado em 26/08/2003

MALUF, M. M. B. e SOUZA, A. N. *Educação: Descentralização e Reformas* disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/v10/cepam30anos/pdf/Cap%205/2artigo%208%20-%20Mnica%20e%20Aparecida.pdf> – acessado em 19/01/2003

MARQUES, L. R. *O projeto pedagógico e a construção da autonomia e da democracia na escola nas representações sociais dos conselhos*.
<http://www.anped.org.br/24/T0555484561395.doc> - acessado em 20/01/2003

MARTINS, A. M. *Gestão autônoma da escola pública*.
<http://www.anped.org.br/24/T0571409100722.doc>, 2001a - acessado em 11/02/2004.

_____. *A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura*. In: Educação e Sociedade, dez. 2001b, vol.22, no.77, p.28-48. ISSN 0101-7330.

MARTINS, A. M. (Coord.). *O processo de municipalização do Estado de São Paulo: as mudanças institucionais e os atores escolares* – São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002a. Relatório de Pesquisa.

MARTINS, A. M. *Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2002b.

MILITÃO, S.C.N. *A municipalização do ensino em processo: impactos da legislação educacional de 1996 no Estado de São Paulo e as decorrências no município de Marília*. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências – Universidade Estadual Paulista, Marília.

NEUBAUER, R. *Descentralização da Educação no Estado de São Paulo*. In COSTA, V. C. C.(org). *Descentralização da educação*. São Paulo: Cortez, 1999.

OLIVEIRA, C. *A municipalização do ensino brasileiro*. In OLIVEIRA, C. et. al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica: 1999.

_____. *Ação Supervisora – a Ética nas práticas profissionais e sindicais*. XVII Encontro Estadual de Supervisores do Magistério APASE. Águas de São Pedro, 2003.

_____. *A Municipalização do Ensino e as promessas de democratização da gestão educacional*. In: 8º Seminário Estadual ANPAE-SP - Política e Administração da Educação: Teoria e práticas. CD Room. Sorocaba: 2003.

_____. *A Emenda Constitucional 14/96 e os municípios paulistas: algumas implicações* – disponível em http://www.educacaoonline.pro.br/a_emenda_constitucional.asp - acessado em 17/12/2003

_____. *Algumas observações sobre o financiamento do ensino*. In: MARTINS, A. M., OLIVEIRA, C. E BUENO, M. S. S. (Orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*, Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

OLIVEIRA, C., TEIXEIRA, L. H. G., 2001. *Municipalização e gestão municipal*.in WITTMANN, L. C. e GRACINDO, R. V. (coords). *O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora Autores Associados; 2001.

PORTELA de OLIVEIRA, R. *A municipalização do ensino no Brasil*. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____. *A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico*. In: 8º Seminário Estadual ANPAE-SP - Política e Administração da Educação: Teoria e práticas. CD Room. Sorocaba: 2003.

PAIVA, C. A. *Políticas Públicas e sua aplicabilidade pelo Terceiro Setor* http://www.socialtec.org.br/download/conceito_download/politicas_publicas.doc - acessado em 09/02/2004.

PARENTE, M. M. e LÜCK, H. *Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental*. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0675.pdf> - acessado em 09/02/2004.

PRIETO, R. G. *A construção de políticas públicas de educação para todos* http://www.educacaoonline.pro.br/a_construcao_de_politicas.asp - acessado em 20/12/2003.

SANTOS , H. O. *Municipalização do ensino em São Paulo: vicissitudes do ideário de Anísio Teixeira*. 2000. Tese (Doutorado) – disponível em www.politica.pro.br/textos/tese_heloisa.rtf - acessado em 09/02/2004

SAVIANI, D. *Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios*. In Educação e Sociedade, dez. 1999, no. 69, p, 119-134.

_____. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. – 4ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SILVA, De Placido e. Vocabulário Jurídico / atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro, 2004. ISBN 85.309.2009-0 (editora Forense)

SILVA JR, C. A. *Administração educacional no Brasil: a municipalização do ensino no quadro das ideologias de conveniência*. Revista Portuguesa de Educação. Universidade do Minho. Portugal, 2000.

SOUZA, T. J. G. Gestão pública municipal da educação: uma visão a partir da prática. 2002. Dissertação (Mestrado em educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências – Universidade Estadual Paulista, Marília

STROMQUIST, N. P. Políticas públicas de Estado e equidade de gênero: perspectivas comparativas. Revista Brasileira de Educação. Anped. São Paulo: 1996.

TOFFOLI, F. S. B. *A municipalização do ensino fundamental: as políticas adotadas pelo município de Adamantina, Estado de São Paulo, em decorrência da Emenda Constitucional nº 14/96*. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências – Universidade Estadual Paulista, Marília.

II – Legislação

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211, 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.mec.gov.br> - acessado em 20/12/2003.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. <http://www.senado.gov.br/bdtextual/const88/const88.htm> - acessado em 25/07/2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo Educacional*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/> - acessado em 10/02/2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CEB nº 30/2000*. Disponível em: <http://www.undime.org.br/> - acessado em 10/02/2004.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM - acessado em 02/02/2004.

CATANDUVA. *Lei Orgânica do Município de Catanduva*, 1990.

CATANDUVA. *Lei nº 3.199, de 20 de maio de 1996*. Cria o Conselho Municipal de Educação de Catanduva e dá outras providências. Catanduva, 1996.

CATANDUVA. *Lei nº 3.277, de 17 de junho de 1997*. Altera a Lei nº 3.199, de 20 de maio de 1996. Catanduva, 1997.

CATANDUVA. *Lei nº 3.286, de 27 de junho de 1997*. Disposição sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências, 1997.

CATANDUVA. *Lei Complementar nº185, de 28 de dezembro de 2001*. Institui o Plano de Carreira, Vencimentos e Salários dos Profissionais da Educação Básica da Secretaria Municipal de Educação de Catanduva e dá outras providências. Catanduva, 2001.

CATANDUVA. *Lei nº 3.830, de 27 de dezembro de 2002*. Dispõe sobre a composição do Conselho Municipal de Educação de Catanduva e dá nova redação ao “caput” e ao parágrafo 1º do artigo 7º e artigo 11, da Lei nº 3.277, de 17 de junho de 1997 e dá outras providências. Catanduva, 2002.

LINS. *Lei nº 1.670, de 29 de abril de 1977*. Cria o Conselho Municipal de Educação de Lins – COMEL. Lins, 1977.

LINS. *Lei Complementar nº 229, de 11 de outubro de 1994*. Cria o Conselho Municipal de Educação – C.M.E. e dá outras providências. Lins, 1977.

LINS. *Lei Orgânica do Município de Lins*. Lins, 1995.

LINS. *Lei Complementar nº 486, de 30 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Lins, 1998.

LINS. *Lei Complementar nº 522, de 18 de outubro de 1999*. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e dá providências correlatas. Lins, 1999.

LINS. *Lei Complementar nº 552, de 22 de maio de 2000*. Altera dispositivos da lei Complementar nº 522, de 18 de outubro de 1999, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e dá providências correlatas. Lins, 2000.

MAUÁ. *Lei Orgânica do Município de Mauá*. Mauá, 1990.

MAUÁ. *Lei nº 2.784, de 24 de novembro de 1997*. Cria o Conselho Municipal de Educação. Mauá, 1997.

MAUÁ. *Lei nº 2.954, de 08 de julho de 1998*. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Mauá, 1997.

MAUÁ. *Lei nº 3.467, de 07 de fevereiro de 2002*. Estabelece o Estatuto do Magistério Público do Município de Mauá e dá outras providências. Mauá, 2002.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. *Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In *Diretrizes e Bases da Educação Nacional: legislação e normas básicas para sua implantação*. Compilação e Organização de Leslie Maria José da Silva Rama. São Paulo: SE/CENP, 1988, 583p.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. *Lei nº 9424, de 24/12/96*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. In *Diretrizes e Bases da Educação Nacional: legislação e normas básicas para sua implantação*. Compilação e Organização de Leslie Maria José da Silva Rama. São Paulo: SE/CENP, 1988, 583p.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. *Indicação 10/97 – (Anexada à Deliberação CEE nº 11/97)*. Sistema Municipal de Educação. In *Diretrizes e Bases da Educação Nacional: legislação e normas básicas para sua implantação*. Compilação e Organização de Leslie Maria José da Silva Rama. São Paulo: SE/CENP, 1988, 583p.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. *Deliberação nº 11/97 – Homologada pela Resolução SE de 4.8.97*. Dispõe sobre os sistemas municipais de ensino e dá outras providências. (Em anexo a indicação CEE nº10/97). In *Diretrizes e Bases da Educação Nacional: legislação e normas básicas para sua*

implantação. Compilação e Organização de Leslie Maria José da Silva Rama. São Paulo: SE/CENP, 1988, 583p.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto nº 40.673*, de 16 de novembro de 1996. Instituiu o Programa de Parceria Estado/Municípios. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 16 fev. 1996.

SÃO PAULO (Estado). Conselho Estadual de Educação. *Indicação 20/02*
<http://www.ceesp.sp.gov.br/>

SÃO PAULO (Estado). Conselho Estadual de Educação. *Indicação 33/2003*
<http://www.ceesp.sp.gov.br/>

III – Documentos

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

HISTÓRIA DA COMISSÃO NACIONAL DE ASSUNTOS EDUCACIONAIS
<http://domain.br.inter.net/sgp/caed/historia.htm>

PROGRAMA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES
http://www.ptpoa.com.br/Prog_pt.htm

RELATÓRIO FINAL DO IV ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO PT -
<http://domain.br.inter.net/sgp/caed/4enc.htm>

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. *A municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo: o sucesso e o processo. A história da política educacional que deu certo – 1995/2002*. 2002.

ANEXOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA - DIRIGENTE MUNICIPAL DE ENSINO

1. Quando ocorreu a municipalização do Ensino Fundamental em seu município?
2. Como ocorreu este processo?
3. O município já contava com atendimento ao Ensino Fundamental?
4. Houve participação da sociedade na definição das estratégias que envolveram o processo de municipalização? Em que medida?
5. Qual a participação dos sindicatos nesse processo?
6. Por que o município, no processo de municipalização, optou por criar um sistema autônomo?
7. Houve incorporação dos professores da rede estadual ao sistema municipal de ensino? Como isso ocorreu?
8. Existe (ou existiu) programas ou projetos de apoio técnico ao município para construção de seu sistema de ensino?
9. Como vem atuando o Conselho Municipal de Educação e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF?
10. Após o início desse processo de municipalização, a rede de ensino se ampliou?
11. Há programas de gestão participativa na educação? Quais?
12. Há projetos de parceria envolvendo a secretaria municipal de educação e demais secretarias, ONGs, empresas ou a sociedade em geral? Quais?
13. Existem programas de formação e capacitação docente e de especialistas? Quais?
14. Quais as principais mudanças ocorridas no Ensino Fundamental pós-municipalização?
15. Como você avalia a municipalização do ensino em seu município?
16. Como você descreveria sua atuação frente a secretaria municipal de educação? Quais suas principais funções?

ROTEIRO DE ENTREVISTA - SUPERVISORES DE ENSINO

1. Quando foi criada a equipe de supervisão municipal?
2. Como se deu a opção pela criação de uma equipe própria de supervisão?
3. Quantos são os supervisores de ensino que atuam no município?
4. Qual a forma de provimento do cargo?
5. Quais as suas principais funções?
6. Há um módulo definido para distribuição de escolas para os supervisores? Como é composto?
7. Como é a relação da equipe de supervisão com os docentes e demais especialistas?
8. A equipe de supervisão participa de programas de formação e capacitação? Como?
9. Existe, em nível municipal, sindicato ou alguma forma de representação dos profissionais da educação?
10. Anteriormente ao processo de municipalização, você já havia atuado na rede municipal? Em que função?
11. Você participou da elaboração do plano de carreira do magistério municipal? Como?
12. Você participa de algum órgão colegiado no município? Qual?
13. Quais as principais mudanças ocorridas no Ensino Fundamental pós-municipalização?
14. Como você avalia a municipalização do ensino em seu município?

ROTEIRO DE ENTREVISTA - DIRETORES DE ESCOLA

1. Há quanto tempo você é diretor na rede municipal?
2. Qual o número de alunos matriculados na escola onde você atua ?
3. Quais níveis de ensino são atendidos na sua escola?
4. Qual a forma de provimento do cargo de diretor de escola?
5. Quais as suas principais funções?
6. Quais são os órgãos colegiados existentes em sua escola? Como eles atuam?
7. Como foi construída a proposta pedagógica de sua escola?
8. Como você avalia o nível de participação da comunidade nas decisões da escola?
A que você atribui isso?
9. Você participou da elaboração do plano de carreira do magistério municipal?
Como?
10. Os diretores de escola participam de programas de formação e capacitação?
Como?
11. Anteriormente ao processo de municipalização, você já havia atuado na rede municipal? Em que função?
12. Você participa de algum órgão colegiado no município? Qual?
13. Quais as principais mudanças ocorridas no Ensino Fundamental pós-municipalização?
14. Como você avalia a municipalização do ensino em seu município?

ROTEIRO DE ENTREVISTA - MEMBRO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

1. Quando foi instituído o Conselho Municipal de Educação?
2. Quais as principais funções do Conselho?
3. Quais são os segmentos representados no Conselho?
4. Como são feitas as indicações dos membros do Conselho?
5. Qual foi a participação do Conselho na opção de se criar um Sistema de Ensino autônomo?
6. Quando e como são realizadas as reuniões do Conselho?
7. Como são divulgados os trabalhos do Conselho?
8. A comunidade participa de trabalhos em conjunto com o Conselho? Como?
9. Como você avalia o trabalho do Conselho? Por quê?
10. Quais as principais mudanças ocorridas no Ensino Fundamental pós-municipalização?
11. Como você avalia a municipalização do ensino em seu município?

ROTEIRO DE ENTREVISTA - MEMBRO DO CONSELHO DO FUNDEF

1. Quando foi instituído o Conselho do FUNDEF?
2. Quais as principais funções do Conselho?
3. Quais são os segmentos representados no Conselho?
4. Como são feitas as indicações dos membros do Conselho?
5. O Conselho conta com apoio técnico para execução de seus trabalhos? Qual?
6. Quando e como são realizadas as reuniões do Conselho?
7. Como são divulgados os trabalhos do Conselho?
8. A comunidade participa de trabalhos em conjunto com o Conselho? Como?
9. Como você avalia o trabalho do Conselho? Por quê?
10. Qual o impacto do FUNDEF para o Ensino Fundamental?
11. Como você avalia a utilização, que tem sido feita, dos recursos do Ensino Fundamental? Por quê?
12. O Conselho tem participado do acompanhamento do Censo Escolar? Como?
13. Quais as principais mudanças ocorridas no Ensino Fundamental pós-municipalização?
14. Como você avalia a municipalização do ensino em seu município?