

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
CAMPUS DE MARÍLIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**

VOLMAR MEIA CASA

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO MUNICÍPIO DE ROSANA: A
MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NAS ESCOLAS DE ENSINO
FUNDAMENTAL DO ASSENTAMENTO GLEBA XV DE NOVENBRO -
UM PROJETO DE POLÍTICA SOCIAL?**

MARÍLIA

2005

VOLMAR MEIA CASA

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO MUNICÍPIO DE ROSANA: A
MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NAS ESCOLAS DE ENSINO
FUNDAMENTAL DO ASSENTAMENTO GLEBA XV DE NOVEMBRO -
UM PROJETO DE POLÍTICA SOCIAL?**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Campus de Marília, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Neusa Maria Dal Ri.

MARÍLIA

2005

TERMO DE APROVAÇÃO

VOLMAR MEIA CASA

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO MUNICÍPIO DE ROSANA: A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO ASSENTAMENTO GLEBA XV DE NOVEMBRO - UM PROJETO DE POLÍTICA SOCIAL?

Dissertação apresentada para a obtenção do título de mestre em educação à banca examinadora

Presidente: Prof^a. Dr^a. Neusa Maria Dal Ri

Segundo Examinador: Dr. Candido Giraldez Vieitez

Terceiro Examinador: Dr. Vinício Carrilho Martinez

Marília-SP

2005

Aos trabalhadores rurais acampados, em especial aos do Pontal do Paranapanema, que não se deixam abater nem pelo sol escaldante sobre seus barracos de lona e nem pela lentidão do poder político-judiciário.

Ao Pedro Lucas (in memoriam) que alimentou muitos de meus sonhos e me ensinou que para ser persistente é necessário ter coragem de enfrentar a dor.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho não seria possível se pelo caminho não tivesse contado com a ajuda de vários amigos, colaboradores, conselheiros e confidentes. Expresso a minha gratidão a todos eles e de forma particular e especial:

À professora Neusa Maria Dal Ri que me forneceu as principais indicações de leitura deste trabalho e a quem devo a concretização desta escrita, sobretudo porque sempre encontrei nesta profissional a compreensão e o apoio que me foram necessários para enfrentar as dificuldades destes últimos anos;

Aos amigos do grupo de pesquisa Organizações e Democracia;

Às professoras Clotildes e Luciana que sempre se prontificaram a me acolher nas escolas rurais nas quais lecionam no assentamento Gleba XV de Novembro.

A vocês companheiras / Vamos nos organizar / Ir
para luta com vontade / Vai ser bom pra danar /
Unindo as companheiras / Para as coisas melhorar
(...) Por uma melhor saúde / E também educação /
Para os nossos filhos sentirem orgulho / Do
assentamento onde estão / Não fugindo do campo/
Como se fosse a solução [...]

Eleonice Maria da Silva (Dona Nice, assentada
na Gleba XV de Novembro).

A ênfase na eficiência e produtividade da escola vai reclamar não só uma organização do processo educativo, à semelhança das empresas produtivas, como também vai exigir métodos e técnicas adequadas a essa organização. [...] O que estamos querendo enfatizar é que a forma de organização escolar e o uso das técnicas [...] já vêm articulados à determinação e a interesses de classe. Interesses estes cujo compromisso não é a elevação dos filhos dos trabalhadores aos níveis mais altos da cultura e do próprio saber processado na escola, mas a elitização do processo escolar como mecanismo de reprodução das relações econômico-sociais que perpetuam a desigualdade.

Gaudêncio Frigotto

MEIA CASA, Volmar. **Políticas educacionais no município de Rosana: a municipalização da educação nas escolas de ensino fundamental do assentamento Gleba XV de Novembro – um projeto de política social?** Marília, 2005. 209 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Marília. Orientadora: Prof^a. Dr^a. Neusa Maria Dal Ri.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é verificar como a reforma da educação brasileira, em torno da problemática da descentralização, atinge as localidades administrativas periféricas. Temos por objetivo, também, averiguar como se encontra o processo de municipalização das escolas rurais de Ensino Fundamental no assentamento Gleba XV de Novembro, situado no município de Rosana, no Estado de São Paulo. A pesquisa revelou que a descentralização não gera ou assegura uma iniciativa de democratização do ensino e transferência de poder na qual as comunidades locais e municipais possam ver asseguradas as suas reivindicações por igualdade política e social. A investigação evidenciou, ainda, que a política educacional do governo de Rosana desencadeia um processo de municipalização do ensino com características centralizadoras visto que as escolas rurais locais encontram-se subjugadas administrativa, financeira e pedagogicamente à escola urbana Antônio Félix Gonçalves.

Palavras-chave: municipalização do ensino; descentralização; centralização.

MEIA CASA, Volmar. **Educational Politics in Rosana City: The municipalization of the Education in Elementary Schools of the November XV Glebe setting – a project of social politics?** Marília, 2005. 209 f. Dissertation (Master on Education) - Program of Postgraduate Course on Education of the Philosophy and Science College, Paulista State University “Julio de Mesquita Filho”, Marília Campus. Supervisor: Prof^a. Dr^a. Neusa Maria Dal Ri.

ABSTRACT

The aim of this study is to check as the Brazilian Education reform, around the problem of decentralization, reach the peripheral administrative locates. As our objective is also verifies how the process of the municipalization of the rural schools of the Elementary School in the November XV Glebe Setting, situated in Paulista City: Rosana, São Paulo State. The search showed that: the decentralization doesn't form or prove the initiative of democratization of the Education and power transfer in which the local and municipal communities can see assured their claims for politics and social equality. The investigation also noticed that: the educational politics of the Rosana Government unleashes a process of minicipalization of the Education with characteristics since than the local rural schools are administrative, financial and pedagogical subjugated to urban Antônio Felix School.

Key words: teaching municipalization; decentralization; centralization.

SUMÁRIO

RESUMO	07
ABSTRACT	08
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I	23
Centralização versus descentralização no Estado Moderno	23
1.1 O caráter centralizador do Estado moderno	33
1.2 A administração contemporânea e a Revolução Francesa	45
1.3 O municipalismo moderno	51
1.4 O sistema municipal moderno	58
1.5 O Banco Mundial e a educação	62
1.6 Centralização versus descentralização e a questão da municipalização do ensino	69
CAPÍTULO II	80
Financiamento da Educação no Brasil: alguns mitos sobre o FUNDEF	81
2.1 Mito: as crenças que brotam dos discursos a respeito das políticas públicas de financiamento da educação	87
2.2 FUNDEF: democratização do acesso ao ensino fundamental?	89
2.3 O mito do Fundo como medida que se pretende disciplinadora dos gastos em educação	94
2.4 O mito do regime de colaboração	99
CAPÍTULO III	106
A municipalização do ensino no contexto da política educacional brasileira dos anos 1990	106
3.1 O Estado de bem-estar e a crise do sistema de produção	108

3.2 A supressão do Estado de bem-estar social e a prevalência dos pressupostos neoliberais	115
3.3 O discurso ideológico minimalista como argumento de enfrentamento e superação da crise	117
3.4 Toyotismo, racionalização do trabalho e educação	119
3.5 A Flexibilização do trabalho e a intensificação da obtenção de mais-valia	129
3.6 Uma educação para a qualificação do trabalhador: a questão do capital humano e o delineamento das políticas públicas para a educação no Brasil	133
 CAPÍTULO IV	 149
A Política educacional do governo de Rosana para as escolas municipais de Ensino Fundamental do assentamento Gleba XV de Novembro	149
4.1 A municipalização do ensino no governo de Mário Covas - gestão 1995 – 1998	150
4.2 Caracterização político-econômica do Município de Rosana	154
4.3 Os conflitos agrários no Pontal do Paranapanema e a formação da identidade social do trabalhador rural sem terra	161
4.4 O surgimento da Gleba XV de Novembro	165
4.5 As parcerias entre Secretaria de Educação do Estado e Município	168
4.6 A situação das escolas municipais de ensino fundamental no assentamento Gleba XV de Novembro	180
4.7 Aspectos administrativos das escolas rurais municipais	182
4.8 Aspectos pedagógicos das escolas rurais municipais	188
 CONCLUSÃO	 193
 REFERÊNCIAS	 201
 ANEXO A – Cadastro de escolas do assentamento Gleba XV de Novembro	 206

Lista de quadros e tabelas

Tabela 1 - Ensino Fundamental em Rosana, Renda populacional X receita do município ...	92
Tabela 2 - Ensino Fundamental em Rosana, Transferência municipal X FUNDEF	93
Quadro 1 – Modelos organizadores da produção	120
Tabela 3 - Rosana – Receita Arrecadada de 1997 a 2003	156
Quadro 2 - Progressão da Municipalização no Estado de São Paulo	171
Tabela 4 - Redes escolares	174
Tabela 5 - Matrículas no Ensino Fundamental	175
Quadro 3 - Gleba XV de Novembro	178
Quadro 4 - EMEIF Gleba XV de Novembro - Setor II	178
Quadro 5 - Gleba XV - prédios escolares municipais	181

INTRODUÇÃO

Implantado em 1984, no clima da reabertura política pela qual passava o país, o assentamento Gleba XV de Novembro é fruto das mobilizações dos trabalhadores rurais pelo acesso à terra e contra o latifúndio no Pontal do Paranapanema. Territorialmente se destaca por ser o segundo maior projeto de assentamento existente no Estado de São Paulo, sob a coordenação do Instituto de Terras do Estado de São Paulo - “José Gomes da Silva” (ITESP), abrangendo uma área total de 13.310,76 hectares cultivada e habitada por aproximadamente 600 famílias. Por causa de sua grande extensão territorial e objetivando facilitar a assistência técnica prestada pelos profissionais do extinto Instituto de Assuntos Fundiários (IAF), o assentamento foi dividido, na época de sua criação, em sete setores. Cada um deles possuía, na oportunidade, uma pequena agrovila onde se situavam as escolas rurais.

O assentamento Gleba XV de Novembro possui, na atualidade, 8 (oito) prédios escolares: 5 (cinco) municipais e 3 (três) estaduais – entretanto, algumas salas das escolas estaduais são ocupadas pelo município que mantém nelas 6 (seis) salas de Ensino Infantil (pré-escola) e 3 (três) salas de Alfabetização de Jovens e Adultos.

Cabe ressaltar que duas das cinco escolas municipais encontram-se fechadas por motivos de contenção de gastos com transporte e pagamento de professores. Este fato acarretou uma adesão das crianças assentadas às escolas estaduais que, por sua vez, possuem transporte estudantil mantido pelo governo municipal. Este *ganho* numérico das escolas estaduais, acerca da oferta de matrículas no ensino fundamental, ocorre, em grande parte, porque nelas há uma diretoria escolar própria para a zona rural, o que não acontece com as escolas municipais.

As escolas rurais municipais encontram-se administrativa, financeira e pedagogicamente subordinadas à escola municipal *EMEIEF Antônio Félix Gonçalves* situada na cidade de Primavera.

O público que estas escolas atende é formado, em sua maioria, por crianças pertencentes aos assentamentos Bonanza e Gleba XV de Novembro - e, em parcela menor, por crianças residentes nas fazendas vizinhas e por crianças residentes em acampamentos que são periodicamente organizados pelo Movimento dos Agricultores Sem Terra (MAST) e pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) nas imediações do assentamento.

Municipalizar o ensino rural no assentamento Gleba XV de Novembro não implica apenas no estabelecimento de autonomia administrativa, financeira e pedagógica de suas unidades escolares. A extensão do conceito abriga, ainda, uma discussão sobre o papel do corpo docente que, em sua maioria, possui uma formação eminentemente urbana; do corpo discente, que vive embargado pela cultura citadina e, ao mesmo tempo, sem acesso às novas informações; e participação da comunidade de trabalhadores agrícolas na organização e estruturação das escolas do assentamento.

Não cremos que por si própria a escola rural irá modificar as relações de trabalho e de vida do homem do campo. No entanto, a partir do momento em que considerarmos esta outra dimensão/abrangência do conceito de municipalização das escolas rurais poder-se-á, por meio do aumento dos agentes com responsabilidades pela gestão da unidade escolar rural, rediscutir a estruturação curricular e o planejamento didático de forma que o aluno aproveite em sua escola os traços de sua cultura e história obtendo, também, diferenciadas visões de vida, de mundo e de formas de subsistência sem, no entanto, deixar de lado aquilo que é peculiar à sua forma de viver, produzir e trabalhar.

O presente trabalho tem como objetivo verificar como a recente realidade da educação brasileira, em torno da problemática da descentralização, atinge as localidades

periféricas. Desejamos averiguar como se encontra o processo de municipalização das escolas rurais de Ensino Fundamental no assentamento Gleba XV de Novembro, situado no município paulista de Rosana, no extremo oeste do Pontal do Paranapanema. Entendemos neste trabalho que a municipalização do ensino é uma das modalidades da descentralização administrativa operada pelo Estado brasileiro.

A política de descentralização do ensino, materializada pelos governos brasileiros da década de 1990, via municipalização, despontou – aos olhos do Ministério da Educação e Cultura – como medida salvaguardadora da almeja *autonomia* da escola.

Não são poucos os argumentos, impulsionados pelo reducionismo mercadológico do Banco Mundial, que procuram tomar a municipalização como sinônimo de democratização do ensino e buscam associá-la a uma solução racional de contenção dos gastos públicos na área social e de combate ao desperdício de recursos aplicados à educação nacional.

No entanto, a julgar pela prática política das administrações locais o que tem ocorrido no Brasil é apenas a mudança da esfera administrativa responsável pela gestão educacional – o que assegura somente uma transferência de encargos e não de poder. Assim, a proposta de municipalização do ensino, em voga, configura um processo no qual o poder não se encontra descentralizado e, por isso mesmo, impede que as escolas tenham autonomia administrativa e pedagógica.

A descentralização não gera ou assegura uma iniciativa de democratização do ensino e transferência de poder na qual as comunidades locais e municipais possam ver asseguradas as suas reivindicações por igualdade política e social.

Corroborando o mencionado fato de que a descentralização não implica em transferência direta de poder, Lojkin (1990), em trabalho que aponta a existência de uma crise de representatividade na França dos anos 1980, afirma que a descentralização não assegura uma real participação dos cidadãos às diversas instâncias decisórias justamente

porque ela é fruto de um sistema democrático delegativo e não de uma democracia direta. A democracia delegativa confere ao Estado a supremacia decisória sobre o que e como desconcentrar o poder. Enquanto a democracia direta supõe a livre expressão dos quadros populacionais, até hoje subalternos ao centralismo estatal, permitindo a configuração de uma nova paisagem institucional e estatal.

Na primeira tipificação de democracia apontada, as mudanças na verdade não alteram o quadro porque as regras já se encontram dadas pela dominação capitalista. No entanto, com o exemplo da democracia direta “[...] trata-se de começar a forjar o instrumento político adequado às lutas por uma nova gestão” (LOJKINE, 1990, p. 202).

A concepção de descentralização em curso no cenário nacional caracteriza o processo de municipalização do ensino pela “[...] transferência de rede de ensino de um nível de Administração Pública para outro, geralmente do estadual, para o municipal” (OLIVEIRA, 1997, p. 174). Neste sentido a tese da descentralização não reflete um processo de municipalização tomado como iniciativa que nasce das discussões travadas entre os poderes governamentais e a sociedade civil, ou seja, como iniciativa que brota do seio das esferas municipais de poder.

Ao pretender captar o real sentido do termo descentralização, Lojkin (1990) afirma que sua compreensão não deve ser reduzida meramente ao confronto, pela transmissão de poder, travado entre duas instâncias representativas de governo. Segundo o autor, é preciso estar atento aos reais fatores que estão em jogo. Assim, quando se fala em descentralização e reestruturação administrativa do Estado é preciso saber que as regras e as decisões no campo educacional, além de serem oriundas das maquinações das agências internacionais, encontram-se determinadas pelas alterações ocorridas na forma de reorganizar o trabalho dentro das instituições privadas controladas pelo capital especulativo.

A política de descentralização conduzida mediante a influência dessas alterações apenas permite à sociedade civil e ao trabalhador da empresa ter uma “[...] ação de acompanhamento do ambiente econômico em que se insere a empresa [...]” (LOJKINE, 1990, p. 218) e o próprio Estado; o trabalhador e a sociedade nunca exercem, nessa ordem, uma efetiva “[...] intervenção sobre a gestão ou sobre a política econômica regional [...]”. (LOJKINE, 1990, p. 218).

Neste contexto, concebemos que o estudo acerca da municipalização das escolas do Assentamento Gleba XV de Novembro, em Rosana, aufere relevo porque intenta observar quais são os desdobramentos locais das políticas de municipalização do ensino no Estado de São Paulo. No caso em questão a investigação pretende verificar se há realmente um projeto social sendo implantado pelo governo de Rosana como forma de acompanhamento de sua política educacional para as escolas do assentamento Gleba XV de Novembro.

Historicamente as políticas para a educação rural no Brasil têm promovido aquilo que alguns autores denominam de urbanização da escola rural. Ao urbanizar-se a escola rural desconsidera a diferença existente entre as condições materiais de produção da existência social do homem rural e do homem citadino.

Neste ponto, a escola rural desconsidera as especificidades de sua clientela, passa a tomar o urbano como parâmetro e negligencia o campo como um espaço heterogêneo que demanda uma escola capaz de mediar os interesses do trabalhador rural e capaz de atender à diversidade cultural, econômica, política e social própria de uma área rural, mais precisamente, em nosso caso, de um assentamento. Descaracterizada a escola rural trata de transplantar o modelo escolar urbano e junto com ele instrui o comportamento do pequeno agricultor para a produção sócio-cultural de valores e aspirações próprias da dinâmica capitalista. Ao configurar-se como urbana a escola rural perde de vista, deste modo, o fato de que a sua identidade também pode ser definida na medida em que permite ao trabalhador rural

ter acesso ao saber historicamente acumulado pela humanidade e ao saber social coletivamente fabricado pelo próprio agricultor ao laborar a terra.

Podemos notar, então, que o modelo de escola rural existente atualmente não conseguiu, até o momento, no que se refere à legislação, implantar a denominada flexibilização curricular prevista na Lei 9.394/96, das Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que embora tenha objetivado promover a desvinculação da escola rural do modelo escolar urbano, como pode se observar na disposição do Artigo 28, em seu inciso I, que determina que o conteúdo e a metodologia devem estar adequados “às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural”, o currículo da escola rural ainda permanece sendo uma extensão das atividades e conteúdos programados pela e para a escola urbana. As atividades e os conteúdos desenvolvidos a partir do currículo não centram seus objetivos na história, na cultura e no trabalho do homem camponês.

A municipalização do ensino fundamental, constante na LDB, tornou imperativo a elaboração de um calendário escolar próprio para cada região, devendo o mesmo “adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta lei” (LDB 9.394/96, art. 23, § 2º). Semelhante iniciativa, se colocada em prática, poderia favorecer a escolaridade rural com base em suas dimensões produtivas e sócio-culturais específicas.

No entanto, referindo-se à política educacional rural, são raros os municípios que se dedicam a um trabalho apropriado e eficiente para a observação do dispositivo legal citado ou por falta de recursos ou por má gestão administrativa.

Com base nesta assertiva, estamos avaliando a proposta educacional municipal rosanense que está sendo implantada nas escolas rurais do assentamento Gleba XV de Novembro. Inquirimo-nos, neste tocante, sobre a importância de se focar a municipalização do ensino mediante o prisma da necessidade de acompanhamento de uma política social.

A partir do texto constitucional de 1988, os processos de descentralização da educação ganham maior impulso tornando a esfera do governo municipal em um laboratório de experiências de modelos de gestão quanto às políticas sociais que deixam de ser atendidas pelo nível federal. Passa-se, nesse momento, a associar descentralização à municipalização, visto que a referida Constituição Federal confere autonomia político-administrativa aos municípios. A autonomia, por sua vez, torna-se sinônimo de democratização política e social.

É neste contexto que pretendemos analisar a experiência concreta sob a forma como está sendo conduzida a municipalização das escolas rurais de ensino fundamental do assentamento Gleba XV de Novembro pelo governo local.

A municipalização do ensino fundamental das escolas do assentamento Gleba XV de Novembro estimula uma política social comprometida com a promoção dos interesses da comunidade rural? Neste caso específico a política social deveria voltar-se para a satisfação das necessidades básicas do trabalhador rural, para a assunção de sua riqueza cultural e para a afirmação de sua cidadania. Refletida na municipalização do ensino a política social deveria voltar-se para a elaboração de programas, conteúdos e textos didáticos que retratassem as especificidades da população rural, além de voltar-se para a construção de canais de comunicação que permitissem a gestão da escola rural pela própria comunidade assentada.

A política social deve ser posta como um desafio fundamental à municipalização da educação na zona rural. No entanto, do ponto de vista democrático, ela jamais poderá ser social se não contribuir para a mobilização dos desiguais, para a distribuição efetiva de renda e para a participação popular nas decisões do poder local, como nos casos de participação da comunidade rural no acompanhamento das discussões em torno da aplicação das verbas do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e da composição das temáticas abordadas pela escola rural durante a alfabetização das crianças assentadas.

A negação de uma escola rural, que atrele o seu trabalho a esse ambiente, traz consigo a negação da identidade, da atividade, da cultura, da participação político-social e da cidadania do trabalhador rural. Este dado implica em um afastamento da comunidade rural das discussões sobre a municipalização das escolas do assentamento, perpetrando ali a existência de uma escola no campo desconexa aos anseios e peculiaridades do assentamento.

No entanto, sabemos que soa utópico falar em descentralização e democratização do poder em uma sociedade classista. O poder burguês é incompatível com a idéia de atribuir poder à classe trabalhadora, no caso aos pequenos proprietários rurais.

Desta feita, partimos da hipótese de que nos deparamos com uma descentralização tutelada da educação, pois ela limita os mecanismos e os canais de participação da sociedade civil em todas as etapas da municipalização do ensino. Objetivamos, ao longo de nosso trabalho, em primeiro lugar, saber se a política educacional do governo de Rosana, para o ensino rural, configura-se na possibilidade de implantação de uma proposta educacional específica para a zona rural atendendo e contemplando, assim, uma política social compromissada com a democratização do ensino, com a identidade cultural e com a melhoria das condições de vida do trabalhador rural. E, em segundo, pretendemos verificar quais são as políticas municipais educacionais rurais adotadas pelo governo de Rosana; identificar os impactos do Plano Municipal de educação sobre o funcionamento das escolas do assentamento Gleba XV de Novembro e analisar se as escolas municipais da referida localidade rural promovem a adaptação dos currículos à realidade e às necessidades dos trabalhadores assentados.

Ao estudarmos a municipalização do ensino em Rosana e particularmente as políticas educacionais do governo local para as escolas municipais de ensino fundamental do assentamento Gleba XV de Novembro nos deparamos com uma série de dificuldades quanto a obtenção de documentos e coleta de depoimentos. O cenário de turbulências políticas,

marcado por afastamentos, cassações e prisões de membros do executivo e do legislativo local, criou um clima de insegurança no qual os agentes locais, ligados à educação, se sentiram pouco afeitos à gravação de entrevistas e ao fornecimento de informações ligadas ao processo de municipalização existente no município e principalmente ligadas às verbas do FUNDEF.

Não examinaremos a questão da municipalização do ensino em abstrato, mas procuraremos fazê-la a partir do cenário nacional que compreende principalmente a década de 1990.

Utilizaremos, para tanto, instrumentos lógico-dedutivos para a análise do problema em questão. Centraremos-nos em alguns modelos de abordagem da questão da municipalização do ensino problematizando a distinção entre centralização e descentralização; a relação entre reforma do ensino e preparação para o trabalho; o condicionamento da descentralização do ensino ao aspecto financeiro-mercadológico; e finalmente, as formas de implantação e a validade da proposta municipalizadora do governo rosanense. Para estudar esta proposta analisamos a Lei Orgânica de Rosana, o Projeto Pedagógico da escola Antônio Félix Gonçalves, bem como entrevistamos alguns dirigentes do município, ligados à Divisão Municipal de Educação, e alguns professores do ensino fundamental que atuam nas escolas rurais do assentamento Gleba XV de Novembro.

O trabalho encontra-se esquematizado em quatro capítulos. No primeiro deles nos ateremos aos fundamentos neoliberais da atual política educacional nacional; nos reportamos ao momento em que os princípios administrativos do Estado moderno se consolidam, com a experiência da Revolução Francesa, a fim de discutir as questões da autonomia e da descentralização/centralização do poder local.

No segundo capítulo centramos nossas preocupações em torno das averbações e dos mitos que permeiam o discurso de financiamento do sistema educacional brasileiro contemporâneo.

Desta feita, observando a redistribuição dos recursos entre Estado x município/Rosana e entre secretaria de educação municipal x escolas rurais, propomo-nos aqui procurar atingir um entendimento a respeito dos *mythos* que estão balizando constitucionalmente as políticas públicas de financiamento da educação brasileira, em especial aqueles que se referem à criação e execução do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Com efeito, pretendemos apontar os mitos que estão presentes, primeiro, nas iniciativas de descentralizar os mecanismos financiadores da educação como um corretor de distorções históricas ocorridas neste campo; segundo, na criação do Fundo como uma medida que se pretende disciplinadora dos gastos em educação e, por fim, no regime de colaboração entre Federação, Estados e Municípios proposto pela Constituição Federal de 1988.

Nos preocupamos, no terceiro capítulo, em estudar a municipalização do ensino no contexto das transformações econômicas, ocorridas a partir da década de 1970, que impulsionaram as políticas educacionais reformistas dos governos dos anos 1990.

O quarto capítulo averigua a política educacional do governo de Rosana para as escolas municipais de Ensino Fundamental do assentamento Gleba XV de Novembro. Objetivamos saber se a municipalização do ensino rosanense, de fato, permitiu a existência de uma gestão político-pedagógica capaz de incentivar a adequação dos programas de ensino, da grade curricular e do calendário escolar das escolas rurais às peculiaridades das escolas do assentamento em conformidade com as necessidades econômicas da comunidade de trabalhadores assentados.

Por último, delineamos as considerações finais. Nelas ensejamos apresentar que as medidas reformuladoras do ensino promovidas no Brasil a partir da década de 1990 fazem parte de um movimento mais amplo de reestruturação do capital que acirra e intensifica o caráter administrativo centralizador do Estado. Focamos ainda a necessidade de se pensar a municipalização do ensino do assentamento Gleba XV de Novembro como uma política social voltada para a valorização das expressões de vida e trabalho da criança/aluno campestre.

Capítulo I

Centralização versus descentralização no Estado Moderno

Aproximadamente em um mesmo espaço de tempo e seguindo mudanças políticas similares, os países da América Latina foram tomados, principalmente após a estagnação econômica dos anos 1980, por uma onda de reformas cujo argumento basilar centrava-se na necessidade de modernizar seus sistemas político, técnico-produtivo e educacional sob a égide doutrinária neoliberal.

O processo de modernização foi conduzido sob os artifícios de uma racionalidade instrumental mediante a qual os governos dos países latino-americanos intentaram suprimir o discurso da revolução social e do desenvolvimentismo, caracterizado pela predominante estatização das empresas, como nortes orientadores das tarefas do Estado (CASASSUS, 1995, p. 6).

O marco da modernização dos Estados latino-americanos circunscreve-se dentro das operações internacionais em prol da expansão dos mercados econômicos e em benefício da reprodução do capital. Tais manobras são necessárias aos países hegemônicos como forma de superação da crise do capital que vem se abatendo sobre a economia mundial desde meados da década de 1970.

A modernização trata-se, neste contexto, de uma incorporação da América Latina aos pressupostos do capital internacional com base nos novos padrões tecnológicos de produção. Sob o argumento da modernização econômica, o ideário neoliberal, que se implanta tão logo é deflagrada a crise, intenta por fim aos direitos conquistados pela classe trabalhadora, restringindo os espaços públicos mediante a desregulamentação do Estado do bem-estar social (RUMMERT, 2000).

Neste cenário histórico, o Brasil que se plasmara, até a época do *milagre econômico*, como um Estado desenvolvimentista atuando no incentivo e na promoção das forças produtivas nacionais a ponto de elevar-se, na época, a oitava maior economia industrial do mundo – não sem uma marcante fratura social (ARAÚJO, 1996) -, também é alvo da ideologia neoliberal que se abate sobre a América. O argumento que consolida a captura da política nacional pelos reformadores ideais neoliberais sustentava que o Brasil caracterizava-se, mesmo em meados da década de 1990, por uma economia fechada.

Araújo (1996) concebe que o argumento da *economia fechada* é falacioso, dado que o Brasil sempre se caracterizou pela existência de uma economia nacional sensível aos movimentos do capital financeiro e do capital produtivo internacional. De Juscelino Kubitschek (JK) ao *milagre econômico*, o país vive uma intensa fase de expansão que se consolida, segundo a autora, devido à existência de dois motivos. Primeiro, porque em seus primórdios o governo de JK articulou a economia nacional ao capital internacional, atraindo empresas multinacionais que propiciaram o sonho do *50 anos em 5 anos*. Segundo, porque de 1968 a 1973, época do *milagre econômico*, a expansão brasileira só operou graças ao capital financeiro vindo do exterior, do Fundo Monetário Internacional. A economia nacional, aponta Araújo (1996), mesmo durante os *anos de chumbo* nunca esteve deslocada da economia mundial.

Com efeito, os argumentos em defesa da modernização da América Latina e da abertura econômica brasileira soam falaciosos, uma vez que maculam o objetivo do capital internacional: adaptar a América Latina aos ditames da economia mundial a fim de permitir aos países hegemônicos promover - mediante a reestruturação da produção em novos mercados - a intensificação da obtenção e da extração de capital.

A abertura econômica difundida durante a década de 1990, no Brasil, não significa, na realidade, uma modernização da economia do país segundo as novas regras do

mercado mundial visto que “[...] não estão em curso mudanças profundas, mas adaptações, porque as ‘regras do jogo’ mudaram lá fora” (ARAÚJO, 1996, p. 23).

A crise econômica mundial propulsiona mudanças bruscas, mas não profundas, pois sob a coordenação do ideário econômico neoliberal, estas mudanças não mexem na tônica das relações de produção que permite à classe burguesa se apropriar e explorar o labor operário. Ao contrário, elas tentam justamente “[...] ocultar as contradições e construir um senso comum da via única e inevitável da nova (des)ordem mundial. Por essa via busca (a ideologia neoliberal) minar a esperança e a utopia de um projeto societário de novo tipo, vale dizer de caráter socialista” (FRIGOTTO, 2000, p. 11), nas formas de organização do trabalho produtivo.

Estas mudanças, acarretadas pela crise do capital, se estendem à educação, visto que ela representa um dos espaços que se encarrega de criar, remodelar e propagar a ideologia dominante.

Dentre as mudanças operadas pela crise do capital no cenário educacional, assistimos, durante os anos de 1990, ao debate em torno do trinômio centralização, descentralização e desconcentração dos sistemas de ensino. Neste tocante, o esforço do governo federal brasileiro para que os municípios assumam a administração do ensino fundamental possui embasamento no avanço de medidas político-estruturais marcadas pela crise econômica que se faz sentir em meados da década de 1970 nos países de economia central, bem como no Brasil, mas já perto do final da década, a partir da desestruturação da sociedade do pleno emprego.

O dismantelamento do ciclo de produção capitalista esteado sob a combinação mercado (fordismo) – governo (Welfare State) estimula as críticas ao Estado de bem-estar social e faz ressurgir no cenário político internacional, durante os anos de 1980, as teses de livre mercado (RUMMERT, 200, p.46).

As teses econômicas neoliberais exigirão a organização do trabalho sob novas estratégias de exploração do trabalho e acúmulo do capital. Para serem implantadas estas estratégias necessitam, em contrapartida, de um novo tipo de trabalhador e da conquista de novos mercados, dentre os quais se inclui o Brasil.

A presença do pensamento neoliberal no Brasil, durante os anos de 1990, intensificou-se mediante a atuação prescritiva dos organismos internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) que apregoam, dentre outras disposições, o controle dos gastos públicos e a privatização daqueles setores que possam ter suas atividades desenvolvidas como negócio privado, em nome da racionalização administrativa da máquina estatal.

Neste sentido, no quadro das recentes transformações educacionais promovidas pelos governos da década de 1990 a idéia da municipalização do ensino, para o Banco Mundial, “[...] aparece como solução ‘racional’ de combate ao desperdício de recursos na educação brasileira” (OLIVEIRA, 1997, p. 179). A idéia sobre a municipalização do ensino no Brasil não é recente; ela encontra-se envolta pelos debates sobre a descentralização do ensino nacional e nem sempre esteve associada à visão economicista do Banco Mundial. Conforme Oliveira (1999, p. 17- 22), as discussões acerca da descentralização estão presentes em vários momentos da história política do país:

- a) no Ato Adicional de 1834, que confere às Províncias maiores poderes para legislar sobre o ensino público;

- b) na Primeira República, segmentando os sistemas de ensino entre União e Estados – a primeira se dedica ao ensino superior (educação para a elite) ao passo que o segundo se encarrega da oferta do ensino primário (educação para o povo);

- c) no Manifesto dos Pioneiros de 1932 com relação à questão curricular;

d) nas Constituições Federais de 1934, 1937 e de 1946 quanto à questão do financiamento;

e) na proposta municipalizadora de Anísio Teixeira, em 1957;

f) nas Leis nº 4.024/61 e nº 5.692/71 que fixam, administrativamente, as responsabilidades dos Estados e dos municípios quanto ao desenvolvimento de seus sistemas de ensino;

g) no texto constitucional de 1988 que amplia a autonomia dos entes federados e prevê a organização dos sistemas estaduais e municipais de ensino em regime de colaboração;

h) durante a década de 1990, durante o processo de redemocratização do país através de políticas de parcerias ou convênios firmados entre Estado e municípios.

Dentre os momentos referidos queremos chamar a atenção para a proposta de municipalização cunhada por Anísio Teixeira, em 1957. A municipalização do ensino, segundo Anísio Teixeira, é ação que visa garantir a universalização da escola primária. Para tanto, urge reordenar as responsabilidades entre as três esferas administrativas – União, Estados e municípios – como medida suplantadora do sistema político excludente e centralizador existente durante os anos de 1950. A municipalização é vista pelo educador como medida descentralizadora que consuma o princípio democrático da igualdade de oportunidades uma vez que trataria de aproximar a comunidade da escola pública. A tese municipalizadora de Anísio Teixeira centra-se não em uma proposta político-econômica, como quer o Banco Mundial, mas sobre a necessidade de democratização e melhoria do ensino público mediante a existência de uma gestão colegiada entre comunidade e escola.

Destarte, a respeito do argumento em defesa da utilização racional dos recursos públicos, propagado pelo Banco Mundial, podemos inferir que toda política educacional, dentre elas a de municipalização do ensino, é orientada pelos interesses da classe que o Estado capitalista representa mediante a sustentação e expansão de uma economia-mundo que

necessita operar para além das fronteiras de controle político dos Estados-nações (Wallerstein, 1974, p. 338).

A necessidade de uma reforma estrutural do Estado, por sua vez, nos permite compreender que toda educação possui um caráter de classe e que ela modifica-se à medida que se modificam os processos e as técnicas de produção como atesta Ponce (1995) ao considerar a similitude existente entre a doutrina da nova educação – séculos XIX e XX - e os ideais da burguesia contemporânea que pretendia tomar da Igreja católica o controle do ensino:

Pouco preocupada com teorias, mas muito interessada em realidades, a corrente metodológica, através das suas diversas expressões – Plano Dalton, Plano Howard, Técnica Winetka, Sistema Montessori, Sistema Decroly etc – constitui, no fundo a *racionalização do ensino*. Neste momento em que o imperialismo capitalista lança mão da totalidade dos seus recursos, em que os psicotécnicos selecionam sofregamente operários, em que as linhas de montagem aproveitam ao absurdo a sistematização ajustada do movimento, é justo que a escola fosse arrastada na avalanche. Para expressar pitorescamente a nossa interpretação, diríamos que, na base da nova técnica do trabalho escolar, está Ford e não Comênio. E é natural que seja assim: a Didática Magna corresponde à época do capitalismo manufatureiro, ao passo que o Sistema Decroly e o Montessori correspondem à época do capitalismo imperialista (PONCE, 1995, p. 161 – 162).

Na esteira deste determinismo estrutural, apresentado por Ponce, que condiciona a educação às regras do sistema de produção capitalista, poderíamos dizer que a descentralização do ensino, implantada pelo governo brasileiro a partir de 1990 (Artigo 211, §2º, da Constituição Federal de 1988; Artigo 11, Inciso V das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96 e Emenda Constitucional nº 14/96) corresponde à necessidade das corporações internacionais, face à crescente automação e flexibilização do processo produtivo que outrora se prendia à rigidez do modelo fordista de produção, de modelar o funcionamento do ensino nacional segundo a lógica mercantil, canalizando-o para a formação voltada para o trabalho a fim de intensificar o regime de acumulação de capital.

As transformações operadas no campo do trabalho devido às novas tecnologias e à globalização econômica aumentam a competitividade entre os mercados internacionais. Para

fazer frente a estas mudanças as corporações internacionais exigem que o Estado mantenha políticas que coadunem a educação básica às novas necessidades produtivas. O acelerado desenvolvimento técnico e a crescente capacidade de mutação das empresas passaram a requerer um quadro de jovens trabalhadores dinâmicos, cooperadores e comprometidos com os objetivos e metas das organizações, a fim de que estas pudessem se tornar economicamente competitivas no cenário internacional. Deste modo, a educação básica passou a ser a instituição mais diretamente compromissada em atender às exigências das novas tecnologias incorporadas ao sistema produtivo. A questão da automatização da produção e dos serviços, vinculada ao processo de reestruturação produtiva, demanda novas formas de organização do trabalho que requerem, por sua vez, um trabalhador melhor *qualificado* em relação àquele que compunha o sistema taylorista-fordista. Neste contexto, a educação básica, dentro do movimento das coordenadas reformadoras do ensino propostas pelo Banco Mundial e acatadas pelo governo brasileiro, passa a ser concebida como ferramenta estimuladora da redução da pobreza e incentivadora do crescimento econômico.

Assim, a velocidade com que se adquire novos conhecimentos enquanto outros se tornam obsoletos tenderia a tornar as mudanças de emprego algo mais freqüente na vida das pessoas, circunstâncias que determinariam uma das prioridades fundamentais *[do Banco Mundial]* para a educação: formar trabalhadores adaptáveis, capazes de adquirir novos conhecimentos sem dificuldades, atendendo à demanda da economia (SHIROMA, 2000, p. 74).

Segundo Shiroma (2000) a atenção especial que o Banco Mundial confere à educação básica aponta para um afunilamento do ensino em direção aos requisitos do setor produtivo. A agência financiadora, conforme a autora, concebe que a universalização do acesso à educação básica “[...] ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade, melhorando a saúde, e dota as pessoas de atitudes de que necessitam para participar plenamente na economia e na sociedade” (SHIROMA, 2000, p. 75).

Neste contexto, a visão burguesa da relação existente entre escola e estrutura econômica social postula, através da teoria do capital humano, reduzir a educação a uma dimensão técnica formadora de recursos humanos e potencializadora da produção e reprodução do sistema capitalista. A partir desta ótica a escola é associada ideologicamente à formação de contingentes de trabalhadores direcionados às aptidões de trabalho das fábricas e indústrias. Quanto mais educação mais desenvolvimento econômico, pensam os intelectuais orgânicos da burguesia. Ou seja, a preocupação das lideranças empresariais não é envolver-se com a educação enquanto esta representa uma política social básica, mas enxergar na educação um fator de aumento da produção de seus negócios, uma vez que associa a qualificação do trabalhador a maiores condições de competitividade da empresa que o emprega (RUMMERT, 2000, p. 92).

Como perceberemos, no capítulo III deste trabalho, na base do movimento reformista pela descentralização do ensino e pela municipalização da educação, como uma de suas modalidades, encontram-se as recentes transformações econômicas que afetaram a administração política nacional durante a década de 1990. Assim sendo, não podemos desprezar o papel da prática produtiva na configuração daquilo que se convencionou chamar de Estado *minor*¹ e também não podemos ignorar o fato de que o movimento pela descentralização do ensino é reflexo desta reestruturação minimalista a que o Estado foi submetido.

¹ Para o discurso neoliberal o Estado Mínimo se plasmava através da implantação de um Plano de desenvolvimento institucional que tenderia a reestruturar o Estado mediante a sua minimização. Nesta reforma a maioria das obrigações sociais, anteriormente estatais, passaria a ser gerida pelo setor privado – o que é possível através da efetuação de privatizações de alguns setores estatais. Objetiva-se, com isso, conferir nova característica ao Estado, ao invés do Estado-interventor implanta-se o Estado da livre negociação, este sem grandes responsabilidades sociais. Este discurso é profundamente ideológico uma vez que as ações descentralizadoras através das quais o Estado se tornaria minor, como é o caso da municipalização da saúde e da educação, não são sinônimas de maior autonomia político-administrativa conquistada pelos municípios. Pelo contrário, tais medidas atestam que o Estado – governo federal – ao minimizar-se torna mais latente a sua propensão política para a centralização do poder, pois ao se desincumbir da prestação dos referidos serviços reserva exclusivamente para si o direito de legislar sobre a educação, de estabelecer os seus parâmetros, de desenvolver programas de avaliação institucional e de definir os percentuais que cada ente federado deve aplicar na área educacional desobrigando-se de financiar a educação básica.

Desta feita, pode dizer-se que, no movimento de articulação da reforma educacional pela qual passa o país, a política educacional brasileira desenha-se acompanhando o “[...] contexto mais amplo de medidas de política educativa que, em vários países, procuram resolver a crise de governabilidade do sistema de ensino” (BARROSO, 1996, p. 9).

Com o discurso de empregar adequadamente os seus recursos e realizar os seus objetivos no menor tempo possível e com um gasto mínimo - na área social, diga-se de passagem - o Estado vem promovendo uma mudança na administração escolar. Essa alteração, segundo Barroso (1996) consiste em uma nova territorialização dos poderes e funções que passam a ser transferidos das escalas nacionais e regionais para as esferas locais de administração.

Para o referido autor a territorialização das políticas educacionais suplanta a dicotomia centralização/descentralização sob a qual vem sendo tratado este movimento de reforma do ensino. A territorialização, termo mais abrangente, possui, por sua vez, uma conotação política segundo a qual o Estado não faria impositivamente - de cima para baixo - o ordenamento de suas medidas educativas, mas o faria respeitando as autonomias locais e sempre em parceria com a comunidade valorizando “[...] a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos actores e a contextualização da ação política” (BARROSO, 1996, p. 10).

Porém, cremos que este respeito do Estado às autonomias locais, de que nos fala Barroso, encontra-se comprometido por dois motivos indissociáveis:

a) pelo sentido empregado contemporaneamente à municipalização do ensino, que passou a ser entendida “[...] como o processo de transferência de rede de ensino de um nível da Administração Pública para outro, geralmente do estadual para o municipal” (OLIVEIRA, 1997, p. 174). Em contrapartida, a municipalização, concebe o autor, deveria ser entendida

como uma iniciativa que ao brotar e ocorrer no seio administrativo do poder local faria com que o mesmo expandisse o seu atendimento aos alunos da comunidade através de sua rede de ensino;

b) pelo fato de que o Estado Moderno caracteriza-se historicamente por uma administração centralizadora, que chega até os nossos dias. Esta característica do Estado, que se encontra arraigada na história política brasileira, faz com que este se desvencilhe impositivamente – mediante a elaboração de leis e planos educacionais, acordados ao gosto do Banco Mundial – da manutenção dos níveis básicos de educação.

Com isso, o que se observa é que de fato, no campo educacional, não se tem assegurado uma eficiência maior do poder local em matéria de discussão do processo de transferência de rede de ensino de uma esfera administrativa pública para outra.

O poder local encontra-se, ainda, longe de ser ouvido no campo das decisões em torno do que e como descentralizar. Assim, assistimos a uma desconcentração do poder que supõe a não existência de uma autonomia de planejamento educacional efetuada em esfera local, mas apenas uma transferência de encargos e tarefas. Ou seja, o que há é um desencargo de responsabilidades por parte do governo que persiste sujeitando os municípios – ressaltados alguns ganhos administrativos por parte destes com o sistema federativo pós Constituição de 1988 - ao seu poder central. Neste cenário, não se encontra a participação da população e o respeito a sua identidade, como apregoara Barroso (1996).

Pelo exposto, o que pretendemos aqui demonstrar é que essas medidas que dizem respeito ao campo da reforma educacional que se instala no Brasil sob a denominação de descentralização administrativa e/ou política – no caso da educação - estão intimamente marcadas pela herança centralizadora que o Estado, tal como o conhecemos hoje, conservou de sua origem, no advento da modernidade.

Podemos notar o caráter administrativo centralizador do Estado nos trabalhos de Tocqueville (1997), quando este se propôs a analisar os acontecimentos que prepararam a Revolução Francesa, e de Enterría (1984) em estudo no qual averiguou as influências que o Estado gestado com a mencionada revolução exerceu sobre as administrações municipais contemporâneas.

Em seguida, desfechando este primeiro capítulo, procuraremos aproveitar estes dois estudos sobre a natureza administrativa do Estado moderno para averiguarmos as estratégias e as prioridades disseminadas pelo Banco Mundial para a educação no Brasil. Nossa reflexão, neste tocante, será conduzida pela seguinte questão: a municipalização do ensino, da forma como está ocorrendo, permite-nos apontar a existência, de fato, de uma descentralização administrativa, política, orçamentária e curricular na esfera local?

1.1 O caráter centralizador do Estado moderno

Como o Estado atual, que pleiteia uma racionalização de seus gastos atrelada a uma maior participação na formulação de suas políticas, pode tender à descentralização do poder administrativo se o que configura a sua primordial característica é justamente a sua tendência histórica para o centralismo das ações e decisões políticas?

Poderíamos, de fato, crer que as novas diretrizes da gestão educacional nacional, da maneira como estão sendo encaminhadas pelos últimos governos, contemplam um ideário descentralizador? Ou elas contemplariam, na verdade, apenas um desconcentramento do poder oriundo de um mascaramento da realidade política?

Na tentativa de acompanhar estes questionamentos nos propomos, no momento, a realizar uma abordagem sobre o estudo efetuado por Tocqueville (1997) acerca da

característica administrativa que o Estado moderno edifica após os acontecimentos da Revolução Francesa.

A Revolução Francesa ao pretender transformar em ruínas as instituições e estruturas político-administrativas do *Antigo Regime* tencionava edificar e instaurar os ideais dos *homens de letras*, os iluministas. Estes ideais são julgados por Enterría (1984), ao fixar as bases ideológicas da Administração e do Direito Administrativo contemporâneo, como os elementos que a Revolução, em reação ao Estado Absoluto, utiliza para plasmar uma nova concepção político-jurídica alicerçada nos princípios da legalidade e da liberdade, bem como em uma nova estrutura e função do Estado. Assim, encabeçando estes propósitos reformadores encontramos, entre os franceses do final do século XVIII, os ideais políticos que objetivavam a emancipação do indivíduo da superstição e da tradição religiosa cristã, a vitória da liberdade e da igualdade sobre a tirania absolutista do velho governo e a remodelação das instituições segundo os ditames da razão e não mais conforme uma crença religiosa.

A noção política da filosofia do século XVIII que moveu o espírito desses *homens de letras* encontra-se expressa na seguinte passagem “[...] pensam todos que convém substituir regras simples elementares extraídas da razão e da lei natural aos costumes complicados e tradicionais que regem a sociedade de seu tempo” (TOCQUEVILLE, 1997, p.143).

Em sua obra intitulada *O antigo regime e a revolução*, Alexis de Tocqueville (1997) procura considerar a Revolução de 1789 em suas causas, demonstrando que os elementos que propiciaram semelhante acontecimento já se encontravam inscritos no seio da própria sociedade que a Revolução suplantara. Assim, ao se deter nos fatos primordiais que prepararam a Revolução Francesa, o autor destaca que o movimento revolucionário, na França, colocou-se como tarefa primeira a destruição de tudo o que se referia ao Antigo

Regime, no entanto, posteriormente, edificou-se um novo governo mais centralizador do poder do que aquele existente anteriormente.

Na tentativa de demonstrar que tudo tendia para a centralização, mesmo após ter sido instaurada a democracia, que Tocqueville chamará de despótica, nos propomos a acompanhar o raciocínio do autor em duas escalas: uma social e outra institucional.

Em escala social imperava na França, próximo ao limiar da Revolução, uma disfuncionalidade tomada como elemento desfigurador das classes sociais francesas² provocando uma crise na ordem social – uma reviravolta na estrutura social – que conduziu à Revolução. Este mal estar fora exacerbado, em grande parte, pela centralizadora administração exercida pelo rei que mantinha todo o sistema político e financeiro, bem como o de valores, sob o mais direto controle de sua coroa. Desta forma, Tocqueville (1997) mostra que a Revolução não deixa de ser fruto desses conflitos estruturais pelos quais passava a sociedade do Antigo Regime. A dominação política, a exploração econômica e a falta de liberdade são as gotas d'água para que se irrompam as ações de descontentamento e as divergências quanto à velha ordem opressora estabelecida.

Em escala institucional, observamos a decapitação das municipalidades. A administração centralizadora do Antigo Regime destruíra toda forma de autogoverno local. O que restou à nobreza, assim, foi gozar do prestígio de seu status visto que tudo, em matéria de administração local, passara a ser gerenciado pelo conselho do rei. Este, na pessoa de Luís XIV, ao colocar à venda as municipalidades, com o objetivo de angariar fundos para a coroa, destruiu qualquer representação municipal.

² No Antigo Regime a sociedade francesa encontrava-se constituída por três estados. O primeiro estado era formado pelo clero. A coleta de impostos e a administração dos centros escolares competiam à Igreja, dentre uma série de outras funções que lhe eram próprias na época. O segundo estado era composto pela nobreza. Os nobres eram isentos da cobrança de grande parte dos impostos que recaíam sobre os componentes do chamado terceiro estado; além do mais, os nobres ocupavam os mais altos postos/cargos nos governos das Províncias, no exército e na própria Igreja. O terceiro estado era formado pela burguesia, que subiria ao poder com a Revolução de 1789, pelos comerciantes, intelectuais, profissionais liberais, funcionários dos escalões inferiores do governo, pelo campesinato (cerceado pelo trabalhos gratuitos efetuados na conservação do feudo, pelo dízimo pago à Igreja e pelos impostos reais) e, por fim, pelos artesãos, operários de pequenas indústrias e diaristas.

Tocqueville (1997) procura chamar a atenção do leitor para o fato de que o governo que se instaura logo após a queda da Bastilha edifica um novo absolutismo calcado em uma centralização administrativa exagerada, o que demonstra já no prefácio de seu livro. “Eu tinha a convicção de que, sem sabê-lo, retiveram do antigo regime a melhor parte dos sentimentos, dos hábitos e das próprias idéias que os levaram a conduzir a Revolução que o destruiu e que, sem querer, serviram-se de seus destroços para construir o edifício da nova sociedade” (1997, p. 43).

Seguindo adiante em sua posição, no capítulo XVIII intitulado *Como a Revolução surgiu naturalmente do estado de coisas que a antecedeu*, Tocqueville atestará que a igualdade e a liberdade, duas paixões que nascem com a Revolução, puseram em cheque a “[...] legislação antiquada que dividia os homens em castas [...]” (1997, p.187), fazendo cair o poder real juntamente com a sua administração centralizadora. No entanto, quando o clima anárquico que se seguira aos acontecimentos revolucionários debilitou o amor à liberdade fez renascer, por meio da permanência de um conjunto de instituições que se modelavam segundo a ordem da nova sociedade, a figura de um governo absoluto que, nas palavras do autor, retirou a centralização de suas cinzas restabelecendo-a. “[...] viu-se surgir das próprias entranhas de uma nação que acabava de derrubar a realeza, um poder mais extenso, mais detalhado, mais absoluto que o de qualquer um dos nossos reis.” (TOCQUEVILLE, 1997, p. 188).

Administrativamente a nova sociedade também fora construída sob as ruínas herdadas do Antigo Regime. “No século dezoito, a administração já estava, como ver-se-á ao ler este livro, muito centralizada, era muito poderosa e tinha uma prodigiosa atividade” (TOCQUEVILLE, 1997, p. 44).

No entanto, quando deveriam derrubar este tipo de governo os revolucionários retomam-no até com mais extremismo, conforme segue.

[...] esquecendo a liberdade, [os franceses colocaram-se] a só pensar em tornar-se servidores do dono do mundo; como um governo mais forte e muito mais absoluto de que aquele que a Revolução derrubou retoma e concentra todos os poderes, suprime todas estas liberdades que tanto custaram e coloca em seu lugar suas vãs imagens, chamando de soberania do povo os sufrágios de eleitores que não podem nem indagar, nem discutir, nem decidir, nem escolher dependendo da anuência de assembléias mudas ou avassaladas, um governo que ao tirar da nação a faculdade de governar-se, as principais garantias do direito, a liberdade de pensar, falar e escrever, quer dizer, do que houve de mais precioso e de mais nobre nas conquistas de 89, ainda se enfeita com este grande nome (TOCQUEVILLE, 1997, p. 45).

A instauração de um governo com estas características ocorre em grande medida, porque – parafraseando Tocqueville – na nova sociedade que surge após 1789 não há nada que seja fixo. A violenta destruição da aristocracia e o gosto pela liberdade e pela igualdade responsáveis pelos entusiasmos que colocam em ruínas tudo quanto antes existira, deflagra, em princípio, uma situação de anarquia. No entanto, não havendo mais entre os homens a sua aparente divisão em três estados, o que se propala é a propensão de cada um para cuidar de seus interesses particulares. O amor aos negócios e ao lucro distancia os homens da preocupação com o bem comum contribuindo, mais tarde, para a construção de um governo não preocupado com o povo, mas sim com a defesa dos interesses da ascendente classe burguesa. Interesses esses que estão, para Enterría (1984, p. 18), calcados nas leis de liberdade que possuem como fundamento edificar o indivíduo e não o Estado. Este último tem como objetivo apenas fazer valer o livre desenvolvimento do grupo burguês, então ascendente. Ou seja, a ordem social seria assegurada naturalmente pela própria razão privada dos indivíduos – ordem por concorrência.

No entanto, será Marx (1978) quem nos descreverá com maior profundidade como o novo Estado francês se constitui a partir das lutas de classes que se dão em torno da conquista do poder. O Estado plasma-se como força repressiva posta a serviço da classe burguesa; esta característica é o que delineia a sua função: submeter a classe operária à dominação e à exploração capitalistas.

Desta feita, Tocqueville (1997), ao longo de seu livro, nos faz notar com riqueza de detalhes o fato de que o novo governo construiu-se tão mais centralizador quanto o anterior. Na base das medidas administrativas centralizadoras propostas pelo governo de Napoleão I encontra-se, segundo Marx (1978), um forte jogo de classes cujos melhores resultados tendem a ser obtidos pela classe detentora do capital.

Ao ganhar corpo a Revolução suprime os fundamentos da antiga sociedade, o poder monárquico e o próprio povo que havia sido simpatizante de sua causa, conforme Tocqueville (1997). Preocupado em saber se a Revolução Francesa foi de fato um acontecimento extraordinário como se apregoava então, o autor ocupa-se com o que ela teria precisamente destruído e posteriormente criado. Dessa forma, primeiramente, constata que o ataque da Revolução à Igreja constituiu-se em um *incidente* provocado pelas paixões das idéias propagadas pela filosofia irreligiosa do século XVIII que se tornariam preparadoras da Revolução.

Na filosofia iluminista nota-se, segundo o autor, duas partes distintas de pensamentos: 1) nela encontram-se os princípios da soberania do povo e do poder social e a abolição dos privilégios sociais. Estas idéias são apenas o substrato das obras que inaugurarão a Revolução; 2) nela há o ataque, propriamente dito, à Igreja e aos seus dogmas.

No entanto, para Tocqueville o que se está atacando, com a Revolução Francesa, não é a doutrina religiosa, mas o fato de que a Igreja atuava como uma instituição política, sendo o alto clero proprietário e senhor de terras compactuando, assim, com o Antigo Regime. A igreja não estava impedida de fazer parte da nova sociedade. Consiste em um erro acreditar que as sociedades democráticas sejam avessas à religião, salienta o autor (1997, p.56).

O que Tocqueville (1997) afirma sobre o poder religioso também pode ser aferido ao poder social. Ao derrubar tudo o que existira na antiga sociedade poderia se imaginar que a

Revolução inauguraria um Estado de natureza anárquica. Isso era apenas uma aparência, segundo o autor.

O objetivo da Revolução, segundo ele, não era apenas alterar o governo, mas abolir também a antiga sociedade. Para tanto, ela teve que atacar a todos os poderes constituídos e renovar o próprio espírito humano. É disto que nasce a sua fama de ser um poder anárquico. No entanto, o que se perceberá é “[...] um poder central imenso que atraiu e engoliu em sua unidade todas as parcelas de autoridade e influência antes disseminadas numa porção de poderes secundários, de ordens, classes, profissões, famílias e indivíduos, por assim dizer espalhados em todo o corpo social” (TOCQUEVILLE, 1997, p. 57).

Os governos que a Revolução inaugura são mais débeis que os anteriores, no entanto, “[...] cem vezes mais poderosos que qualquer um daqueles que derrubou” (TOCQUEVILLE, 1997, p. 57).

Pelo visto, aduzimos ao fato de que o Estado Moderno, inaugurado com a Revolução Francesa, possui uma natureza extremamente centralizadora do poder. Este é um poder central em grande medida pelo fato de que a Revolução procura abolir não só as instituições políticas e civis existentes até então, mas porque opera uma substituição dos valores, costumes, hábitos e usos sociais - uma verdadeira revolução de espírito. O objetivo, então, não era destruir o poder religioso e debilitar o poder social, mas, sim, abolir a estruturação hierárquica de cada um destes poderes visto que ela não mais fazia prevalecer as novas idéias e paixões do povo francês. Idéias e paixões, diga-se de passagem, que ressaltavam a liberdade individual, principalmente a liberdade de decidir o quê, como e quanto produzir, como um direito natural do ser humano, particularmente daquele que já possui posses.

Tocqueville (1997) frisa que a Revolução Francesa operou à maneira de uma revolução religiosa tomando desta dois aspectos: a) expande-se para além das fronteiras

territoriais nacionais; b) considera o homem em si e alicerça-se sobre a própria natureza humana (toma o homem em geral), não se prende aos costumes, leis e tradições de uma sociedade. Os idealizadores da Revolução Francesa consideram o homem de uma maneira abstrata, livre de qualquer sociedade particular, como fizera o cristianismo em seus primórdios. Tal comparação é cabível, segundo Tocqueville, porque a Revolução aspirou a uma regeneração do gênero humano que outras revoluções políticas jamais haviam conseguido produzir.

Os idealizadores da Revolução Francesa consideram o homem para além de suas fronteiras territoriais. Isto é, consideram o homem como um ser em essência para a liberdade. Esta liberdade, mais tarde, migrará da esfera filosófica para o campo econômico, consistindo, assim, um dos principais argumentos da nascente burguesia em defesa de seus negócios privados.

A própria Revolução acabou sendo tomada como uma religião para o ocidente sendo os seus preceitos uma espécie de doutrina para a efetuação de qualquer outra mudança política ocorrida na época. Entendemos que a consideração do cidadão de maneira abstrata, independente do país e da época, tem uma importante conotação para a constituição do Estado centralizador moderno. Quando se considera o homem a partir de uma forma geral, então, torna-se mais fácil a tarefa de governá-lo centralizadamente, tornando-se as medidas descentralizadoras meramente um engodo, como veremos mais adiante.

Ao explicar qual foi a obra da Revolução, por fim, Tocqueville afirma que o século XVIII é marcado pela decadência das instituições municipais e pela ascensão da “[...] administração do Estado estendendo-se por toda parte sobre os escombros dos poderes locais” (1997, p. 65).

Para o autor, o Estado que nasce com a Revolução possui as formas do Estado monárquico, anteriormente existente. O presente governo é apenas detentor de novos

princípios ignorados pela sociedade medieval: como exemplos temos a igualdade perante a lei, a igualdade de encargos, a publicidade dos debates e, além de tudo, a liberdade de empresa.

A Revolução Francesa, para Tocqueville, foi em essência uma revolução social e política com preocupações que não se centravam na destruição de crenças religiosas, mas em aumentar o poder e os direitos da autoridade pública. “[...] o único efeito desta revolução foi abolir [as] instituições feudais e substituí-las por uma ordem social e política mais uniforme e mais simples tendo por base a igualdade de condições” (1997, p. 67).

Segundo o autor, a Revolução inovou menos do que se imaginava. Ela destruiu, sem um período de transição, tudo o que se supunha pertencer à antiga sociedade aristocrática e feudal. O Antigo Regime ruiria, diz Tocqueville, mesmo sem a existência desta revolução. A sua obra reside, então, na resolução repentina daquilo “[...] que ter-se-ia realizado sozinho, pouco a pouco, com o tempo” (1997, p. 68). Portanto, como parte de sua afirmação de que a Revolução não fora tão inovadora como se pensara, Tocqueville sustenta a idéia de que a centralização administrativa não é uma conquista da Revolução Francesa e, sim, uma herança do Antigo Regime.

Vejamos, agora, como isto é possível acompanhando sucintamente a abordagem do mesmo autor sobre a origem administrativa do Antigo Regime.

Todos os poderes do Antigo Regime juntavam-se em torno do conselho do rei. Era o rei quem decidia em todas as instâncias. Quase tudo dependia do controlador geral (intendente) que era escolhido pelo governo entre os membros inferiores do Conselho de Estado formado pelo rei. Boa parte de todos os poderes do Conselho encontrava-se acumulada na figura do monarca. No entanto, o intendente quase não era percebido porque se mantinha ofuscado pelas reminiscências da antiga aristocracia feudal, pois os nobres gozavam da vantagem do status social, embora fossem destituídos, pelo rei, de seus anteriores poderes

administrativos. O Conselho e o intendente atuavam na coleta de impostos, no alistamento militar, nas obras de assistência aos pobres, em medidas de segurança e justiça jurídica, em obras públicas e na agricultura.

Conforme menciona Tocqueville: “Na França, a liberdade municipal sobreviveu ao feudalismo” (1997, p. 83). Mas as funções municipais, no Antigo Regime, foram colocadas à venda pelo rei. Essa medida, segundo o autor, foi funesta, pois não deixava margem para uma administração com responsabilidade. O rei só não vendera as funções de subdelegado e intendente. Luís XI e Luís XIV destruíram as liberdades municipais vendendo sucessivamente o direito de governo – ofícios municipais - de uma mesma cidade. O motivo encontrava-se em aliviar as finanças do estado Francês. Em 1764 o governo central faz uma lei geral sobre a administração das cidades. Em grande parte elas passam a ser administrada por duas assembleias. 1) pelo corpo da cidade: subordinado ao poder central; 2) pela assembleia geral que elege o corpo da cidade.

No século XVIII, o governo municipal degenera-se numa pequena oligarquia, o povo é afastado da assembleia geral, que sujeita cada vez mais o poder local ao governo central - já que é dele que estes grupos eleitos compram o direito de governar.

As cidades não podem nem estabelecer um imposto, nem levantar uma contribuição, nem hipotecar, nem vender, nem entrar em juízo, nem arrendar seus bens, nem administrá-los, nem fazer uso dos excedentes de suas receitas sem que intervenha um decreto do Conselho baseado no relatório do intendente. Todos seus trabalhos são executados conforme planos e orçamentos que o Conselho aprovou por decreto. São o intendente e os seus subdelegados que os aprovam, e é geralmente o engenheiro ou o arquiteto do Estado que os dirige. Eis algo que há de surpreender aqueles que pensam que tudo que se vê na França é novo. (TOCQUEVILLE, 1997, p. 85).

Desta forma, para Tocqueville, a centralização do poder é algo presente já no Antigo Regime. Os representantes municipais possuem pouco ou quase nada de poder decisório à frente da administração de sua localidade. Quanto às finanças, o autor rebate a tese de que a centralização preveniu as cidades de entrarem em ruínas, pois ao longo século XVIII o que se constatou foi a decapitação das mesmas.

Wallerstein (1974), ao estudar as mudanças econômicas ocorridas na Europa durante o século XVII que teriam elevado Inglaterra e França ao posto hegemônico, corrobora com a tese de Tocqueville que aqui estamos expondo. Para Wallerstein (1974), a França, na época anteriormente mencionada, adotou – juntamente com a Inglaterra - com mais ênfase as políticas mercantilistas com o intuito de atingir o seu objetivo de tornar-se potência hegemônica dentro da economia-mundo européia. No entanto, enquanto a Inglaterra, através da concentração de suas indústrias nas mãos dos particulares, caminhava para o liberalismo, a França, ao contrário, ao manter-se em posições burocráticas consolidava um regime aristocrático, expressão máxima do Antigo Regime. Assim, na ótica do autor, a França justamente por pouco atrelar a força de seu Estado à atividade econômica de seus proprietários-produtores – e por muito atrelá-la à coroa - acabaria fomentando os anseios revolucionários de 1789.

Wallerstein concorda com Tocqueville sobre o caráter centralizador do Estado moderno. No entanto, de forma inusitada nos permite entrever que esta característica administrativa recebe fortes influências do liberalismo, modelo econômico que plasmaria e consolidaria as principais bases do capitalismo na forma como o concebemos atualmente.

[...] eu vejo a história moderna do estado antes como uma longa procura de criação de estruturas suficientemente fortes para defender os interesses de um grupo de proprietários-produtores na economia-mundo contra outros grupos de proprietários-produtores, assim como também, evidentemente, contra os trabalhadores (WALLERSTEIN, 1974, p. 118).

Dirá o autor, ao manifestar a natureza administrativa centralizadora defendida pelos revolucionários, que os franceses objetivavam emparelhar-se à Inglaterra, que houvera despontado como uma potência mais forte que a França, justamente porque se posicionara como um Estado que agiu em prol da classe dos seus proprietários-produtores incentivando a iniciativa privada e garantindo uma vantajosa ação destes no mercado da economia-mundo européia, como atesta-nos na seguinte passagem:

A via francesa para o reforço do Estado é conhecida: centralização e uniformidade. De fato, viria a ser considerada a via clássica. É evidente que a centralização não implicava apenas a mera criação de uma administração central per se, que foi obra de uma época anterior: implicava também a criação de linhas directas de autoridade do centro para a localidade, o sistema dos *intendants* (WALLWERSTEIN, 1974, p. 122).

No Antigo Regime, em suma, não havia cidade ou qualquer outra coisa que contasse com o direito de administrar seus negócios com independência.

Em contrapartida, o sonho revolucionário de instaurar uma sociedade na qual a administração do Estado fosse dirigida pela soberania popular esbarrou na burocracia encontrada e edificada em grande parte pelos ideais liberais do novo governo, e que submetia os cidadãos a uma dependência de servidores de um governo centralizador, como frisa-nos Tocqueville na seguinte passagem:

Não há mais hierarquia na sociedade, nem classes determinadas, nem posições fixas: há um povo composto de indivíduos quase semelhantes e inteiramente iguais, uma massa confusa reconhecida como o único soberano legítimo, mas cuidadosamente privada de todas as faculdades que poderiam permitir-lhe dirigir e até controlar seu governo. Acima dela, um mandatário único, encarregado de tudo fazer em seu nome sem consultá-la. Para controlar este: uma razão pública sem órgãos; para pará-lo: revoluções e não leis; de direito, um agente subordinado, de fato, um senhor (1997, p. 157).

Nesta citação o autor salienta que o novo governo instaura uma democracia despótica visto que as liberdades do povo ficaram submetidas aos interesses das reformas econômicas da nova sociedade. Tais reformas baseavam-se nos lemas liberais conhecidos como *laissez-faire* e *laissez-passer* que foram tomados como elementos prioritários entre os reformadores revolucionários. No entanto, nota o autor, quando o assunto em pauta é a liberdade política “[...] quase todos começam mostrando-se muito inimigos das assembléias deliberativas, dos poderes locais e secundários e, em geral, de todos estes contrapesos em todos os povos livres para equilibrar o poder central” (TOCQUEVILLE, 1997, p. 156).

Presumimos até o momento ter demonstrado que a herança deixada pela Revolução Francesa para a administração pública foi, em concretude, a instauração de uma prática administrativa centralizadora de todo poder político.

1.2 A administração contemporânea e a Revolução Francesa

Como atestou-nos Tocqueville (1997), o Estado moderno é caracterizado historicamente por uma administração centralizadora que, por sua vez, exerceu influência nas administrações contemporâneas conforme observa Enterría (1984).

Em obra intitulada *Revolución francesa e y administración contemporânea*, Enterría (1984) manifesta a contribuição desta revolução para as administrações contemporâneas de caráter local. Segundo o autor, o sistema municipal francês, plasmado com a Revolução, é o modelo formador das administrações locais existentes ao longo dos séculos XIX e XX.

Neste tópico objetivamos frisar como Enterría reforça as teses de Tocqueville sobre a natureza centralizadora da gestão moderna e, posteriormente, demonstrar a maneira pela qual o municipalismo moderno é influenciado por esta característica administrativa exacerbada pela Revolução.

O Estado novo é inaugurado, conforme nos relata Enterría (1984), sobre o fundo ideológico dos princípios da legalidade e da liberdade político-jurídica. O princípio de legalidade é um instrumento que atinge frontalmente a estrutura política absolutista do Antigo Regime. A soberania passa a ser a lei, que tende a constituir o Estado de Direito. As leis são necessárias e derivam da própria natureza das coisas, para os revolucionários franceses. Essas leis naturais presidem a vida social e o poder político instaurado com a Revolução Francesa. Disto resulta que a vontade da autoridade, então constituída com a Revolução, deve repousar em toda a nação. Todas as funções públicas devem repousar nesta vontade geral.

Segundo Enterría, conforme já mencionamos, essas leis de liberdade tem como fundamento muito mais edificar o indivíduo do que o Estado. Seu objetivo é “[...] fazer

possível o livre desenvolvimento dos membros do grupo social”³ (1984, p.18). Este livre desenvolvimento supõe, por sua vez, a existência de uma ordem por concorrência. Ou seja, a ordem da nova sociedade seria estabelecida naturalmente pela própria razão privada dos indivíduos, o que o autor chama de inversão dos princípios absolutistas, visto que no Antigo Regime é a figura onipotente do rei que determina a ordem. O fim do Estado se reduz, assim, a assegurar a liberdade de todos os sujeitos. Estas liberdades, contudo, devem desenvolver-se por si mesmas, sem a intervenção estatal, e estão concorrendo umas com as outras. O Estado deve apenas articular os limites recíprocos de cada uma delas, permitindo, assim, a ordem coletiva. Como podemos notar este Estado que se edifica com a Revolução nasce segundo os ditames da doutrina liberalista do Direito natural.

É sobre o liberalismo visto como um modelo econômico harmonioso que o Estado estrutura suas leis e tribunais, bem como estabelece a ordem pública.

O Estado deve limitar-se a ditar leis gerais com esse conteúdo característico de garantia e limite extremo da liberdade. Por causa deste objetivo, a aplicação destas leis se realiza através do próprio atuar livre dos cidadãos e basta montar um sistema de Tribunais que em caso de litígio entre duas liberdades opostas decidam a aplicação controvertida. Finalmente, para a sustentação da efetividade da Lei e das sentenças, o Estado organiza uma ordem coativa, um aparato policial limitado ao trabalho de respaldo da Lei e que conclua a construção do conjunto. O Estado oferece, pois, um marco puramente formal dentro do qual a sociedade vive seu próprio dinamismo espontâneo, pela própria concorrência indefinida das liberdades de seus membros. (ENTERRÍA, 1984, p. 20–21).

Nota-se na passagem acima transcrita mais uma vez, a constituição do Estado liberal que brota com a Revolução Francesa. Com ele a idéia naturalista da soberania da lei alicerça a liberdade privada fundamentando, desde já, a concepção de um Estado minimizado responsável apenas em definir e sustentar o Direito natural dos indivíduos. No entanto, este Estado não descuida de ser um Estado forte e coercitivo quando assegura para si a incumbência da manutenção da ordem mediante um aparato policial e, também, centralizador

³ Esta tradução e todas as posteriores são traduções livres do espanhol.

quando lhe cabe a exclusividade sobre a formulação da Lei, embora a execução da mesma fuja-lhe da mira.

Neste ponto cabe perguntar, como a Revolução Francesa iluminará toda a Administração contemporânea? Como isto se explica?

Os revolucionários ao edificarem o Estado novo seguem uma interpretação dissidente da ortodoxia doutrinal que representam. Esta interpretação juntamente com as condições históricas permite o fortalecimento de uma Administração como sequer o Antigo Regime houvera conhecido.

No parágrafo seguinte Enterría nos expõe em que consistia este poder administrativo inaugurado com a revolução:

A Grande Revolução com seus grandes dogmas postulava, sobretudo, uma nova estrutura social. No entanto, esta gigantesca tarefa não podia ser cumprida com meras declarações gerais e nem sequer pela simples promulgação de novas leis. Era preciso configurar um extenso poder capaz de assumir esta missão cuja amplitude transbordava toda a tradição do Estado, e este poder devia ser, sobretudo, um poder governamental e ativo, constante, geral, notas todas que dirigiam o peso necessariamente do lado de uma Administração (1984, p. 43).

Neste ponto, Enterría acena para a tese de Tocqueville segundo a qual, a nova estrutura social formada com a Revolução exercerá influências sobre a concentração do poder administrativo no Estado moderno. A constância, a generalidade e a extensão do poder administrativo presente no novo regime são condições naturais do estado de coisas em que se encontravam os franceses ante as bases estruturais da antiga sociedade monárquica.

Onde reside a causa da concentração do poder como consequência da nova ordem social gerada pelos acontecimentos revolucionários?

Referindo-se a Tocqueville, Enterría dirá que a causa reside justamente no princípio de igualdade:

[...] a antiga estrutura social sobre a base das classes privilegiadas e dos poderes intermediários desaparece como consequência da igualdade, mas não para implicar o desaparecimento de todo poder, senão para reunir todos

estes antigos poderes dispersos no seio único de uma Administração centralizada [...] (1984, p. 46).

A autoridade anteriormente disseminada em vários núcleos de poderes secundários – estamentos, classes, famílias com status de nobreza etc – acumula-se fazendo com que o novo Estado vigore-se repentinamente mediante uma estrutura administrativa centralizadora que, após atacar a forma de sociedade existente no Antigo Regime, nos permitirá perceber “[...] um poder central imenso que atraiu e engoliu em sua unidade todas as parcelas de autoridade e influência antes disseminadas numa porção de poderes secundários, de ordens, classes, profissões, famílias e indivíduos, por assim dizer espalhados em todo corpo social” (TOCQUEVILLE, 1997, p. 57).

O princípio da igualdade, como elemento plasmador da causa da concentração do poder administrativo no novo Estado, impossibilitou os poderes secundários do Antigo Regime visto que ele, como elemento constituidor da nova ordem social, “[...] implica rigorosamente uma concentração do poder, uma centralização de todas as desigualdades da instância superior do Estado” (ENTERRÍA: 1984, p. 50).

Com efeito, Enterría menciona que existe uma ação recíproca entre a Administração e a igualdade. Esta favorece o surgimento da primeira, porém, é a Administração pública centralizada na figura de um soberano representante dos cidadãos que determina a igualdade.

Conforme o autor, foi justamente o processo de centralização presente no Antigo Regime que criou entre os franceses uma gana pela igualdade social, da qual originou-se propriamente a Revolução. A profunda identificação entre igualdade e poder central é para Enterría a tese axial de Tocqueville quando este se submeteu ao estudo dos antecedentes revolucionários que permitiram identificar a natureza da administração moderna.

Para Enterría (1984) cabe a Tocqueville o mérito por ter percebido, primeiramente, no discurso dos revolucionários o apogeu das idéias do liberalismo, quando

todos julgavam que eles implantariam um governo anárquico. O tempo mostraria que esta expectativa consistia em um erro, pois “[...] a nova estrutura social que a Revolução estabelecia postulava inexoravelmente um poder administrativo forte e universal, como não o havia conhecido o Antigo Regime” (ENTERRÍA, 1984, p. 44).

Porém, é somente mais tarde que se consumará, com Napoleão I, a centralização administrativa do Estado moderno. Napoleão I corrigiu as desordens das intenções dos revolucionários em organizar o território francês e estabeleceu “[...] a nova figura do regime local que dura no essencial até os nossos dias” (ENTERRÍA, 1984, p. 56). Para o referido autor, bem como para Tocqueville, desde Napoleão I a França possui uma Constituição política que permanece inalterada em seu propósito centralizador e que atende ao seguinte princípio: “deliberar é atitude de muitos, administrar é atitude de um só” (ENTERRÍA, 1984, p. 57).

Segundo este princípio, o que prevalece agora não são mais os conselhos administrativos, pois passa a dominar “[...] o agente individual ou monocrático, que é o grande instrumento do processo de burocratização do Estado, que nesse caso começa sistematicamente como uma marca decisiva da Administração contemporânea” (ENTERRÍA, 1984, 58).

A necessidade que Napoleão I sente de afirmar um Estado moderno administrativamente forte e centralizador possui o nítido propósito de representar os interesses da classe mais forte economicamente – a burguesia.

A burguesia francesa encontra em Napoleão I um sujeito que goza de prestígio popular sendo, ao mesmo tempo, forte o suficiente para manter com braço de ferro a estabilidade político-administrativa exigida pela ascendente classe burguesa. Esta, por sua vez, não mediu esforços, no período da Revolução de 1789, para se aliar à classe trabalhadora

na luta que derrubou a monarquia e o clero e com eles o sistema mercantil que os sustentava a frente do Estado francês.

Para Marx (1978), no entanto, os anseios burgueses em consolidar o seu poder só lograriam maior êxito um pouco mais tarde sob o comando do governo golpista de Napoleão III. Segundo o autor, foram as condições materiais e econômicas das lutas de classe, travadas na França, que criaram as circunstâncias que possibilitaram a Luís Bonaparte, Napoleão III, o desempenho do papel de herói. As grandes revoluções, e neste caso também se inclui a Revolução Francesa, dirá Marx, aperfeiçoaram ainda mais a centralização estatal, ao invés de destruí-la.

Napoleão [III], por seu lado, criou na França as condições sem as quais não seria possível desenvolver a livre concorrência, explorar a propriedade territorial dividida e utilizar as forças produtivas industriais da nação que tinham sido libertadas; além das fronteiras da França, ele varreu por toda parte as instituições feudais, na medida em que isto era necessário para dar à sociedade burguesa da França um ambiente adequado e atual no continente europeu (MARX, 1978, p. 329 – 330).

Ao estudar os acontecimentos golpistas ocorridos na França, Marx constata que a Revolução Francesa produziu o clássico domínio da burguesia sobre o proletariado de forma muito mais contundente que em qualquer outra parte da Europa.

Em *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*, Marx salienta que a luta entre as classes sociais é o grande motor da história. Para ele, os conflitos e as contradições entre as classes são determinados pelo modo de produção e pelo estágio de desenvolvimento da situação econômica de cada uma dessas classes.

Impreterivelmente o homem encontra-se, para Marx, condicionado ao desenvolvimento econômico, isto é, ao seu modo de produzir a sua subsistência. “[...] os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado” (1978, p. 329).

Assim, quando os franceses parecem querer mudar – revolucionar – esbarram no passado, isto é, reproduzem as diferenças de classe social. Com a Revolução Francesa não ocorre o contrário. É por isso que ela funda um Estado tão mais centralizador administrativamente do que aquele existente no Antigo Regime.

A subida de Napoleão III ao poder faz reaparecer a caricatura do velho Napoleão I, “[...] longe de ser a própria sociedade que conquista para si um novo conteúdo, é o Estado que parece voltar à sua forma mais antiga, ao domínio desavergonhadamente simples do sabre e da sotaina” (MARX, 1978, p. 331). A república burguesa que se solidifica com o golpe de Estado de Luís Bonaparte, Napoleão III, e com a derrota do proletariado na Insurreição de Junho de 1851 significa o despotismo da burguesia industrial francesa sobre a classe trabalhadora.

Em O 18 Brumário, Marx (1978) deixa transparecer a concepção de história segundo a qual as grandes transformações sociais sempre possuem causas econômicas que as determinam. Na base dessas causas econômicas encontra-se a contradição entre as classes burguesa e proletária. O Estado, na figura do golpista Napoleão III, é concebido como um aparelho repressivo posto contra os interesses do proletariado e a serviço dos interesses industriais e financeiros da burguesia. Disto se depreende que para manter-se no poder a burguesia deveria contar com um aparelho estatal administrativamente forte e centralizador. É por isso que a burguesia industrial aclama com louros o golpe de Estado de 1851 que consolida o governo ditatorial de Luís Bonaparte, Napoleão III. Este deve zelar pela ordem burguesa e garantir que a lei domine a vontade geral da nação, só que esta vontade geral deve ser a lei da classe dominante.

1.3 O municipalismo moderno

As características do municipalismo moderno estão intimamente ligadas, segundo Enterría (1984), ao significado do conceito de *pouvoir municipal*. Uma análise deste conceito nos permitirá especificar o tipo de regime municipal que surge com a Revolução e que mantém, na ótica do autor, até a atualidade, a sua virtude institucional.

Este conceito, presente no Artigo 49 do Decreto da Assembléia de 14 de dezembro de 1789, sobre a organização das municipalidades, dirá Enterría (1984), é uma das principais chaves de entendimento da administração dos regimes locais atuais. Ele está alicerçado primeiramente nas bases teóricas da escola fisiocrata, segundo as quais a sociedade é governada por leis naturais. Posteriormente o conceito de *pouvoir municipal* se alicerça na concepção de Turgot (apud ENTERRÍA, 1984, p. 73), um dos maiores expoentes da escola fisiocrata, segundo a qual para garantir a harmonia social os homens não podem se opor à ordem natural através de intervenções externas. O governo da natureza, apregoado pelos fisiocratas, rechaça o alto intervencionismo estatal praticado no campo econômico e faz surgir as clássicas expressões que identificarão, posteriormente, o liberalismo: *laissez-faire* e *laissez-passer*, como nos expõe a passagem abaixo.

A doutrina fisiocrata “[...] antecipa a idéia de uma sociedade aberta e igualitária, ordenada unicamente pelo jogo natural do mercado sobre a base da propriedade, alienada em seu dinamismo pela ‘circulação da riqueza’ (Quesnay)” (ENTERRÍA, 1984, p. 73).

Esta doutrina promove a substituição da idéia de estamento pela idéia de classe, reconhecendo a existência da classe dos proprietários e a dos não proprietários, ou seja, reconhecendo a idéia de uma ordem natural de cunho econômico sobre a qual se passara a reformular o espaço político moderno de regime local mediante a égide de um novo municipalismo.

Este municipalismo deve muito, em seus primórdios, às idéias de Turgot (apud ENTERRÍA, 1984, p. 76) que Tocqueville denominará como o pai da centralização, o que para Enterría não está em desacordo com suas concepções municipalistas.

O intento de Turgot (apud ENTERRÍA, 1984, p. 79) é fazer desaparecer a ordem estamental existente no Antigo Regime e substituí-la pelo princípio da ordem social natural. Na ordem estamental, frisarà Enterría (1984), os direitos são verticalizados e personalizados na figura do rei absolutista, na ordem natural os direitos são territorializados mediante a horizontalidade uniforme de sua distribuição. Esta idéia de contraposição destas duas ordens, para Enterría, é um dos elementos constitutivos do regime local moderno sendo o ponto culminante da crítica social inaugurada pelos fisiocratas.

Dessa forma, o novo municipalismo alicerça-se no princípio segundo o qual só aos habitantes de certo lugar pertence o governo do mesmo. É curioso notar que este direito pertence apenas à classe dos proprietários, ou seja, aos detentores de bens imóveis, constituindo-se em condição primordial para o exercício da cidadania.

O que Turgot (apud ENTERRÍA, 1984, p. 89) faz reconhecer é a propriedade e não mais a honra/status de um sobrenome ou a linearidade sangüínea, como um direito à participação no governo municipal. Para Enterría (1984) esta idéia prova a surpreendente modernidade de Turgot.

Enfim, como base de seu plano pela defesa das municipalidades, Turgot (apud ENTERRÍA, 1984, p. 90) conceberá um rigoroso sistema de democracia censitária que conferirá aos proprietários urbanos o governo das cidades, ou seja, na modernidade a burguesia desponta como detentora do monopólio sobre a administração das unidades municipais.

O município é uma categoria do Estado moderno; é Napoleão quem configura as municipalidades modernas não mais como sistemas isolados – como ocorria no Antigo

Regime – mas, como sistemas administrativos que se encontram subjugados hierarquicamente ao poder central do Estado nacional.

Assim, neste período do Estado moderno o município encontra-se esvaziado de qualquer tipo de autonomia. Hoje, a pretensa autonomia que os municípios adquiriram com as políticas de descentralização se desdobra sobre a herança da questão inicial de seu esvaziamento de autonomia. Diante das medidas que visam conferir autonomia financeira e administrativa às localidades seria possível dizer que os municípios estão assumindo uma nova configuração em relação ao poder central?

Os conceitos de democracia delegativa e democracia direta, discutidos por Lojkine (1990), podem auxiliar-nos na resolução desta questão.

A descentralização, na forma como a encaramos hoje, não gera ou assegura uma iniciativa de autogestão na qual as comunidades regionais e locais possam ter acesso ao poder e, com isso, vejam asseguradas as suas reivindicações por paridade política e social. A descentralização não assegura uma real participação dos cidadãos nas diversas instâncias decisórias justamente porque ela é oriunda de um sistema democrático delegativo e não de uma democracia direta. Dentro de uma democracia delegativa o Estado é o máximo órgão responsável pelas decisões acerca da descentralização do poder. Em contrapartida, em uma democracia direta a população possui ou deve possuir a maior expressão de vontades sobre a configuração de uma nova paisagem institucional e, por conseguinte, estatal.

O capitalismo industrial é o grande condutor das regras dentro de um sistema democrático delegativo. Na democracia direta, porém, um novo instrumento político começa a se delinear com a ação e intervenção dos quadros populares (LOJKINE, 1990).

Na realidade, o que está em jogo são duas concepções da ‘descentralização’. De um lado, uma concepção estatista e patronal que reduz o domínio autogestionário ao de um cotidiano mutilado, de uma ‘sociabilidade’ separada de toda a sua enervação econômica. De outro, e contrariamente, a descentralização é concebida como uma cooperação – sem cortes – a todos os níveis, entre as coletividades locais e as novas coletividades sociais [...] (LOJKINE, 1990, p.226).

Em meio à crise de representatividade que o autor nota atingir a França na década de 1980, a descentralização possui marcadamente um uso patronal encontrando-se presa à malha institucional capitalista tecida pelo patronato francês.

Para Lojkine, só captaremos o real sentido das leis da descentralização, em voga, se não nos limitarmos à reduzi-la ao confronto Estado central versus instituições locais. É preciso ficar atento às “[...] ligações transversais entre instituições patronais, privadas e instituições públicas” (LOJKINE, 1990, p.210).

Na nova configuração municipal de que estamos tratando, a descentralização não se prende às discussões sobre a deslocação de poderes do centro para as suas periferias locais. O patronato até aceita a descentralização, mas desde que ela seja articulada às suas regras de organização da vida nas cidades e à sua forma de gestão das empresas.

Dessa forma, para a classe patronal francesa a descentralização é, na realidade, uma desconcentração do poder, visto que o Estado mantém-se guardião das regras que orientam as ações descentralizadoras (LOJKINE, 1990). O Estado permanece administrativamente centralizador mesmo no curso de sua reforma municipal.

Os reais fatores em jogo, com isso, quando se fala em descentralização e quando se toca na própria transformação do Estado, são dados pela intervenção econômica de instituições privadas controladas pelo patronato.

A política de descentralização conduzida desta forma só permite à sociedade civil e ao trabalhador da empresa ter um parco acompanhamento do cenário econômico no qual a empresa e o Estado se inserem (LOJKINE, 1990) e nunca uma sólida “[...] intervenção sobre a gestão ou sobre a política econômica regional [...]” (LOJKINE, 1990, p. 218).

Esta ambigüidade do sistema representativo local francês atinge e atravessa toda a nossa história. A descentralização encontra-se, por isso mesmo, reduzida à discussões economicistas.

O uso patronal da descentralização revela que o que está em jogo são os instrumentos locais de poder central do Estado para assegurar o seu controle sobre o crédito e as instituições financeiras locais (LOJKINE, 1990).

Desta feita, fica latente que a nova configuração que os municípios estão assumindo em relação ao poder central continua marcada por uma estreita dependência das principais decisões administrativas e por uma acentuada carência de efetiva autonomia.

No entanto, não é possível afirmar que nada tenha mudado na atualidade acerca da relação Estado versus município. No Brasil, por exemplo, não se pode negar a consagração da autonomia municipal presente no texto constitucional de 1988, que eleva o município ao grau de ente federado juntamente com os Estados membros e a União.

Do ponto de vista político a autonomia municipal configura-se pela eleição direta dos representantes locais. Do ponto de vista administrativo a autonomia se caracteriza pela capacidade que o município detém de auto-organizar os seus serviços com base no interesse local e seguindo as competências que a Constituição Federal de 1988 lhe prescreve. Por fim, do ponto de vista financeiro a autonomia se configura pela capacidade de receita própria construída pela arrecadação e instituição de tributos e pelo repasse de verbas federais e estaduais.

Gostaríamos de frisar brevemente dois pontos quanto à questão das autonomias municipais postas pela carta da Constituição de 1988. O primeiro deles diz respeito à Lei Orgânica e o segundo à questão da municipalização do ensino.

Quanto à capacidade legislativa do município, a Constituição Federal de 1988 determina que este pode elaborar a sua própria Lei Orgânica. Trata-se de um importante ganho não fosse, por exemplo, o desapego das leis aos aspectos sócio-culturais da comunidade. “[...] o primeiro ponto que devemos ter em mente é este, o de que é prática constante no município o fato de a norma escrita ser editada sem que se compreendam os

fenômenos da convivência humana, características da comunidade local” (MELO FILHO, 1999, p. 144).

Um exemplo deste caso pode ser visto no texto da Lei Orgânica do município de Rosana, no interior do Estado de São Paulo, referente à educação. Há em Rosana dezenas de moradores ilhéus, comunidades ribeirinhas e três assentamentos de trabalhadores rurais - onde funcionam 7 (sete) escolas rurais – municipais e estaduais. No entanto, nenhum dos artigos da Lei Orgânica municipal, na seção dedicada à educação, contempla a questão do ensino na zona rural ou o próprio funcionamento das escolas rurais. Como se pode notar, há uma falta de sintonia entre a norma – lei – e os anseios por parte da comunidade local, aquela que vive nas zonas rurais e representa a maioria dos munícipes rosanenses.

Acerca do segundo ponto, a questão da municipalização do ensino, é possível notar que algumas implicações surgiram, para os municípios, a partir desta medida político-educacional do governo central. O município, segundo o texto da Constituição em seu Artigo 211, ficou obrigado a oferecer o Ensino Fundamental, bem como a Educação Infantil, tendo que aplicar 25% de sua arrecadação na manutenção de seu sistema de ensino. Porém, no âmbito financeiro os municípios passam a contar com 15% a menos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que foi incorporado à formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

O problema do agravamento à autonomia do município presente na municipalização do ensino reside, dentre outros fatores de ordem ideológica, no fato de que os municípios recebem as verbas do Fundef em consonância com o número de alunos matriculados em suas escolas de ensino fundamental, e não de acordo com a sua participação financeira destinada à composição do mencionado Fundo. Voltaremos a esta questão no capítulo II deste trabalho, onde nos dedicamos ao estudo do que é o FUNDEF e de como ele funciona.

Discutidas as questões da Lei Orgânica e da municipalização do ensino cabe-nos perguntar: em que consiste a autonomia municipal apregoada pela Constituição de 1988? Em que termos a autonomia é assegurada aos municípios?

Cabe observar que a Constituição Federal de 1988 limita a autonomia dos municípios ao abordar a questão das competências municipais. As competências dos municípios deverão obedecer de forma suplementar as normas dos outros dois entes federados: a União e os Estados membros.

A autonomia dos municípios brasileiros se circunscreve dentro do quadro de reforma do Estado, a partir dos anos 1990. Como parte desta Reforma, atribuir responsabilidades e competências aos municípios e conferir-lhes certo grau de autonomia para a gestão das políticas sociais básicas – educação e saúde – é medida que permite ao governo central concentrar esforços na realização do projeto político orientado para a promoção do mercado.

1.4 O sistema municipal moderno

Colocadas as bases teóricas que fundamentam o conceito de poder municipal, sobre as quais voltaremos a falar mais adiante, retomamos o Artigo 49 do Decreto da Assembléia de 14 de dezembro de 1789, visto que nele está concentrado o teor das funções municipais.

Para Enterría (1984) é o problema suscitado pelo Decreto Constituinte acerca da relação existente entre Município e Estado o que determinará os primeiros passos do regime municipal moderno e, por conseguinte, a sua própria constituição histórica.

Desta feita, o sistema municipal pleiteado pela Constituinte mediante o conceito de *pouvoir municipal* objetiva “[...] articular a autonomia local com a indeclinável função unificadora do Estado [...]” (ENTERRÍA, 1984, p. 109).

Para tanto, adota-se um esquema estrutural simples: o Município seria responsável por gerenciar, além dos assuntos privativos do poder municipal, as funções que o Estado lhe delegar.

Esta nova fase histórica do municipalismo, propiciada pela Revolução, objetiva harmonizar estas duas instâncias administrativas que se encontravam em tensão e não promover a eliminação da municipalidade, como fora feito pelo governo do Antigo Regime. “Ocorreu, no entanto, que este sistema de execução municipal das tarefas estatais fracassou totalmente desde o momento em que foi colocado em prática” (ENTERRÍA, 1984, p. 109).⁴

Diante do fracasso dos entes locais eletivos e diante da iminência da volta às velhas posições absolutistas, surge neste cenário, em torno das discussões sobre as relações entre Município e Estado, a reforma napoleônica. É com ela que a construção territorial objetivada pela Revolução ganhará um perfil definitivo que “[...] perdurará virtualmente até os nossos dias e a que será recebida pelos países europeus diretamente tributários do sistema, sem prejuízo de suas correções posteriores” (ENTERRÍA, 1984, p. 115).

Esta nova técnica organizativa do território, proposta por Napoleão, se alicerçará sobre a espinha dorsal de uma série de agentes, tais como ministro, prefeito, subprefeito e alcaide, ligados ao Estado por um laço de dependência hierárquica. Todos estes agentes são estreitamente dependentes do centro e nesta condição são meros titulares de eventuais funções consultivas e deliberativas executando e cumprindo as funções determinadas pelo Estado – único a deter uma função ativa – em suas municipalidades correspondentes.

⁴ O fracasso se dá, em grande medida, pela dissolução do recente Estado francês, pós-revolução, em um enorme número de pequenas repúblicas locais o que dificultou os vínculos dos agentes municipais com o poder central de onde emanavam as leis e mandatos a serem cumpridos.

Notamos, neste ponto, a não existência do caráter eletivo – idéia preciosa para o conceito de poder municipal – destes agentes, visto que a nomeação ou a remoção a qualquer uma destas funções é competência exclusiva do Estado, isto é, do centro ativo. Nesta articulação existente entre Estado e Município, marcada pela dependência hierárquica deste último, percebemos a presença da técnica napoleônica por excelência da centralização administrativa.

A centralização administrativa, concluirá Enterría (1984), não é fruto do acaso, mas daqueles novos princípios sociais e políticos determinados por Tocqueville como os elementos constituintes de uma nova estrutura societária impulsionada, em grande parte, pelo nascente ideário econômico-liberal pertencente aos revolucionários.

Em suma, a estrutura local apregoada pelo esquema napoleônico subjuga a força do significado de *pouvoir municipal*, defendido pela Assembléia Constituinte de 1789, entendido como um poder que é de exclusividade do Município nele mesmo se originando sem a necessidade de uma legitimação advinda do Estado.

A idéia central do sistema municipal francês, do qual somos herdeiros, se expressa mediante o conceito de *pouvoir municipal*. Este se alicerça sobre os fundamentos da corrente fisiocrata, mais precisamente, dos intentos de Turgot. E, após a reforma napoleônica, encontrará sua expressão definitiva com a corrente do liberalismo doutrinário que lhe dará a configuração institucional definitiva que praticamente persiste intacta até hoje: “após este momento, o sistema unicamente evolui quanto à composição democrática de seus membros, mas sua figura estrutural já está praticamente completa e acabada até hoje” (ENTERRÍA, 1984, p.134).

A idéia de poder municipal, essencial ao sistema municipal francês, edifica-se no seio de um Estado construído mediante o esquema da centralização administrativa, no qual

imperava a soberania da vontade geral, representada pelo centro diretivo, sobre a vontade particular, esfera das ações municipais.

Para Enterría (1984, p. 137), o conceito de *pouvoir municipal* – que objetiva recuperar o papel de representação das municipalidades, posto em ruína desde o Antigo Regime – centra-se sobre a idéia associacionista de Município da qual as municipalidades modernas herdarão um caráter *apolítico* que as restringirá ao mundo dos interesses privativos (segurança, propriedade, habitação, saneamento etc) impedindo-a de participar dos interesses gerais, a não ser por delegação. Esta característica, dirá o autor, é o próprio suporte de existência da doutrina do *pouvoir municipal*. “[...] o Município como tal não pode tocar o mundo dos “interesses gerais” que é próprio da ordem política e do Estado. A separação nítida entre interesses gerais e interesses privativos é a base do municipalismo de tipo francês [...]” (ENTERRÍA, 1984, p. 137).

Desta forma, este embate entre Município e Estado nada mais fez que reduzir o Município a um papel de ações subalternas e *domésticas* que tornou impossível uma outra via de relação que não fosse a da tutela administrativa, desta agência local, ao papel diretivo e centralizador do Estado moderno.

A natureza administrativa centralizadora do Estado moderno, que advém dos intentos da Revolução Francesa, não parece caracterizar-se meramente como uma rejeição ao centralismo praticado pelo governo absolutista, mas como uma recusa a sua política mercantilista que não mais atendia aos anseios de uma classe burguesa emergente no cenário francês. A nova configuração social e política definir-se-á pelas diretrizes do liberalismo como princípio econômico que passou a exigir, por sua vez, igualmente um Estado forte que, embora permita a iniciativa privada de livre comércio, se tornará o protetor e estimulador das ações da sua classe proprietária diante da existência da concorrência de outros grupos de

proprietários externos e diante, também, do iminente desejo de explorar legalmente o trabalho de uma classe destituída de meios e bens de produção.

Esta ação protecionista do Estado moderno é expressa por Peroni (2003) ao analisar o intuito das políticas descentralizadoras do governo brasileiro durante a década de 1990. Para a autora,

[...] o Estado [...] além de ser chamado a regular as atividades do capital corporativo, no interesse da nação, tem, ainda de criar um ‘bom clima de negócios’, para atrair o capital financeiro transnacional e conter (por meios distintos dos controles de câmbio) a fuga de capital para ‘pastagens’ mais verdes e lucrativas (PERONI, 2003, p. 33).

Este Estado, do qual os sistemas atuais são tributários, segundo Enterría (1984), jamais deve violentar os direitos dos cidadãos – o direito à propriedade – ou restringir as liberdades naturais dos indivíduos – liberdade de comércio.

Para tanto, em nome de seu bom funcionamento assiste-se na atualidade a configuração de uma nova ordem mundial que afirmou o neoliberalismo (sistema tributário das idéias que impulsionaram a sedimentação do Estado moderno) como ideologia da atual fase do capitalismo, após a Segunda Guerra, e estabeleceu uma profunda relação de dependência dos países periféricos aos ditames dos critérios reformadores das agências internacionais.

1.5 O Banco Mundial e a educação

Os textos elaborados por Tocqueville (1997) e Enterría (1984), acerca da natureza administrativa do Estado moderno, permitem-nos observar que o Estado é marcado por uma identidade centralizadora do poder administrativo. Semelhante característica despreza, como nos atestou Enterría, a autonomia das administrações municipais contemporâneas, visto que estas estariam estruturadas institucionalmente como poderes executores de funções delegadas

pelo Estado. Por sua vez, estas funções delegadas comprimiram as liberdades locais às regulamentações estatais.

Julgamos que a perduração desta natureza administrativa faz-se, hoje, presente – embora com algumas concessões - em grande medida pelas estratégias propaladas pelo Banco Mundial para os países de economia periférica.

A década de 1990 deflagrou a existência de uma nova fisionomia mundial comandada pela hegemonia política, econômica, militar e tecnológica das grandes potências industriais que por meio da agenda neoliberal, impuseram árduas medidas de disciplina fiscal para as nações latino-americanas, como é o caso do Brasil.

A estratégia de assistência ao Brasil elaborada pelo Banco Mundial, objetiva promover reformas econômicas e sociais com o intuito de fazer com que o país torne-se, segundo a crença desta agência, uma economia moderna. As estratégias, entretanto, visam impulsionar o setor privado – através de programas de privatização e fortalecimento dos bancos - e integrar de maneira submissa a economia nacional aos mercados internacionais.

A internacionalização econômica, que ocorre mediante os pressupostos ideológicos das medidas neoliberais, consagra o capital financeiro como o seu primordial agente. Assim, as agências financiadoras, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), despontam como uma espécie de órgãos econômicos a serviço das potências centralizadoras do hemisfério norte, como salienta Sader (1997) ao fazer uma análise conjuntural sobre o cenário mundial que se edificou após os feitos socialistas da década de 1960.

Essa internacionalização, que desloca certa quantia de razão de suprimentos financeiros e tecnológicos para os países do hemisfério sul, notará o autor, é tendenciosa, pois ela nunca deixa de consolidar os interesses dos grandes bancos que não sejam o FMI e o

Banco Mundial, em nome da derrocada do capital financeiro pertencente aos países de menor peso desenvolvimentista.

Para que esse deslocamento se dê, é necessário que a soberania nacional dos Estados da periferia seja enfraquecida, que os capitais possam circular livremente, o que se transforma num critério para que os investimentos fluam. Quanto aos Estados dos países centrais do capitalismo, eles continuam sendo os articuladores de seus interesses em escala mundial (SADER, 1997, p. 47).

As grandes potências capitalistas afirmam o seu domínio sobre os países de economia periférica mediante a ação de órgãos financiadores como o Banco Mundial: responsável pela redefinição e reestruturação das regras econômicas do mercado mundial.

No contexto brasileiro, durante a década de 1990, o ideário neoliberal afetou as esferas social, política e econômica nacionais. As recentes políticas públicas, adotadas pela União, pelos Estados e impostas aos municípios, foram elaboradas em parceria com os organismos internacionais e implementadas de acordo com os princípios privatistas destas agências.

Este cenário envolve e exerce inestimável influência sobre a realidade educacional brasileira que, como um setor social do Estado nacional que se privatiza, passa a ser regulada pela lógica do mercado capitalista.

As influências do Banco Mundial emergem de sua preocupação em traçar estratégias para que o Estado nacional objetive reduzir a pobreza de sua população mediante a qualificação, por meio da educação, da mão-de-obra disponível. Segundo o Banco, os investimentos efetuados na educação básica favorecem a redução da pobreza, promovem o aumento da produtividade e trazem consigo outros ganhos sociais e, além de tudo, fazem com que a população possa participar ativamente da economia.

As principais recomendações do Banco Mundial para os países periféricos, reunidos na Conferência Mundial de Educação para Todos, priorizam o ensino básico e a descentralização dos sistemas escolares mediante uma maior flexibilização administrativa.

Com o intuito de disseminar o acesso ao ensino fundamental e procurando torná-lo menos dispendioso de recursos, o Banco Mundial usa argumento segundo o qual os Estados não mais estão conseguindo manter as suas políticas sociais devido à carência de recursos de que padecem e, por conseguinte, não conseguem administrá-los satisfatoriamente por falta de racionalidade do sistema. É neste íterim que se evoca a descentralização da educação como um mecanismo de administração local mais democrático e não mais como um mecanismo de controle estatal.

A descentralização, assim, passa a ser o norte da política educacional brasileira e uma medida do Banco Mundial à problemática da inoperância estrutural do Estado nacional seguidor de um modelo administrativo altamente burocrático.

Neste ponto, a política educacional financiada pelo Banco Mundial além de sua preocupação em garantir o acesso da população às aprendizagens básicas (o que propiciaria ao indivíduo um aumento no seu poder de ganho, visto que ele se tornaria capacitadamente produtivo) visa aumentar e dinamizar a força de trabalho existente garantindo ao trabalhador um nível básico de habilidades que atenda a sua inserção no mercado global. Para atingir tal intuito, promove-se a descentralização da educação na expectativa de que esta ação possa melhor atender às necessidades locais mediante, por exemplo, uma reestruturação do currículo escolar que com isso o colocaria mais proximamente aos anseios da comunidade e aumentaria a eficácia do serviço e a conseqüente qualificação da mão-de-obra.

Assinalamos que a política educacional do Banco Mundial reduz-se a uma análise econômica que institucionaliza os valores de mercado no círculo da vida social. O Banco, desta feita, assemelha o sistema educacional ao funcionamento de uma empresa subordinando os problemas educacionais aos ditames da acirrada competitividade de mercado. No entanto, a assessoria dada por esta agência financiadora parece não levar em conta que suas políticas educacionais, baseadas no modelo neoclássico e na teoria do capital humano, tornam-se

inconseqüentes para uma avaliação qualitativa das políticas sociais, visto que estas “[...] não são economicamente sustentáveis e conduzem a novas crises fiscais, mas também são ineficientes perante os próprios critérios neoclássicos” (CORAGGIO, 1998, p. 96).

Os projetos propostos pelo Banco objetivam propulsionar não só a eficiência econômica dos países periféricos – o que garantiria, aos investidores, maior certeza quanto ao pagamento da dívida externa, mas, principalmente, consolidar as suas próprias estratégias e políticas de desenvolvimento frente às políticas de desenvolvimento de base fordista/keynesiana que imperaram como modelo fomentador da economia desde o período da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1970.

Como se trata de uma instituição financeira o Banco Mundial não é uma agência estimuladora do desenvolvimento qualitativo das políticas sociais. Ao contrário, o Banco ocupa-se muito mais em ser uma agência estimuladora da redução, ao máximo, dos encargos dos Estados com os gastos/investimentos sociais para que estes possam dedicar-se ao pagamento da dívida externa e remover as barreiras ao capital financeiro internacional, o que para o Banco é fundamental numa economia competitiva e excludente como se configura a economia globalizada.

O apoio deste organismo à educação opera-se mediante estratégias de financiamento e de medidas de assessoria político-educacional. As políticas sociais propostas pelo Banco Mundial para o Brasil orientam-se em duas frentes: de um lado objetivam assegurar à população um mínimo de educação, saúde e saneamento; de outro visam garantir o ajuste estrutural do Estado liberando as forças do mercado.

Para efetivar a reestruturação de suas administrações o governo central empunha o discurso da descentralização que se opera mediante a transferência das responsabilidades pela execução das políticas sociais para os governos locais e suas comunidades.

Segundo Coraggio (1998), as sugestões do Banco Mundial quanto à reordenação das políticas públicas nacionais não são decorrentes de um diálogo desinteressado que procuraria melhores respostas técnicas compartilhadas para as crises administrativas enfrentadas pelo governo. Elas também não são, seguirá ele, resultado de um maquiavelismo conspiratório. No entanto, não se pode negar a existência de forças e projetos de dominação (CORAGGIO, 1998, p. 83) quando se está falando deste redimensionamento administrativo estrutural do Estado nacional.

A política social do Banco Mundial esta focada meramente em termos de uma preocupação restricionista com a renda e sua distribuição. O Banco submete o investimento social à lógica do reducionismo economicista. Assim as suas propostas para a educação, vistas pela agência como uma área social que deve ser assegurada *para todos*, são formuladas perante uma análise econômica das problemáticas que se abatem sobre o cenário educacional brasileiro.

Esta análise permite ao órgão financiador estabelecer quais são as prioridades a serem cumpridas pelo governo no campo educacional: como exemplos temos a iminência de descentralizar o ensino fundamental, a promoção de políticas de progressão continuada e uma crescente ação avaliadora do Estado sobre os sistemas de ensino.

Conforme Coraggio (1998) essa metodologia economicista de análise não garante que as políticas sociais, em particular a da educação, sejam sustentáveis economicamente. O objetivo imediato do Banco é induzir os sistemas educacionais à descentralização. O investimento em educação para o Banco Mundial é uma via para o desenvolvimento do país. A educação, nesta ótica, encontra-se intimamente atrelada ao desenvolvimento do capital humano o que – pretensamente - geraria um aumento da renda da população e do país.

Concebemos que este é o objetivo que guia as medidas descentralizantes propostas pelo Banco Mundial, a quem parece possível atender a necessidade do mercado por

mão-de-obra mais qualificada, dinâmica e flexível investindo-se em educação *para todos*. O problema que isto suscita e que a agência parece negligenciar é o fato de que não mais vivemos o mundo do pleno emprego (se é que já o vivemos). Então, “[...] como alcançar um crescimento baseado em tecnologias de trabalho intensivo quando o modelo informacional de desenvolvimento (*que substitui o modelo industrial*) é justamente um grande eliminador de força de trabalho?” (CORAGGIO, 1998, p. 86).

A respeito da eficácia destes projetos propalados pelo Banco Mundial para a educação Coraggio (1998) afirma a necessidade de existência de uma ativa e crítica participação da sociedade civil nas discussões e consensos em torno das ações educativas que sejam plausíveis com a realidade do país. Assim, não são, para o autor, uma avaliação do quadro educacional construída a partir de parâmetros tecnicistas ou o redirecionamento administrativo do Estado por meio de medidas descentralizadoras ou desconcentradoras do poder que assegurarão uma *redução da pobreza* e o conseqüente crescimento econômico do país.

É preciso redirecionar e inculcar em toda a sociedade a necessidade de um processo de mudança institucional e cultural de longa duração, o que não se garante apenas com um rigoroso exame das opções técnicas, nem deslocando o poder tecnocrático dos organismos internacionais para os governos nacionais, ou destes aos governos locais ou às ONGs (CORAGGIO, 1998, p.120).

Em conformidade com a crítica de Coraggio (1998) às negligências das medidas tecnicistas do Banco Mundial para a educação, o próximo tópico deste trabalho focalizará o caráter indutivo da transferência de poder administrativo de uma esfera de governo à outra. Concebemos ser possível visualizar os propósitos imperativos da transferência de poder entre as unidades federadas particularmente com o caso da municipalização do ensino ocorrida no Brasil a partir de meados da década de 1990.

1.6 Centralização versus descentralização e a questão da municipalização do ensino

O estudo acerca do processo de municipalização das escolas de Ensino Fundamental do assentamento Gleba XV de Novembro, que é o nosso objeto de estudo, procura fundamentar-se primeiramente na análise da categoria de descentralização administrativa. Por isso, até aqui temos nos detido na procura de sabermos se o que realmente assistimos hoje no campo das reformas educacionais trata-se realmente de uma descentralização ou deve apenas ser denominado de desconcentração do poder. É com este intuito que nos dedicamos, primeiramente, à procura da natureza administrativa identificadora do Estado moderno e, posteriormente, à compreensão das prioridades traçadas pelo Banco Mundial para a educação nacional no anseio de que tal iniciativa pudesse nos auxiliar quanto à indagação anteriormente descrita.

Vale ressaltar que a colocação da centralização e da descentralização como dois opostos de organização política e/ou administrativa é válida somente conceitualmente (ROVERSI-MONACO, 1986). Não há, na prática, a possibilidade de sustento de um destes elementos sem a existência do outro.

A centralização e a descentralização colocam os governos diante do problema da organização de suas responsabilidades e competências. A organização pode ser ou hierárquica ou autônoma, como a preconizada pela Constituição Federal Brasileira de 1988.

A centralização e a descentralização não são “[...] conceitos imediatamente operativos [...] mas fórmulas contendo princípios e tendências, modos de ser de um aparelho político ou administrativo, são [...] diretivas de organização no sentido mais lato [...]” (ROVERSI-MONACO, 1986, p. 329).

Segundo esta definição, a organização da forma de governo de um país não poderá ser tão somente descentralizada ou somente centralizada. Se um destes elementos

configurar a total superação do outro seria então possível admitir que a descentralização política romperia com a própria noção de Estado (ROVERSI-MONACO, 1986).

Para Roversi-Monaco existe uma contínua troca entre centralização e descentralização, “[...] como consequência de um processo de concentração e desagregação” (1986, p. 330) que ocorre ora mais lento e ora mais acelerado.

Os movimentos pela centralização e/ou pela descentralização política e administrativa de um Estado encontram-se condicionados às mudanças ocorridas na estrutura de uma sociedade. As mudanças estruturais tendem a desenvolver as estruturas administrativas que ativarão a distribuição de funções, competências e tarefas em um Estado. A reestruturação produtiva e a exacerbação da competição internacional demandaram políticas educacionais que fizeram com que os municípios brasileiros tivessem que arcar com uma maior carga de atribuições sobre a oferta e manutenção do ensino.

Há no Brasil, no presente, um movimento de distribuição de funções e tarefas, outrora a cargo do governo central, para as municipalidades. No entanto, é apressado admitir que o Estado esteja deixando de ser administrativamente centralizado.

A descentralização ocorreria se estas atribuições retirassem do governo central o mínimo indispensável para que seus órgãos desenvolvessem suas próprias atividades. Se tomarmos, por exemplo, o Ministério da Educação – como órgão porta-voz do governo federal no campo da educação – perceberemos a sua aptidão para a centralização das principais decisões/medidas educacionais – formulação das leis e diretrizes educacionais, implantação de sistemas de avaliação institucional e de rendimento dos alunos, formulação dos parâmetros curriculares em escala nacional e outras ações de cunho imperativo.

O discurso da descentralização coincide, no Brasil, desta forma, com a adoção de novas técnicas produtivas e de novos padrões administrativos incorporados pelas empresas. A adesão das empresas a estas mudanças traduz-se nos denominados programas de qualidade

total. Esses programas buscam conformar a empresa a uma série de especificações a serem adotadas pelo coletivo de trabalhadores, a fim de que a mesma se dinamize e, assim, torne-se economicamente competitiva. No entanto, como perceberemos posteriormente, este novo paradigma organizacional não altera significativamente as relações internas de poder em uma empresa.

Este fato implica diretamente sobre o modelo de descentralização adotado pelas indústrias na atualidade. Como salientara Lojkin (1990) encontramos-nos diante de uma descentralização patronal que mantém a classe operária e a própria sociedade civil longe dos instrumentos capazes de forjar relações de trabalho mais igualitárias e democráticas.

O envolvimento dos trabalhadores e a sua participação nas instâncias superiores de decisão ainda são impostos “[...] por meio de controle externo e o trabalho é rotinizado e parcelizado” (FLEURY, 1994, p. 34).

Para Fleury (1994) a modernização tecnológica que torna as empresas mais competitivas não alterou o autoritarismo e o centralismo que caracterizam as relações de trabalho no Brasil. Não se chegou ainda a um *envolvimento negociado* entre operários e empresários.

Conforme Coriat (1991 apud FLEURY 1994), existem três formas de envolvimento do trabalhador com as mudanças ocorridas no *chão da fábrica*.

a) envolvimento imposto e controlado “[...] consiste em um endurecimento dos métodos antigos e seu reforço pela tecnologia” (FLEURY, 1994, p. 34);

b) envolvimento estimulado: “O trabalho é organizado segundo os princípios da flexibilidade e multifuncionalidade” (FLEURY, 1994, p. 34). Para que o trabalhador faça adesão aos programas de qualidade adotados pelas empresas lhe são oferecidos estabilidade de emprego, bônus e outras *vantagens* contratuais;

c) envolvimento negociado: semelhante ao tipo anterior, só que aqui os salários, os bônus e a estabilidade de emprego são negociados entre trabalhadores e chefia.

Fleury (1994) nota que o envolvimento imposto e controlado é o tipo de envolvimento que caracterizava as empresas brasileiras até a década de 1980. Na década de 1990, porém, assistiu-se a uma pressão para que as empresas mudassem suas estratégias para o tipo de envolvimento estimulado. E assim foi feito. No entanto, faz-se necessário afirmar que mesmo neste último tipo de envolvimento “o poder continua ainda bastante concentrado na cúpula diretiva da empresa [...]” (FLEURY, 1994, p. 34).

É possível deduzir, então, que a descentralização ocorrida nas empresas não configurou uma democratização das regras de negociação de poder e das relações de trabalho. As discussões em torno da transferência ou não de poder aos trabalhadores, suscitadas pela modernização das relações de produção ocorridas no sistema produtivo, faz-nos perceber que estamos diante do problema das relações existente entre trabalho e educação.

As empresas que se modernizaram passaram a requerer a formação de uma mão-de-obra cada vez mais qualificada para configurar os seus quadros de operários técnicos e especialistas, a fim de poderem firmar-se no cenário econômico internacional. Esta necessidade das empresas é o elemento que contribui para que os governos federal e estaduais promovessem uma reforma dos seus sistemas de ensino.

Assim, como parte desta reforma, podemos dizer que a pretensa descentralização ocorrida na educação é derivada das tendências do sistema produtivo e herda dele todos os seus engodos em torno das novas configurações do poder que se pretendem mais democráticas, mas que, na verdade, permanecem profundamente centralizadoras.

Desta forma, cremos que a busca de entendimento acerca do significado do termo descentralização não pode acontecer sem que nos detenhamos naquilo que seria o seu oposto, isto é, a centralização. No entanto, salientamos que ambos os termos apenas ganharão

inteligibilidade na medida em que forem relacionados com a organização ou reorganização administrativa pela qual passa o Estado nacional diante da autonomia cada vez maior das forças de mercado. Imaginamos que até o momento tenhamos nos dedicado a este esforço.

Deitando esforços na perseguição deste intuito, constatamos que o termo centralização reflete o interesse e a eficácia do poder administrativo central, ela ocorre quando o poder das entidades locais e dos grupos/órgãos periféricos é reduzido ao mínimo indispensável.

O termo descentralização, por sua vez, deveria refletir o poder local. A descentralização ocorreria, assim, quando os órgãos centrais do Estado possuísem o mínimo de poder para efetuar as atividades que lhes são próprias.

Casassus (1995) notará que os processos de descentralização e centralização encontram-se imbricados e dependem das formas como o Estado vem-se constituindo politicamente ao longo de sua história. No Brasil, onde não é difícil notar uma história de dependência externa, as medidas de descentralização implicam uma redução dos custos de pessoal, de material e de capacitação profissional.

No entanto, na base destes termos, para Casassus, encontra-se a questão do poder, como já foi exposto.

A centralização ou a descentralização tratam da forma em que se encontra organizada uma sociedade; de como se assegura a coesão social e como se opera o fluxo de poder na sociedade civil, na sociedade militar e no Estado, inquirindo em matéria tais como os partidos políticos e a administração.

Os processos de descentralização ou centralização são processos de distribuição, redistribuição ou reordenamento do poder na sociedade, nos quais há acréscimo de poder para um ou decréscimo para outros, onde se incluem ou reconhecem novos atores e onde surgem outros, ou onde se definem novas formas e áreas de poder na sociedade (CASASSUS, 1995, p. 96).

Neste sentido, percebemos que no campo educacional há a expectativa de que a descentralização seja uma alternativa para o sistema burocrático-autoritário dos Estados marcados por uma economia cambaleante, para não dizer flutuante, visto que aumentaria o número de agentes ou atores sociais em suas ações decisivas.

Interessa-nos, neste trabalho, a modalidade de descentralização educacional denominada de municipalização⁵ entendida como a responsabilidade do município para com a oferta de ensino à população em idade escolar. Seu significado predominante, porém, é o de que a municipalização do ensino é um processo de democratização da educação. No entanto, notamos que pode haver um processo de municipalização no qual o poder não seja descentralizado. Isto se verifica quando o que se opera é apenas a mudança da esfera administrativa responsável pela gestão do ensino.

Tomamos, neste ponto do trabalho, os conceitos de descentralização política e de descentralização administrativa a fim de observar que estamos, a partir das medidas reformadoras dos governos nacionais da década de 1990, diante de um movimento de reconcentração do poder em mãos do governo central.

A descentralização política “[...] expressa uma idéia de direito autônomo [...]” (ROVERSI-MONACO, 1986, p. 331) segundo a qual os entes pertencentes a uma federação gozam naturalmente de uma real autonomia política. Em contrapartida, a descentralização administrativa pode ser entendida como “[...] um fenômeno de derivação dos poderes administrativos que [...] derivam do aparelho político-administrativo do Estado” (ROVERSI-MONACO, 1986, p. 331) dominado pelo princípio da centralização.

O movimento de reforma do Estado brasileiro a partir dos anos 1990 nos faz perceber que os entes federados não assumem uma efetiva orientação política, mas assumem

⁵ Alguns autores fazem notar outras modalidades de descentralização tais como a nuclearização e a regionalização.

somente uma orientação administrativa. Esta é mais limitada que a primeira, pois não gera autonomia política.

Neste quadro se encaixa o exemplo das *autonomias* dos municípios brasileiros. O governo central reserva para si o “[...] monopólio de criação do direito positivo [...]” (ROVERSI-MONACO, 1986, p. 332), bem como a disseminação de sua concepção de bem comum. A descentralização se efetivaria na medida em que, segundo Roversi-Monaco (1986), o ente federado pudesse opor a sua autonomia legislativa (Lei Orgânica Municipal) ao legislador estadual. Neste caso, teríamos um aumento da competência legislativa dos municípios e a sua crescente descentralização política.

A questão da descentralização encontra maior espaço de discussão entre os diferentes níveis de governo do que entre estes e a sociedade civil. Há, no Brasil – até mesmo por herança dos governos golpista de Vargas e ditatorial dos militares – uma acentuada distância política entre a população e os seus governantes. Assim, municipalizar pode não atenuar esta distância política, mas apenas restringir uma distância física entre governo e sociedade. Municipalizar o ensino, enfim, não é sinônimo de que deste momento em diante todos os municípios deixarão de ter uma gestão da coisa pública autoritária e centralizada. Descentralizar, desta forma, não significa autonomia e sim dependência política, como nos faz notar Lisete Arelaro na seguinte passagem:

Verificamos em que circunstâncias simples estratégias descentralizadoras, com permanência do mesmo projeto político de organização social, aparecem como reivindicações de grupos pseudoprogressistas, mas que conseguem adesão de grupos mais afoitos na crença ingênua de que ali estaria uma possibilidade de superação da opressão de uma classe sobre outra (1981, p. 61).

No caso brasileiro, após serem tomadas medidas descentralizadoras no campo educacional, além de observarmos a coexistência da rede estadual de ensino com a rede municipal, temos ainda:

a) do ponto de vista financeiro, uma ação conjunta das esferas municipal e estadual;

b) do ponto de vista administrativo, a municipalização ocorre por meio de convênios firmados entre Estado e municípios, ou por criação de rede municipal própria;

c) do ponto de vista curricular, a legislação federal estabelece os parâmetros curriculares nacionais, o sistema de avaliação do ensino e a composição do livro didático, restringindo, largamente, a ação do município neste campo.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 211, estabeleceu a prioridade de atuação do município no Ensino Fundamental e a organização entre Federação, Estados e municípios de seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

No decorrer destas discussões, impulsionada pela Constituinte de 1988 e pela Lei 9.394/96, a política educacional brasileira redesenha-se acompanhando as tendências que nortearam a gestão das políticas públicas em nível mundial.

Na rearticulação do setor educacional fica notório que o esforço do governo federal para que os municípios assumam a administração do Ensino Fundamental é reflexo das dilacerantes mudanças introduzidas pelas economias industrializadas que embasam medidas sócio-estruturais que apregoam, dentre outras coisas, o controle dos gastos públicos e a privatização das empresas estatais.

É neste contexto que o Banco Mundial, principal agência financiadora de projetos educativos para a América Latina, apoia medidas que descentalizem os serviços prestados pelo Estado nacional, transferindo as suas responsabilidades sociais às instâncias de governo municipal e às comunidades locais. O grave nesta medida é o fato de que, no entanto, os fundamentos teóricos da política educacional proposta pelo Banco Mundial aos países periféricos possuem uma forte característica tendente ao reducionismo economicista. Ou seja,

a definição das políticas educacionais difundidas pelo Banco Mundial é formulada mediante uma análise econômica da educação, como já frisamos.

O modelo econômico adotado pelo Banco faz com que esta agência assemelhe a escola à empresa. Assim, na ótica do Banco Mundial, investir em educação básica é uma via direta para o desenvolvimento de um país. Gastar em educação, para a referida agência, é sinônimo de investimento em capital humano, em mão-de-obra qualificada, que ocasiona aumento de renda para as famílias carentes. A lógica que embasa esta concepção reducionista do Banco Mundial funda-se no argumento segundo o qual as novas formas de organização do trabalho requerem mão-de-obra qualificada; sem esta os países de economia periférica não poderiam fazer frente ao mercado internacional.

Disto tudo se depreende que as políticas educacionais nacionais, em particular a municipalização, partem de uma totalidade estrutural maior que é de ordem econômica e dentro dela delineiam-se as novas políticas sociais, no contexto das quais a educação passa a ser pensada, analisada e cumprida.

Assim, afirmamos que neste grau das discussões em torno da questão da municipalização do ensino, a corrida pela modernização e racionalização do país, a partir da década de 1990, apontará a educação como um item fundamental para a implantação do novo modelo de desenvolvimento econômico preconizado pelo mercado. Nesta fase, clarificam-se as atribuições que cabem aos diferentes entes federados mediante a acentuada necessidade de descentralizar a execução de programas para Estados e municípios. Porém, os processos de gestão não podem ser facilmente caracterizados como descentralizados. O que se manteve foi um processo de descentralização tutelada. Segundo este processo, de um lado, o poder central não abre mão da exclusividade do planejamento e da formulação das diretrizes para a utilização de seus recursos orçamentários (modelo centralista). De outro, a responsabilidade sobre a execução passa a ser transferida para a ponta do sistema (modelo descentralizado).

Concluímos, então, que a descentralização se limitaria à execução de planejamentos por parte dos poderes locais. E, assim, Estados e municípios se limitariam ao cumprimento de normas ditadas do centro para as periferias administrativas (isso caso queiram ainda ter acesso a algum recurso).

Essa descentralização tutelada restringe os mecanismos de participação da sociedade civil em todas as etapas da municipalização do ensino e está, por isso, bem de acordo com o conceito de *pouvoir municipal* existente na constituição das municipalidades francesas como atestou-nos Enterría (1984). Basta lembrar que segundo este conceito, além de dever cumprir as funções que lhes forem próprias, os municípios devem cumprir também aquelas outras funções que lhes forem delegadas de cima para baixo pelo Estado.

Semelhante atitude configura, tanto no advento do Estado moderno quanto nos dias de hoje, caracterizados por um novo cenário internacional desejoso por reformas estatais, a existência de uma administração marcadamente centralizadora do poder e das decisões.

Neste ponto podemos, conclusivamente, retomar Barroso (1996) para quem diante das exigências de resolução de suas crises de governabilidade, os Estados operariam a transferência dos poderes e funções administrativas – no caso específico da educação – das escalas nacionais para as locais. É de difícil aceitação que o Estado por causa, primeiro, de sua natureza centralizadora e, segundo, porque se encontra à mercê dos ditames dos Bancos internacionais – que por sua vez colocam-se ao serviço das grandes nações industrializadas - tenha promovido, por esses dois motivos, em suas reformas educacionais uma descentralização administrativa, financeira e pedagógica de fato.

Além do mais, o movimento de descentralização a que assistimos hoje, no Brasil, impulsionado pelo governo federal não pode surtir bons efeitos porque se estriba na consideração do homem como uma entidade abstrata. Isto impede que o Estado descentralize as instituições colocando-as a serviço das reais necessidades da comunidade local/municipal,

visto que suas medidas reformistas não levam em conta o lócus deste homem a quem direciona as suas políticas, já que o considera detentor de uma natureza universal. Quando se fala de um homem universal, as localidades e/ou municipalidades praticamente inexistem como fontes autônomas de poder.

Nenhuma sociedade de classe pode descentralizar-se em um sentido democrático real. O poder burguês – tanto dos liberais ascendentes com a Revolução Francesa quanto dos especuladores neoliberais do Banco Mundial – é incompatível com a realidade de atribuir poder às classes trabalhadoras que teriam nos municípios, assim, um canal maior de participação e de decisão no cenário nacional.

Capítulo II

Até o momento, vimos tentando apreender a lógica da natureza administrativa do Estado Moderno para compreender as suas políticas educacionais atuais. Neste tocante, percebemos que o discurso sobre a descentralização que visa corrigir a debilidade política do poder municipal no setor educativo, objetiva, na realidade, reduzir as funções do Estado com o pretenso intuito de fortalecer a administração pública. Esta redução da atuação estatal na área social é, por sua vez, reflexo da necessidade sentida pelo empresariado de conter a ação do Estado sobre a economia.

O gigantismo da máquina estatal, conforme atesta a iniciativa privada, geraria a ineficácia do governo para formular políticas que objetivassem tornar eficazes a economia nacional e a própria administração pública.

Desta forma, a descentralização do ensino – que aparentemente inauguraria novas formas de relação entre o Estado e as municipalidades e entre estas e as comunidades locais – nasce de um movimento do capital que pretende inundar as relações entre Estado e sociedade a partir da ação hegemônica do neoliberalismo cujo projeto básico concebe a educação como fator equalizador das desigualdades sociais.

A descentralização do ensino é fruto das relações travadas dentro das empresas, diante da presença das novas tecnologias, entre patronato e empregados. Esse tipo recente de relação não objetiva melhorar a condição de vida e de trabalho da classe operária, mas apenas dirimir os conflitos entre as duas classes.

As novas tecnologias passaram a requerer empresas mais competitivas. Estas, por sua vez, se viram obrigadas a enquadrar a atividade de seus operários e o seu sistema em programas de qualidade de produção. Estes programas, para serem implantados, requizeram uma maior preparação, participação e envolvimento dos trabalhadores com a fabricação da

mercadoria e com a modernização da empresa. No entanto, tal flexibilização das regras de trabalho não deixou de ser aparente, pois as relações de poder dentro da empresa permaneceram estreitamente centralizadas.

Não só a natureza administrativa da empresa permanece centralizada, diante do discurso da existência de uma flexibilização das relações de trabalho, mas também a natureza administrativa do Estado permanece inalterada em sua característica essencial, a centralidade perante as medidas políticas descentralizadoras.

Neste capítulo pretendemos demonstrar parte desta concentração do poder em mãos do Estado nacional, no campo educacional, mediante o estudo de alguns mitos existentes sobre a eficácia do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Financiamento da Educação no Brasil: alguns mitos sobre o FUNDEF

Aludimos no início do capítulo anterior ao fato de que o Estado promove, atualmente, uma reforma no setor educacional. Tal medida, dentre outras coisas, pretende descentralizar recursos e poderes para as instâncias locais da administração pública e reduzir, com isso, o tamanho da máquina estatal.

Esta reforma compreende três tipos de mudanças:

- a) as mudanças conceituais, como é o caso da criação da expressão *Educação Básica* que incorpora a Educação Infantil e os Ensinos Fundamental e Médio;
- b) as organizacionais/administrativas as quais atingem a unidade escolar propriamente falando e esclarecem a competência dos órgãos federados;
- c) as mudanças financeiras dentre as quais destaca-se a criação do FUNDEF.

Como medida tomada para assegurar as inovações educacionais efetuadas pelo governo nos campos conceitual e organizacional, o Congresso aprovou a Lei 9.424/96 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Os recursos do FUNDEF destinados ao Ensino Fundamental tornaram-se o principal suporte financeiro para as novas prioridades estruturais da educação nacional.

A lei que cria o FUNDEF visa o disciplinamento dos recursos destinados ao Ensino Fundamental das redes estaduais e municipais, pois obriga os Estados, Distrito Federal e Municípios a aplicarem, em um prazo de até 10 (dez) anos, 15% da receita de seus impostos especificamente na Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental. Esses 15% que compõem o Fundo são originário de um conjunto de impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadoria (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre produtos Industrializados Exportados (IPI-exp.) e Compensação financeira prevista na Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir) arrecadados e transferidos à União pelos entes federados.⁶

Não são computadas, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo, as matrículas na Educação Infantil (creche e pré-escola) e no Ensino Médio (antigo 2º grau), nem do Ensino Supletivo, em qualquer nível. Os recursos do FUNDEF são repassados automaticamente e com regularidade aos governos estaduais e municipais (sem celebração de convênio), com base no número de alunos do ensino fundamental público, atendidos pela respectiva rede de ensino, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, de conformidade com o disposto na Lei n.º 9.424/96. Os valores a serem repassados são creditados numa conta específica do Estado ou do Município no Banco do Brasil.

⁶ As informações referentes ao funcionamento do FUNDEF foram cedidas pelo Departamento de Políticas de Financiamento da Educação, pertencente ao MEC, em 20 de julho de 2004 em resposta ao e-mail formulado pelo pesquisador em 17 de junho de 2004.

O Censo Escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC), em parceria com os Governos Estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e Prefeituras Municipais. Os dados sobre as matrículas são levantados entre os meses de março e abril de cada ano e consolidados por Estado, no âmbito das Secretarias Estaduais de Educação, processados em sistema informatizado mantido pelo INEP e publicados no Diário Oficial da União. Após a publicação dos dados preliminares, normalmente entre os meses de setembro e outubro, os Estados e Municípios dispõem de 30 dias para apresentação de recursos com vistas à retificação de dados eventualmente incorretos. No final de novembro de cada ano, os dados finais do Censo Escolar são publicados em caráter definitivo e utilizados para cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEF para o ano seguinte.

Mesmo após a criação do FUNDEF a educação pública, estadual ou municipal, continua sendo contemplada com o mínimo de 25% dos impostos e transferências, destinados à sua manutenção e desenvolvimento. O que mudou com o FUNDEF foi a distribuição e os critérios para aplicação de parte dos recursos já existentes.

De acordo com a legislação vigente, Lei n.º 9.424/96 e Lei 9.394/96, a aplicação de recursos em educação deve observar os seguintes critérios:

- Municípios: dos 25% vinculados à educação, no mínimo 15% dos impostos e transferências, devem ser aplicados no ensino fundamental, o que corresponde a 60% da parcela total, e o restante, correspondente ao máximo de 40% dos 25% vinculados à educação, ou seja 10% dos impostos e transferências, devem ser aplicados na educação infantil (creches e pré-escolas) ou mesmo no ensino fundamental.

- Estados e Distrito Federal: dos 25% vinculados à educação, no mínimo 15% dos impostos e transferências, devem ser aplicados no ensino fundamental, o que corresponde a 60% da parcela total, e o restante, correspondente ao máximo de 40% dos 25 % vinculados à

educação, ou seja, 10% dos impostos e transferências, devem ser aplicados prioritariamente no ensino médio, ou mesmo no ensino fundamental.

Para se descobrir qual o montante de recursos a ser empregado na manutenção e desenvolvimento do ensino, deve ser realizado o seguinte cálculo:

Multiplica-se o número de alunos matriculados no ensino fundamental na rede Estadual ou Municipal pelo valor aluno/ano no âmbito do respectivo Estado ou pelo valor mínimo nacional fixado anualmente. Deve prevalecer, para efeito dos cálculos, o valor mínimo maior. O resultado corresponde à previsão da receita do FUNDEF no ano.

O resultado que corresponde à previsão da receita deste Fundo é somado a 10% (dez por cento) de todos os impostos e transferências que formaram o FUNDEF - FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPIexp.

Por fim, soma-se o resultado a 25% de todos os demais impostos e transferências que não entraram na formação do FUNDEF.

O FUNDEF é um elemento indutor da municipalização do ensino. Com este Fundo o município deixa de ter a gerência, total ou parcial, dos recursos da educação que estariam à sua disposição, passando a contar com os recursos apenas na proporção de seu atendimento ao ensino fundamental. Destarte, para manter a gestão dos recursos gerados no próprio município, o governo local deverá assumir os alunos do ensino fundamental regular em sua própria rede. Deste modo, cada aluno matriculado na rede municipal passa a ser visto como um valor que é contabilizado ao montante dos recursos que o governo local recebe do FUNDEF.

O município, mesmo que não atenda o ensino fundamental, continua obrigado a destinar 60% da parcela mínima de 25% de impostos e transferências ensino fundamental, conforme está previsto no Artigo 212 da Constituição Federal.

Para que cada Município possa cumprir esse mandamento constitucional, há duas alternativas possíveis:

1º) Assumir o atendimento do ensino fundamental de forma que os alunos sejam atendidos no âmbito da rede municipal e os recursos financeiros correspondentes sejam, conseqüentemente, assegurados à administração municipal;

2º) Firmar convênio com o Estado transferindo a este os recursos financeiros vinculados ao ensino fundamental para utilização em benefício das escolas estaduais que atendam ao alunado desse nível de ensino residente no Município. Este convênio poderá contemplar o financiamento de ações variadas dentro do leque de despesas caracterizadas como "Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental" (Lei n.º 9.424/96, Artigo. 3º, § 9º).

No que diz respeito à atuação de Estados e Municípios, a lei do FUNDEF e a Lei 9.394/96 conferem às Secretarias de Educação dos Estados e Municípios (ou órgãos equivalentes) maior responsabilidade na gestão dos recursos devidos à educação, dadas as profundas mudanças introduzidas nos mecanismos de repartição e transferência desses recursos, a partir do FUNDEF.

A exclusiva responsabilidade de Estados e municípios com os recursos necessários à composição do FUNDEF atribui ao governo federal uma irrisória participação no montante destinado à formação do FUNDEF, além de promover a “[...] diminuição da sua responsabilidade financeira constitucional com o ensino fundamental [...]” (DAVIES, 1999, p. 3).

Um dos pontos mais significativo ou delicado das inovações provocadas por esta determinação quanto ao financiamento educacional é a forte tendência descentralizadora do sistema de ensino, da qual a municipalização é uma das facetas.

Neste ponto não se pode deixar de mencionar que a criação do FUNDEF é efetuada mediante a presença articuladora das agências financiadoras internacionais, particularmente o Banco Mundial, como uma medida que objetiva promover o ajuste estrutural do Estado aos ditames da economia internacional. Com este intuito, as políticas de racionalização do aparelho estatal são fomentadas sob o imperativo do corte dos gastos na área social. Como parte disto, o FUNDEF obriga os Estados e os Municípios a comprometerem-se com o ensino fundamental prioritariamente e atribui à União meramente a função de transferir recursos subvinculados para o ensino fundamental.

Em suma, entendemos que a instituição do FUNDEF é revestida de uma áurea de simplicidade quanto ao seu funcionamento que o faz nascer, demagogicamente, já consagrado para exitosamente:

- a) aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro do setor educacional;
- b) ampliar os recursos alocados (como se o FUNDEF gerasse novos recursos para a educação);
- c) implementar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais;
- d) dar visibilidade à gestão dos recursos;
- e) capacitar e valorizar o magistério.

Desta feita, tomando o discurso de sucesso em torno do advento do FUNDEF, discurso que o faz *milagrosamente* dar conta de cada uma das cinco medidas/tarefas anteriormente transcritas, pretendemos acercar-nos dos mitos que permeiam o discurso educacional brasileiro contemporâneo, relativamente ao seu financiamento. Essas inquietações nos foram suscitadas mediante o acompanhamento da literatura desta área e pela

observação do impacto financeiro e social causado pelo Fundef no município paulista de Rosana.

De acordo com o nosso anseio em compreender as relações históricas que se travam entre sociedade e educação, propomo-nos aqui procurar atingir um entendimento a respeito dos *mythos* que estão balizando constitucionalmente as políticas públicas de financiamento da educação brasileira, em especial aqueles que se referem à criação e execução do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Pretendemos apontar os mitos que estão presentes, primeiro, nas iniciativas de descentralizar os mecanismos financiadores da educação como um corretor de distorções históricas ocorridas neste campo, segundo, na criação do Fundo como uma medida que se pretende disciplinadora dos gastos em educação e, por fim, no regime de colaboração entre Federação, Estados e Municípios proposto pela Constituição Federal de 1988.

2.1 Mito: as crenças que brotam dos discursos a respeito das políticas públicas de financiamento da educação

É comum atribuímos ao vocábulo *mito* o significado de *lenda*, *ficção*, *fábula*, *coisa sem realidade* ou *irreal*. Junito Brandão (1987, p. 27) nos dirá que estas interpretações acerca deste vocábulo foram incorporadas entre nós pelas críticas que os mitos gregos sofreram do racionalismo jônico, ainda na Grécia Clássica.

O pensamento cosmológico dos filósofos Pré-Socráticos em nome do *logos*, da atitude racional, promoveu uma dessacralização do mito grego para o qual tudo era divino e segundo o qual a natureza humana e a natureza divina diferenciavam-se apenas por grau.

Para Eliade (1972, p.130), a crítica impetrada pelos primeiros filósofos gregos é no fundo corrosiva, deturpando o mito de seu real significado, pois somente na Grécia o mito desponta como elemento norteador e inspirador da vida artística. Entretanto, notará Brandão (1987, p.27) que a crítica dos primeiros filósofos gregos não é feita propriamente à essência do mito senão à forma humana que os deuses adquirem, isto é, em nome da busca mais elevada da idéia de Deus.

No entanto, segundo Brandão (1987, p. 31), não conseguindo fugir à descaracterização sofrida pelos filósofos naturalistas, o mito adquirirá, ao longo do tempo, a compreensão literal de suposição, de significações ocultas de algo que propositadamente permanece subentendido. Ou seja, o mito passará a ser compreendido mediante o sentido de uma *alegoria*. Assim, alegorizado para poder sobreviver, ele significará uma máscara que se aplica àquilo que se está falando, fazendo ou sendo explicado; guardando em seu interior a pretensão de sempre querer dizer outra coisa. Entendemos que este seja o sentido empregado hodiernamente nos discursos políticos, nas mensagens televisivas e nas intenções privatistas disfarçadas de nossa legislação educacional.

É o sentido do mito como fantasia, como ilusão e como discurso que substitui uma verdade que alinhará nossas considerações acerca das formas como os mitos estão presentes, contemporaneamente, nos discursos que embasam as ações financiadoras da educação, mais precisamente o FUNDEF, mediante a compreensão de se tratarem de crenças silenciosas/ideologias que objetivam velar as causas reais de certas práticas sociais que são comumente aceitas sem que se promova uma análise ou interpretação da mensagem que a elas estão veiculadas. Como exemplo deste tipo de crença temos o mito da cientificidade – a ciência tomada como um saber neutro e o mito da elevação da qualidade do ensino através da elevação do custo mínimo por aluno.

2.2 FUNDEF: democratização do acesso ao ensino fundamental?

O primeiro mito que aqui queremos analisar é aquele que permeia a fala profetizadora a respeito das benesses do FUNDEF. Entendemos que o discurso que acompanha a implantação deste Fundo nos municípios brasileiros fá-lo ser tomado, pelas nossas autoridades, como tábua de salvação para a democratização do acesso ao ensino fundamental, ou seja, como medida corretora responsável pela universalização e garantia do acesso de todas as crianças ao saber, algo audacioso visto que este é um problema com o qual o Brasil se debate desde o final do século XIX e para o qual não faltaram já outras ações talvez até mais consistentes que a criação deste Fundo.

Semeghini (2001, p. 45-49) destaca que houve, desde a entrada em prática Fundo em 1998, um aumento na arrecadação global de recursos vinculados ao FUNDEF e, por extensão, menciona que este fator, aliado ao acréscimo anual do valor médio nacional por aluno, tem proporcionado um aumento no número de matrículas de alunos pertencentes ao ensino fundamental público. Para o referido autor, o FUNDEF desponta como uma bem-sucedida política de inclusão social tendo os maiores ganhos sido averiguados entre os municípios mais pobres e entre as regiões metropolitanas mais carentes do país.

No entanto, estudos de Callegari (2002), Melchior (1997) e de Gomes e Pascoalino (2000) fazem-nos suspeitar de tamanha façanha provocada pelo FUNDEF e apontam que na realidade tal Fundo configura-se como um elemento indutor das políticas de municipalização no ensino.

Para Gomes e Pascoalino (2000, p. 198-199) a simples disponibilidade de recursos não implica diretamente aumento no número de matrículas escolares, reforma e ampliação de escolas, valorização do docente, redução da taxa de desistência etc. Para os autores, uma boa aplicação dos recursos do FUNDEF depende da fragilidade ou força da

gestão educacional local/municipal. Assim, aumentar recursos para o ensino fundamental não é sinônimo de melhores resultados para a educação pública. Esses resultados apenas serão favoráveis na medida em que houver uma adequada gestão dos recursos financiadores da educação pública e gratuita.

O Artigo 6º, da Lei 9.424/96, declara que cabe à União complementar os recursos do FUNDEF aos Estados que não atingirem o valor mínimo por aluno definido nacionalmente. No entanto, Melchior (1997, p. 14-15) faz notar que aos Estados mais ricos, que provavelmente devem ultrapassar o valor mínimo previsto, nada será destinado, muito embora estes Estados possuam regiões e populações que vivem em situação de extrema pobreza e precariedade.

Os pobres, geralmente estão em escolas pobres de bairros pobres que existem em Estados e Municípios pobres e ricos. Mesmo cidades com alto índice de renda per capita possuem bairros pobres, com escolas pobres que atendem uma população de pobres e marginalizados. (MELCHIOR, 1997, p. 14).

O Fundo, que foi concebido como um instrumento corretor de desigualdades, promove, na realidade, para Melchior, uma falsa redistribuição de recursos. Para ele o ideal seria, além daquilo que estabelece o Artigo 6º, a existência de uma parcela de recursos destinada ao benefício das escolas mais pobres, mesmo que elas se situassem em Estado rico.

Comumente conhecida como uma região pobre, marcada por conflitos agrários e pela existência de vários pequenos assentamentos rurais desprovidos de efetivo acompanhamento técnico e à margem de programas de política agrícola eficazes, o Pontal do Paranapanema, onde se encontra o município de Rosana, no extremo oeste do Estado de São Paulo, desponta como uma área que ostenta uma história de prejuízos orçamentários junto ao FUNDEF. Em estudo efetuado por Callegari constatou-se que 30 dos 53 municípios da região administrativa de Presidente Prudente contariam com perdas aproximadas de R\$ 7,5 milhões para o Fundef só no ano de 2003.

As precárias condições financeiras de muitos municípios desta região fizeram com que vários prefeitos contemplassem na municipalização de seus sistemas de ensino a oportunidade de, mediante as verbas oriundas do FUNDEF, equilibrar as contas públicas.

Infelizmente em boa parte dos casos em que os prefeitos estabeleceram convênio com a Secretaria Estadual da Educação, a municipalização do ensino não foi feita levando em consideração os ganhos pedagógicos e nem o reconhecimento quanto à importância da educação fundamental.

Os ganhos adicionais com as verbas do FUNDEF, tão esperados pelas prefeituras ocorre: “Em tese [...] sempre que o município assumir um número de alunos tal que, multiplicado pelo *per capita* estadual resulte num valor de convênio maior que a contribuição que o município faria para o Fundef” (GUIMARÃES, 1998, p. 81). Em contrapartida, a perda de verbas dos municípios para o FUNDEF existe quando estes oferecem um número de matrículas insuficiente para reaver o total dos recursos que depositou no Fundo.

Dos quatro municípios que formam o extremo da região do Pontal do Paranapanema, onde existem mais de 50 assentamentos de trabalhadores rurais e grande número de famílias acampadas em condições de acentuada carência de saneamento, higiene e escolas, três deles tiveram um déficit de R\$ 3,8 milhões para o Fundo, somente no ano de 2003. Ou seja, mais da metade das perdas da região de Prudente. O município de Rosana encabeça a lista com uma perda, sozinho, de cerca de R\$ 1,6 milhão. Os outros dois municípios são Teodoro Sampaio e Mirante do Paranapanema, com perdas respectivas em reais de 1,5 milhão e 847 mil (O Imparcial, 14 mai. 2003, p. 5-B).

O quarto município desta região, Euclides da Cunha Paulista, não registra perda de verbas para o FUNDEF, mas em contrapartida este município, segundo Guimarães (1998), excedeu em 24,6% a sua capacidade máxima de absorção de alunos nas séries iniciais do Ensino Fundamental. A municipalização do ensino em Euclides da Cunha Paulista foi

conduzida tão abruptamente que a administração local não levou em conta a realidade de que a sua capacidade máxima de absorção de alunos era de apenas 28,5% e acabou municipalizando, assim, 53,1% do total de seu alunado de 1ª à 4ª séries.

Para Guimarães, o motivador de tamanha adesão por parte de Euclides da Cunha Paulista ao programa de municipalização da Secretaria Estadual de Educação é o fato de que: “Para 485 dos 645 municípios paulistas, ou 75% do total, as chamadas transferências constitucionais representam entre 80% e 90% das suas receitas de impostos” (1998, p. 101).

Retomando o caso de Rosana é possível dizer que este município possui um bom perfil de arrecadação, embora o desenvolvimento sócio-econômico de sua população não condiz com a *riqueza* orçamentária de que o município dispõe, como podemos notar na tabela abaixo:

Tabela 1
Ensino Fundamental em Rosana
Renda populacional X receita do município

Ano	População	PIB	Per capita/habitantes	Arrecadação do Município
1999	24.228	R\$ 305,900,00	R\$ 12.710,00	18.294.318,24
2002	25.306	R\$ 727,300,00	R\$ 28.825,00	33.478.055,28

Fontes: Censo Demográfico IBGE/2000 e O Imparcial.

Na região administrativa de Presidente Prudente, composta por 53 municípios, Rosana apresentou crescimento do PIB na casa dos 137% - o maior desta região - que passou de R\$ 305,9 milhões em 1999 para R\$ 727,3 milhões no ano de 2002.

O município registrou no mesmo período o maior aumento da renda per capita (126%) da região, passando de R\$ 12.710,00 – em 1999- para R\$ 28.825,00, em 2002.

A cidade de Presidente Prudente, com população de quase 200 mil habitantes, possui o maior Produto Interno Bruto (PIB), cerca de R\$ 1.263.195.000,00. No entanto, no ranking das maiores rendas per capita, Prudente se encontra atrás de municípios como Rosana

– que possui cerca de um quarto da população prudentina. Rosana detém a terceira maior renda per capita da região - R\$ 28.825,00 - ficando atrás apenas de Sandovalina com renda de R\$ 42.807,00 e de Taciba com R\$ 40.585,00.

Acerca dos demais municípios do extremo Pontal, podemos verificar a seguinte situação quanto à renda *per capita*: Euclides da Cunha Paulista aproximadamente R\$ 3.652,00 – menor renda *per capita* da região; Mirante do Paranapanema com R\$ 4.032,00 – quarta menor renda e Teodoro Sampaio com R\$ 6.176,00; este último município teve uma redução de seu PIB, entre 1999 e 2002, em 27%.

Entre os anos de 1997 e 2003, o número de alunos matriculados nas escolas municipais rosanenses, nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, cresceu cerca de 21%. Em 1997, aproximadamente 179 alunos freqüentavam a rede municipal, no ano de 2003 este número atinge a marca de 858 alunos matriculados regularmente nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental.

No ano de 1997, cerca de 19% de todos os alunos matriculados nas escolas públicas de 1ª à 4ª séries pertenciam à rede municipal. No ano de 2002 o percentual subiu para aproximadamente 40%.

O que nos chama atenção em Rosana é o seu histórico de perdas de verbas para o FUNDEF. Os anos de 2002 e 2003 ilustram bem esta situação conforme os valores do repasse apresentados na seqüência.

Tabela 2
Ensino Fundamental em Rosana
Transferência municipal X FUNDEF

Ano	Repases de Rosana para o FUNDEF	Repases do FUNDEF para Rosana	Diferença
2003	R\$ 2.658.465,00	R\$ 1.042.050,00	- 1.616.416,00
2002	R\$ 1.855.830,00	R\$ 887.913,00	-967.917,00

Fontes: Prefeitura Municipal de Rosana e APEOESP.

Somente nestes dois últimos anos Rosana teve um aumento de suas perdas para o Fundo de cerca de R\$ 630 mil.

Estes números demonstram que para equilibrar as suas contas, Rosana teria que assumir um número maior de alunos em suas escolas municipais de Ensino Fundamental, a fim de que sua receita junto ao Fundo aumentasse e, com isso, suas perdas diminuíssem.

A alternativa seria efetuar uma revisão do atual sistema de repasse de valores do Fundo. Mas, como isto é pouco provável diante do texto da atual Reforma Tributária, então podemos notar que para se equilibrar o município de Rosana seria obrigado a aderir ao plano estadual de municipalização de suas séries iniciais do Ensino Fundamental.

Assim, é cabível ainda crer que o FUNDEF possa ser tomado como elemento democratizador do acesso ao Ensino Fundamental?

Entendemos que a ausência de uma boa gestão dos recursos oriundos do Fundo como salientaram Gomes e Pascoalino (2000), a falsa redistribuição dos mesmos recursos entre os municípios e regiões carentes, como atestou-nos Melchior (1997) e os prejuízos arcados pela região administrativa de Presidente Prudente, conforme mencionou Callegari (2002), mostram que a crença de que o FUNDEF se converteria em salvação para a democratização do acesso ao ensino fundamental não passa de mascaramento de uma realidade, um mito que permanece encoberto pela necessidade do governo federal de apresentar números cada vez maiores de alunos matriculados no ensino fundamental, números estes que se converterão em títulos de financiamento e investimentos das agências internacionais em nosso território.

2.3 O mito do Fundo como medida que se pretende disciplinadora dos gastos em educação

O modelo de racionalização do financiamento do Ensino Fundamental, proposto pelo Governo Federal mediante a criação do Fundef através da Emenda Constitucional 14/96 e regulamentado pela Lei 9.424/96, não pode ser analisado sem que levemos em conta a lógica da natureza das ações do Estado no campo das políticas educacionais.

Notamos que o trabalho do Governo Federal brasileiro para que os Estados e os municípios assumam a administração do ensino fundamental possui alicerces no avanço de ações político-estruturais propagadas pelos organismos internacionais que defendem, dentre outras disposições, um impactante controle dos gastos públicos e a privatização de instituições educacionais universitárias, em nome da racionalização administrativa da máquina estatal.

O exposto reforça a demonstração da idéia ou realidade de que toda política educacional é orientada por um interesse ou uma necessidade estrutural do Estado. Aqui, neste caso, não se pode desprezar o papel/função do modelo econômico neoclássico como impulsionador da substituição do *Estado ampliado*⁷ pelo *Estado mínimo*.

Como perceberemos, as novas políticas reformistas de financiamento da educação têm sido apresentadas quase sempre como capazes de minimizar problemas tais como: a evasão e a repetência escolar, racionalização dos gastos com o ensino fundamental etc, como é o caso da expectativa que se nutre acerca da criação e implantação do FUNDEF. Essas políticas de financiamento educacional são o reflexo das recentes transformações econômicas que afetam a administração política nacional.

Desta feita, podemos dizer que a reforma educacional intencionada pelos governos federais da década de 1990 e a criação do FUNDEF objetivam resolver a crise de gestão existente no sistema de ensino. Esta, por sua vez, é fruto de uma latente crise financeira global que ameaçava – ou ainda ameaça - atingir as capacidades produtivas do Estado

⁷ Esta expressão diz respeito à parceria existente entre os organismos privados e estatais na administração dos programas sociais (FALEIROS, 1991).

nacional e o impele a uma crescente e urgente modernização de seus sistemas monetário e previdenciário.

Responder às ameaças do capital externo e aos seus distúrbios burocráticos através de uma reforma na administração de seu sistema escolar tem sido algo tomado como medida emergente para que o Estado possa firmar-se como soberano.

Como tentativa para manter-se administrativamente centralizado o Estado passou a promover a transferência de encargos e funções das escalas nacionais e estaduais para as esferas municipais da administração, como é o caso da municipalização do ensino.

Desta feita, a criação do Fundo – como uma dessas políticas racionalizadoras do Estado - reforça a obrigatoriedade dos municípios sobre o ensino fundamental como atestamos Cury:

[...] o FUNDEF foi o modelo encontrado para que a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental fosse o foco das políticas com envolvimento das três esferas federadas, com a prioridade desta etapa atribuída aos municípios. Trata-se de decisão planejada do poder público federal, e intencionalmente dirigida. (2002, p. 32).

Cabe ressaltar, neste ponto, que a intencionalidade diretiva ao redor da criação e execução do FUNDEF ocorre impositivamente de cima para baixo promovendo o aprofundamento de iniciativas – tal como o FUNDEF – que objetivam descentralizar os mecanismos de financiamento e execução das políticas públicas, pretensiosamente racionalizando o processo de gasto.

Na mesma linha de argumentação, encontramos Menezes (2001) para quem a adesão brasileira ao ideário descentralizante é concomitantemente de caráter econômico e político e refere-se à hegemonia do modelo neoliberal em nosso território.

Corroborando com Menezes, Guimarães (1998) afirma que os prefeitos foram seduzidos pelas benesses econômicas dos planos de municipalização e agiram “[...] sem levar em conta as implicações futuras para as administrações locais” (1998, p. 112).

Retomando Menezes, a centralização e o autoritarismo foram sempre a tônica da história de nossa administração pública que largamente respondeu aos interesses de determinados grupos dominantes – caráter privado do Estado - que não adotava critérios transparentes para a alocação e aplicação dos recursos. Estes, por sua vez, eram escassos e mal gastos não suprimindo as demandas sociais.

É nesse contexto que o ideário descentralizante ganha espaço e força no Brasil, como um antídoto para essas vicissitudes. Aposta-se nesse mecanismo como uma maneira de atenuar os problemas acima apontados, pois seria uma forma de operacionalização da gestão das políticas públicas, permeável a controle, sobretudo no que diz respeito ao financiamento e gasto (MENEZES, 2001, p. 62).

Posterior diagnóstico deflagrou que o problema enfrentado pelo setor educacional não era devido à carência de recursos, mas devido à má gestão dos mesmos. O Fundef surge como um mecanismo de aperfeiçoamento dos gastos em educação, mediante a redução do desperdício dos recursos.

Dessa maneira, defende-se o aprofundamento e a expansão da descentralização de programas, repassando a responsabilidade sobre a execução para os poderes locais, que estariam mais próximos dos beneficiários.

Mas, as pretensões do FUNDEF esbarram no fato de que, segundo Guimarães (1998), as características sociais e econômicas dos municípios não são levadas em conta na distribuição dos recursos do Fundo. Assim, dirá o autor, os municípios com melhores condições financeiras e que podem absorver até 100% das matrículas do Ensino Fundamental com seus próprios recursos deveriam “[...] transferir os seus excedentes para os seus vizinhos, numa espécie de *hobinhoodismo regional*” (GUIMARÃES, 1998, p. 110).

O que pretendemos demonstrar com o exposto, até o momento, é o fato de que não é pacífico que essas recentes medidas de financiamento da educação, no princípio tão salutares ao corpo da máquina administrativa federal, estejam sendo encaminhadas entre as três esferas de governo mediante a observação do ideário descentralizador do poder.

Ao deter-se no significado e nas implicações do FUNDEF para a redução das desigualdades entre os governos federados, Davies constatará que, orientado pelas inspirações privatistas do Banco Mundial, o Fundo

[...] apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, praticamente não traz recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribui, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municípios, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE – *manutenção e desenvolvimento do ensino* - antes da sua criação. (2000, p. 168, grifo nosso).

É notório, para o autor, que mesmo com a redistribuição orçamentária que se pretende disciplinadora dos gastos em educação promovida pelo FUNDEF, continua grande a desigualdade dos recursos legalmente disponíveis para cada uma das esferas do governo, este argumento mina o potencial equalizador e descentralizador do poder pretensiosamente disseminado pelo Fundo e atrelado à sua criação.

O processo de descentralização a que assistimos de forma crescente em nosso cenário educacional, nos anos de 1990, não se traduz em sinônimo de racionalização do processo de gasto, quanto mais de redistribuição de poder e participação na formulação de políticas financiadoras da educação.

Neste ponto, cabe-nos perguntar: e quais são os fins da racionalização dos recursos educacionais?

Os fins têm a ver – como é o caso da criação do FUNDEF - com o problema da gerência ou controle dos recursos educacionais pelo capital. Desta forma, a administração racional dos recursos tende a ser a garantia encontrada pelo Banco Mundial para obter retorno financeiro sobre as suas verbas aplicadas e empregadas no país. Ou seja, a garantia da expansão do capital desta agência financiadora. A racionalização dos recursos não tende a atender ao sistema de ensino ou a população que dele se *beneficia*, mas procura contemplar aos interesses da classe burguesa, investidora, especuladora e detentora dos meios de

produção e exploração do trabalhador. Este é o mito da racionalização irracional dos investimentos educacionais, pois não atende aos interesses de toda a sociedade.

Como seria possível se falar em descentralização administrativa neste cenário?

Desmascara-se, assim, o mito que residiria sobre o fato de que o ideário descentralizante da educação estaria sendo acompanhado de uma democratização dos mecanismos decisórios. A descentralização ocorrida nesses moldes pode ser definida como uma descentralização tutelada, visto que por meio dela transfere-se a responsabilidade sobre a execução do gasto, mas não se alteram significativamente os mecanismos decisórios em relação à concepção da política educacional, os quais permaneceriam concentrados na cúpula do ministério. O governo caracteriza-se pela institucionalização da racionalização do processo de gasto em educação, no entanto, o esforço pela democratização das discussões sofre um golpe com o último mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

2.4 O mito do regime de colaboração

Estamos convictos de que a expressão regime de colaboração, presente no artigo 211 da Constituição Federal que atribui à União, aos Estados e aos Municípios – bem como ao Distrito Federal – a incumbência de organizarem seus sistemas de ensino colaborativamente, só ganhará inteligibilidade na medida em que esta expressão for relacionada com a organização ou reorganização administrativa pela qual passa o Estado nacional frente a autonomia cada vez maior das forças de mercado.

Desta maneira, cremos que a busca de entendimento acerca do significado do termo regime de colaboração não pode ocorrer sem que nos detenhamos na busca da natureza administrativa do Estado moderno.

Para tanto, julgamos necessária uma breve análise da influência do Banco Mundial sobre a política de financiamento da educação nacional, em especial sobre o FUNDEF.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 211, estabeleceu a prioridade de atuação dos Municípios no ensino fundamental e a organização entre União, Estados e Municípios de seus sistemas de ensino em regime de colaboração. No decorrer destas discussões, impulsionado pela Constituinte de 1988 e pela Lei 9.394/96, a política educacional brasileira redesenha-se acompanhando as tendências que nortearam a gestão das políticas públicas em nível mundial.

Melchior (1997, p. 3) acena para a desincumbência da União frente ao financiamento da educação nacional. Para ele, a Emenda que cria o FUNDEF alivia a União “do dispositivo do artigo 60 das Disposições Transitórias”, que a obrigava a aplicar no ensino fundamental, no mínimo, 50% dos recursos vinculados dos impostos, previstos no artigo 212 da Constituição Federal.

Além disso, com a criação do Fundo de Estabilização Fiscal, a União conseguiu diminuir a vinculação de 18% para 14,4% de impostos para a educação.

Assim, para Melchior a criação do FUNDEF consiste em uma diluição da responsabilidade da União em relação ao financiamento dos graus de ensino, inclusive o superior.

O parágrafo primeiro do artigo 211 prevê que a União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios. O governo pretende substituir assistência técnica e financeira pela função supletiva e redistributiva. Dois termos genéricos, que, no fundo, diluem a responsabilidade da União com os graus de ensino” (MELCHIOR, 1997, p.7).

O Artigo 75 da LDB já trata dessas funções supletiva e redistributiva da União: “a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir

progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” (Lei nº 9.394/96).

O argumento da diluição da responsabilidade da União dá ênfase à educação fundamental como responsabilidade dos Estados e Municípios e configura-se, assim, como fruto das propostas de reestruturação administrativa pela qual passa o Estado Nacional mediante o corte dos gastos desta esfera de governo com a área social.

É neste contexto que o Banco Mundial apóia medidas que visam descentralizar os serviços prestados pelo Estado nacional, transferindo as suas responsabilidades sociais às instâncias de governo municipal e às comunidades locais. O grave nessa medida é o fato de que os fundamentos teóricos da política educacional proposta pelo Banco Mundial aos países periféricos reduzem-se a uma característica economicista. Ou seja, as políticas educacionais difundidas pelo Banco Mundial são formuladas mediante uma análise econômica da educação, como é o caso de se focar o aluno mediante um custo mínimo definido nacionalmente pelo governo federal. A fixação do custo mínimo esta intimamente condicionada ao desempenho da economia nacional. Assim, a estabilização da vida econômica nacional e um considerável congelamento da inflação poderiam afetar a arrecadação de impostos e atingir diretamente o custo mínimo nacional fazendo-o reduzir de valor.

As propostas educativas propaladas pelo Banco Mundial concebem que o investimento feito na educação básica é via de desenvolvimento econômico e atenuação da pobreza.

Com efeito, depreende-se que as políticas educacionais nacionais, em particular o FUNDEF, partem de uma totalidade estrutural maior que é de ordem econômica e dentro dela delineiam-se as novas políticas sociais, no contexto das quais a educação passa a ser gerenciada.

Afirmamos que, neste grau das discussões em torno da questão do financiamento do ensino, a corrida pela modernização do país, a partir da década de 1990, aponta a educação como uma das esferas de produção de mão-de-obra capacitada para o trabalho. O custo dessa produção deve, por sua vez, encontrar-se sistemicamente racionalizado. Esta é uma das razões da reestruturação do sistema educacional, que parece ser mais transnacional que nacional propriamente, mediante a descentralização administrativa dos recursos financeiros.

Nessa fase clarificam-se as atribuições que cabem aos diferentes entes federados mediante a acentuada necessidade de descentralizar a execução de programas para Estados e municípios.

Porém, os processos de gestão não podem ser facilmente caracterizados como descentralizados. Melchior acredita que somente por intermédio da criação de uma lei fortemente indutora é que se poderá promover a descentralização globalmente (1997, p. 34). Enquanto isto não acontece o que se assiste é uma desconcentração do poder que ocorre no interior de uma mesma esfera administrativa pública, contrariamente à descentralização que é marcada pela delegação de poder da esfera nacional à outra esfera local/regional/estadual.

A obra primordial do fundo está em atribuir aos Estados, Distrito Federal e Municípios a prioridade sobre o ensino fundamental. Enquanto isso a responsabilidade da União para com a educação decresce, haja vista o alívio das cargas tributárias imputado pela nova reforma do ensino à esta esfera de governo.

Como falar da existência de um regime de colaboração entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios mediante esta constatação?

Concluimos que a descentralização se limitaria à execução de planejamentos por parte dos poderes locais. Estados e Municípios limitar-se-iam ao cumprimento de normas

ditadas do centro para as periferias administrativas (isso caso queiram ainda ter acesso a algum recurso pecuniário).

Essa tutela a que foi submetida a descentralização restringe os canais de participação da sociedade civil nas esferas de discussões sobre a municipalização do ensino. E, no caso específico de Rosana, estas discussões encontram-se ainda mais escassas, visto que devido às perdas financeiras do município para o FUNDEF, a municipalização ali se implanta forçosamente.

Além de dever cumprir com suas obrigações junto aos seus munícipes executando àquelas atividades que lhe são próprias, o município deve ainda responder às funções que lhe são impositivamente delegadas pelo Estado. Notamos, neste cumprimento de tarefas determinadas obrigatoriamente pelo Estado e que devem ser cumpridas pelos Municípios, a presença do conceito de *pouvoir municipal* que Enterría (1984) demonstrou existir logo após os acontecimentos revolucionários de 1789, na França, e ao qual fizemos menção no primeiro capítulo desta dissertação.

Esta realidade configura tanto no advento do Estado moderno quanto nos dias de hoje, caracterizados por um novo cenário internacional desejoso por reformas estatais, a existência de uma administração marcadamente centralizadora do poder e das decisões. Notamos isso no caso próprio do FUNDEF: que regime de colaboração é este que estipula para Estados e Municípios a aplicação de 25% da arrecadação de seus impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino enquanto à União cabe aplicar apenas 18% (artigo 212 da Constituição Federal)?

Este regime de colaboração, como faz notar Melchior (1997), é lacunar, pois possui exigências apenas em relação às ações efetuadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, enquanto que a legislação em relação à União é frouxa. “Da união nada se exige

e caso não cumpra o que deve nada acontece. Não há um sistema de sanção como existe para os Estados e Municípios, que podem sofrer até intervenção” (MELCHIOR, 1997, p. 46-47).

O mesmo autor observa que a grande façanha administrativa do FUNDEF é, por um lado, intensificar a prioridade dos Estados, Distrito Federal e Municípios sobre o ensino fundamental e, por outro, atenuar a responsabilidade da União que “[...] decresceu de 50% para 30%” (1997, p. 34), conforme o artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988.

Como ficam estas questões diante do projeto de Reforma Tributária que transita pelo Congresso?

Nas discussões preliminares ao texto da Reforma Tributária os governadores manifestaram o desejo de promover a desvinculação de recursos no âmbito Estadual e municipal o que comprometeria o atual sistema de financiamento da educação.

Seria o fim da vinculação dos 25% dos recursos tributários de Estados e municípios à educação, como prevê a Constituição Federal de 1988?

Diante do intuito dos governadores, Estados e municípios não se veriam obrigados a aplicar 15% de suas receitas especificamente no Ensino Fundamental, conforme o número de alunos matriculados nas suas escolas. Isso marcaria o fim do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e seria o fundo do fosso para muitos municípios que aderiram à municipalização do ensino como fonte de reforço de seus orçamentos.

As discussões sobre a criação de um novo Fundo – em substituição ao FUNDEF - para atender a todo o ensino básico, mediante a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), também estariam encerradas com a aprovação da Reforma Tributária nesses termos.

O borbulhar dos acontecimentos faz-nos cautelosos quanto ao fim da proposta de vinculação de recursos no âmbito estadual e municipal. É difícil imaginar se haverá um retrocesso maior do que aquele que parece ter havido até o momento quanto à situação orçamentária de muitos municípios brasileiros após a criação do FUNDEF, como é o caso de Rosana.

Esperamos ter conseguido atingir um entendimento a respeito dos mitos que estão embasando as políticas públicas de financiamento da educação brasileira em especial aqueles que se referem à criação e execução do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Percebemos, conforme o exposto ao longo deste trabalho, que há tanto nas iniciativas de descentralizar os mecanismos financiadores da educação como na criação do Fundef, uma medida que se pretende racionalizadora dos gastos em educação e, também, como no texto constitucional que estabelece o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, a disseminação de crenças que permanecem injustificadas, mas que, no entanto, podem ser submetidas ao crivo de uma abordagem desmitificadora.

Essas crenças ou mitos, como entendemos, são construídos para maquiagem os frutos dos financiamentos efetuados pelo Banco Mundial à educação nacional como medida de promover uma reestruturação da máquina administrativa governamental mediante o corte de seus gastos na área social.

O próximo capítulo deste trabalho dedica-se a estudar as políticas educacionais dos governos brasileiros da década de 1990 procurando contextualizar o entorno das mudanças econômicas, políticas e sociais que provocam as ações de municipalização do ensino em todo o país. Nele, intentamos demonstrar que as políticas educacionais impetradas pelo governo central – durante os anos de 1990 – desencadeiam um processo de centralização ideológica e política da educação.

Capítulo III

A municipalização do ensino no contexto da política educacional brasileira dos anos 1990

As discussões em torno da questão da municipalização do ensino, no Brasil, não são recentes. Embora o teor destas discussões não tenha sido o mesmo ao longo do tempo, pois dependendo do interesse e jogo das forças ideológicas gestoras das políticas educacionais nacionais ora priorizaram-se as questões curriculares, ora a questão do financiamento da educação, elas ocorrem invariavelmente sob o pano de fundo do debate em torno do binômio centralização/descentralização do Estado presente em diferentes momentos de nossa história político-econômica.

Para Oliveira (1999), os estudos acerca da descentralização e, por extensão, da municipalização do ensino, detêm-se, na atualidade, sobre dois aspectos que se encontram cooptados.

O primeiro deles diz respeito à análise da implantação das políticas educacionais brasileiras que incentivam a municipalização do ensino. O segundo aspecto se refere aos condicionantes sócio-econômicos que desencadeiam tais políticas.

Para um estudo da primeira das duas diretrizes apontadas, destacamos o trabalho de Silva Júnior (2002) acerca das condições de implantação da política de municipalização do ensino no Estado de São Paulo a partir da década de 1990. Para o referido autor, o processo de municipalização do ensino se insere no quadro do que ele denomina de *ideologias de conveniência*. A compreensão dos ideais que sustentam a descentralização e a municipalização do ensino, como uma de suas vertentes, torna-se mais nítida na medida em que esta última é interpretada levando-se em conta a natureza das *ideologias de conveniência*. O norte ideológico do processo de descentralização, em curso no Brasil, trata-se, para Silva

Júnior (2002), de uma resposta às determinações e interesses das forças políticas dominantes no país.

Ao conceber a municipalização do ensino como uma ação permeada por *ideologias de conveniência* que visam a atender às necessidades da elite política do país, Silva Júnior (2002) acena para o segundo aspecto sob o qual, na ótica de Oliveira (1999), é possível estudar a municipalização do ensino na atualidade. Este outro aspecto centra-se na averiguação dos determinantes econômicos, políticos e sociais que norteiam as políticas educacionais que embasam as discussões sobre a municipalização do ensino no Brasil, a partir da década de 1990.

Na medida em que consideramos estes dois aspectos condutores dos estudos acerca da municipalização do ensino, julgamos ser possível visualizar efetivamente as consequências para o ensino público acarretadas pela descentralização ou transferência da responsabilidade de oferta do ensino fundamental de uma esfera de governo à outra.

Devido a uma escolha que julgamos ser de disposição didática centraremos nossas atenções, primeiramente, nos determinantes sócio-econômicos e, posteriormente, nos ateremos ao plano das políticas que promovem a municipalização do ensino no Brasil a partir da década de 1990, embora os dois aspectos anteriormente mencionados não estejam dissociados.

Com efeito, neste capítulo, objetivamos entender a municipalização do ensino no contexto das mudanças econômicas, políticas e sociais que se colocaram em curso, tanto nos países de economia central quanto nos países periféricos, a partir dos anos 1970. Assinalamos esta data por entendermos que neste período há, principalmente no cenário dos países de economia central, um movimento de reorganização do capital que desencadeia um questionamento acerca dos princípios e ações do modelo de Estado voltado para a promoção do bem-estar social.

3.1 O Estado de bem-estar e a crise do sistema de produção

A redefinição do papel do Estado, que ganhou curso nos países de economia central bem como nos de economia periférica, principalmente após os movimentos de reestruturação produtiva, encontra-se atrelada aos rearranjos estruturais que pusseram em cheque o modelo de Estado de bem-estar social durante as décadas de 1960 e 1970.

Os anos de 1970, particularmente, são marcados, segundo Corrêa (1997), pela proeminência de alguns limites organizativos do trabalho nos moldes de produção fordista. Estes limites configuram-se como fortes empecilhos ao sistema de acumulação do capital. O contraponto deste período se expressa, no campo político, pela existência do discurso liberalizante e, no campo econômico, pelo crescente movimento de mundialização do capital. Para concretizar-se este movimento exige a existência de um Estado menos dedicado às preocupações sociais do que o Welfare State.

O Estado de bem-estar social surge no cenário do pós-Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945) como um sistema de seguridade social que amplia a sua incumbência, dentre outras medidas, em ofertar gratuitamente um mínimo de serviços e de benefícios aos seus cidadãos. A materialização desses serviços e benefícios se deu por intermédio da promoção de políticas sociais apresentadas como medidas necessárias para conter as desigualdades sociais propaladas pelo capitalismo industrial que teria concentrado exacerbadamente a renda, a produção, o lucro e o consumo em mãos de uns poucos agentes sociais. No entanto, fiel ao seu interesse classista e sustentado pelo sistema de produção fordista que objetiva a produção e o consumo massificados, o Estado de bem-estar ao intervir sobre a economia e sobre o mercado não o faz sob o toque da promoção da igualdade social como base prioritária de suas políticas.

Mesmo em seu advento permanece forte o teor classista do Estado de bem-estar social na medida em que o controle que este passa a exercer sobre a economia se justifica como medida para “[...] manter o processo global de acumulação da riqueza capitalista e fazer frente às crises econômicas e ameaças sociais” (FALEIROS, 1991, p. 26). O objetivo maior das políticas do Welfare State, segundo Faleiros, continuava sendo permitir que os capitalistas mantivessem as suas taxas de lucros.

A manutenção das taxas de lucro é a única medida de que o capital dispõe para evitar a crise do sistema de produção capitalista (COGGIOLA, 1996). Neste tocante, ao atuar como um protetor do capital o Estado procura estribar suas ações em um discurso ideológico que mascara o seu interesse classista como defensor e representante da burguesia.

Em sua versão social o Estado de bem-estar, contrário ao princípio do *laissez-faire*, legitima-se por suas ações político-econômicas e sociais. Em tese, o Estado social – ao pretender socializar o acesso à educação e à saúde – caracteriza-se, por ser um agente pretensamente redutor das desigualdades sociais e por ser um intervencionista, agindo sobre o setor econômico objetivando dar estabilidade ao sistema produtivo.

Além de reservar para si as execuções de políticas sociais o Estado de bem-estar atua como um regulador do capital mediante “[...] o controle da moeda, do crédito, da poupança, da mão-de-obra e dos juros” (FALEIROS, 1991, p. 27).

A atuação do Estado de bem-estar simultaneamente em duas frentes – como protetor do capital e promotor social – aumentará, principalmente ao pretender sustentar o *pleno emprego*, os gastos públicos da máquina estatal mediante a ampliação de seus serviços sociais. Esta medida mergulha os países de economia central, adeptos do modelo de Estado social, em uma pesada carga fiscal a partir da década de 1970.

No modelo de bem-estar social o Estado intervém na economia mediante uma política fiscal e monetária e promove a oferta de bens e serviços sociais diversos. A eficácia

de um país encontra-se, nesta ótica, estritamente relacionada ao progresso social do mesmo. O pleno emprego é tido como o carro chefe deste modelo de Estado visto que assegura salário, portanto mercadoria, aos trabalhadores; o salário, por sua vez, geraria demanda – pois daria à massa trabalhadora um maior poderio de consumo, o que reforçaria a oferta de produtos e serviços movendo assim a economia. A classe burguesa concebia, neste período, que a intervenção econômica do Estado asseguraria a reprodução da força de trabalho e a própria persistência do capitalismo.

Para Paiva, o Estado de bem-estar antes de se configurar como agente propagador da igualdade social caracteriza-se mais como uma “[...] reposta à necessidade de segurança sócio-econômica [...]” (1991, p. 171), sentida pelos países de economia central. A resposta à necessidade de segurança é obtida mediante a subjugação das formas de organização e execução do trabalho aos pressupostos racionalizadores do fordismo.

A organização do trabalho em bases fordista e taylorista sustenta política e ideologicamente o Welfare State, uma vez que, no plano social, massifica a produção e o consumo e, no plano econômico, intensifica o processo de acumulação de capital e ampliação dos mercados às custas da alienação do trabalhador.

Neste contexto, “[...] os programas sociais aparecem aí como força reguladora, disciplinadora e amenizadora de conflitos, condição para a extração da mais-valia e estabilidade na valorização do capital” (PAIVA, 1991, p. 171).

Mesmo sem eliminar as diferenças de classe social o modelo de Estado de bem-estar, ao querer promover conjugadamente desenvolvimento econômico e social, objetivava assegurar níveis mínimos de redistribuição de renda capazes de ofertar “[...] ao homem comum segurança contra os riscos aos quais a vida, a moderna em especial, permanentemente o expõe – como desemprego, doenças, invalidez [...]” (PAIVA, 1991, p. 170).

A onipresença do Estado de bem-estar social pode facilmente ser notada, segundo Faleiros, uma vez que ele “[...] deve manter os mecanismos do mercado de trabalho e as relações capitalistas de produção ao mesmo tempo em que regula as atividades do mercado e da produção e atende à prestação de serviços e benefícios como direito de cidadania” (1991, p. 26).

A manutenção e regulamentação do mercado de trabalho e do atendimento às necessidades sociais básicas, mediante subsídios e programas de benefícios sociais que o Estado de bem-estar pretende levar a cabo por intermédio do processo de produção fordista, entra em crise com as novas formas de produção difundidas pelas inovações tecnológicas.

Em que consiste esta crise? Qual é sua especificidade?

Como observamos anteriormente, no cenário pós-Segunda Guerra o Estado capitalista assume algumas obrigações que o tornam um forte interventor e regulador da economia. Estas obrigações vinculavam-se ao setor da produção e ao setor social. Em esfera produtiva o Estado desempenhava o papel de controlador dos ciclos econômicos através de políticas fiscais e monetárias. Em esfera social o Estado assume a função de promotor de políticas sociais no campo da educação, da saúde, da habitação e da seguridade social.

O Estado ao atuar nas frentes econômica e social configura-se como um Estado dedicado à promoção do bem-estar social. Entretanto, como observam Peroni (2003) e Faleiros (1991), o Estado de bem-estar não chega a disseminar-se por todos os países. Sua concentração maior teve-se aos países de economia central. Mas, até mesmo nestes países o acesso aos *benefícios* sociais básicos do modelo de produção fordista – saúde, educação e moradia – não foi alcançado por todos.

Os poucos ganhos que os trabalhadores e seus dependentes dos países de economia periférica alcançaram com o fordismo, as dificuldades de se garantir o pleno emprego, a maximização da atuação do Estado no setor econômico, a rigidez da produção do

modelo fordista e o aumento dos gastos públicos mergulharam o Estado de bem-estar social em uma crise de legitimação e em uma crise fiscal.

Neste contexto, Peroni (2003) aponta que se intensificam os ataques contra a rigidez do modelo fordista de produção. A crescente utilização das tecnologias microeletrônicas nos setores de produção passa a requerer um tipo de trabalhador poli-eficiente capaz de responder às exigências por um tipo de produção mais flexível e racional. Em meados da década de 1970 estava-se diante da emergência de uma reestruturação do modo de produção e de um novo controle sobre o trabalho.

Os defensores da nova ordem imperiosamente pretendem ocultar as contradições e construir uma atmosfera na qual se conceba o capitalismo como algo para o qual não há alternativa. Esta ação é acompanhada de uma série de medidas reestruturativas que pretendem fazer sucumbir as vitórias obtidas pelos trabalhadores, ao longo da história de sua organização como classe social, em nome da supremacia de um mercado hegemônico.

Esta crise, de ordem estrutural, na qual mergulharam os países de economia central requeria a urgência de se promover uma desregulamentação do Estado interventor.

A partir do final da década de 1970 o Estado capitalista passa a sustentar a ideologia neoliberal como medida apaziguadora da crise estrutural na qual entrara durante a vigência do Estado de bem-estar social.

A ideologia neoliberal trata primeiro de restringir a ação do Estado no campo econômico. No entanto, a formação dos blocos econômicos e a competição internacional impelem os Estados a manterem constantes ações intervencionistas no setor econômico a fim de protegerem os seus mercados.

A política neoliberal, na realidade, não minimaliza a ação do Estado na esfera econômica. Pelo contrário, as manobras dos capitalistas fazem com que a ação do Estado

torne-se mínima justamente na esfera social desmontando as conquistas que os trabalhadores haviam obtido durante a vigência do Estado de bem-estar (PERONI, 2003).

A tônica neoliberal procura conferir maior mobilidade ao capital financeiro. Este, por sua vez, com o emprego das micro-tecnologias nos setores de produção se encontra sujeito a migrar, com certo grau de facilidade, de uma região para outra mais rapidamente. É esta realidade, segundo Peroni (2003), que não isenta o Estado de sofrer crises econômicas. E são justamente estas crises ou a ânsia de contê-las - não deixando que estourem - que fazem com que o Estado continue intervindo sobre a economia regulando o funcionamento dos mercados. É neste sentido que Peroni (2003) afirma que o Estado neoliberal é máximo para o capital na medida em que é mínimo para as políticas sociais. O Estado neoliberal, na concepção da autora, é fortemente classista - o que pode se atestar devido à proteção e às intervenções que este opera no mercado em favor do *grande capital*.

Peroni (2003) faz perceber a existência de um duplo movimento de reestruturação do papel do Estado. Com a reorganização do modelo fordista-keynesiano - que fortalecia o capital industrial - temos, de um lado, o Estado objetivando fortalecer-se para fazer frente a competição internacional e, em contrapartida, por outro lado, expande-se em ritmo galopante o capital financeiro, sobre o qual o Estado não possui quase nenhum controle.

Desta feita, a crise que se vivencia a partir da década de 1970 deve ser vista, para Peroni (2003), muito mais como uma crise do modo como se organizava a produção do que propriamente como uma crise do modelo político adotado pelo Estado de bem-estar social.

Corroborando com esta observação Frigotto (2003) nota que a crise que o mundo vivencia a partir da década de 1970, na qual põe em cheque o modelo do Estado de bem-estar, corresponde a mais uma das cíclicas baixas enfrentadas pelo modo de produção capitalista ao longo de sua história. Contudo, a peculiaridade desta crise corresponde ao fato de que ela,

parafraseando o autor, caracteriza-se pela decadência do *socialismo real* e pelo esgotamento de uma versão do modelo capitalista de acumulação ancorado no fordismo e no taylorismo.

Para Frigotto (2003), a crise que se estende entre as décadas de 1970 a 1990 é uma crise estrutural e não conjuntural. O que desencadeia a crise, para o autor, não são propriamente os elementos político-jurídicos, expressos pela forma de governo e pela legislação do Estado de bem-estar social, mas as relações sociais de produção travadas entre os trabalhadores representantes da força de trabalho bruta e os detentores dos meios de produção.

A intervenção estatal na economia, conforme Frigotto (2003), não pode ser o elemento motivador da crise justamente porque foi graças a esta intervenção que o Estado do pós-crise de 1929 e do pós-Segunda Guerra Mundial conseguiu superar aquelas fases de crise do capitalismo industrial. Portanto, partindo deste pressuposto, o argumento segundo o qual o Estado deve deixar de intervir no setor econômico para que consiga superar a crise de produção é deveras falacioso.

O argumento em defesa do Estado minimalista, segundo Frigotto (2003), não possui sólida sustentação uma vez que aquilo que fora apontado como solução para a crise de 1929, isto é, a ação político-econômica interventora do Estado, é - durante a década de 1990 - apontado como fator da crise.

Considerando-se a objeção de Frigotto (2003) à insólita idéia de existência de um Estado mínimo podemos inferir que o elemento que infla a crise, a partir dos anos de 1970, é a necessidade de se determinar novas formas pelas quais os detentores dos meios de produção poderão manipular as forças produtivas de maneira que possam obter um maior usufruto e uma melhor apropriação da mais-valia e acumulação do capital.

Para Frigotto (2003), as fases críticas que conduzem o capitalismo à experimentação de diferentes ciclos periódicos de crise não devem ser explicadas pelas

políticas econômicas regulamentadoras do Estado, este não seria o elemento desencadeador da crise. O elemento que desencadeia as fases críticas do sistema capitalista é de ordem estrutural e, graças a este motivo, é possível conceber, segundo Frigotto, que a crise decorre “[...] do movimento cíclico da acumulação capitalista [...]” (2003, p. 62).

Assim, o que se assiste na atualidade, quando se fala em reforma do Estado e modernização da economia, é uma nova forma de reorganização do processo de acumulação do capital. Esta reorganização caracteriza-se pela subjugação do trabalho e do trabalhador aos pressupostos organizativos de um novo modelo produtivo: o toyotismo que, em parte faz frente ao modelo taylorista/fordista – que serviu como substrato à produção durante a vigência do Estado de bem-estar social - e em parte o perpetua.

Antes de adentrarmos ao terreno das rupturas e continuidades existentes entre os modelos taylorista/fordista e toyotista gostaríamos de ensaiar algumas considerações em torno da crença dos ideais neoliberais concebidos como argumento para a superação da crise.

3.2 A supressão do Estado de bem-estar social e a prevalência dos pressupostos neoliberais

O Estado de bem-estar social surge como uma resposta à crise de 1929 que é, segundo Frigotto (2003), uma crise de superprodução. No entanto, suas ações mais concretas se efetivam após os episódios da Segunda Guerra Mundial. Para evitar o colapso do sistema capitalista argumentou-se, na época, em defesa da intervenção econômica do Estado. Fazendo alusão à concepção marxiana do materialismo histórico o autor aponta que no plano supra-estrutural o Estado do pós-Segunda Guerra começa a traçar medidas de estabilidade e recuperação econômica dos países afetados pelos episódios econômicos e políticos ocorridos na Europa durante a Segunda Grande Guerra.

O Estado de Bem-estar vai desenvolver políticas sociais que visam à estabilidade no emprego, políticas de rendas com ganhos de produtividade e de previdência social, incluindo seguro desemprego, bem como direito à educação, subsídios no transporte [...] (FRIGOTTO, 2003, p. 70 - 71).

No Estado de bem-estar o fundo público financia o capital privado bem como as políticas públicas. Como resultado desta ampla política pode-se constatar entre as décadas de 1970 e 1990 o mergulho do Estado em uma crise fiscal, que é segundo Frigotto (2003) uma crise de natureza estrutural. Esta é, por sua vez, uma crise na forma como o Estado garantia a reprodução do capital, ou seja, mediante uma ação de controle das esferas públicas e, conseqüentemente, retração da esfera privada.

No período pós-Estado de bem-estar o fundo público continua a financiar a reprodução do capital privado e da força de trabalho, mas não mais se compromete com as políticas sociais. Esta mudança é provocada, em grande parte, pelo movimento de internacionalização do capital que ganha força com as novas tecnologias empregadas no setor industrial.

Os sinais de esgotamento do modelo de desenvolvimento fordista, enquanto regime de acumulação e regulação social, coincidem, paradoxalmente, com um verdadeiro revolucionamento da base técnica do processo produtivo, resultado [...] do financiamento direto ao capital privado e indireto na reprodução da força de trabalho pelo fundo público (FRIGOTTO, 2003, p. 77).

As novas tecnologias requerem um modelo de produção mais flexível e dinâmico que não esteja ancorado na rigidez dos modelos taylorista e fordista.

É arriscado acreditar que as novas tecnologias sejam o elemento exclusivo propagador da crise (COGGIOLA, 1996). Não se pode negar, nisto, o desenvolvimento histórico das relações de propriedade. A ação das novas tecnologias sobre a produção deve ser entendida mediante a sua inserção no quadro das mudanças históricas que configuram - a partir das três últimas décadas do século XX - o sistema de produção e de apropriação embasado no antagonismo de classes.

A questão das novas tecnologias deve ser vista, no quadro da crise histórica mais profunda do capitalismo, como uma tentativa extrema do capital de se adaptar às condições de sua própria crise e, ao mesmo tempo, de sair dela através do único método que o capital conhece: a recomposição da taxa de lucros por meio do aumento da mais-valia, ou seja, por meio do aumento da exploração do proletariado (COGGIOLA, 1996, p. 125).

As novas tecnologias impulsionam a passagem da automação do trabalho de uma base mecânica para uma base microeletrônica - automatização. Frigotto (2003) entende que este processo, automação-automatização, é uma tendência natural do sistema capitalista.

O impacto da informatização técnica do processo produtivo é muito forte sobre o trabalho. A divisão do trabalho, o processo de qualificação do trabalhador e a quantidade de horas trabalhadas são afetadas por esta mudança.

Ao mesmo tempo em que se exige uma elevada qualificação e capacidade de abstração para o grupo de trabalhadores estáveis (mas não de todo) cuja exigência é cada vez mais se supervisionar o sistema de máquinas informatizadas (inteligentes!) e a capacidade de resolver, rapidamente, problemas, para a grande massa de temporários, trabalhadores ‘precarizados’ ou, simplesmente, para o excedente de mão-de-obra, a questão da qualificação e, no nosso caso de escolarização, não se coloca como problema para o mercado (FRIGOTTO, 2003, p. 77).

O que temos assistido após a remodelação dos pressupostos organizativos do trabalho em suas fundações fordista, e com o retorno dos ideais liberais, é a propagação de uma nova estratégia de acumulação do capital.

3.3 O discurso ideológico minimalista como argumento de enfrentamento e superação da crise

Com o retorno à alternativa (neo)liberal há uma ressurgência dos mecanismos de exclusão social. Contudo, Frigotto (2003) faz notar um ponto positivo na crise do Estado de bem-estar que é marcado pela luta de vários segmentos sociais em prol da manutenção e

ampliação democrática das esferas públicas e das conquistas sociais propiciadas pelo Welfare State.

Para os neoliberais a crise existente após a vigência do período do pleno emprego – que corresponde aos *anos dourados* da economia, 1945 a 1975 - é fruto dos desvios das leis naturais do mercado provocados pela forte intervenção econômica do Estado de bem-estar. Como medida para colocar a realidade em seu *devido eixo* os neoliberais, impulsionados pelos governos de Thatcher e Reagan, postulam a minimanilização do Estado mediante a regulação do mercado pela livre iniciativa.

Mas, o que se pôde presenciar durante a década de 1990 foi uma submissão das políticas dos países periféricos aos ditames do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM) que se constituíram em fiéis depositários dos ideais econômicos neoconservadores.

Os ideários de Hayek e Friedman (apud VERGARA, 1995, p.107), representantes da vertente econômica conservadora, consolidam-se como esteios da tese neoliberal que, dentre outras medidas, defende que o governo sequer deveria cunhar moedas, esta atividade, assim como a regulação do mercado sem restrições deveria ficar a cargo do setor privado.

O que deve se observar nestas medidas é o propósito ideológico das mesmas. O interesse delas não é promover a saída da crise, mas recompor os mecanismos de reprodução do capital através de um acirrado aumento da exclusão social.

A questão da exclusão social está estreitamente relacionada com a concepção do papel do Estado desenhado pelos adeptos dos ideais neoliberais. A preocupação, para Frigotto (2003), não reside em saber se este Estado será Máximo ou Mínimo, mas em saber qual será a identidade político-ideológica do Estado.

Na nova ordem político-econômica o Estado tem as suas ações no campo das políticas públicas limitadas. Esta medida seria, para a concepção neoliberal, um desentrelaçamento à ação reprodutiva do capital.

A reforma do Estado, impetrada a partir da década de 1970, se caracterizaria, deste modo, como uma modernização da economia. Face ao advento e emprego das novas tecnologias no setor produtivo, o Estado se vê obrigado a reorganizar o processo de produção em bases cada vez mais dinâmicas e flexíveis. Esta reorganização intensifica os processos de acumulação do capital uma vez que se plasma pela subjugação do trabalho aos ditames organizativos do modelo toyotista.

O que pretendemos operar na sequência deste texto é observar como o toyotismo - entendido como uma forma de racionalização da produção - intensifica o processo de exploração do trabalhador, papel que outrora fora desempenhado pelos sistemas taylorista e fordista.

3.4 Toyotismo, racionalização do trabalho e educação

Como forma de organização da produção o toyotismo, tanto no campo industrial quanto na área de prestação de serviços, expressa, para Alves, uma nova fase de acumulação capitalista, não mais centrada nos padrões taylorista/fordista de exploração da força de trabalho, mas “[...] no princípio da flexibilidade” (2000, p. 3). O elemento caracterizador desta flexibilidade é, para Alves, “[...] a captura da subjetividade do trabalho pelo capital” (2000, p. 4).

Esta captura, segundo Alves (2000), promovida pelo toyotismo impulsiona não só a produção caracterizada pela terceirização de serviços e pela inserção de novas tecnologias produtivas nas indústrias, mas também a reestruturação dos mercados capitalistas em blocos econômicos.

Com efeito, a relação de aliança econômica entre as potências hegemônicas objetiva constituir blocos econômicos supranacionais poderosos que centralizam as áreas mais desenvolvidas tecnologicamente e impõem aos países de economia periférica ritmos diferenciados de crescimento econômico.

Esta concentração impulsiona o discurso da capacitação e preparação dos trabalhadores dos países periféricos, bem como a crescente oferta de educação básica à população destes países a fim de que possam, operários e cidadãos, adentrar ao estágio dos consumidores munidos de habilidades informativas básicas necessárias, respectivamente, ao manuseio e consumo das tecnologias gestadas nos grandes centros econômicos.

Face aos pressupostos que visam flexibilizar a organização da produção e incrementar a preparação do trabalhador, perguntamos: como deve ser a educação neste período em que as micro-tecnologias aceleram a história?

O quadro a seguir pretende traçar um parâmetro comparativo entre alguns dos pressupostos sustentadores dos modelos taylorista/fordista e toyotista aplicados à produção. Concebemos que esta esquematização nos permitirá acenar com uma resposta à nossa inquirição anteriormente formulada.

Quadro 1: Modelos organizadores da produção

MODELO	INTEGRAÇÃO: TRABALHADOR - PRODUÇÃO	FOMENTA	TIPO DE EDUCAÇÃO	CAPITAL
Taylorismo/ Fordismo	mecânica	a dominação	adestramento	Captura:
		da destreza manual do trabalhador		o fazer e o saber do trabalhador
Toyotismo	orgânica	a dominação	adestramento engajado / educação permanente	Captura:
		da subjetividade do trabalhador		o fazer, o saber, a capacidade intelectual e a disposição afetiva do trabalhador

O grande desafio do modelo toyotista de produção ao ser empregado na indústria e nos setores de prestação de serviços é tirar o máximo de vantagem possível do uso das novas tecnologias. Isto, no entanto, só é possível mediante uma preparação adequada do ser humano que as maneja.

Mediante esta exigência dissemina-se a premissa segundo a qual o trabalhador deve ser capaz de compreender, incorporar e operar as recentes inovações tecnológicas. Para tanto, Pastore observa que “[...] já não basta ser adestrado, é preciso ser educado – e bem educado. O adestramento ensina a pessoa a fazer uma coisa bem feita pelo resto da vida, mas só isso. A educação ensina a pessoa a apreender continuamente” (2004, não paginado).

O adestramento, segundo Pastore (2004), foi um tipo de instrução suficiente para a preparação de um trabalhador do qual não se exigia uma integração à produção que não fosse além da mecanização de seus movimentos e hábitos. Esta exigência própria dos modelos taylorista e fordistas, restringia-se à necessidade que estes modelos sentiam de promover a dominação da destreza física/manual do trabalhador.

Como observa Pastore (2004), há na atualidade a necessidade de promoção de um aprendizado permanente que recai sobre o ser humano. No entanto, a educação que prepara o homem para atender às novas diretrizes de organização da produção não é menos adestradora do que aquela requisitada pelo taylorismo e pelo fordismo.

O adestramento promovido com o advento do toyotismo não reside mais na robotização dos movimentos do operário, mas no fato que ao pretender capturar a intelectualidade e a afetividade do trabalhador o toyotismo necessita de processos de preparação do indivíduo que não primem mais para as exacerbadas especializações, mas que sejam dinâmicos e gerais a ponto de dar maior mobilidade ocupacional ao trabalhador.

Embora o toyotismo, através do processo de automação da produção, necessite incorporar aos seus quadros produtivos um trabalhador dinâmico, e não mais mecânico, o que

se observa é a continuidade do adestramento do indivíduo. Um exemplo deste caso se dá com os contínuos programas de reciclagem profissional que, para concretizar a capacitação que almejam, requerem a existência de um trabalhador suficientemente adestrado – mas que Pastore (2004) concebe ser *bem educado*.

Destacamos que tanto no modelo taylorista/fordista como no toyotista a instrução requisitada pelos quadros produtivos e conferida ao trabalhador não assume o aspecto de uma educação compromissada com o esclarecimento e a emancipação do ser humano, mas sim com o condicionamento de seus movimentos (taylorismo/fordismo) e de suas vontades (toyotismo).

Com a organização e gestão da produção através dos ditames toyotistas o sonho que se aviva no trabalhador contemporâneo é o da consumação de suas motivações mais intrínsecas através da realização de um pretenso trabalho qualificado através do qual ele é convidado a *vestir a camisa da empresa* como se esta motivação garantisse as condições de exercício de um trabalho mais participativo, democrático e menos explorador.

Desta feita, é possível afirmar que “[...] o cerne do toyotismo é a busca de engajamento estimulado do trabalho, principalmente do trabalhador central, o assalariado estável, para que ele possa operar uma série de dispositivos organizacionais que sustentam a produção fluída e difusa” (ALVES, 2000. p. 4).

A subjugação do trabalho ao capital, mediante a captura da motivação do trabalhador, acentua, segundo Frigotto, os elementos característicos do modo de produção capitalista “[...] a acumulação, a concentração e a centralização [...]” (2003, p. 62 – 63) do capital.

A atuação dos modelos taylorista/fordista e toyotista sobre a organização e gestão da produção concebe, como pano de fundo, a presença dos três elementos mencionados

anteriormente. Isto é possível, uma vez que tais modelos produtivos conservam, cada um ao seu modo, características comuns quanto as tentativas de promover:

a) uma organização do trabalho centrada em bases tecnológicas que requerem uma divisão do trabalho e um determinado grau de conhecimento – instrumental - dos trabalhadores à frente de seus postos de trabalho;

b) um regime de acumulação baseado em relações de produção que buscam compatibilizar produção em larga escala com o consumo de massa, sempre garantindo uma margem de lucro para o detentor do capital;

c) uma regulação social visto que cada um destes três modelos de produção alicerça um conjunto político-ideológico de valores e normas que atuam objetivando manter o controle social e reproduzir as relações de condicionamento do trabalho ao capital.

A revitalização da organização do trabalho, na atualidade, através da renovação dos modelos fordista e taylorista ou através da substituição destes modelos por novas formas de produção identificadas como mais flexíveis, como é o caso do toyotismo, trata-se de uma reconstituição modernizada dos elementos característicos da produção capitalista visto que, “[...] as novas tecnologias visam atacar a queda da produtividade do trabalho [...] e a queda da taxa de lucro, mediante a redução do tempo de trabalho necessário [...]” (COGGIOLA, 1996, p. 57) à produção.

A automatização do trabalho, nesse contexto, impulsiona novas formas de reestruturação do processo produtivo e reforça a centralidade e o aumento do controle sobre o trabalhador. Esta realidade é uma determinação do modo histórico como o homem organiza-se em torno da produção das condições materiais de sua existência, por isso mesmo a inserção das novas tecnologias nas fábricas representa a deteriorização de um tipo de trabalho, o material/ trabalho vivo, uma vez que intensifica o controle da classe patronal sobre o trabalhador.

Em sua gênese, não se pode desaperceber, segundo Alves (2000) que o toyotismo é fruto de um processo de luta de classes. Ao aprisionar a subjetividade do trabalhador o toyotismo intensifica a acumulação de capital, pois funciona como um “[...] dispositivo organizacional e ideológico que busca debilitar (e anular) – ou negar – o caráter antagônico do trabalho no seio da produção do capital” (2000, p. 5 – 6).

Em relação ao taylorismo e ao fordismo como formas de racionalização do trabalho o toyotismo significa uma “[...] ruptura no interior de uma continuidade plena [...]” (ALVES, 2000, p. 7).

A continuidade se expressa pela contingência de promoção da racionalização do trabalho. A descontinuidade, entretanto, se expressa no fato que o toyotismo, dado suas bases técnicas, surge, parafraseando Alves (2000), como uma forma de controle da criatividade, da pessoalidade e da subjetividade do trabalhador dentro do processo de produção capitalista. O controle da subjetividade, não implica na queda das formas objetivas de produção da vida. Pelo contrário, a captura da subjetividade do trabalhador acontece como forma de mascaramento das relações antagônicas existentes entre as classes trabalhadora e burguesa.

O controle do capital sobre a subjetividade do trabalhador é o que propicia, em termos de organização e gestão da produção, “[...] os apelos à administração participativa” (ALVES, 2000, p. 10), deixando transparecer a existência de um ambiente de trabalho democrático no qual a exploração do trabalhador seria tida, pelo próprio trabalhador, como algo pretérito.

Devido sua carga ideológica, o toyotismo funciona como um mecanismo que, ao incorporar à produção as motivações psicológicas do trabalhador - face às recentes exigências produtivas despertadas pelas novas tecnologias, embota no indivíduo a necessidade e o desejo de preparar-se para desenvolver funções polivalentes, como se através destas ele tivesse condições materiais de decretar o fim da extremada especialização, própria do taylorismo e do

fordismo, e se tornasse competitivo mediante sua conseqüente qualificação. Porém, observa Alves, a qualificação ou requalificação do trabalhador não ocorre mediante a ampliação de suas especialidades ou especificidades.

A desespecialização – ou polivalência operária – não quer dizer que os operários tenham se convertido em trabalhadores qualificados, mas representam, como salientou Aglieta, ‘o extremo da desqualificação, ou seja seus trabalhos foram despojados de qualquer conteúdo concreto’ (Aglieta, 1978). Deste modo, a uniformização que o toyotismo realiza é apenas a expressão organizacional da coletivização do trabalho, sob a forma de trabalho abstrato (que permite a ampliação das tarefas). O trabalho ampliado, dos pluri-especialistas, resulta tão vazio, e tão reduzido à pura duração, como o trabalho fragmentado (ALVES, 2000, p. 9).

O objetivo maior do novo modo de gestão e organização do trabalho, expressos pelo toyotismo, continua sendo o mesmo presente no taylorismo e no fordismo, a saber: “[...] instaurar no plano da produção de mercadorias, uma nova hegemonia do capital, articulando, de modo original, coerção capitalista e consentimento operário” (ALVES, 2000, p. 10).

A flexibilização da produção que, através das práticas toyotistas, impele o trabalhador a uma permanente qualificação configura-se, mais do que nunca, como um crescente aumento do número de tarefas e habilidades a serem desempenhadas por este no ato da ação produtiva.

Desta forma, é possível afirmar que o processo educativo recebido pelo trabalhador não é em nada emancipador, pois ele existe em função de se “[...] evitar a perda da memória técnica operária dentro das empresas: para isso é necessária a formação e a capacitação prévias dos trabalhadores quanto ao manejo das novas tecnologias” (COGGIOLA, 1996, p. 55).

Este processo de formação é ainda fragmentado. Não é necessário que o trabalhador tenha conhecimento de todo o processo produtivo. Na realidade, a flexibilização da produção é sinônima, muito mais, da capacidade de programação das máquinas para que executem diferentes e variados tipos de tarefas em um setor de produção, do que da dinamicidade do operário em atuar em várias frentes de trabalho.

Aliada a esta realidade a competência profissional não significa a idéia de quem possui plena autoridade sobre o que, como e onde faz, mas a de quem tem aumentada, no ambiente de trabalho, a sua responsabilidade, aptidão e destreza para desempenhar cada vez mais um número maior de atividades que requerem o domínio e manuseio de várias informações.

O consentimento operário ao jugo das práticas capitalistas só é possível visto que o capitalismo funda-se em um tipo de relação de produção que determina a forma de consciência do indivíduo, visto que, que condiciona o processo de vida social, política, espiritual e jurídica em uma sociedade.

No modo de produção capitalista a relação de produção é travada entre os trabalhadores, detentores da força braçal produtiva, e os burgueses detentores do capital e dos meios de produção. Nesta relação, devido ao antagonismo de forças em jogo, estes se reservam o direito de expropriar e explorar o trabalho dos primeiros.

Por sua vez, é esta relação de produção que nos faz construir determinadas representações de valores, imagens, simbolismos, costumes, hábitos, idéias e concepções políticas.

Mas, não só nossas representações são formadas com base na maneira como o homem produz histórica e concretamente a sua existência material. O próprio sistema educacional é afetado ou condicionado pelo conjunto das forças econômicas e sociais que constituem a base material sobre a qual produzimos nossas formas de consciência.

Ao passo que formalmente o sistema educacional empenha o discurso de que todos são iguais e gozam de liberdade política e jurídica, as relações de trabalho, presentes no sistema capitalista, por se ancorarem na exploração do trabalho alheio como condição de acumulação de capital por parte dos burgueses, atestam justamente o contrário.

Este elemento contraditório do capitalismo o leva a periódicas crises. A crise, assim, é oriunda, conforme atesta Frigotto (2003), da forma de exploração do trabalho e da forma de apropriação do capital.

O que se assiste na atualidade com a flexibilização do trabalho nas indústrias através da ascensão do toyotismo e com o processo de automatização da produção é uma forma de exacerbação dos meios de obtenção de mais-valia.

Por isso os diferentes competidores buscam, mediante a incorporação crescente da ciência e tecnologia no processo de produção, aumentar o capital morto e diminuir o capital vivo com o intuito de produzir mercadorias ao menor custo e, portanto, condensadoras do máximo de mais-valia (FRIGOTTO, 2003, p. 64).

Na atualidade isto tem ocorrido mediante a supressão ou exclusão da força de trabalho excedente o que requer uma reorganização da mesma de forma que seja mais qualificada e versátil.

Desta feita, a necessidade hodierna de qualificação da mão-de-obra é apenas uma resposta ao esgotamento das formas de extração de capital vivenciadas a partir da década de 1970.

Portanto, a contradição do modo de produção capitalista, segundo Frigotto, se explica historicamente pela sua natureza de maximizar a acumulação de bens e capitais o que o torna incapaz de superar a exclusão social.

O Estado não se encontra fora da jogada, para Frigotto (2003) ele é o avalizador desta realidade. Como observa o autor “[...] a crise do capital é, hoje, de superacumulação estatalmente regulada” (FRIGOTTO, 2003, p. 65). Isto não parece ser inadmissível visto que desde sua concepção revolucionária burguesa – na França – quando abole a propriedade feudal, o Estado atua em favor da manutenção da propriedade em mãos burguesas legitimando os seus interesses.

Para Marx (1982), tanto as formas de Estado como as relações jurídicas baseiam-se *nas condições materiais de vida* de uma sociedade, por isso mesmo, diferentemente daquilo que Hegel concebia, elas não podem ser entendidas por si próprias. Por sua vez, a forma constituinte de uma sociedade deve ser buscada na economia política.

Os homens, segundo Marx (1982), ao produzirem socialmente a sua existência travam relações que podem ser ao mesmo tempo necessárias e independentes de sua vontade. Essas relações de produção estão estritamente ligadas ao desenvolvimento das forças produtivas materiais.

O conjunto das relações de produção, observa Marx (1982), configura a estrutura econômica da sociedade, ou seja, a base material/real sobre a qual se ergue a superestrutura formada por elementos político-jurídicos (formas de governo e legislação) e ideológicos (educação, valores, costumes, religião). A superestrutura diz respeito à forma como os homens modelam a sua consciência social. O modo de produção, por isto mesmo, é condicionador da vida social, política e espiritual do homem.

O Estado não é uma organização político-jurídica independente dos homens e com vida anterior a eles. Ele não é um grande organismo vivo que se impõe sobre a sociedade ditando-lhe um conjunto de normas morais e jurídicas. O Estado não é, como se apregoou, o defensor do interesse geral ou do bem comum. Na realidade, em uma concepção marxiana, a base do Estado é a vida material dos homens que se organizam socialmente em torno de modos específicos de produção de sua própria existência.

As relações de trabalho travadas entre os homens na base – material – de uma sociedade são o poder criador do Estado e modelador de suas políticas. Como essas relações estão ancoradas na divisão do trabalho e na existência da propriedade privada o Estado torna-se uma forma de organização representativa dos interesses particulares da classe burguesa. A

esfera política do Estado metaforseia assim as relações de exploração que ocorrem na esfera econômica.

Com efeito, o Estado deve ser concebido, segundo as relações materiais de produção, como “[...] Estado histórico, concreto, de classe e, nesse sentido, Estado máximo para o capital, já que, no processo de correlação de forças em curso, é o capital que detém a hegemonia” (PERONI, 2003, p. 22) sobre os elementos político-jurídicos e ideológicos de uma sociedade.

Assim como Frigotto (2003), Peroni (2003) também concebe que a crise, vivenciada a partir dos anos de 1970, é uma crise do capital. Esta crise mergulha o Estado em uma crise fiscal. Portanto, para a autora, uma vez que não se trata da existência de uma crise do Estado, a Reforma do Estado - proposta pelos governos brasileiros da década de 1990 - não passaria de uma estratégia política dado que, mesmo com a Reforma, “[...] o Estado continua extremamente presente, e mais, como Estado máximo para o capital. O seu caráter classista é acentuado na medida em que ele se retira, passando para o controle do mercado as políticas sociais [...]” (PERONI, 2003, p.66-67).

Desta feita, segundo Peroni (2003), as políticas educacionais ocorridas a partir dos anos 1990, no Brasil, devem ser analisadas à luz da redefinição do papel do Estado, entendendo-se sempre que esta redefinição é parte de uma esfera maior de reestruturação da área produtiva e do próprio mercado.

3.5 A Flexibilização do trabalho e a intensificação da obtenção de mais-valia

Semelhantemente a Frigotto (2003), Katz (1996) aponta que a flexibilização do trabalho possui como grande intuito assegurar à classe burguesa a obtenção de mais-valia o

que é possível graças à majoração do uso das novas tecnologias a partir da década de 1990 principalmente no setor econômico-industrial.

Katz (1996) nos faz perceber um importante fator referente ao emprego das novas tecnologias no setor industrial, a saber, estas inovações coincidem com a crise do emprego nas sociedades de economia capitalista que tem como decorrência o aumento da pobreza e a conseqüente exacerbação da disparidade social.

Este fator não parece ser meramente contraditório, mas principalmente proposital na medida em que permite ao patronato, através da flexibilização do trabalho, reforçar as formas de exploração e expropriação do trabalhador diante da crise enfrentada pela economia durante a última metade da década de 1970.

Por sinal, na superfície do esgotamento do Welfare State as dificuldades são atribuídas à rigidez do padrão de acumulação, ao esgotamento do mercado consumidor, ao modelo de trabalho fordista e à necessidade de grande arrecadação pública para se garantir a política social do Estado de bem-estar.

A crise reacende a ideologia neoliberal que ganha força e procura reestruturar o capital através de políticas privatizadoras e desregulamentadoras do Estado de bem-estar e dos direitos trabalhistas. A tônica reorganizadora repousa sobre o argumento da flexibilização da atividade produtiva ocorrida através de um avanço do emprego das novas tecnologias no setor produtivo.

As relações entre os países de economia central e os países de economia periférica são, neste período, comandadas pelas diretrizes dos programas de financiamento bancados pelas agências internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM).

Dependente e subordinado economicamente aos países de economia central, o governo brasileiro promove, durante a década de 1990, a abertura de sua economia através de

processos de privatização, seguindo os ditames políticos do Consenso de Washington. Em virtude deste fato as indústrias nacionais passam a se adequar à lógica neoliberal para que possam competir e sobreviver no mercado capitalista. Impulsionam-se assim os investimentos em microeletrônica que permitirão a automação da produção impelindo-a a modelos mais flexíveis que os anteriores fordismo e taylorismo.

As conseqüências deste novo cenário serão sentidas pela classe trabalhadora que terá que conviver com o desemprego estrutural e com a crescente precarização do trabalho advindas da automação e de práticas terceirizadoras que objetivam reduzir os custos produtivos. A especialização e a qualificação do trabalhador soam, assim, como argumento falacioso visto que o trabalhador é impelido, neste curso, a situações de subemprego e reduções salariais.

Para Katz, este fato é fortalecido pelo processo de automação do trabalho; ao flexibilizar a produção este processo possibilita o barateamento dos salários visto que, segundo o autor, com a modernização do setor industrial “[...] reforça-se a pressão empresarial para a redução de gastos em salários porque as novas tecnologias potencializam a concorrência pela mais-valia ali gerada” (1996, p. 229).

Esta realidade objetiva, na verdade, revigora a competitividade entre os empresários permitindo que aumentem os seus ganhos diminuindo os seus gastos e responsabilidades trabalhistas.

Segundo Katz (1996), quando deveria propiciar melhores condições de vida ao homem o que se observa é que a flexibilização trabalhista, que impele o trabalhador a adaptar-se ventrilocamente às novas tecnologias, permite que o processo inovador vivenciado pelo capitalismo na atualidade maximize a obtenção de mais-valia por parte da classe burguesa. A flexibilização, para o referido autor, não consiste em uma modernização do processo produtivo, mas sim em uma barreira para o desenvolvimento integral do próprio homem pois

ela permite a “[...] intensificação dos ritmos de trabalho e [...] o incremento do ganho patronal” (KATZ, 1996, p. 228) a custos e responsabilidades trabalhistas cada vez menores.

A flexibilização não é, parafraseando Coggiola (1996), um requisito *sine qua non* do processo tecnológico, mas um verdadeiro obstáculo aos direitos trabalhistas até então conquistados pela classe trabalhadora, visto que acelera o ritmo de trabalho a ser executado através de parcelas cada vez menores de tempo. Desta forma, a flexibilização do trabalho seria sinônima de potencialização da obtenção da mais-valia relativa obtida através de “[...] cotas crescente de trabalho em menores lapsos de tempo” (KATZ, 1996, p. 228).

O que se torna flexível não é tão somente a capacidade do trabalhador se moldar às novas tecnologias empregadas no setor de produção, mas principalmente a capacidade do capitalismo de se reproduzir especulando os ganhos advindos da exploração do trabalhador *qualificado/adestrado* para atender às novas exigências produtivas. “A expansão da informática por meio da flexibilização trabalhista constitui uma confirmação de que a extração de mais-valia é o móvel central da inovação no sistema capitalista” (KATZ, 1996, p. 227-228).

A flexibilização do trabalho é para Katz (1996) um artifício que intensifica a exploração do trabalhador e aumenta a opressão social, sem que a classe capitalista se veja obrigada a criar novas frentes ou postos de trabalho que aumentem o número de trabalhadores empregados.

Temos feito, até a presente parte deste trabalho, algumas considerações acerca das novas configurações do cenário sócio-econômico considerando que estas possuem como substrato a ação do sistema capitalista objetivando conter a crise estrutural que vivenciara em meados da década de 1970.

Consideramos que as políticas educacionais em curso no Brasil a partir da década de 1990 são fortemente influenciadas pelas alternativas estruturais – transformações no mundo do trabalho - concebidas como um limite à crise.

O próximo tópico deste trabalho se presta a observar como as políticas educacionais brasileiras – a partir da década de 1990 - delineiam e incentivam as práticas de municipalização do ensino; este é o segundo aspecto sob o qual julgamos possível estudar a municipalização do ensino.

3.6 Uma educação para a qualificação do trabalhador: a questão do capital humano e o delineamento das políticas públicas para a educação no Brasil

Qual é o significado que a educação assume para os economistas com o movimento da internacionalização do capital? Frigotto (2003) observa que no cenário de economia global que se desenha na atualidade o principal recurso passa a ser o conhecimento e não mais a extração e a exploração indiscriminada dos recursos e energias naturais. O argumento que se defende é o de que o conhecimento não possui limites e deve ser posto ao alcance de todos. Esta concepção, segundo Frigotto (2003), não tem uma genuína preocupação de democratizar o acesso ao ensino e a cultura.

O objetivo deste argumento deve ser entendido dentro dos limites do reaparecimento da teoria do capital humano, logo após a crise dos modelos taylorista e fordista como formas de organização e gestão do trabalho produtivo.

Diante da reestruturação dos setores economicamente produtivos da sociedade hodierna o empresariado defende a tese da sociedade do conhecimento e como pressuposto entende que o trabalhador deva receber uma educação de *qualidade*, mas esta qualidade

encontra-se estreitamente relacionada ao objetivo de se promover a requalificação do trabalhador para atender aos processos de modernização da produção. O intuito maior não é dar ao trabalhador condições de tomar decisões livres e racionais acenando para a possibilidade de sua participação autônoma nos setores de produção, mas o de tornar as empresas competitivas em um cenário econômico de concorrência transnacional. Trata-se de conformar o trabalhador às novas exigências produtivas de tal maneira que o industrial possa maximizar a sua obtenção de mais-valia, como atesta Frigotto na seguinte passagem:

[...] parece-nos importante mostrar primeiramente que os novos conceitos abundantemente utilizados pelos *homens de negócio* e seus assessores – globalização, integração, flexibilidade, competitividade, qualidade total, participação, pedagogia da qualidade e defesa da educação geral, formação polivalente e ‘valorização do trabalhador’ – são uma imposição das novas formas de sociabilidade capitalista tanto para estabelecer um novo padrão de acumulação, quanto para definir as formas concretas de integração dentro da nova reorganização da economia mundial (2003, p. 144).

Esta domesticação do trabalhador, via processo educacional, demonstra a necessidade dos empresários de conferir uma resposta eficaz ao esgotamento da acumulação de capital própria da regulação fordista das relações de trabalho. As inovações tecnológicas, por sua vez, redefinem não só a urgência de qualificar a mão-de-obra face aos processos de automatização do trabalho como também delimitam o campo de ação do Estado como forma de viabilizar o novo projeto capitalista de fuga da crise.

[...] a idéia de Estado mínimo significa o Estado máximo a serviço dos interesses do capital. Postula-se que o Estado reproduza a força de trabalho com um nível elevado de formação (formar trabalhadores polivalentes, com capacidade de abstração para tomar decisões complexas e rápidas), o que leva tempo e elevado investimento, mas sem contribuir para o fundo público (FRIGOTTO, 2003, p. 163).

É neste contexto que o Estado delineia as suas políticas educacionais durante a década de 1990, sob o argumento da descentralização que ocorre um tanto quanto autoritariamente dado seu caráter indutivo.

A descentralização é, como observa Frigotto (2003), um mecanismo de desestruturação do aparelho estatal. Tomou-se a descentralização como sinônimo de

democratização, mas na realidade trata-se de uma maior intervenção da iniciativa privada ou de outras esferas do governo sobre o comando de áreas específicas das políticas públicas.

Na prática a descentralização e a flexibilização têm se constituído em processos antidemocráticos de delegação a empresas (públicas ou privadas), à ‘comunidade’, aos Estados e aos seus municípios a manutenção da educação fundamental e média, sem que se ‘desentulhe’ os mecanismos de financiamento mediante uma efetiva e democrática reforma tributária (FRIGOTTO, 2003, p. 164).

Após as eleições presidenciais de 1989 iniciou-se no Brasil um processo de desestatização do país. O objetivo deste processo é enxugar a máquina estatal, conter as altas taxas de inflação e aplainar o terreno para os investimentos externos. No entanto, o discurso ideológico trata de difundir a mensagem segundo a qual a desestatização é medida necessária para conduzir o país ao status de nação de primeiro mundo. Essa *condução do país ao primeiro mundo* ocorre mediante os ditames do receituário político-econômico neoliberal.

A minimalização do Estado, na área das políticas sociais, é recomendada pelas cartilhas do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial como condição *sine qua non* para que a economia nacional atraia os investidores estrangeiros (PERONI, 2003, p. 46).

Os investimentos externos requerem, por sua vez, uma melhora de alguns índices sociais, dentre eles destacam-se os educacionais. Com efeito, o capital estrangeiro necessita de uma mão-de-obra com um certo grau de qualificação.

Assim, a proposta neoliberal, segundo a ótica da teoria do capital humano aplicada à educação, é fazer com que o sistema educacional atue segundo a lógica do mercado. Os processos educativos – em particular os que incentivam a municipalização do ensino – podem ser concebidos, neste tocante, como medidas que o governo toma a fim de atender aos interesses particulares e localizados da iniciativa empresarial.

O propósito mercantilista da educação aparece destacado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) mediante a presença de artigos que frisam a

preocupação com a questão da instrumentalização da formação do indivíduo para o trabalho e também ao longo do texto dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN).

O § 2º do Artigo 1º da LDB 9.394/96 prescreve que “[...] a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”. No trabalho o ser humano se defronta com processos formativos. Contudo, vincular a educação ao mundo do trabalho não significa atrelá-la estritamente a estes processos formativos justamente porque a educação os transcende e os abrange.

Então devemos observar qual é a concepção de trabalho presente em nossas sociedades na atualidade para sabermos a que mundo do trabalho a educação deve se vincular.

A expressão mundo do trabalho não está falando de qualquer mundo. Este termo nos impossibilita de tomarmos aquela vinculação a uma idéia genérica de trabalho entendida como atividade pela qual o homem, conscientemente, modifica a natureza para satisfazer suas necessidades.

A vinculação da educação ao mundo do trabalho pode ser mais bem compreendida na medida em que recorremos aos PCN. De forma submissiva os PCN bem como a LDB orientam a produção do conhecimento escolar para o domínio das exigências do mundo produtivo.

O Estado brasileiro concebe que vincular a educação básica ao mundo do trabalho seja condição necessária, dado que as oportunidades profissionais que o indivíduo galgará futuramente encontram-se estritamente determinadas pelo tanto de bagagem - de conhecimentos - que este herdou ao longo de seu processo educacional.

Disseminou-se assim a crença de que quanto mais a educação vincular-se ao universo do trabalho maiores probabilidades o país teria de se engajar de forma adequada aos cenários produtivos vislumbrados pela inserção das novas tecnologias nos setores de produção.

Esta realidade restringe a dimensão da educação. Ela deixa de preocupar-se com o desenvolvimento e inserção do aluno em contextos culturais para formá-lo para um mercado de trabalho que não se sabe bem ao certo se existe ou se existirá.

Para Lopes, os PCN são uma ferramenta administrativamente centralizadora da qual o Estado faz uso para “[...] regular a produção, distribuição, reprodução, inter-relação e mudança dos textos pedagógicos legítimos, suas relações sociais de transmissão e aquisição e a organização de seus contextos, redefinindo as finalidades educativas da escolarização” (2002, p. 391).

Pode-se visualizar o reducionismo contido no texto dos PCN, segundo Lopes, a partir de um de seus objetivos centrais segundo o qual “educar é para a vida” (2002, p. 393). Para a autora, uma contextualização do momento histórico-econômico no qual são produzidos os PCNs nos permite observar que *educar para a vida* restringe-se a uma dimensão produtiva e economicista negligenciando a dimensão cultural e mais ampla do ato de educar.

Outro elemento dos PCN que merece atenção é o seu enfoque no ensino interdisciplinar, entendido como uma forma de superação do sistema educacional que aborda os saberes de maneira estanque. As recentes formas de organização do trabalho, advindas da inserção das novas tecnologias nos setores de produção, são mais flexíveis que aquelas pertencentes ao modelo fordista. A organização do trabalho em novas bases requisita um tipo de profissional formado para acompanhar as transformações ocorridas no setor produtivo.

A preocupação do ensino deve recair, segundo os PCN, sobre a necessidade de criar um espaço de aprendizagem, significativo, que retire o aluno de sua histórica postura de passividade diante do conhecimento e o torne capaz de desenvolver habilidades cognitivas abstratas.

No entanto, esta nova exigência nada tem a ver com o processo de emancipação do aluno. A sua capacidade de chegar a formulação de conhecimentos abstratos atende aos requisitos de reestruturação do trabalho e às necessidades de operar as novas tecnologias.

Com efeito, a contextualização não se atrela ao desenvolvimento integral do homem (formação omnilateral), mas unicamente liga-se à urgência de munir os alunos de competências básicas e que são necessárias ao novo modelo de produção – toyotismo - não mais ancorado em bases rígidas do fordismo ou do taylorismo.

As competências são a canalização que o aluno promove de seus conhecimentos para as requisições do mercado de trabalho que espera que este aluno seja dotado de habilidades cognitivas que o leve a realizar simultaneamente múltiplas tarefas (o prenúncio do trabalhador polivalente), a trabalhar em equipe, a tomar decisões e a resolver problemas

Assim, a aprendizagem contextualizada nos PCNEM [*Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio*] visa que o aluno aprenda a mobilizar competências para solucionar problemas em contextos apropriados, de maneira a ser capaz de transferir essa capacidade de resolução de problemas para os contextos do mundo social e especialmente, do mundo produtivo. Mais explicitamente, a contextualização situação na perspectiva de formação de performances que serão avaliadas nos exames centralizados e nos processos de trabalho (LOPES, 2002, p. 396).

Lopes critica o controle da educação pelas requisições do mercado. Segundo a autora, os parâmetros do governo para a educação fazem prevalecer uma concepção restricionista do processo educativo. Esta concepção atrela a educação à formação do indivíduo para o trabalho admitindo que a inserção social deste depende sobremaneira do êxito desta realização; esta concepção desconsidera, assim, a relação do processo educativo com o processo mais amplo de formação cultural e política do indivíduo, capaz de conceber o mundo como possível de ser transformado em direção a relações sociais menos excludentes (2002, p. 398).

Retomando os propósitos mercantilistas do texto da LDB é possível observar que o caput de seu Artigo 2º estabelece que as finalidades da educação centram-se sobre a preparação do educando para a cidadania e para o trabalho.

O projeto burguês de sociedade – expresso na atualidade pelo modelo neoliberal – enfatiza que a questão da cidadania apóia-se nos deveres do indivíduo para com o Estado – representante da sociedade oficial. Os direitos do cidadão estão regulados e restringidos pelo Estado. Desta feita, é cidadão aquele indivíduo que cumpre os seus deveres para com o Estado – representante da classe burguesa.

O exercício da cidadania, desta forma, está restrito a participação do homem em uma comunidade de interesses – fábrica, empresa, escola – patenteados pelo Estado (GOHN, 1999).

A preparação do indivíduo para a cidadania e também para o trabalho, prevista pela LDB se torna, a partir desta acepção adstrita do conceito de cidadania, coisa sinônima uma vez que o exercício da cidadania, na sociedade tomada pelas coordenadas ideológicas neoliberais, está atrelado a condição do indivíduo de somente fazer parte de um grupo/sociedade na medida em que se é produtivo e consumidor: ou seja, na medida em que o indivíduo possui um trabalho.

Uma acepção mais abrangente de cidadania concebe que esta nasce dos processos de luta e organização política dos trabalhadores/indivíduos em torno de seus interesses de classe. Nesta compreensão se percebe que a cidadania não é um exercício que se constrói por medidas e intervenções externas “[...] ela se constrói como um processo interno, no interior da prática social em curso, como fruto do acúmulo das experiências que as lutas cotidianas geram” (GOHN, 1999, p. 16).

No entanto, este último conceito de cidadania não se encontra presente no texto da LDB e nem nos processos escolares. A cidadania cultuada pela lei maior da educação

nacional é aquela esvaziada de uma dimensão política e tomada pela industrialização/mercantilização da educação como pode se notar na fala de Marrach

Enquanto o liberalismo político clássico colocou a educação entre os direitos do homem e do cidadão, o neoliberalismo promove uma regressão da esfera pública, à medida que aborda a escola no âmbito do mercado e das técnicas de gerenciamento, esvaziando, assim, o conteúdo político da cidadania, substituindo-o pelos direitos do consumidor. É como consumidores que o neoliberalismo vê alunos e pais de alunos. A seguinte recomendação do Banco Mundial exprime esta visão. Este recomenda a redução da contribuição direta do Estado no financiamento da educação. Parte do que atualmente é gratuito deveria se tornar serviço pago pelos estudantes, que, para tanto, receberiam empréstimos do Estado ou bolsas. A idéia é a de que o aluno é o consumidor da educação (2005, não paginado).

O inciso XI do Artigo 3º afirma que o ensino ministrar-se-á com base, dentre outros fatores, *na vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais* (LDB 9.394/96).

Não se trata de qualquer educação, mas especificamente a escolar que deverá vincular-se ao trabalho. Este vínculo supõe que o trabalho seja tomado com fim último da ação pedagógica escolar. Trata-se de ter uma educação preocupada em formar o aluno para o mercado de trabalho – o que já estava presente no Artigo 2º da LDB. O mercado ou iniciativa privada necessita de quê?

Ela necessita retoricamente de “[...] uma força de trabalho qualificada, apta para a competição no mercado nacional e internacional” (MARRACH, 2005, não paginado). A produção escolar e a formação do indivíduo estão aprisionadas pela necessidade que o empresariado sente de poder contar com um trabalhador apto e capacitado para os modernos quadros de produção.

O caput do Artigo 22 concebe como função da educação básica, dentre outras, assegurar ao aluno meios para progredir no trabalho. A inclinação da educação básica é formar um indivíduo profissionalmente vocacionado e habituado com a idéia de que ele deve constantemente se qualificar.

O Artigo 27 da LDB em seu inciso III prescreve que os conteúdos curriculares da educação básica deverão contemplar a *orientação para o trabalho*. O inciso II do Artigo 35 prevê como finalidade do ensino médio a preparação para o trabalho.

Tende-se assim à criação de um mercado escolar que deverá atender às necessidades permanentes de formação/qualificação do indivíduo, submisso aos imperativos do mercado.

A preocupação do texto legislativo educacional em direcionar a formação do indivíduo para o mercado de trabalho deve ser entendida observando-se que a reforma educacional ocorrida no Brasil a partir da década de 1990 é determinada pelas mudanças estruturais que anseiam redefinir o papel de atuação do Estado nacional nas esferas econômica e social. Estas mudanças são acirradas, em grande medida, pelas críticas desfechadas pelos teóricos neoliberais à ação centralizadora do Estado na esfera econômica, financeira e administrativa.

Para suplantar a ação centralizadora do Estado os teóricos neoliberais o encaminham rumo à descentralização. As privatizações de empresas estatais, operadas durante a década de 1990, bem como as políticas de municipalização da saúde, da merenda e da educação podem ser concebidas como exemplos das medidas descentralizadoras operadas pelo governo brasileiro.

As propostas neoliberais visam deslegitimar o setor público e submeter a educação aos pressupostos do mercado. Tais propostas encontram força material graças a ação interventora do capital privado sobre o financiamento das políticas públicas dos Estados de economia periférica.

No Brasil esta intervenção pode ser sentida pela atuação carteadada do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) como agências disciplinadoras dos gastos públicos.

Qual é, durante a década de 1990, a orientação dos organismos internacionais para a educação brasileira? Para Peroni (2003, p. 93), a orientação recai sobre a necessidade de se investir na potencialidade humana – para o trabalho, diga-se de passagem.

A máxima das políticas educacionais durante a década de 1990 era dar respostas a este anseio das agências internacionais.

A teoria do capital humano ressurgiu neste momento como alternativa para se obter um satisfatório grau de estabilidade e desenvolvimento econômico mediante a redução das desigualdades sociais e a promoção do aumento da renda dos indivíduos.

A promoção da universalização do acesso à educação e os investimentos na educação básica, em contrapartida, são tomados como um dos veículos de inserção do país no mercado global, uma vez que se tratam de estratégias capazes de melhor capacitar/potencializar o indivíduo.

O indivíduo, para os adeptos da teoria do capital humano, é concebido como um sujeito livre e capaz de decidir objetiva e racionalmente.

Ao enveredar-se pelas sendas da teoria do capital humano o Estado espera que as desigualdades sociais sejam vistas como responsabilidade do próprio indivíduo. A ideologia dominante nos quer fazer crer que, uma vez que todos são livres e uma vez que o Estado traça medidas de universalização do ensino as desigualdades existem porque uns indivíduos investem em educação mais do que outros.

O sistema educacional não precisaria promover a igualdade de oportunidades, mas apenas responder às necessidades individuais. Despreza-se nesta ótica deturpada da realidade a origem social como elemento determinante capaz de explicar o ingresso, a permanência e o rendimento do indivíduo na escola.

A universalização do acesso da população de baixa-renda à educação básica não assegura a existência ou promoção de uma sociedade mais igualitária; a própria educação

vista como um investimento que o sujeito faz em sua formação – capital pessoal – reforça processos excludentes de seleção de indivíduos.

A teoria do capital humano serve, assim, como argumento ideológico à serviço da classe dominante que reforça a disparidade social uma vez que tenta explicar a permanência das desigualdades sociais e salariais como algo cuja responsabilidade deve ser atribuída exclusivamente ao indivíduo/trabalhador.

Por sua vez, a redefinição do papel do Estado é a materialização ou a resposta do governo federal à exigência das agências internacionais para que o Estado se adapte às coordenadas do capital mundializado.

A expressão *se adapte* soa-nos curiosa, devido encontrar-se estreitamente atrelada aos termos global e globalização.

Para Chesnais (1996) estes dois termos não são neutros. Pelo contrário, ao perpassarem o discurso político e econômico estas palavras assumem conotações ambíguas e vagas, o que permite uma análise ideológica do significado das mesmas. A palavra globalizar é tomada pela consciência ingênua como representação da idéia de desenvolvimento técnico, científico e econômico ao qual galgariam todos os Estados de economia periférica. Para tanto, a consciência ingênua conjectura que basta que o governo destes países se adapte “[...] às novas exigências e obrigações, e sobretudo que descarte qualquer idéia de procurar orientar, dominar, controlar, canalizar esse novo processo” (CHESNAIS, 1996, p. 25).

Transformada em palavra-de-ordem *se adapte* marca a supremacia do capital financeiro no processo de globalização econômica. Para Chesnais, “[...] a necessária adaptação pressupõe que a liberalização e a desregulamentação sejam levadas a cabo, que as empresas tenham absoluta liberdade de movimentos e que todos os campos da vida social, sem exceção, sejam submetidos à valorização do capital privado” (1996, p. 25).

A mundialização do capital só é possível na medida em que há uma série de governos que estão dispostos a adaptarem-se as coordenadas econômicas dos países de economia central.

Para Chesnais (1996) a mundialização é predominantemente uma fase da internacionalização e da valorização do capital. Por sua vez, o processo de internacionalização do capital atinge somente aquelas regiões do globo onde pode averiguar-se a presença de recursos e mercados, necessários a sua própria reprodução.

Chesnais (1996) destaca ainda a existência de dois elementos basilares para a sustentação da mundialização do capital. O primeiro deles diz respeito à fase de acúmulo de capital pela qual passa o capitalismo na contemporaneidade e o segundo, no campo político, corresponde às ações privatizadoras e desregulamentadoras das políticas sociais que foram propagadas pelos ideais neoliberais de Thatcher e Reagan, a partir do início dos anos 1980.

Com efeito, a globalização da economia configura-se como a capacidade de estratégia que grupos de especuladores e investidores tiveram de maximizar as suas ações produtivas a ponto de projetarem-se globalmente sobre novos mercados.

A partir desta ótica, a redefinição do papel do Estado, em curso no Brasil desde os governos da década de 1990, tomada neste trabalho como pano de fundo para a compreensão das políticas de municipalização do ensino, configura, na realidade uma desregulamentação das políticas sociais outrora mantidas pelo Estado de bem-estar social.

A submissão da vida social à valorização do capital privatista, de que nos fala Chesnais (1996), nos permite acenar para o condicionamento das políticas educacionais dos governos federais da década de 1990 aos valores da administração empresarial. Silva Júnior denuncia esta realidade ao conceber que a administração escolar – da qual a municipalização é assunto integrante – não pode prender-se “[...] aos critérios da administração genérico-empresarial” (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 64).

Há ainda, no mínimo, dois outros fatores que ilustram o enveredamento das políticas educacionais pelas sendas restricionistas da economia. O primeiro pode ser observado no discurso economista do Banco Mundial, segundo o qual educar é investir no desenvolvimento das potencialidades do homem; ou seja, educar é qualificar a mão-de-obra face à inserção das novas tecnologias nos setores de produção. O segundo fator diz respeito ao discurso político reducionista que se preocupa, sobremaneira, em enfocar a questão da municipalização do ensino apenas sob o prisma do financiamento do ensino, em detrimento das discussões pedagógicas e curriculares.

No entanto, não nos ateremos a estes dois fatores na presente ocasião, pois pretendemos, no momento, voltar à questão dos determinantes econômicos, políticos e sociais que embasam as políticas educacionais propulsoras das discussões sobre a municipalização do ensino.

A municipalização do ensino, ora em curso no país, é uma materialização da redefinição do papel do Estado. Por sua vez, a urgência pela reestruturação da ação política do Estado federal ocorre porque este mergulhara, a partir da década de 1970 em uma crise fiscal. Esta crise, em contrapartida, faz parte de um movimento mais amplo de reajuste das ações produtivas do capital.

Aliado ao discurso economicista das agências internacionais o governo de Fernando Henrique Cardoso nutriu a crença de que a crise enfrentada pelo país seria uma crise do próprio Estado e não do capital (PERONI, 2003). Desta feita, as suas estratégias governamentais apontaram para a necessidade de redefinir o campo de atuação do Estado.

Neste contexto, a proposta de descentralização contida no Plano de Reforma do Estado não significou, segundo Peroni (2003), maior participação e controle sociais, mas apenas uma resposta à crise fiscal enfrentada pelo país. O objetivo tácito do plano de reforma era racionalizar os recursos – enxugando gastos e investimentos na área social – e atribuir à

sociedade civil e aos municípios tarefas de política social que até então eram de responsabilidade da União.

O projeto da reforma do Estado visa a racionalizar, ou melhor, reduzir os seus gastos com as políticas sociais, para fazer frente à crise do capital atraindo o capital especulativo, com juros altos.

Esta prática política aumenta as dívidas externa e interna e mergulha Estados e municípios em uma crise fiscal motivada pela redução das receitas transferidas pela União aos dois entes federados mencionados.

É neste momento que o governo federal propõe a municipalização do ensino. No entanto, os municípios se debatem com o problema de saldar as dívidas para com a União e assim não possuem ou não tem como investir de forma necessária em políticas sociais que contemplem a educação, a saúde, o saneamento e a habitação (PERONI, 2003).

Neste tocante, observa-se que a proposta de descentralização configura-se num repasse de encargos e responsabilidades, quanto à oferta das políticas sociais, aos municípios e à sociedade.

O Estado que se plasma neste período é, segundo Peroni (2003), máximo quanto ao controle dos sistemas educacionais municipais e mínimo para o financiamento da educação. O que equivale a dizer que a Reforma do Estado tornou-o ainda mais centralizador do poder do que já fora em outros tempos.

Como medidas de exercício de seu poder sobre os municípios a União adota, durante a reforma do sistema nacional de ensino, três pilares de sustentação para as suas ações, destacados por Peroni (2003) como sendo o financiamento, a avaliação institucional e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN).

Os projetos de política educacional, em particular os projetos de municipalização do ensino, apontam para a existência de um processo de centralização do controle ideológico da educação – ideologias de conveniência (SILVA JUNIOR, 2002) - exercido pela União.

A legislação educacional promulgada em 1996 (LDB n. 9.394/96) reforça – de um lado - a centralidade do poder em mãos do Ministério da Educação (MEC), uma vez que este órgão estabelece os parâmetros educacionais e os referenciais curriculares; as formas de avaliação dos diversos graus de ensino (Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE e Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - SINAES); a avaliação do livro didático e as atribuições do Conselho Nacional de Educação (CNE) e - de outro lado - a descentralização das responsabilidades quanto à captação de recursos e ao financiamento da educação básica (PERONI, 2003).

Os projetos elaborados pelo executivo e pelo legislativo nacionais, durante a década de 1990, demonstram haver, no campo educacional o que Peroni mencionar ser

[...] uma contradição entre Estado mínimo e Estado máximo, isto é, a questão era mais complexa do que aquilo que se colocava no cenário das discussões sobre neoliberalismo e educação. Os projetos de política educacional apontavam para um processo de centralização, por parte do governo federal, do controle ideológico da educação, através dos parâmetros curriculares e da avaliação institucional, e para um processo de descentralização de recursos, inclusive desobrigando a União do financiamento da educação básica (2003, p. 15 – 16).

O binômio centralização versus descentralização atravessa as políticas de municipalização do ensino, nos anos 1990, no Brasil. O que se pode notar é que do ponto de vista da distribuição do poder a municipalização do ensino configura-se como uma medida que permite ao governo federal centralizar e reforçar ainda mais o seu poder.

A municipalização do ensino em curso no Brasil não se configura como uma medida descentralizadora do poder, mas como uma medida desconcentradora do poder (ABREU, 2002; CASASSUS, 1995).

Com efeito, quanto à questão da municipalização do ensino, assiste-se até o momento, não a uma redistribuição do poder, mas a uma “[...] delegação de competências sem deslocamento de poder decisório” (ABREU, 2002, p. 15). Ou seja, a municipalização do ensino é muito mais um processo administrativo – que permite ao governo federal alinhar-se aos centros do poder hegemônico mediante a contenção de gastos sociais - do que um fato político – este supõe a articulação do poder local como premissa das políticas municipalizadoras.

O trabalho se ateve até o momento à preocupação de estudar os determinantes sócio-econômicos que desencadearam as políticas educacionais no Brasil a partir dos anos de 1990 e a observar como estas políticas gestaram centralizadora e ideologicamente as medidas municipalizadoras do ensino.

No próximo capítulo objetivamos averiguar como ocorre o processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo e, mais particularmente nos preocuparemos com as políticas educacionais do governo do município de Rosana, situado naquele Estado, a fim de observarmos como se deu o processo de municipalização das escolas rurais pertencentes aos assentamentos locais.

Capítulo IV

A Política educacional do governo de Rosana para as escolas municipais de Ensino Fundamental do assentamento Gleba XV de Novembro

O programa de municipalização do ensino em vigor no Estado de São Paulo, sobretudo após a administração de Mário Covas, apresenta um tipo de política descentralizadora que é parte integrante do mecanismo de reajuste estrutural que ganhou curso no Brasil durante a década de 1990. Concebida como uma estratégia de adequação do Estado aos modelos racionalizadores dos gastos públicos, propostos pelo ideário neoliberal, esta política, no campo educacional, está longe de ser uma conquista dos trabalhadores do ensino ou, no campo político-administrativo, da sociedade civil organizada. Esta realidade, como salientamos no capítulo I deste trabalho, se deve ao fato de que a descentralização, no contexto brasileiro, configura-se muito mais como uma medida desconcentradora do poder do que democratizadora do mesmo. A política descentralizadora que municipaliza o ensino fundamental no Estado de São Paulo caracteriza-se, na realidade, como uma extensão do arranjo das elites governamentais para acoplar a economia nacional às exigências do capital internacional.

Neste capítulo nos ocuparemos em identificar alguns dos impactos da política educacional rosanense sobre as escolas municipais do assentamento Gleba XV de Novembro. Objetivamos, especificamente, traçar uma crítica à forma de implantação e à política municipalizadora que o governo de Rosana adotou para as escolas rurais do referido assentamento. Nossa preocupação é saber se o processo de municipalização das escolas rurais

de ensino fundamental, em curso em Rosana, ocorre mediante o acompanhamento de uma política social que contemple as especificidades dos alunos assentados e a melhoria da qualidade do ensino ou se este processo trata-se de uma reprodução compulsória do modelo municipalizador do ensino disseminado pelo governo paulista durante a época da reestruturação político-econômica do país.

Inicialmente, nos atemos a alguns fatos políticos que propulsionaram a municipalização do ensino no Estado de São Paulo a partir da década de 1990. Posteriormente, na seqüência deste trabalho, procuramos caracterizar, econômica e politicamente, o município de Rosana. Por último, descrevemos o contexto da efervescência político-agrária que permitiu o surgimento do assentamento Gleba XV de Novembro e procedemos a uma análise da situação educacional das escolas municipais ali lotadas.

4.1 A municipalização do ensino no governo de Mário Covas - gestão 1995 – 1998

Não temos a pretensão de fazer um estudo histórico exaustivo sobre a municipalização do ensino no Estado de São Paulo. Apenas queremos visualizar o cenário no qual se desencadeiam as discussões sobre esta problemática no município de Rosana. A título contextual, abordamos alguns feitos municipalizadores do ensino nas duas administrações estaduais que antecederam ao governo de Mário Covas. Procedemos desta forma para melhor compreendermos o embate histórico dos projetos que incentivaram a descentralização do ensino em um Estado cujo histórico se consolidou, no campo educacional, dentro da Federação pela oferta do ensino público fundamental em redes estaduais.

As medidas administrativas descentralizadoras ocorridas no campo do ensino durante os governos estaduais de Quéricia (1987 – 1990) e Fleury (1991 – 1994), guardadas as

peculiaridades gestoras em cada um destes mandatos, ocorreram sem promover reformulações estruturais expressivas no sistema de ensino paulista. A prática municipalizadora adotada por estes governos consistiu em uma transferência de encargos educacionais aos municípios de maneira pouco criteriosa. Esta prática não se preocupou em acompanhar ou averiguar quais eram as reais condições administrativas e financeiras dos municípios, bem como desconsiderou o preparo e a capacidade pedagógica dos agentes educacionais pertencentes às localidades que fizeram adesão à municipalização do ensino no período correspondente aos governos de Quéricia e Fleury. Com efeito, esta realidade permitiu o fortalecimento das oligarquias locais (GUIMARAES, 1995), que tradicionalmente se caracterizam pela restrição da participação popular nos quadros de decisão, bem como nas iniciativas políticas centrais, e consolidou a maciça presença do Estado paulista no atendimento ao Ensino Fundamental. Segundo números da Secretaria da Educação, até o ano 1994 o governo estadual era responsável pela administração de aproximadamente 87,5% das escolas de Ensino Fundamental do Estado de São Paulo.

A experiência municipalizadora do ensino, em São Paulo, só se intensificou no governo de Mário Covas quando ocorreram as mudanças mais significativas com a reforma administrativa da educação dentro dos moldes indutores nos quais ela vinha sendo desenhada pela política reestruturalista do governo federal. Em 1995, sob a gestão da Secretária de Educação do Estado, Teresa Roserley Neubauer da Silva, a administração de Covas concentrou esforços na reorganização da rede de ensino objetivando concretizar os preceitos legais que previam a obrigatoriedade dos municípios nas ofertas do Ensino Fundamental e da Educação Infantil (BRASIL, 1988).

Dentre as medidas reestruturativas do ensino paulista destacou-se, na época, o *Projeto de Reorganização Escolar no Ensino Fundamental* que consiste em uma classificação dos prédios escolares de acordo com os níveis de ensino da hoje Educação Básica. Esta ação

segmentou fisicamente as escolas da rede estadual. Conforme este projeto, as escolas que acolheram os alunos com faixa etária entre 7 e 10 anos se concentraram exclusivamente na oferta das quatro primeiras séries do ensino fundamental. Conseqüentemente as escolas que abrigaram os alunos entre os 11 e 14 anos passaram a atender as quatro últimas séries do ensino fundamental.

Esta medida reorganizadora do governo significou de fato uma estratégia para impulsionar o processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo, uma vez que ao concentrar os alunos das 1ª, 2ª, 3ª e 4ª séries em prédios específicos se tornaria mais fácil, na ótica do governo paulista, promover a transferência das escolas estaduais para as redes municipais.

A Secretaria Estadual de Educação esperava fazer com que os municípios assumissem a oferta do ensino nas 4 primeiras séries - a partir da divisão das escolas baseada na faixa etária e no nível de ensino. O argumento utilizado pela Secretária Teresa Roserley Neubauer da Silva como pretexto incentivador da reorganização dos prédios escolares, nos moldes acima mencionados, apoiava-se na hipótese de que a qualidade do ensino e a sua universalização estariam mais bem asseguradas com a divisão física da rede. Além do mais, a Secretária sustentava que, a partir do incentivo à municipalização do ensino, haveria maiores possibilidades do Estado dedicar melhores condições de atendimento ao Ensino Médio.

Na realidade o Projeto de Reorganização Escolar do Ensino Fundamental denota o aspecto indutor que a municipalização do ensino assumiu no Estado de São Paulo. Este aspecto torna-se mais intenso a partir do momento em que o Governo Covas instituiu o *Programa de Ação de Parceria Educacional Estado – Município para atendimento ao ensino fundamental*, através do Decreto 40.673/96. Esta parceria surge como pretexto do governo estadual para a universalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo. Ao instituir o Programa de Parceria Educacional Estado-Município, por meio do Decreto 40.673/96, o

Governo leva em consideração “[...] a necessidade de descentralização da gestão educacional com base no princípio da responsabilização, numa nova percepção do atendimento aos problemas que a sociedade apresenta” (SÃO PAULO, 1996). Com efeito, a municipalização propalada neste Decreto admite que a questão da universalização do ensino é um problema de responsabilidade do município e não do Estado (Decreto 40.673/96). O governo do Estado considera ainda que o Programa de Parceria encontra na municipalização a medida mais eficaz para dar “[...] cumprimento ao disposto no artigo 240 e nos §§ 1º e 2º do artigo 249 da Constituição do Estado, objetivando a melhoria e expansão do ensino Público Fundamental, de modo a propiciar a todas as crianças condições de real acesso à escola e que nela permaneçam e progridam” (SÃO PAULO, 1996).

É latente, neste Decreto, o argumento segundo o qual a qualidade do ensino encontra-se intimamente associada à transferência de responsabilidades aos municípios. No entanto, o princípio da responsabilização atribui aos municípios uma maior carga administrativa e não lhes confere uma efetiva autonomia política.

Conforme o Decreto 40.673/96, as obrigações da Secretaria de Educação do Estado concentram-se no fornecimento de apoio técnico aos municípios a fim de que estes possam promover a avaliação necessária de seus sistemas de ensino, elaborar o Plano Municipal de Ensino, instalar o Conselho Municipal de Educação e planejar a sua rede física prevendo demandas futuras, além de acompanhar e avaliar a implantação do convênio. Os municípios, por sua vez, herdaram a parte mais onerosa do programa de parceria. Além de submeterem a organização de suas redes às medidas reorganizadoras da rede estadual, os governos municipais tiveram que se responsabilizar pela manutenção dos prédios escolares e pela construção, ampliação e reforma de unidades escolares com recursos próprios; tiveram ainda que fornecer merenda e transporte aos alunos de suas redes de ensino com recursos próprios ou mediante parcerias fixadas com o Estado. Além do mais, o município, ao firmar a

ação de parceria com o Estado, atesta a sua posição submissa na pirâmide hierárquica dos poderes políticos na medida em que deve mensalmente prestar contas à Secretaria de Educação do Estado sobre os recursos aplicados na educação, bem como mantê-la informada acerca do desenvolvimento de seu plano de trabalho para a efetivação e consolidação do convênio fixado com o Estado (Decreto 40.673/96).

Mais tarde as iniciativas municipalizadoras do ensino no Estado de São Paulo são referendadas através de um novo Convênio de Parceria Educacional Estado-Município para o Ensino Fundamental, promulgado pelo Decreto 43.072/98. Visto que este Decreto é posterior à entrada em vigência do FUNDEF a transferência de encargos ocorrida com a municipalização do ensino paulista passa a ser acompanhada, deste momento em diante, do repasse de recursos do mencionado Fundo. Este fato agregou sustentação à proposta municipalizadora do governo paulista acirrando o seu aspecto indutor que dissimulou, em alguns casos, como o de Rosana (ver capítulo II), a insuficiência de tais recursos.

Após termos procedido a esta contextualização julgamos nos encontrar em condições de nos ater à forma como ocorre a municipalização do ensino em Rosana. Contudo, antes de nos dedicarmos especificamente a este problema faremos uma concisa menção à constituição histórico-política e econômica deste município paulista.

4.2 Caracterização político-econômica do Município de Rosana

A cidade de Rosana-SP foi fundada em decorrência das especulações acerca do projeto de construção do Ramal Ferroviário de Dourados, efetuado pela Companhia

Sorocabana de Estradas de Ferro.⁸ Embora sua origem date da década de 1950, Rosana só se emancipou político-administrativamente em novembro de 1989 quando, por meio de um plebiscito, deixou de ser um distrito de Teodoro Sampaio. As primeiras eleições municipais para definição do governo local só se realizaram no ano de 1992.

Rosana situa-se no extremo oeste do Pontal do Paranapanema, região localizada no sudoeste do Estado de São Paulo. Ao sul o município faz divisa com o Estado do Paraná - sendo separado deste pelo rio Paranapanema e ao norte é separado do Estado de Mato Grosso do Sul pelo rio Paraná. Ao leste a sua divisa se dá com o município de Euclides da Cunha Paulista e a oeste o limite do município é realizado pelo encontro das águas dos rios mencionados.

O município é formado pela cidade de Rosana, pelo distrito de Primavera⁹, por três assentamentos rurais, um bairro rural – Bairro 68 - por duas comunidades ribeirinhas e por várias ilhas habitadas por trabalhadores rurais.

A área total do município é de aproximadamente 739,00 km² dos quais 11,00 km² são área urbana e 728,00 km² são área rural. Em 2002, segundo números publicados no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aproximadamente 6.198 (25,58%) dos habitantes viviam na zona urbana, e cerca de 18.031 (74,42%) na zona rural. Rosana está localizada a 780 km da capital de São Paulo e sua principal atividade econômica é a produção mista, lavoura e pecuária.

Como mencionamos no capítulo II deste trabalho, no ano de 2002, Rosana possuía uma população de cerca de 25 mil habitantes e um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 727,3 milhões que gerava uma renda média *per capita* de R\$ 28.825,00. No período entre 1999 e

⁸ Este Ramal deveria partir de Presidente Prudente e se estender às margens do rio Paraná, bem próximo ao seu ponto de confluência com o rio Paranapanema – onde hoje se situa Rosana. Uma ligação por balsas faria o trajeto até o lado sul matogrossense; desse ponto em diante a ferrovia se estenderia até Dourados (MS). Porém, o projeto não se concretizou inteiramente, os trilhos da estrada de ferro se estenderam apenas até o município vizinho de Euclides da Cunha Paulista.

⁹ Cidade planejada e construída na década de 1980 pela Companhia Energética de São Paulo S/A (CESP) durante as obras de construção da Usina Hidrelétrica de Rosana e da Usina Hidrelétrica Engº Sérgio Motta (antiga Usina Porto Primavera).

2002, Rosana apresentou um crescimento do PIB da ordem de 137%. No mesmo período o município registrou, dentro da região administrativa de Presidente Prudente, o maior aumento percentual da renda *per capita*: 126%.

A tabela abaixo apresenta-nos alguns dados sobre a arrecadação do município, bem como sobre o montante aplicado na manutenção do Ensino Fundamental.

Tabela 3
Rosana – Receita Arrecadada de 1997 a 2003

ANO	ARRECADAÇÃO	INVESTIMENTO/ EDUCAÇÃO	APLICAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL
2003	46.806.348,41	7.420.145,28	5.900.301,69
2002	33.478.055,28	5.823.030,21	4.462.710,19
2001	22.256.815,42	5.586.223,20	4.358.469,15
2000	21.842.643,82	5.460.173,03	4.303.672,63
1999	18.294.318,24	4.897.294,77	4.011.956,95
1998	22.673.784,94	5.521.361,63	não há dados
1997	14.850.539,89	4.064.455,83	não há dados

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

Os números da tabela demonstram que enquanto a arrecadação entre os anos de 1997 e 2003 cresceu cerca de R\$ 28 milhões o crescimento do investimento em educação somou pouco mais de R\$ 3 milhões. No ano de 1997, os gastos em educação representavam 27,36% do total de receitas do município. No ano de 2003, os investimentos em educação corresponderam percentualmente a 15,85% da arrecadação. Levando-se em consideração a característica econômica dos demais municípios do Pontal do Paranapanema é possível afirmar que Rosana ocupa lugar de destaque devido aos números de sua arrecadação.¹⁰

Apesar de sua posição financeira privilegiada os governos municipais rosanenses, que se sucederam à frente da administração local desde 1993, ainda não conseguiram fixar as

¹⁰ Boa parte da receita de Rosana advém dos royalties pagos pelas administradoras das Usinas Hidrelétricas Rosana e Engº Sérgio Motta. O aumento considerável da arrecadação entre os anos de 2001 a 2003 se atribui ao Convênio CESP (ver nota número 5).

bases para o desenvolvimento econômico deste município. Segundo demonstrativos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) as três primeiras administrações municipais de Rosana¹¹ possuem um histórico repleto de irregularidades. Os prefeitos eleitos em 1992 e em 1997 destinaram à educação, nos anos de 1996, 1997, 1998 e 1999, valor abaixo do percentual mínimo de 25% fixado, para o ensino fundamental, pela LDB 9394/96, Artigo 69. Como se não bastasse este episódio, as contas municipais, nos anos de 1995, 1996, 1998, 1999 e 2000, receberam parecer desfavorável, por parte do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

A que se deve este fato? Porque o investimento em educação diminuiu em relação à arrecadação total do município? A julgar pelos recentes episódios ocorridos no cenário político municipal rosanense é possível visualizar que a invejável arrecadação, quase 50 milhões de reais para um município com população inferior a 30 mil habitantes, motiva e intensifica uma corrida pelos cargos públicos municipais em Rosana. Associado a este motivo há o término das construções das duas hidrelétricas existentes no município que acarretou um sensível aumento no número de trabalhadores desempregados em Rosana “[...] só para se ter uma idéia, em 1992 no auge das obras, tínhamos na construção só na Usina de Porto Primavera quase 10.000 funcionários, sendo que atualmente não passa de 500” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2004). Esta realidade fez com que o funcionalismo público se tornasse uma das poucas frentes de trabalho no município. Como boa parte dos cargos públicos são ocupados por nomeação – os cargos de diretoria das Divisões/Secretarias Municipais e das direções e coordenações de escolas são um exemplo desta realidade – o funcionalismo público acaba sendo visto como um cabide de empregos. Este cenário criou no

¹¹ As primeiras eleições municipais em Rosana foram realizadas em 1992. Desta forma, o município possuiu até hoje apenas quatro prefeitos: Jurandir Pinheiro, 1993 a 1996, Newton Rodrigues (cunhado do prefeito anterior), 1997 a 2000 e Álvaro Augusto Rodrigues entre os anos de 2001 e 2004. De meados de fevereiro até meados de junho de 2005 o município ficou sem prefeito eleito, tendo sido governado pelo presidente da câmara dos vereadores. No final de junho de 2005 Jurandir Pinheiro, candidato mais votado nas eleições de 2004, tomou posse como prefeito de Rosana.

município uma espécie de mentalidade de convivência com as improbidades administrativas cometidas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo local; quem tem um posto de trabalho público dificilmente quer arriscá-lo denunciando as fraudes locais porque sabe as dificuldades existentes na região e a escassez de empregos. Aqueles que tiveram essa coragem não ficaram sem sofrer algum tipo de retaliação, a mais freqüente delas foi a perda do cargo. O depoimento de uma ex-professora da rede municipal rosanense aponta um desses fatos: “[...] uma pessoa muito próxima a mim trabalhava num cargo de confiança na Prefeitura e fazendo alguns acertos ele descobrira que havia *algo errado*. Quando percebeu as irregularidades em seu setor e se recusou a compactuar com essas medidas pouco éticas, ele foi demitido”.

A julgar pelo histórico de improbidades administrativas cometidas pelos governos municipais de Rosana, nem mesmo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), criada há pouco mais de cinco anos com o intuito de disciplinar e coibir os desvios de verbas dos cofres públicos, conseguiu criar uma cultura de gestão do patrimônio público fiscalmente responsável. Os escândalos políticos em Rosana, cometidos nas três primeiras gestões municipais, por representantes do executivo e do legislativo local, mostram que a questão da responsabilidade e da lisura com o gerenciamento da coisa pública extrapola o caráter imperativo e coercitivo das normas da LRF.

Não se pode negar, no entanto, que esta lei permite ao munícipe um maior acompanhamento da aplicação dos recursos públicos. É esta especificidade da LRF que tornou pública, mediante incansáveis denúncias por parte de um pequeno segmento da população rosanense, o histórico de desvios dos recursos públicos e de dilapidação do uso das receitas orçamentárias do município. Em março de 2005, uma Força Tarefa do Ministério Público, ao investigar supostas irregularidades nas administrações em Rosana, promoveu um levantamento do número de procedimentos abertos pelo Ministério Público na cidade e

conclui que do ano de 1999 até o primeiro bimestre de 2005 havia sido instaurado pela própria promotoria mais de 90 inquéritos civis públicos referentes às contas da prefeitura rosanense.

Atualmente, o cenário político local tem freqüentado rotineiramente os noticiários veiculados na mídia da região. Os quatros primeiros colocados, para o cargo do executivo, nas eleições de outubro de 2004 enfrentaram problemas com a Justiça. Dentre os sete candidatos que disputaram a cadeira do Executivo local - e pelo salário de aproximadamente 12 mil reais que ela reserva - Jurandir Pinheiro, ex-prefeito entre 1993 – 1996, foi o mais votado. Porém, não pode assumir a prefeitura porque ainda em sua campanha eleitoral foi denunciado pelo Ministério Público por ter prestado favores a eleitores em troca de votos. Tomou posse, então, o segundo colocado mais votado, Álvaro Rodrigues – prefeito entre 2001 e 2004. Álvaro¹² foi afastado no primeiro bimestre de 2005 pela Câmara Municipal e mais tarde cassado pelo próprio Poder Judiciário. O Ministério Público estima que somente durante o último ano do mandato de Álvaro Rodrigues o rombo nos cofres públicos ultrapasse a casa dos 2 milhões de reais.

Como os dois candidatos mais votados representavam mais de 50% dos votos do eleitorado local, novas eleições foram marcadas pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo para o dia 05 de junho de 2005. Seis candidatos, Jurandir Pinheiro e Álvaro Rodrigues foram impossibilitados de concorrer novamente, fizeram campanha para assumir o cargo de prefeito após o pleito de junho. Às vésperas das eleições, no dia 01 de junho, Jurandir Pinheiro, o candidato mais votado em outubro de 2004, após ter entrado com um recurso junto ao TRE-SP, conseguiu reverter a sua cassação e ganhou o direito de ser diplomado prefeito de

¹² Na campanha eleitoral de 2004 Álvaro Rodrigues e seu vice, Valdomiro Donizetti Toso, foram beneficiados por verbas do Convênio firmado em 2001 – na ordem de 35 milhões de reais a serem repassados em um prazo de oito anos - entre a Companhia Energética de São Paulo S/A (CESP) e Prefeitura de Rosana. Este Convênio visa a construção de obras de infra-estrutura na cidade de Primavera. Pesam ainda sobre Álvaro, durante sua administração, as acusações de superfaturamento nas obras de extração de areia do rio Paraná; falsificação de notas fiscais; superfatura com combustíveis, viagens e material de escritório; desvio de verbas na construção de poços d'água no assentamento Gleba XV de Novembro.

Rosana em 06 de junho. No dia 06 de junho, Jurandir Pinheiro foi diplomado prefeito pelo Juiz Eleitoral da Comarca de Teodoro Sampaio e, simultaneamente, no mesmo cerimonial, cassado por esta autoridade que o considerou culpado por compra de votos de eleitores do assentamento Gleba XV de Novembro durante as eleições de outubro de 2004. Em 08 de junho Jurandir Pinheiro protocolou recurso junto ao TRE, em São Paulo. No dia 15 de junho o Tribunal suspendeu a decisão da Justiça Eleitoral de Teodoro Sampaio que cassava o diploma de Jurandir. O TRE-SP decretou novamente a diplomação de Jurandir Pinheiro para o dia 17 de junho de 2005. O prefeito eleito, no entanto, só assumiu a cadeira do executivo rosanense em 20 de junho sob aparato policial que reprimiu as mobilizações dos moradores do município que visavam evitar o empossamento do novo prefeito e, em decorrência deste ato público de repúdio, poupar o patrimônio público rosanense de um histórico de contínuas ações depreciativas.

Como se pode notar a não observância da LRF, por parte dos políticos rosanenses, e os episódios que envolveram as últimas eleições municipais locais, encontram esteio no fato de que os dirigentes do executivo rosanense estão pouco preocupados com o bem-comum. Nenhuma das três administrações municipais que governaram Rosana entre os anos de 1993 e 2004 construiu um consistente programa de desenvolvimento local que promovesse o aproveitamento do potencial agrícola dos assentamentos e o potencial de pesca das comunidades ribeirinhas do município, muito embora houvesse arrecadação para tanto.

A descrição da realidade político-econômica de Rosana, exposta nos parágrafos anteriores, nos permite visualizar ainda a falta de políticas sociais fomentadas pelo governo municipal em benefício de suas escolas rurais. A recente situação política local, que envolveu os episódios vexatórios das últimas eleições municipais, e o histórico de escândalos administrativos apoderam-se da política rosanense impedindo a instauração de um plano de desenvolvimento local atento às reivindicações dos munícipes por melhores condições de vida

e de trabalho e igualmente compromissado com a construção de projetos/políticas sociais voltadas para as escolas rurais localizadas nos assentamentos.

Em face da realidade política exposta até o momento é possível observar que embora o texto constitucional de 1988 tenha conferido ao município uma esfera de competência própria, em Rosana, devido as suas circunstâncias administrativas, ainda não foi possível efetivar a proximidade da população em relação ao poder municipal. Este fato proporcionou, até o momento, a não existência de uma gestão local mais democrática, além de ter posto em evidência a duvidosa capacidade do município rosanense em ser melhor gestor da educação que o Estado.

Cremos que após termos feito esta constituição político-histórica das gestões e arrecadações do município podemos nos dedicar a uma análise do teor das políticas educacionais agenciadas pelo governo local neste contexto de improbidades administrativas. Anteriormente, porém, nos deteremos, nos dois próximos tópicos deste trabalho a uma descrição histórica primeiramente do cenário no qual surgem os trabalhadores sem-terra no Pontal do Paranapanema e, posteriormente, do surgimento do assentamento Gleba XV de Novembro.

4.3 Os conflitos agrários no Pontal do Paranapanema e a formação da identidade social do trabalhador rural sem terra

O conhecimento adquirido acerca da constituição histórica do assentamento Gleba XV de Novembro nos permite deflagrar o cenário econômico, político e social no qual se opera a organização dos trabalhadores rurais sem terra no Pontal do Paranapanema. A formação da identidade social do trabalhador rural, no Pontal, é fortemente marcada pelo

antagonismo: latifúndio versus ocupação. O primeiro elemento referenda a existência de uma classe dominante, proprietária de largas extensões de terras, que em sua grande maioria estão improdutivas, que pretende aumentar seu poderio mediante a organização do espaço rural em torno de um mercado agropecuário exportador. As ocupações, em contrapartida, representam a resistência de trabalhadores que, para firmarem a sua identidade e sobrevivência, necessitam primeiramente ter acesso à terra e posteriormente construir novas relações de poder através das quais seja possível discutir um novo projeto de desenvolvimento para o campo.

A consciência do trabalhador rural em torno das formas de dominação contra as quais têm que lutar, a fim de construir socialmente a sua identidade, nos permite compreender a concepção de educação e de homem que deriva de sua prática produtiva. Julgamos, por isso, ser necessário apresentar alguns dados sobre a constituição histórica do Pontal do Paranapanema a fim de que possamos coletar as informações necessárias acerca da formação e da identidade social do trabalhador rural residente no assentamento Gleba XV de Novembro e, por conseguinte, entendermos como se processa a educação no local.

A região do Pontal do Paranapanema está localizada no extremo oeste do Estado de São Paulo entre os rios Paraná e Paranapanema, fazendo fronteira com os Estados do Paraná e Mato Grosso do Sul.

A área denominada Pontal do Paranapanema, onde se situa o assentamento Gleba XV de Novembro, ficou nacionalmente conhecida a partir da década de 1990 devido aos conflitos agrários travados entre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que representa a luta pela democratização do acesso à terra – e, por extensão, à cidadania e à educação – e os latifundiários, representados pela ação conservadora e retrógrada da União Democrática Ruralista (UDR). Todo o Pontal foi, outrora, parte integrante de uma seção de

terras conhecida como fazenda Pirapó-Santo Anastácio¹³ que compreendia um vasto latifúndio forjado através de documentação duvidosa pela prática de grilagem – envelhecimento de documentação adulterada. Os conflitos no Pontal do Paranapanema ocorridos durante a década de 1990 expressavam as reivindicações dos trabalhadores rurais sem terra pela desapropriação e regularização das áreas improdutivas.

As contendas agrárias na região não eclodem especificamente na década de 1990. Elas existem, pelo menos, desde o princípio do século passado quando expedições colonizadoras mataram e baniram os índios Cayuás – habitantes primitivos da região – e expulsaram os pequenos posseiros, na década de 1930, a mando dos grandes posseiros. Estes conflitos também se fizeram presentes em meados do século XX, com a construção do Ramal Ferroviário de Dourados na região. Os maiores beneficiados com a construção do ramal foram os latifundiários que – valendo-se da comodidade de transporte propiciada pelos trilhos do ramal de Dourados - implantaram uma pecuária alicerçada na depredação dos recursos naturais que empobreceu a região, vista por eles potencialmente como um grande pasto (SOUZA, 2001, p. 08). Atualmente, os conflitos fundiários no Pontal do Paranapanema ainda configuram-se complexos e encontram-se distantes de uma resolução. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) desponta, na região, como o principal movimento social de organização dos trabalhadores que se indignam e lutam contra a existência de terras improdutivas, devolutas e griladas por latifundiários e contra a prevalência dos ideais *modernizadores* do campo segundo as referências do capital e do mercado. Embora os conflitos fundiários no Pontal do Paranapanema procedam de longa data os assentamentos organizados e gerenciados pelo governo ou pelo MST só começaram a se delinear há cerca de 20 anos. Durante o final da década de 1970 e início da década de 1980 os conflitos

¹³ As informações contidas neste tópico são extraídas de: SOUZA, João Maria de. *Histórico da ocupação da região do Pontal do Paranapanema*. [s.i.: s.n.], 2001 e do site da Prefeitura Municipal de Rosana: www.rosana.sp.gov.br.

permaneceram dissimulados devido a construção das Usinas Hidrelétricas de Taquaruçu e Rosana – no rio Paranapanema – e Porto Primavera (hoje denominada Usina Engº Sérgio Motta), no rio Paraná, pela Companhia Energética de São Paulo (CESP).

As obras destas hidrelétricas geraram cerca de 30 mil novos empregos na região e abafaram a problemática social em torno da apropriação da terra. No entanto, na primeira metade da década de 1980, após a conclusão da construção da hidrelétrica de Rosana e com a desaceleração das obras na Hidrelétrica de Porto Primavera, a problemática social em torno da questão fundiária ressurge revitalizada pelo desemprego local e pelo grande contingente de trabalhadores que haviam sido expulsos de suas terras durante o represamento das águas que formaram os lagos das mencionadas hidrelétricas.

A maioria dos operários - carpinteiros, pedreiros servente e pintores – com nenhuma ou quase nenhuma qualificação, que trabalharam na construção das hidrelétricas de Rosana e Porto Primavera eram anteriormente trabalhadores rurais que haviam migrado de outras regiões do país atraídos pelo *dinheiro fácil* ou que haviam tido suas famílias expulsas de suas terras durante o processo de territorialização do Pontal do Paranapanema em torno da extração da madeira e da formação das grandes propriedades agropecuárias. Meeiros, pequenos arrendatários, bóias-frias, carpinteiros, pedreiros e serventes de serviços gerais desempregados das obras de construção das hidrelétricas e os ilhéus expulsos de suas propriedades formariam o grupo de trabalhadores que em 1983 acamparam às margens da rodovia SP 613 dando início às lutas que se desdobrariam mais tarde na desapropriação das áreas que formaram o segundo maior assentamento do Estado de São Paulo: o assentamento Gleba XV de Novembro. Todos eles possuíam em comum o fato de serem trabalhadores que se encontravam impossibilitados de trabalhar, pois tiveram negado, pelo Estado ou pelos latifundiários, o acesso a um emprego ou à terra.

Quando a contenda se reacende os trabalhadores rurais evidenciam um processo

histórico de conflitos cuja fundamentação esteou-se no combate à exploração e à posse extensiva das terras do Pontal e na necessidade deflagrada de novas políticas sociais para o campo que não se atrelassem à lógica excludente do capital, mas à história, à cultura, aos valores e a identidade dos próprios trabalhadores rurais.

4.4 O surgimento da Gleba XV de Novembro

O cenário para o início das grandes ocupações de terras no Pontal do Paranapanema durante os primeiros anos da década de 1980¹⁴, como observamos anteriormente, decorre de dois motivos centrais¹⁵: o primeiro relaciona-se ao desemprego provocado pela redução de postos de trabalho nas usinas hidrelétricas locais e o segundo deriva do enchimento do reservatório da Usina de Rosana, no mesmo período, que inundou as terras de muitos pequenos posseiros desalojando-os de suas propriedades¹⁶.

Estes dois grupos de trabalhadores, unidos pela mesma sorte, juntamente com aqueles que se encontravam há anos atordoados pela exploração econômica (bóias-frias, meeiros e pequenos arrendatários) promoveram em 15 de novembro de 1983, nas fazendas Tucano e Rosanela pertencentes, na época, às empresas Vicar S.A. e Camargo Corrêa¹⁷,

¹⁴ As informações contidas neste tópico são extraídas de: SOUZA, João Maria de. *Histórico da ocupação da região do Pontal do Paranapanema*. [s.i.: s.n.], 2001 e do site da Prefeitura Municipal de Rosana: www.rosana.sp.gov.br.

¹⁵ Salientamos que estes motivos se encontram inscritos no quadro mais amplo de crise – colapso do milagre econômico experimentado durante meados de 1970, ondas de greve e queda no abastecimento de combustível - que se abatera sobre o Brasil em princípios da década de 1980 afetando o campo.

¹⁶ Há ainda um terceiro motivo que se refere à histórica existência, no Pontal do Paranapanema, de uma classe de trabalhadores/agricultores que se deparou no local, deste o princípio do século XX, com vastas possessões de terras, nas mãos de fazendeiros, que são em parte juridicamente irregulares e em parte improdutivas.

¹⁷ Esta última empresa, com a construção do Ramal de Dourados que deveria sair de Presidente Prudente em direção à Dourados (MS), estendendo-se até as margens do rio Paraná, nas proximidades do rio Paranapanema, onde hoje se localiza Rosana, adquiriu terras no Pontal objetivando loteá-las e vendê-las posteriormente. Com efeito, a cidade de Rosana nasceu do intuito da Imobiliária e Colonizadora Camargo Corrêa Ribeiro S. A. de construir uma cidade no ponto final dos trilhos, próximo às margens do rio Paraná, em domínio paulista.

aquela que seria parte de uma ocupação que encorajaria, posteriormente, uma série de trabalhadores em torno da luta pela conquista da terra no Pontal do Paranapanema.

O Brasil vivia, neste período, os preâmbulos da passagem do regime militar àquilo que se concebia como uma nova ordem política e social – a redemocratização do país. Apesar de todo o entusiasmo do cenário nacional em torno de sua reabertura política, o clima entre os trabalhadores sem-terra e os fazendeiros, no Pontal, era tenso. Após quase uma semana de ocupação das fazendas Tucano e Rosanela, a Justiça concedeu às empresas Vicar e Camargo Corrêa uma reintegração de posse. Os trabalhadores sem-terra mobilizados e dispostos a não se desorganizarem transferiram, então, o acampamento para as margens da rodovia SP-613, evitando assim que a Polícia Militar (PM) os dispersasse.

Em maio de 1984 o governo do Estado desapropriou parte das terras, consideradas devolutas, das fazendas Bonanza, Santa Paula, Porto Maria, Santa Marina, Água do Peão, Junqueira, Santa Terezinha e Guanamirim e as destinou para a formação do assentamento Gleba XV de Novembro.

Através da equipe técnica do extinto Departamento de Assuntos Fundiários (DAF) do Estado, foram cadastradas todas as famílias acampadas às margens da rodovia, aproximadamente 600 famílias. Ao cadastramento seguiu-se um processo de seleção das famílias com base no número de seus componentes. Todas elas foram deslocadas, então, para um acampamento em uma área provisória no canteiro de obras da Usina Hidrelétrica de Rosana até que se efetuasse a demarcação dos lotes de terras que seriam destinados gradativamente a todas as famílias, iniciando-se pelas mais numerosas. Para que os trabalhadores rurais não ficassem dependendo exclusivamente das cestas básicas fornecidas pelo governo, o DAF, juntamente com a CESP, concedeu provisoriamente a cada família a oportunidade de realizar alguns cultivos, entre o final de 1984 e o início de 1985, em áreas emergenciais de 1,5 alqueire em uma parte do próprio assentamento Gleba XV de Novembro.

Finalmente, em 1985 os trabalhadores começaram a ser assentados definitivamente nos 572 lotes que formaram o assentamento. A título de uma melhor organização dos trabalhadores e de uma eficaz administração, o DAF dividiu o assentamento inicialmente em 6 setores. Cinco destes setores deveriam atender às atividades agrícolas e um deles destinou-se ao manejo da pecuária leiteira. Hoje, o assentamento possui sete setores e caracteriza-se eminentemente pela atividade pecuária devido à baixa produtividade do solo. Cada setor possui uma área de uso comum denominada agrovila. Nas agrovilas são construídas algumas instalações básicas necessárias aos trabalhadores como: escolas, postos de saúde, igrejas, quadras esportivas, salões de recreação para festas e bailes. Nem todas as agrovilas contam com a mesma estrutura, diga-se de passagem precária. Não há em todo o assentamento, por exemplo, sequer um telefone público em funcionamento. As maiores conquistas são fruto da organização e mobilização dos agricultores, o que lhes permitiu contar com uma rádio comunitária, situada na agrovila do setor III, uma agência dos correios e telégrafos, uma panificadora – mantida pela organização das Mulheres Unidas do Setor II (OMUS) - e um projeto, Escolas de Informática e Cidadania (EIC), incipiente, de inclusão digital elaborado em parceria entre a Fundação ITESP (Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”) e o Comitê de Democratização da Informática (CDI) no final de 2004, todos situados no setor II.

Inicialmente o Projeto de Valorização e Desenvolvimento do Pontal do Paranapanema, Gleba XV de Novembro, foi concebido com uma área de 13.310,76 hectares que abrigaram 572 famílias. O intuito do DAF era criar um projeto cujo objetivo seria revitalizar a paisagem local – marcada pelo desmatamento e pelas pastagens infundáveis – e conferir aos agricultores uma fonte de renda alternativa.

A coordenação do assentamento é desenvolvida, na atualidade, pela Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (ITESP), criado em 1991. A

sede local do ITESP situa-se na cidade de Primavera distante aproximadamente 30 Km do assentamento. Este órgão é responsável pela execução da política agrária e fundiária do Estado e encontra-se vinculado à Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania. Este fato demonstra que o governo paulista reduziu a reforma agrária a uma judicialização da luta pelo acesso à terra. Segundo esta concepção as mobilizações dos trabalhadores são tomadas – principalmente na região do Pontal do Paranapanema – como um caso de polícia/repressão e não como um problema sócio-agrário que, se resolvido, pode fomentar o desenvolvimento econômico-cultural da região.

Em suma, a história da constituição do assentamento Gleba XV de Novembro é a história da luta dos trabalhadores rurais organizados travada contra a opressão capitalista representada no local pelos latifúndios agro-exportadores. Esta luta acontece não somente em prol da conquista de um pedaço de chão para ser cultivado, mas se dá também em nome da batalha que o agricultor opera em torno da construção social de sua identidade, de sua cidadania e da conquista de educação escolar que atenda aos seus anseios.

No próximo tópico nos dedicaremos a um estudo dos convênios Estado – município, para a municipalização do ensino, e procederemos a uma descrição dos estabelecimentos de ensino rosanenses.

4.5 As parcerias entre Secretaria de Educação do Estado e Município

Dentre outras disposições as parcerias municipalizadoras da educação firmadas entre o governo do Estado de São Paulo – via Secretaria da Educação – e municípios desejam reduzir o percentual de responsabilidade do primeiro sobre o atendimento ao ensino fundamental em suas quatro primeiras séries e, por isso, não podem ser tomadas como

iniciativas do governo estadual que tenham como objetivo promover a melhoria da qualidade de ensino e a democratização da educação.

O número de governos municipais parceiros que aderiu a municipalização do ensino, dentro do Estado de São Paulo, cresceu significativamente após promulgação do Decreto 40.673/96 que instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado – Município. A partir desta iniciativa os prefeitos se viram na contingência de assumir, mediante convênio, a rede estadual ou, em contrapartida, formar a sua própria rede.

Os convênios fixados entre Estado e municípios, a partir de meados da década de 1990, centraram-se sob o aspecto administrativo e não contemplaram o aspecto político. Isto significa dizer que os convênios não contribuíram para que se firmasse efetivamente a autonomia política dos municípios conveniados devido haver ainda a existência de uma forte dependência financeira destes em relação as outras esferas de governo. Muito embora a Constituição de 1988 tenha tratado o município como ente federado e este tenha obtido, posteriormente, um aumento no número de recursos financeiros destinados a sua esfera administrativa, o que se pode observar é que a autonomia política das municipalidades inexistiu visto que, em grande parte, estes recursos financeiros não se destinam ao cumprimento de projetos definidos pelas autoridades municipais, pois se dedicam a assegurar a eficácia das medidas reformadoras gestadas pelo governo central. Como exemplo temos a criação do FUNDEF que foi concebido como medida asseguradora da municipalização do ensino. Neste tocante os convênios contemplam somente a autonomia administrativa – e não política - dos municípios. Através dos convênios os municípios tiveram que arcar com um aumento no número de tarefas a serem cumpridas no campo das políticas sociais, como é o caso da municipalização do ensino, ao passo que o Estado ganhou meios de controle mais eficazes para fiscalizar e avaliar as tarefas das municipalidades. Esta realidade denota que a

municipalização do ensino, em São Paulo, faz parte de um tipo de desconcentração do poder e não de descentralização do mesmo (ver capítulo I).

A constatação de que os convênios municipalizadores do ensino configuram-se mais como um expediente administrativo do que político implica dizer que há, no cenário paulista, a ausência de um amplo debate com a população e com as entidades representativas da educação pública, acerca do modelo de municipalização implantado no Estado de São Paulo. É possível observar, contudo, que a municipalização do ensino é um projeto político, mas que, no entanto, este projeto não é concebido pelos agentes/esferas locais de poder. Até mesmo a criação dos Conselhos Municipais de Educação não substantivou a participação efetiva da sociedade civil no debate e implantação da municipalização do ensino. A presidente do Conselho Municipal de Educação de Rosana, para o ano de 2003, ao manifestar-se a respeito do processo de municipalização do ensino em curso neste município expressa esta realidade de forma particular: “o município não está preparado para mudar; os professores não aceitam e também nunca colocamos este assunto em discussão” (Informação verbal)¹⁸.

Como a presidente do Conselho pode ter certeza de que os professores não aceitam a municipalização do ensino se esta nunca foi posta em discussão em Rosana? Uma justificativa poderia ser atribuída ao fato de que em alguns casos o Conselho se vê acuado pelo jogo de representações de interesses partidários comuns aos ambientes municipais. No caso rosanense, especificamente, a certeza da presidente do Conselho quanto a não aceitação dos professores em relação à municipalização do ensino inexistente. O que há no local é uma administração autoritária e fortemente centralizada nas mãos da secretaria de educação que impede as discussões em torno do debate da municipalização do ensino em Rosana. O processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo refere-se, na realidade, muito mais a uma transferência/desconcentração de competências, antes executadas pelo governo

¹⁸ Informação cedida em resposta ao questionário formulado pelo pesquisador em 18 de novembro de 2003.

estadual, que a uma descentralização do poder. Esta constatação não nos permite incorrer na assertiva segunda a qual a descentralização, nos moldes indutores como ela se desenha em São Paulo, possa ser tomada como sinônimo de democratização da gestão dos sistemas de ensino.

Retomando o grau de intensificação da municipalização do ensino ocorrida em São Paulo a partir de 1990 podemos observar que os dados apresentados no quadro abaixo apontam a progressão numérica dos Convênios ocorridos no Estado paulista que se caracterizava até meados da década de 1990 como um dos entes federados com menor número de escolas municipais de ensino fundamental.

Quadro 2: Progressão da Municipalização no Estado de São Paulo

MUNICÍPIOS	NÚMEROS (ANO 2003)
Sem Rede Própria	89
Com Rede Própria	57
Rede Conveniada	499

Fonte: Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, 2005.

A cifra de municípios que aderiu ao programa de municipalização do ensino fundamental do governo do Estado de São Paulo é extremamente considerável se observarmos que até o primeiro ano da gestão Mário Covas, em 1995, apenas 72 municípios haviam firmado o Convênio. Quanto à posição do governo rosanense em relação ao Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-município para atendimento ao Ensino Fundamental é possível notar que no depoimento de Ana Maria de Oliveira Mantovani,¹⁹ coordenadora da Equipe de Municipalização da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, “[...] Rosana não é Parceiro-Educacional” do Estado de São Paulo, não tendo firmado nenhum convênio com o mesmo para a municipalização das escolas de Ensino Fundamental em suas quatro

¹⁹ O depoimento de Mantovani foi proferido por e-mail em 10 de maio de 2004 em resposta às perguntas encaminhada pelo pesquisador em correspondência eletrônica à Secretaria de Estado da Educação em 26 de abril de 2004.

séries iniciais. Até o ano de 2005, Rosana faz parte daqueles 57 municípios que, segundo o quadro anterior, possuem rede própria de ensino.

Diante das políticas governamentais propagadoras da municipalização do ensino em São Paulo é possível observar que o governo de Rosana optou por um outro caminho, não o dos convênios. Para efetivar a municipalização do ensino fundamental o governo de Rosana criou sua rede própria de ensino que convive simultaneamente com a rede estadual. A não adesão do município ao Convênio que estipula a municipalização do ensino fundamental se deve a dois motivos. O primeiro deles diz respeito à invejável arrecadação municipal, este fator permitiu ao município gozar de uma posição que não o torna um dependente das verbas oriundas do FUNDEF para sustentar a sua rede de ensino²⁰. O segundo motivo diz respeito a um conchavo político existente no município entre os funcionários das redes estaduais e municipais. A completa municipalização do ensino fundamental significa, em uma região na qual praticamente a única fonte de trabalho é o funcionalismo público, reduzir ainda mais os postos de trabalho visto que acarretaria a saída de cena do Estado como provedor de empregos no ensino. Podemos perceber através da fala da presidente do Conselho Municipal de Educação como o debate em torno da questão da municipalização do ensino tem sido cautelosamente adiado em Rosana: “acho complicada a situação, pois se mexer com a municipalização com certeza muitos professores ficarão desempregados. Isso não poderá acontecer enquanto não haver um consenso entre Município e Estado, ambos não querem sair perdendo” (Informação verbal)²¹. O discurso da presidente do Conselho encontra-se muito próximo às manifestações contrárias da Associação dos Professores do Estado de São Paulo (APEOESP) à municipalização do ensino fundamental paulista. Cabe salientar que as

²⁰ Em estudo publicado em 1995 acerca da municipalização do ensino em São Paulo, Guimarães constatou que “[...] a grande maioria (52,5%) dos municípios conveniados possuíam, à época, menos de 10 mil habitantes. São municípios cujas administrações tinham em comum, à época, as baixas capacidades financeiras e a enorme dependência dos repasses feitos pelo estado e pela União e, por conta disso, eram mais vulneráveis e sujeitas às pressões e sedução exercidas por governos de índole autoritária e/ou fisiológica” (1995, p. 64).

²¹ Presidente do conselho municipal de educação em entrevista cedida ao pesquisador em 2003.

discussões em torno da municipalização do ensino em Rosana tem sido coordenada pela manutenção dos postos de trabalho, tanto dos professores estaduais como dos professores municipais. Esta manutenção tem sido promovida pela Divisão de Educação municipal e pelos dirigentes educacionais – diretores de escola e coordenadores – locais. Um exemplo desta situação pode ser percebida pela fala da coordenadora pedagógica da rede municipal. Conforme a coordenadora a Divisão de educação do município recebeu do poder executivo uma proposta para a formação de um fórum de discussão sobre a municipalização do ensino em Rosana. Segundo ela o primeiro e único fórum contou com a presença de poucos participantes, o que inviabilizou outros encontros. Para a coordenadora o ideal seria a existência de um processo de municipalização onde não houvesse ganhadores (empregados) ou perdedores (desempregados): “todos são professores, não há porque querer levar vantagem de uma rede sobre a outra.”²²

Ao questionarmos os professores²³ que lecionam nas quatro primeiras séries do ensino fundamental sobre o fórum promovido pela Divisão municipal de educação para discutir o processo de municipalização do ensino observamos que 93,7% dos 16 professores ouvidos não receberam convite algum para participar do fórum. Por que a grande maioria – cerca de 80% - dos professores das 4 séries iniciais do ensino fundamental não recebeu o convite para a discussão da questão da municipalização do ensino?

A resposta pode ser encontrada nas ações da própria Divisão de Educação. Segundo P2²⁴ o poder executivo local tem procurado fomentar as discussões em torno da municipalização do ensino, mas suas ações são barradas pela Divisão de Educação do município. “Penso que há um impasse em relação ao processo de municipalização em nosso

²² coordenadora pedagógica da rede municipal de ensino em entrevista cedida ao pesquisador no ano de 2003.

²³ Repostas dos professores das escolas municipais de ensino fundamental de 1ª à 4ª série do município de Rosana em 23 de junho de 2004 ao questionário formulado pelo pesquisador.

²⁴ Profa. da Escola Sítio São João em entrevista concedida ao pesquisador no ano de 2004.

município, pois tem [o processo] a aprovação por parte do poder administrativo [poder executivo], mas há a negação da Secretaria [Divisão] da Educação (P2, 2004).”

A respeito da constituição da rede de escolas municipais é possível notar que há em Rosana a seguinte disposição:

Tabela 4
Redes escolares

Ano	Escolas			Total de Escolas		Número Total de Escolas
	Municipal	Estadual	União	Públicas	Particulares	
2003	09	08	00	16	07	23
2002	07	09	00	16	06	22
2001	06	08	00	14	06	20
2000	06	08	00	14	06	20
1999	03	11	00	14	03	17
1998	03	11	00	14	01	15
1997	03	12	02	17	00	17

Fonte: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2005 e INEP, 2005.

Dentre as nove escolas municipais rosanenses apenas três delas possuem um corpo administrativo próprio. Seis destas escolas estão lotadas respectivamente nos assentamentos Gleba XV de Novembro (5) e Nova Pontal (1) e são justamente estas escolas que não possuem um quadro administrativo específico tendo que o dividir com a escola EMEIF Antonio Felix Gonçalves localizada na cidade de Primavera. Este é um dado, no mínimo, curioso devido ao fato de que mais de 70% da população do município vive em áreas rurais.

A próxima tabela apresenta os números de alunos matriculados no ensino fundamental nas redes de ensino municipal, estadual e particular do município de Rosana. A tabela faz referência ainda aos valores que o município recebeu anualmente das verbas do FUNDEF.

Tabela 5
Matrículas no Ensino Fundamental

Números de Alunos Matriculados nas Séries Iniciais do Ensino Fundamental							
Ano	Rede			Total	Rede Municipal	Rede Estadual	Valor recebido do Fundef
	Estadual	Municipal	Particular		1ª a 4ª	1ª a 4ª	
1997	4.308	179	-	4.487	179	-	00,00
1998	4.249	358	-	4.607	358	-	117.677,35
1999	3.829	494	228	4.323	494	-	279.259,02
2000	3.678	717	221	4.405	717	1.358	439.013,37
2001	3.406	801	244	4.223	801	1.306	716.868,37
2002	3.284	858	255	4.159	858	1.264	923.183,46
2003	3.183	819	250	4.142	819	1.193	1.065.284,38
2004	2.847	830	239	3.677	830	1.036	1.064.700,00

Fontes: APEOESP, Secretaria da Educação do Estado de São Paulo e MEC

Podemos notar que a rede municipal atendia, no ano de 2004, cerca de 44% das matrículas efetuadas nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, contra 34% das matrículas neste mesmo nível de ensino no ano de 2000. Estes percentuais demonstram que gradualmente a rede municipal vem assimilando um número maior de alunos do ensino fundamental de primeira à quarta séries pertencentes à rede pública. Esta realidade esta de acordo com o Inciso I do Artigo 149 da Lei Orgânica Municipal de Rosana que ressalta ser dever do município, para com a educação, garantir o ensino fundamental obrigatório e gratuito. A Lei, no entanto, não restringe a obrigatoriedade do governo municipal apenas à oferta das quatro primeiras séries do ensino fundamental. A julgar pelo texto do Inciso II do mesmo artigo o município tem:

- a) a pretensão de assumir futuramente as matrículas nas quatro últimas séries do ensino fundamental;
- b) a presunção de responsabilizar-se pela oferta do ensino médio.

Segundo o referido Inciso, o dever do município para com a educação *se efetivará* mediante “[...] progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” (ROSANA, 1997).

Não está muito clara como se dará a extensão do atendimento municipal ao ensino médio. Como o município poderá realizar esse atendimento num contexto em que as escolas municipais EMEIF Sítio São João e EMEIF Emergencial, instaladas no assentamento Gleba XV de Novembro, sequer possuem transporte escolar? Acenamos especulativamente para duas possibilidades de respostas, ou o governo local está muito confiante com a pomposa arrecadação do município e por isso acredita ser possível atender toda a Educação Básica ou a Lei Orgânica Municipal foi elaborada por uma junta de consultores jurídicos que não conhecem o contexto sócio-educacional rosanense. Quando consideramos o caput do Artigo 150, da Lei Orgânica de Rosana, esta segunda hipótese parece ser a mais indicada: “O Sistema *Nacional* de Ensino atuará, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar, só podendo atuar nos níveis mais elevados, quando a demanda naqueles níveis, estiver plena e satisfatoriamente atendida, do ponto de vista qualitativo e quantitativo” (ROSANA, 1997). Julgamos que há no artigo mencionado uma distorção quanto à compreensão das responsabilidades educacionais que cabem ao município. Atuar na educação infantil e prioritariamente no ensino fundamental é uma incumbência do sistema *municipal* de ensino, sendo permitida a sua atuação em outros níveis de ensino somente se as suas competências, prescritas em lei, estiverem sendo satisfatoriamente atendidas (Lei 9394/96, Artigo 11, Inciso V). Percebe-se que a administração local concebe a Lei Orgânica apenas como um expediente formal que não tem, necessariamente, a necessidade de traduzir-se em uma possibilidade de afirmação da autonomia legislativa do próprio município.

Em face deste episódio ressurgem a preocupação em torno das possibilidades do município ser melhor gestor da educação que o Estado. Esta preocupação não significa dizer

que o município não o possa ser, mas o fato é que o projeto de municipalização do ensino e as políticas de descentralização não levaram em consideração a necessidade de se efetuar estudos quanto a capacidade gestora do município.

Embora o município de Rosana não tenha aderido ao Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao Ensino Fundamental, é possível entrever alguns acordos que firmam, no campo educacional, convênio entre a administração local e o Estado. Um destes convênios diz respeito ao atendimento e manutenção do ensino fundamental. O governo de Rosana transfere periodicamente recursos financeiros para as escolas estaduais que atuam no município atendendo ao ensino fundamental em suas quatro primeiras séries. Ao todo são quatro escolas estaduais de ensino fundamental, três delas situam-se no assentamento Gleba XV de Novembro²⁵; as escolas estaduais são responsáveis por aproximadamente 60% das matrículas neste nível de ensino.

Há ainda uma outra forma de convênio que o município firma anualmente com a Delegacia de Educação de Mirante do Paranapanema (DE). Este convênio - Processo 00610064/2004 - visa a cessão de salas de aulas dos prédios escolares estaduais para a prefeitura a fim de que esta implante nas salas cedidas suas turmas de Educação Infantil e de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Devido a este convênio, as escolas rurais Núcleo Bonanza, Gleba XV de Novembro e Ribeirinhos, todas situadas no assentamento Gleba XV, podem ser simultaneamente gerenciadas pelo Estado e pelo município. Nas páginas dos sites do INEP (ver ANEXO A) e da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo estas três escolas possuem, cada uma, dois códigos de identificação. Um dos códigos as classifica como escolas administradas pelo município o outro código as classifica como escolas administradas pelo Estado.

²⁵ No assentamento Gleba XV de Novembro há três escolas estaduais que atendem ao ensino fundamental nas séries iniciais: Núcleo Bonanza, setor I, Gleba XV de Novembro, setor II e Ribeirinhos, Setor III.

Os quadros seguintes, a título de exemplo, demonstram e ilustram esta realidade. No endereço eletrônico da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo uma mesma escola encontra-se cadastrada como estadual sob o nome Gleba XV de Novembro e como municipal sob o nome EMEIF Gleba XV de Novembro. Podemos perceber através dos quadros que a identificação do CEP e o número do telefone, além do nome das escolas, são distintos, no entanto, trata-se de uma mesma unidade escolar situada na agrovila do Setor II, no assentamento Gleba XV de Novembro.

Quadro 3: Gleba XV de Novembro

Dados de Localização			
Diretoria:	Mirante do Paranapanema		
Município:	Rosana	Telefone:	3283-4088
Endereço:	Gleba XV de Novembro, Setor II, s/n	CEP:	19.274 - 990
Bairro:	Gleba XV de Novembro	Zona:	RURAL

Fonte: www.educacao.sp.gov.br, 2005

Quadro 4: EMEIF Gleba XV de Novembro - Setor II

Dados de Localização			
Diretoria:	Mirante do Paranapanema		
Município:	Rosana	Telefone:	2841472
Endereço:	Gleba XV de Novembro, Setor II, s/n	CEP:	19274 000
Bairro:	Gleba XV de Novembro	Zona:	RURAL

Fonte: www.educacao.sp.gov.br, 2005

Como funciona esta dupla administração? O município solicita a permissão de uso das salas à DE de Mirante do Paranapanema. A Delegacia de Ensino e a prefeitura celebram, então, um Termo de Permissão de Uso. Neste caso, o governo estadual não suspende o seu atendimento à unidade escolar, pois ela não é transferida ao município; o Estado apenas cede à prefeitura algumas salas de aula dos prédios escolares requisitados. A administração da unidade escolar, entretanto, torna-se incumbência dos dois entes federados.

Há ainda um outro dado no mínimo peculiar que acena para a existência de um tipo de convênio no município através do qual a existência de uma rede de ensino não implica a inexistência da outra rede na oferta do mesmo nível de ensino. Após a reorganização da rede física das escolas, no Estado de São Paulo, promovida pela Secretaria de Educação, foram fechadas no município de Rosana as escolas Norte e Leste, em Primavera, e as escolas Emergencial R5, Emergencial R7, Pecuária e Sítio São João, na Gleba XV de Novembro.

Reivindicações dos moradores rosanenses obrigaram o governo local a assumir, no ano de 2002, administrativamente a escola Norte, que passou a se chamar Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental “Antônio Felix Gonçalves”. Manifestações dos trabalhadores assentados impeliram, no mesmo período, a prefeitura municipal a se responsabilizar pela oferta de ensino fundamental nas escolas Sítio São João e Emergencial R7²⁶. A administração dos prédios das escolas Antônio Felix Gonçalves, Emergencial R7 e Sítio São João foi repassada ao município pela Companhia Energética de São Paulo (CESP) na ocasião em que esta empresa transferiu, em novembro de 2001, o núcleo de Primavera – distrito de Rosana – à prefeitura local. Entretanto, somente a administração dos prédios foi repassada ao município. Os prédios não constam como patrimônio da prefeitura rosanense.

Neste último exemplo o município não assume os prédios escolares, mas somente a administração dos mesmos. Por isso não é possível afirmar que este caso se enquadre dentro do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-município para atendimento ao Ensino Fundamental conforme prescreve o Decreto nº 43.072/98.

Em suma, em relação ao programa do governo do Estado de São Paulo para a municipalização do ensino é possível observar que Rosana não firmou convênio com a

²⁶ A escola Pecuária, no assentamento Gleba XV de Novembro, pertence ao município de Euclides da Cunha Paulista e nunca mais reabriu. As crianças do assentamento, vizinhas desta escola, são transportadas diariamente para as escolas municipais situadas em Euclides da Cunha. O prédio da escola Leste foi cedido em 1999 ao Centro de Ensino Superior de Primavera, mantenedor da Faculdade de Primavera.

Secretaria de Educação do Estado. No entanto, há três casos muito particulares quanto à forma como vem ocorrendo a municipalização do ensino em Rosana:

a) Rede própria: a escola municipal EMEIF Maria Terezinha Camargo Jardim, situada em Rosana é a única construída com recursos do governo municipal, o que configura a existência de uma rede própria.

b) Rede transferida: a administração das escolas Antônio Félix Gonçalves, em Primavera, Sítio São João e EMEIF Emergencial (ex-escola Emergencial R7), situadas na Gleba XV de Novembro, foram transferidas pela CESP à prefeitura em 2001. Isto configura um tipo de municipalização do ensino por transferência administrativa dos prédios escolares visto que estas escolas funcionavam como estaduais até o final da década de 1990.

c) Convênio: as escolas EMEIF Ribeirinhos, EMEIF Gleba XV de Novembro e EMEIF Núcleo Bonanza, são prédios que pertencem ao Estado, mas que funcionam como escolas municipais e estaduais devido convênio para Cessão de Salas firmado anualmente entre prefeitura e Delegacia de Ensino de Mirante do Paranapanema.

O registro de que o município não aderiu ao programa de municipalização do ensino do Governo de São Paulo, através de transferência de rede, não implica no fato de que Rosana tenha uma proposta de educação específica para a realidade das crianças atendidas em suas escolas de ensino fundamental. Nos tópicos seguintes objetivamos constatar esta realidade nos atendo à política educacional do governo rosanense para as escolas rurais de ensino fundamental do assentamento Gleba XV de Novembro.

4.6 A situação das escolas municipais de ensino fundamental no assentamento Gleba XV de Novembro

O assentamento Gleba XV de Novembro possui seis escolas – estaduais e municipais - que atendem desde a educação infantil até o Ensino Médio. Este número, no

princípio da década de 1990, atingia a casa de oito unidades escolares. Entretanto, com as medidas de reorganização física dos prédios escolares efetuadas pelo governo do Estado, em meados da década de 1990, duas escolas foram desativadas no assentamento.

O próximo quadro elenca as escolas municipais situadas no assentamento mencionando as respectivas séries de ensino ofertadas em cada uma delas. Salientamos que algumas das escolas mencionadas abaixo também funcionam como escolas estaduais, adquirindo neste caso uma outra identificação/denominação (ver ANEXO A). Dentre as escolas rurais descritas no próximo quadro pertencentes ao município de Rosana, excetuando-se a escola EMEIF Maria Antônia Zangarini Ferreira, pois esta pertence ao município de Euclides da Cunha Paulista, todas se encontram vinculadas administrativa, financeira e pedagogicamente à escola municipal EMEIF Antônio Félix Gonçalves, situada na cidade de Primavera.

Quadro 5: Gleba XV - prédios escolares municipais

Escola	Nível de ensino	Endereço	município
EMEIF Emergencial	Educação Infantil; Ensino Fundamental 1ª a 4ª séries (multisseriado) e EJA ²⁷ Fundamental - 1ª a 4ª série	Gleba XV de Novembro – setor VII	Rosana
EMEIF Sítio São João	Educação Infantil; Ensino Fundamental 1ª a 4ª séries (multisseriado) e EJA Fundamental - 1ª a 4ª séries	Gleba XV de Novembro – setor III	Rosana
EMEIF Núcleo Bonanza	Educação Infantil e EJA	Gleba XV de Novembro –setor I	Rosana
EMEIF Gleba XV de Novembro	Educação Infantil e EJA	Gleba XV de Novembro – setor II	Rosana
EMEIF Ribeirinhos	Educação Infantil e EJA	Gleba XV de Novembro – setor III	Rosana
EMEIF Maria Antônia Zangarini Ferreira	Educação Infantil; Ensino Fundamental 1ª a 4ª séries.	Gleba XV de Novembro – setor IV	Euclides da Cunha Paulista

²⁷ Educação de Jovens e Adultos.

O fato mencionado no último parágrafo da página anterior implica dizer que cada uma das cinco escolas rurais municipais possui a mesma Proposta Pedagógica, ou seja, aquela pertencente à escola EMEIF Antônio Félix Gonçalves. Considerando este fato, observamos, na sequência do trabalho, como esta Proposta contempla, em seu texto, as escolas municipais de ensino fundamental do assentamento Gleba XV de Novembro – EMEIF Emergencial e EMEIF Sítio São João. Concebemos que esta observação nos permitirá compreender qual é a natureza da política educacional do governo rosanense para as escolas rurais do referido assentamento.

4.7 Aspectos administrativos das escolas rurais municipais

A Proposta Pedagógica da escola EMEIF Antônio Félix Gonçalves resume-se na única documentação que sintetiza todo o escasso cuidado administrativo do governo de Rosana com o funcionamento das escolas municipais rurais. A mencionada Proposta Pedagógica foi elaborada, no ano de 2002, em um contexto de preocupações quanto à forma como a escola iria atender e adequar-se às exigências da LDB e dos PCN.

Num primeiro momento todos os profissionais foram convidados a rever o papel da escola. ‘Como, atendendo a LDB e aos PCN levar o exercício da cidadania para o cotidiano escolar? Como garantir a efetiva aprendizagem a todos os alunos? Como vencer/diminuir a distância entre a escola que temos e a escola que queremos? Abriu-se então a discussão sobre a igualdade de direito, a dignidade do ser humano, a recusa de qualquer forma de discriminação, a importância da solidariedade e do respeito’ (ROSANA, 2002, p. 5).

Do exposto anteriormente concebemos que a postura adotada pela direção da escola Antônio Félix Gonçalves acerca do termo *cidadania* denota o tipo de administração que recai sobre as escolas rurais. O clima de preocupação que envolve o ambiente no qual se gesta a Proposta Pedagógica da EMEIF Antônio Félix Gonçalves nos faz observar que

segundo o referido documento a cidadania não é um *construto* da relação entre professores e alunos envoltos pelo ambiente sócio-político no qual a escola se insere, mas um fato consumado, cabendo aos educadores *levá-la* para o cotidiano escolar. Como é possível levar o exercício da cidadania para o cotidiano das escolas rurais do assentamento Gleba XV de Novembro onde as crianças possuem um histórico de vida familiar e comunitária que é marcado pela luta em torno da conquista da terra?

Pode se depreender, do fragmento mencionado e da fala de P1²⁸, abaixo exposta, que a escola municipal que se instala na zona rural, em Rosana, referenda o imaginário de inferioridade social da criança campesina na medida em que destitui esta de seus saberes historicamente constituídos em um cenário no qual a cidadania encontra-se intimamente ligada à posse da terra

O grande problema que enfrento e as crianças também, é o preconceito que há em relação ao local que vivemos, como se o fato de sermos assentados diminuísse nossa capacidade cognitiva. Somos considerados “inferiores” por muita gente que vê o assentado como “desocupado” e “invasor de terra alheia”, mas esses fatores não me fazem desanimar (P1, 2004).

Notamos que a Proposta Pedagogia, a qual se submetem as escolas rurais do assentamento Gleba XV de Novembro, concebe que o exercício da cidadania se concretiza somente a partir do saber sistematizado e erudito sem considerar o saber da criança assentada e o entorno sócio-cultural que a envolve. Um exemplo deste caso pode ser encontrado no desejo negado de P1 em efetuar um trabalho temático a partir da elaboração de um projeto específico para a realidade da escola do assentamento, como ela própria nos expõe na fala abaixo.

Em 2002 foi implantada nas escolas municipais a “idéia” de se trabalhar com projetos, fiquei entusiasmada, mesmo sem conhecer a fundo como seria esse trabalho. Fizeram uma reunião como todos os professores da rede, mas a pessoa (da coordenação) encarregada de nos explicar como seria o trabalho, apenas dizia que seria muito bom e que deveríamos trabalhar no coletivo, não passou nenhuma definição ou respaldo teórico do que seria trabalhar com projetos. Ficamos todas “boiando”, sem saber que caminho

²⁸ Profa. da Escola Sítio São João em entrevista concedida ao pesquisador no ano de 2004.

seguir, apenas ficou decidido que todos deveriam trabalhar o tema água. Sugerir à direção que gostaria de montar um projeto à parte voltado para a realidade rural, mas o pedido foi negado e fiquei muito decepcionada (P1, 2004).

O centrismo decisório latente no cenário administrativo educacional rosanense, expresso por P1, aliado ao texto da Proposta Pedagógica da Escola Antônio Félix, segundo o qual os educadores devem *levar* a cidadania ao cotidiano escolar, expressam dissimuladamente a presença do ideário neoliberal reformador do ensino brasileiro. Este ideário enseja negligenciar aos alunos das escolas rurais a compreensão de que o exercício da cidadania no assentamento constitui-se num processo histórico de construção das experiências dos trabalhadores rurais em torno da luta em prol da conquista da terra e da construção e organização de um espaço geográfico rural que represente uma ação de resistência à lógica do capital que tem como resultado a expropriação do próprio trabalhador.

A presença ideologizante dos argumentos sustentadores do capital impede uma nítida percepção da concepção impositiva de cidadania, presente na Proposta Pedagógica, uma vez que o texto do mencionado documento faz alusão a existência de um cenário escolar cuja administração é democrática

Nessa escola a GESTÃO É DEMOCRÁTICA, todos os segmentos são convidados a participar, cuja finalidade é possibilitar maior grau de autonomia e responsabilidade coletiva na prestação dos serviços. Autonomia aqui entendida não como a possibilidade de fazer o que se quer sem ter que dar satisfação a ninguém; e sim o espaço da liberdade com responsabilidade (ROSANA, 2002, p. 5).

O texto da Proposta Pedagógica exorta veladamente os agentes educacionais – professores e coordenadores - à obediência hierárquica de seu imediato no momento que admite que todos os segmentos possuem autonomia, mas esta não deve ser confundida com fazer o que quiser. O conceito de autonomia encontra-se, de acordo com a Proposta, restrito à idéia de prestação de serviços. Subtende-se que todos são livres para prestá-los e podem até escolher as formas para fazê-lo. No entanto, nem todos são livres para decidir quais serviços devem ser prestados. O condicionamento do termo autonomia à ausência de autodeterminação

se explica pelo fato de que a direção das escolas municipais, em Rosana, é concebida como um cargo de confiança para o qual não é feita nenhuma eleição. As coordenadas de ação, neste contexto, emanam da cúpula administrativa da escola e devem estar consoantes às determinações partidárias do poder executivo local.

Professora a mais de cinco anos nas escolas municipais do assentamento Gleba XV de Novembro e residente neste assentamento P1²⁹ indigna-se com o propósito falacioso do texto da Proposta Pedagógica

O projeto pedagógico dessa escola [*Sítio São João*] é o mesmo da Antônio Félix, por ser vinculada seria como extensão da outra. Pela primeira vez li a proposta este ano [2004] que é inteiramente voltada às necessidades da escola Antônio Félix, as escolas rurais apenas são citadas como vinculadas, mas não há nenhuma referência em específico a elas. Este projeto pedagógico foi elaborado em 2002 pela parte administrativa da escola (mesmo que nele consta que há uma gestão democrática e participativa) e tem validade de 10 anos, segundo informações que obtive.

Segundo P1 (2004) o clima de gestão democrática no qual se gestou o texto da Proposta Pedagógica é aparente. Somente a cúpula administrativa, direção e coordenação pedagógica da escola Antônio Félix participaram da confecção da Proposta Pedagógica que deve simultaneamente atender a sete escolas, das quais seis localizam-se na zona rural.

P2³⁰ também residente no assentamento e professora há mais de 8 anos no local, nos expõe como é feita a relação administrativa entre as escolas municipais do assentamento Gleba XV de Novembro e a direção da escola Antônio Félix Gonçalves.

A minha relação com a direção na parte pessoal é boa, quanto a profissional fica muito a desejar, mesmo que este ano [2004] já considero melhor que o passado. Pois este ano já tivemos visitas na escola [*rural*] enquanto que no ano passado foram raras as visitas. As vezes sinto que quando levo alguns problemas para serem resolvidos, duvidam ou fazem vistas ‘grossa’ para encará-los. Episódios foram muitos que já aconteceram, mas prefiro não relatar.

Os discursos destas duas professoras mostram que a Proposta Pedagógica da escola Antônio Félix não contempla administrativa e pedagogicamente as escolas do

²⁹ Profa. da Escola Sítio São João em entrevista concedida ao pesquisador no ano de 2004.

³⁰ Profa. da EMEIF Emergencial em entrevista concedida ao pesquisador no ano de 2004.

assentamento a ela vinculadas. Evidência disto se encontra no descaso conferido pela administração da escola Antônio Félix aos problemas com os quais as professoras se deparam nas escolas rurais em que lecionam. Como a direção da escola citadina poderá se envolver com a escola rural se toda a Proposta Pedagógica só faz referência às escolas rurais quando as menciona como escolas vinculadas (2002, p.4) e quando prevê a criação de hortas como uma das propostas de ações que visam melhorar a qualidade de ensino oferecida pelas escolas rurais? (2002, p. 28).

Em parceria com o Setor de Agricultura Municipal pretendemos desenvolver a horta para que os alunos participem de todas as etapas do cultivo. Proporcionando a aprendizagem dos procedimentos necessários. A importância de uma alimentação rica em legumes e verduras. A colheita feita pelos alunos servirá para incrementar a merenda (ROSANA, 2002, p. 30).

As hortas devem ser criadas e mantidas pelos próprios alunos de quem se espera que aprendam todos os *procedimentos necessários* ao cultivo dos canteiros. A Proposta parece desconsiderar que estas crianças desenvolvem atividades agrícolas com as suas famílias desde tenra idade e são sabedoras das ações relacionadas ao cultivo da terra que são bem mais complexas do que a manutenção de uma horta. O que a Proposta Pedagógica quer garantir com o projeto das hortas nas escolas? Pretende fixar a criança no campo? Ou pretende delimitar/circunscrever o espaço de atuação destas crianças? O problema não reside na proposição de criação das hortas. O problema é que a Proposta Pedagógica restringe-se apenas a isso.

Uma resposta a essas questões pode ser dada na medida em que observarmos a disparidade existente entre os projetos que o governo local destina às escolas municipais urbanas e às escolas municipais rurais. Em setembro de 2003 a prefeitura de Rosana inaugurou dois laboratórios de informática nas escolas municipais Antônio Félix e Maria Terezinha Camargo Jardim, respectivamente situadas nas cidades de Primavera e Rosana. Ainda nestas cidades a prefeitura inaugurou quatro brinquedotecas distribuídas pelas escolas

municipais de ensino fundamental e infantil e uma outra instalada na Biblioteca Municipal Dona Dedy (ROSANA, 2003). Como pode se observar, as escolas rurais municipais foram apenas contempladas com o projeto de construção de hortas. A Proposta Pedagógica da escola Antônio Félix Gonçalves e o governo de Rosana estabelecem uma política de ensino para as escolas rurais que oferta pouco ou nenhum respaldo pedagógico aos professores que nelas lecionam e aos alunos que freqüentam tais escolas.

A subjugação administrativa das escolas rurais à escola Antônio Félix sobrecarrega os professores das escolas do assentamento com outras atividades que não estão especificamente ligadas à docência, como podemos perceber pelo depoimento a seguir.

Além de professora tenho que exercer outras funções na escola, como a de inspetor de alunos, pois preciso estar atenta aos alunos durante todo tempo que permanecem na escola. Quando alguma criança fica doente ou machuca-se tenho que tomar todas as providências, levá-los até sua casa ou ao posto de saúde. Quando isso acontece tenho que dispensar o restante dos alunos, então exerço a função da direção. Sou responsável pela parte da secretaria, faço matrículas, peço transferências. Sou um elo entre os pais e a secretaria da escola Antônio Félix. Também ajudo na limpeza da escola e sirvo a merenda no intervalo das aulas e lavo a louça, pois a Edileuza [*merendeira*] vai embora às 14 horas (P1³¹).

P2, que leciona na outra escola municipal assentamento, enfrenta as mesmas dificuldades de sua companheira de profissão.

Sendo uma escola rural 'isolada' muitas vezes tenho que desempenhar outros papéis além do pedagógico, as matrículas dos meus alunos e até mesmo de outros alunos rurais são feitas por mim, então, desempenho a função de secretária. A funcionária precisa faltar, tenho que cozinhar e fazer a faxina da escola. Muitas vezes tenho que tomar decisões mais sérias como dispensar aluno por falta de água e outros. Às vezes não tem como esperar decisões da direção da escola em Primavera (P2³²).

Anualmente, as duas professoras percorrem as casas dos setores III e VII do assentamento Gleba XV de Novembro a fim de garantirem as matrículas das crianças que estão em idade de cursar a educação infantil e o ensino fundamental. Após colherem os dados dos futuros alunos e portarem um documento de requerimento de matrícula assinado pelos

³¹ Profa. da Escola Sítio São João em entrevista concedida ao pesquisador no ano de 2004.

³² Profa. da EMEIF Emergencial em entrevista concedida ao pesquisador no ano de 2004.

pais ou responsáveis dos candidatos, as professoras se deslocam para a cidade de Primavera e efetuam as matrículas dos novos alunos na escola Antônio Félix Gonçalves. Depois elas retornam ao assentamento e informam aos pais/responsáveis das crianças que elas poderão freqüentar as escolas municipais do assentamento na condição de alunos devidamente matriculados.

4.8 Aspectos pedagógicos das escolas rurais municipais

Semanalmente as professoras das escolas municipais do assentamento Gleba XV se deslocam até a escola Antônio Félix, na cidade de Primavera, para participar das Horas de Trabalho Pedagógico (HTPs) juntamente com outros professores. As Reuniões são efetuadas em período contrário ao das aulas ministradas pelas professoras. As HTPs são feitas com vários grupos de professores que lecionam em séries/ciclos equivalentes. Cada grupo é acompanhado por um professor coordenador pedagógico. Na HTP as professoras juntamente com o professor coordenador pedagógico elaboram as aulas e as atividades a serem desenvolvidas em sala de aula, porém, na prática, o professor coordenador não está presente a todos os encontros. Neste espaço as professoras apresentam ao professor coordenador as dificuldades e problemas com os quais se defrontam diariamente em sala de aula. Posteriormente, todos os professores coordenadores pedagógicos se reúnem com o coordenador pedagógico e fazem um relato da situação vivenciada no grupo que cada um deles orienta. Do encontro entre o coordenador pedagógico e os professores coordenadores pedagógicos emanam as diretrizes que são transmitidas, pelos professores coordenadores, às professoras acerca do que devem fazer e de como devem agir.

As professoras das escolas rurais se deparam com um caso peculiar nas HTPs, elas são as únicas que lecionam para salas multisseridas, não há propriamente com quem

trocar relatos de experiências.

Não bastasse esta peculiaridade, as professoras do assentamento são pouco assistidas pelo corpo administrativo da escola Antônio Félix.

No ano anterior (2003) não houve colaboração e nem um tipo de acompanhamento por parte da coordenação. Tínhamos que agir de acordo com os nossos princípios e comprometimento com a educação. Me senti realmente isolada pelo descompromisso dessa coordenação. Este ano tenho muitas perspectivas de melhora, pois houve mudança de coordenadora, e a atual me parece comprometida com a educação e preocupada com os anseios das escolas rurais (P1³³).

Notamos que o isolamento a que a professora se refere é uma alusão à própria condição de existência da escola Sítio São João em relação à administração a qual encontra-se vinculada. O isolamento é ainda uma referência às condições de trabalho que permeiam a prática das professoras das escolas rurais municipais. O descompromisso da coordenação para com as escolas rurais reforça-se através das políticas locais e das práticas administrativas escolares quando o assunto é as escolas rurais. O processo de distribuição anual de salas de aulas que ocorre no município é um exemplo deste descaso. Durante este processo as salas de aula das escolas rurais municipais são as últimas a serem atribuídas; a distância destas escolas em relação à cidade, o custo de locomoção – arcado pelos próprios professores – e as dificuldades relativas às precárias dependências das escolas rurais configuram-se como obstáculos que tornam as escolas rurais uma espécie de *restolho* das opções de trabalho pedagógico dos professores municipais.

A situação de isolamento das escolas rurais municipais se agrava quando falamos do material didático destinado às crianças camponesas.

Os professores das escolas rurais municipais nunca participam da escolha do livro didático que é feita anualmente. Neste último ano (2004) tivemos a notícia que iríamos participar, mas no dia que houve a escolha não fomos avisadas da data e mais uma vez ficamos de fora. Mas pior é que nossos alunos nem sequer os receberam, nos alegam (direção/coordenação) que vieram em quantidade insuficiente e faltaram até para as crianças da Antônio

³³ Profa. da Escola Sítio São João em entrevista concedida ao pesquisador no ano de 2004.

Félix e nem nos disseram se vão ou não providenciar os livros. Na verdade os fatos acontecem e nem ao menos nos dão satisfações sobre eles (P1³⁴).

As instalações das escolas rurais municipais são outro exemplo do descaso sofrido pela comunidade atendida por estas escolas. O convênio firmado entre a Companhia Energética do Estado de São Paulo (CESP) e a Prefeitura Municipal de Rosana prevê verbas de aproximadamente 35 milhões de reais para serem gastos na execução de algumas obras de compensações dos projetos não realizados pela CESP devido o término do exercício de sua administração em Primavera. Deste montante, a educação foi contemplada com as obras de reforma e ampliação da EMEIF de Rosana (R\$ 192.683,37), (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2003), reforma da Escola Antônio Félix Gonçalves (R\$ 225.916,95) e construção de uma creche na cidade de Primavera (R\$ 385.674,15). As escolas municipais rurais não foram contempladas com as vultosas verbas deste convênio. Os alunos das escolas EMEIF Emergencial e Sítio São João, situadas na Gleba XV de Novembro, não dispõem de quadras para a prática das atividades de educação física, não possuem refeitórios, não possuem bibliotecas e os poucos livros que chegam até estas escolas ficam amontoados em caixas de papelão ou em armários de madeira, juntamente com os demais materiais utilizados pelas crianças durante as aulas. As escolas também não possuem salas de vídeo, não há aparelhos de TV ou de vídeo nestas escolas, e sequer dispõem de ventiladores, quanto mais de computadores. A fala de P2 ilustra este cenário mais significativamente.

Quanto aos materiais didáticos as professoras pegam nas HTPs, de acordo com a necessidade dos alunos (caderno, lápis, lápis de cor, giz, sulfite, etc) que é realizada semanalmente na escola Municipal Antônio Félix Gonçalves em Primavera à qual é vinculada todas as escolas rurais do município. Já os materiais permanentes na grande maioria são os herdados da época em que a escola pertencia ao Estado e são precários, pois na sala de aula não há mesa para professores, falta armários, ventiladores, televisão, dentre outros recursos materiais. Muitas vezes solicitamos tais materiais junto a direção da escola Antônio Félix, são feitas listas com as requisições, entregue aos responsáveis, mas para por aí. Com a reforma geral da escola que visa ampliar e melhorar suas dependências ocorre o mesmo, falam que vão serem feitas, mas não acontecem. (P2³⁵)

³⁴ Profa. da Escola Sítio São João em entrevista concedida ao pesquisador no ano de 2004.

³⁵ Profa. da EMEIF Emergencial em entrevista concedida ao pesquisador no ano de 2004.

Diferentemente das escolas estaduais de ensino fundamental, instaladas no assentamento Gleba XV de Novembro, as escolas municipais de ensino fundamental do mesmo assentamento não possuem transporte escolar para efetivar a condução dos alunos até as unidades de ensino. O transporte escolar dos alunos das escolas estaduais é mantido pela própria prefeitura, no entanto, esta não o fornece aos alunos que se encontram matriculados nas escolas de sua própria rede.

P2 evidencia a ausência de transporte escolar para os alunos das escolas municipais do assentamento deflagrando inclusive a existência de verbas públicas para a efetivação de semelhante serviço que se encontra emperrado. Segundo a professora, devido a forte burocracia administrativa existente em Rosana.

Quanto ao transporte escolar estamos na luta para conseguirmos, desde o início do ano [2004] falamos com a direção, foi passado para o setor de transporte, mediram o percurso que as crianças fazem, mas até agora só temos promessas, sendo que esta verba é garantida para essa necessidade. (P2³⁶)

Por que os alunos das escolas estaduais possuem transporte escolar, mantido pelo município, e os alunos das escolas municipais de ensino fundamental não possuem transporte? A julgar pela fala de P1, abaixo transcrita, o motivo deve-se ao fato de haver um acordo velado entre os profissionais das escolas estaduais e municipais, em Rosana, que objetiva assegurar os cargos administrativos dos funcionários das escolas estaduais.

Existe uma relação amigável entre as escolas estaduais e municipais porém há um jogo de interesses quanto a quantidade de alunos, pois as estaduais não podem exceder o número de alunos por não haver espaço físico e abrir novas salas acarretaria na perda do cargo de direção de alguns profissionais, o mesmo acontece se diminuir o número de salas, dessa forma deve haver um equilíbrio. As escolas municipais devem ter a preocupação de assegurar o número de alunos, pois caso contrário elas fecham.

³⁶ Profa. da EMEIF Emergencial em entrevista concedida ao pesquisador no ano de 2004.

A existência deste acordo velado se deve ao fato segundo o qual, pelos depoimentos expostos anteriormente, o governo municipal rosanense não possui as escolas municipais rurais como uma de suas prioridades, no campo educacional.

Valorizar mais as escolas estaduais rurais do que as escolas municipais do assentamento e não colocar a questão da municipalização do ensino na pauta de discussão com os professores municipais denota a inexistência de uma gestão participativa da educação municipal em Rosana.

O que pudemos observar, no tocante às políticas educacionais municipais para as escolas do assentamento Gleba XV de Novembro é que inexistem um plano de ação que contemple estas escolas, assim como inexistem uma autonomia administrativa, financeira e pedagógica das unidades escolares municipais lotadas no referido assentamento. A municipalização das escolas rurais municipais de ensino fundamental, no mencionado assentamento, deveria partir de uma discussão sobre o papel do corpo docente em face de um corpo discente que vive tomado pelo dilema da afirmação dos valores inerentes à agricultura familiar diante da crescente urbanização e industrialização do campo que se configura gradativamente segundo o projeto de desenvolvimento do capitalismo.

A municipalização das escolas rurais municipais de ensino fundamental do assentamento Gleba XV de Novembro se dará de maneira mais democrática na medida em que contar com a participação da comunidade dos trabalhadores assentados na organização, estruturação e gestão da unidade escolar rural mediante uma reestruturação curricular e didática de forma que os alunos possam freqüentar uma escola que expresse, para além dos padrões urbano-industriais, as suas relações sociais travadas cotidianamente em torno de padrões de conduta e trabalho que são agrários.

Conclusão

A questão da municipalização do ensino no Brasil não é uma discussão surgida durante a década de 1990. Ao lançarmos um olhar mais atento sobre o cenário político-histórico nacional percebemos que durante a década de 1950 o educador Anísio Teixeira já havia defendido a municipalização do ensino primário. Esta defesa, no entanto, não se operou somente na forma de recursos financeiros para manutenção de redes escolares e para a universalização do acesso à escola – como ocorre hoje – mas, manifestou-se principalmente como forma de melhoria da qualidade do ensino ofertado nas escolas públicas.

Diferentemente dos ideais municipalizadores empenhados durante a década de 1950 com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que conferiu ao município uma esfera de competência própria - o que não mais o tornaria somente executor de funções suplementares às ações do Estado, assistiu-se a uma retomada das práticas municipalizadoras do ensino. Estas práticas no entanto, principalmente após a entrada em vigência da LDB 9394/96 e do FUNDEF, intentam levar a cabo uma política de descentralização da educação, coordenada pelos planos reformadores do Estado nacional, segundo a qual a proposta de municipalização do ensino não se configura como possibilidade de autonomia efetiva dos municípios.

Este trabalho dedicou-se a averiguar o modo como se processa a municipalização do ensino no município paulista de Rosana. Especificamente procuramos saber até que ponto as políticas educacionais do governo rosanense para as escolas rurais municipais de ensino fundamental do assentamento Gleba XV de Novembro tem sido acompanhadas de uma política social.

A questão da municipalização do ensino foi analisada dentro do contexto político-econômico no qual se desenhou a política educacional brasileira a partir da década de 1990.

Neste sentido, nos reportamos no capítulo I ao momento histórico no qual se plasam os pressupostos político-administrativos do Estado moderno com os acontecimentos da Revolução Francesa. Pudemos observar que originariamente o Estado moderno, embora empunhasse o discurso da democratização e descentralização do poder, se caracterizou por um poder fortemente centralizador (TOCQUEVILLE, 1997).

O caráter centralizador do Estado moderno é o elemento administrativo necessário, no cenário histórico mundial, para a existência de uma nova ordem muito mais alicerçada sobre o poder econômico do que sobre o político. A nova ordem capitalista econômica mundial é integrada por atividades comerciais e fabris que transcendem os limites políticos do Estado-nação sobre uma determinada região (WALLERSTEIN, 1974). A economia capitalista mundial, assim, caracteriza-se por uma circulação mundial de matiz globalizante.

Neste contexto, o Estado passa a ser a entidade que assegura o clima de possibilidades necessárias à circulação da produção e à reprodução do capital – capítulo III. Negligenciando sua função de promotor de políticas sociais o Estado desponta como agente criador das condições que incentivam a iniciativa privada mediante o enfraquecimento das leis trabalhistas e através de um maior controle dos gastos públicos. A primeira medida implica numa perda dos direitos trabalhistas historicamente conquistados pela classe dos trabalhadores e a segunda medida implica na existência de um Estado pouco propenso às políticas sociais.

Pudemos observar neste trabalho que o caráter administrativo centralizador do Estado se acentua, no Brasil, com a redefinição de seu papel a partir da década de 1990. No plano educacional é possível visualizar, nesta época, uma série de medidas – como a

promulgação da Lei 9394/96, a proposição do FUNDEF e dos Parâmetros Curriculares Nacionais, bem como a instituição de medidas avaliadoras das instituições de ensino – que acentuam o controle centralizador do poder nas mãos do governo federal.

Observamos, neste estudo, que a municipalização do ensino é fruto de uma política reestruturalista do Estado ocorrida sob os pressupostos do ideário neoliberal e das teses economicistas do Banco Mundial que trataram de moldar os Estados de economia periférica segundo a ordem da promoção do equilíbrio orçamentário enquanto os Estados de economia central intensificavam a produção e o acúmulo de capital. Este discurso nos fez perceber que as medidas propulsoras da descentralização – inclusive a do ensino – propagadas pelo governo brasileiro não são sinônimas de autonomia municipal. Pelo contrário, tais medidas atestam que o Estado tornou-se, na atualidade, ainda mais centralizador do poder, pois ao se desincumbir da prestação de serviços sociais reservou para si o direito de criar uma série de mecanismos coercitivos que disciplinam os gastos dos recursos públicos e o uso das verbas destinadas a educação, o planejamento central do sistema de avaliação do ensino e um aparato de programas, projetos, diretrizes e convênios implantados segundo às ordens do poder central.

Neste tocante pudemos observar, capítulo II, que a municipalização do ensino é tratada muito mais sobre o prisma de uma medida contábil do que sobre a ótica de uma política social compromissada com a democratização do ensino. Como exemplo deste caso temos a criação do FUNDEF. Este fundo acenou, em âmbito nacional, apenas para uma descentralização de responsabilidades e não de recursos, uma vez que com este fundo o governo federal reduziu a sua contribuição financeira ao ensino fundamental além de ter decidido compulsoriamente o quanto caberia aos entes federados aplicar na manutenção de suas redes de ensino.

Observamos ainda que, capítulo IV, a municipalização do ensino despontou aos olhos do governo federal como uma medida descentralizadora constitutiva do movimento de reforma do Estado que objetiva intensificar a racionalização de seus recursos. Especificamente no Estado de São Paulo o processo de municipalização do ensino tem se operado indutivamente mediante a afirmação de convênios entre a Secretaria de Educação do Estado e os municípios.

Quanto à situação existente no município de Rosana pudemos constatar que o mesmo não firmou convênio com o Estado paulista para a municipalização do ensino fundamental. Embora o município não tenha aderido ao programa de municipalização do ensino do governo paulista observamos que inexistente, em Rosana, uma proposta ou política educacional que faça frente ao projeto do governo federal que concebe a municipalização do ensino como uma estratégia de controle dos gastos públicos e desincumbência da oferta de políticas sociais que até então lhe competiam.

Neste tocante, também inexistente, por parte do governo rosanense, uma proposta de política educacional que contemple as escolas rurais. Estas, em contrapartida, estão fadadas, no plano pedagógico-administrativo, a reproduzir o ideário e as práticas político-educacionais que embasam as escolas municipais citadinas. Em grande parte esta realidade se deve ao fato de que a política de municipalização do ensino tem sido coordenada pelo pensamento economicista neoliberal que se estriba na teoria do capital humano traduzindo uma concepção parcial da realidade segundo a qual a relação educação versus processo produtivo denota que o único vínculo entre elas existente é o do condicionamento ideológico da primeira à segunda.

A educação não cumpre somente um papel histórico de reprodução das relações capitalistas de produção. A escola e a prática educativa que nela se executa configuram-se como prática social caracterizada pela existência antagônica de classes sociais que possuem interesses igualmente antagônicos. Neste sentido, a educação relaciona-se de maneira

mediada com a produção material da existência humana e por isso, esta relação ocorre contraditoriamente (FRIGOTTO, 1993). A escola, nesta ótica, pode tanto mediar interesses da classe dominante quanto da classe trabalhadora. Contudo, historicamente tem predominado os interesses da classe hegemônica os quais a escola tem reproduzido. Levando-se em consideração as relações de produção as políticas reformuladoras do ensino brasileiro marcam o controle e a articulação da escola aos interesses da classe representante do capital. As reformas implementadas na educação, das quais a municipalização do ensino é uma de suas vertentes, a partir dos acordos firmados entre o Brasil e as agências internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), tratam de reduzir a atuação do Estado na oferta de políticas sociais. A municipalização do ensino, assim, não significa uma articulação política representativa dos interesses da sociedade civil. Tomada pelo contexto das manobras políticas de sustentação do capital e nele gestada, a política educacional do governo rosanense distanciou a administração escolar, os projetos pedagógicos e as práticas educacionais das vontades dos agricultores assentados configurando-se, assim, em uma gestão subordinada aos preceitos descentralizadores coercitivos da política municipalizadora de ensino do governo do Estado de São Paulo.

Para além de cumprir um papel reprodutor das ações e habilidades necessárias a concretização do processo produtivo, o sistema educacional também pode atuar como mecanismo veiculador dos interesses do trabalhador, para tanto, além de trabalhar a conscientização, a criticidade e a radicalidade de comportamentos do agricultor, a escola rural pode acenar como instituição fomentadora de uma práxis que saiba valorizar a prática social dos assentados. Isto, no entanto, só se operaria na medida em que a escola rural fosse administrada hegemônica ou exclusivamente pelos agricultores e não mais pelo Estado. Neste ponto, a preocupação com a municipalização do ensino acompanhada de uma política social ganha relevo visto que a pequena propriedade familiar, existente no assentamento Gleba XV

de Novembro, não se caracteriza pelo emprego da exploração do trabalho alheio, mas configura-se como propriedade cuja posse dos instrumentos de produção pertence diretamente ao agricultor/trabalhador. Neste sentido, os resultados sociais da propriedade familiar são distintos da lógica de comportamento da produção e reprodução do capital. Pensar a municipalização do ensino das escolas rurais sob a ótica de uma política social significa, neste contexto:

a) voltar a escola rural para a realização dos anseios do agricultor, para a elevação de sua riqueza sócio-cultural e para a consolidação de sua cidadania. Isto será possível na medida em que a escola rural veicule ao seu cotidiano os valores que permeiam os interesses/objetivos do agricultor;

b) construir uma escola rural na qual se discutam os códigos, valores e símbolos que representam os interesses da classe/cultura dominante permitindo aos trabalhadores a construção de uma visão de mundo que não seja capitalista.

c) promover a gestão da escola rural pela própria comunidade de trabalhadores assentados.

Contudo, o que pudemos constatar a partir do estudo da Lei Orgânica municipal rosanense e da Proposta Pedagógica da escola Antônio Felix, a qual se vinculam as escolas rurais municipais, é o fato de que estes dois documentos em momento algum acenam para as escolas do assentamento - seja administrativa, financeira ou pedagogicamente - como um universo dotado de práticas e saberes peculiares que devem ser valorizados pela escola rural.

Pudemos perceber na análise da proposta pedagógica da escola EMEIF Antônio Félix Gonçalves um forte apego e preocupação da direção da escola em adequar a proposta de trabalho desta unidade de ensino à legislação educacional nacional. Esta preocupação denota a falta de uma política educacional específica para as escolas municipais do assentamento Gleba XV de Novembro, o que pode ser constatado durante este trabalho mediante a fala das

professoras que ali lecionam, fruto de uma limitada capacidade institucional do município para a organização e gestão de sua própria rede o que demanda a necessidade de uma reestruturação do aparato burocrático das unidades locais de gerenciamento dos estabelecimentos de ensino.

Verificamos ainda que apesar do discurso oficial conceber a descentralização do ensino como sinônimo de autonomia dos municípios esta realidade não condiz com o observado em Rosana. O conteúdo da descentralização proposta pelo governo do Estado mediante as parcerias para a municipalização do ensino ocorre somente no sentido de responsabilizar o município pela oferta de matrículas e execução de novos encargos e serviços no campo educacional.

Embora Rosana tenha optado pela via da municipalização mediante a construção de uma rede própria de ensino não se verificou a participação dos munícipes na gestão e controle social das políticas educacionais locais. Esta realidade demonstra que a municipalização do ensino rosanense seguiu os moldes desconcentradores do poder propostos pelas políticas nacionais de reforma do Estado e não se configurou em uma proposta de educação antagônica à defendida pelo governo federal.

No campo do financiamento do ensino percebe-se mais nitidamente o teor centralizador da política estadual municipalizadora do ensino uma vez que o município de Rosana só conseguiria estancar o seu histórico de perdas de verbas para o FUNDEF mediante a adesão ao programa estadual municipalizador do ensino. Esta realidade demonstra que a descentralização do ensino paulista possui um caráter político-administrativo indutor e coercitivo.

Notamos, assim, que o termo descentralização carrega consigo uma complexidade contextual, pois ao ser tratado em relação às políticas sociais no cenário marcado pela reforma do Estado deixa antever que, ao menos no plano educacional, sua conotação condiz, na

verdade, com práticas desconcentradoras. Seguindo estas práticas o governo federal tem, de um lado, se desincumbido do financiamento das políticas de ensino e, de outro, reservado para si a capacidade de centralizar as diretrizes curriculares e avaliativas institucionais respondendo, assim, às necessidades do capital em deter um sistema educacional reprodutor de seu universo de valores e símbolos.

Na localidade observada neste estudo o ideário acima mencionado tem sido instaurado devido a falta de debate com a comunidade escolar assentada em torno do sistema municipal de ensino rosanense e devido aos movimentos estratégicos de urbanização do campo que tem permitido ao capital aprisionar a dinâmica de vida e de trabalho da população assentada.

Referências

ABREU, Mariza. *Organização da educação nacional na Constituição e na LDB*. Ijuí: Unijuí, 2002.

ALVES, Giovanni. Toyotismo como ideologia orgânica da produção capitalista. *Organizações e Democracia*, Marília, n. 1., p. 3 - 15, 2000.

ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DO ESTADO DE SÃO PAULO. Municipalização não é a solução! *Apeoesp*, São Paulo, jan. 2003. Disponível em: <[http://www.apoesp.org.br/municipalizacao/Planilhas/PRES-PRUD-REGADM\(2003\).xls](http://www.apoesp.org.br/municipalizacao/Planilhas/PRES-PRUD-REGADM(2003).xls)>. Acesso em: 13 fev. 2003.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil: o modelo de desenvolvimento. In: BENJAMIN, César; ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Brasil: reinventar o futuro*. Rio de Janeiro: Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio de Janeiro, 1996.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Descentralização: uma forma de justiça social? *ANDE: Revista da Associação Nacional do Ensino*, São Paulo, Cortez, ano 1, n. 2, p. 61-63, 1981.

BARROSO, João. *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação, 1996.

BRANDÃO, Junito de Souza. *Mitologia Grega*. Petrópolis: Vozes, 1987.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 9.424, de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In: *Diário Oficial da União*, 26 dez. 1996. Brasília, DF: Senado, 1996.

_____. Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. São Paulo: Edipro, 1997.

CALLEGARI, Cesar. Estado de São Paulo – Exercício de 2002. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). São

Paulo, nov.2002. Disponível em: <<http://www.cesarcallegari.com.br>>. Acesso em: 23 nov. 2002.

CASASSUS, Juan. *Tarefas da Educação*. Campinas: Autores Associados, 1995.

COGGIOLA, Osvaldo; KATZ, Cláudio. *Neoliberalismo ou crise do capital?* São Paulo: Xamã, 1996.

CORAGGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1998.

CORRÊA, Maíra Baumgarten. Reestruturação produtiva e industrial. In: CATTANI, Antônio David (org.). *Trabalho e Tecnologia: dicionário crítico*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CHESNAIS, Francis. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Lei de Diretrizes e Bases e o Impacto na Escola Pública Brasileira. In: VALE, José Misael Ferreira do. *Escola pública e sociedade*. São Paulo: Saraiva, 2002.

DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.

_____. O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, v. 16, n.2, p. 159 - 176, jul./dez. 2000.

ELIADE, Mircea. *Mito e Realidade*. São Paulo: Perspectiva, 1972.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. *Revolución Francesa y Administración contemporánea*. Madrid: Taurus, 1984.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FLEURY, Maria Tereza Leme. A cultura da qualidade ou a qualidade da mudança. In: FERRETTI, Celso João et al. *Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, 1994.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Prefácio. In: RUMMERT, Sônia Maria. *Educação e identidade dos trabalhadores: as concepções do capital e do trabalho*. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2000.

_____. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. *A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista*. São Paulo: Cortez, 1993.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Movimentos sociais e educação*. São Paulo: Cortez, 1999.

GOMES, Candido Alberto; PASCOALINO, Hélio. O elo (às vezes perdido) da gestão: estudos de caso sobre resultados iniciais do FUNDEF. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, v. 16, n. 2, p. 124 - 267, jul.-dez. 2000.

GUIMARÃES, José Luiz. O Impacto financeiro do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e Valorização do Magistério em São Paulo. In: _____. *A municipalização do Ensino Fundamental e o impacto da Emenda Constitucional nº 14 sobre os municípios paulistas*. Marília: UNESP, 1998. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 1998, f. 79 – 112.

LOJKINE, Jean. *A classe operária em mutações*. Belo Horizonte: Oficina do Livro, 1990.

LOPES, Alice Casimiro. Os Parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio e a submissão ao modo produtivo: o caso do conceito de contextualização. *Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação*, Campinas: CEDES, v. 23, n. 80, p. 389 – 403, set. 2002.

MARRACH, Sônia. A ideologia da reforma universitária. *Diário de Marília*, Marília, 04 mai. 2005. Disponível em: <http://www.diariodemarilia.com.br/ver_noticia.php?noticia=28765>. Acesso em: 05 mai. 2005.

MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Abril, 1978.

_____. *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Abril, 1982.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.

MELO FILHO, Urbano Vitalino de. *Direito municipal em movimento*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MENEZES, Raul Miranda. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. *Em Aberto: Revista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 1 – 164, dez. 2001.

OLIVEIRA, Cleiton de et al. *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

PAIVA, Vanilda. Educação e bem-estar social. *Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação*, Campinas: CEDES, ano XII, n.39, p. 161 – 200, ago. 1991.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Ano 12: a hora é agora*. Rosana: 2004.

_____. *O Pontal*: informativo do Partido dos Trabalhadores de Rosana e Primavera. Rosana: 2003.

PASTORE, José. Adestramento versus educação: a pessoa adestrada faz algo bem o resto da vida, mas a educada aprende continuamente. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 10 ago. 2004. Economia & negócios, B2. Não paginado.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PONCE, Aníbal. *Educação e luta de classes*. São Paulo: Cortez, 1995.

ROSANA. *Lei Orgânica do Município*. Rosana: Câmara Municipal, 1997.

_____. Divisão Municipal de Educação, Esportes e Lazer. *Proposta Pedagógica*: EMEIF Antonio Félix Gonçalves. Rosana, 2002.

ROSANA. Informativo. 2. ed. ano 1. Rosana: 2003.

ROVERSI-MONACO, Fábio. Descentralização e Centralização. In: BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

RUMMERT, Sônia Maria. *Educação e identidade dos trabalhadores: as concepções do capital e do trabalho*. São Paulo: Xamã, 2000.

SADER, Emir. *Cartas a Che Guevara: o mundo, trinta anos depois*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996. Diário Oficial, São Paulo, v. 106, n. 33, 1996.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. Fundef: corrigindo distorções históricas. In: Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*: Revista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília, v. 18, n. 74, p. 1 – 164, dez. 2001.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da. Administração educacional no Brasil: a municipalização do ensino no quadro das ideologias de conveniências. *Organizações e Democracia*, Marília, n. 3., p. 63 - 75, 2002.

SOUZA, João Maria de. *Histórico da ocupação da região do Pontal do Paranapanema*. [s.i.: s.n.], 2001.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *O Antigo Regime e a Revolução*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

VERGARA, Francisco. *Introdução aos fundamentos filosóficos do liberalismo*. São Paulo: Nobel, 1995.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O Sistema Mundial Moderno: o mercantilismo e a consolidação da economia-mundo européia, 1660 – 1750*. Porto: Edições Afrontamento, 1974. 2 v.

ANEXO A – Cadastro de escolas do assentamento Gleba XV de Novembro

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Resultado da pesquisa

Nome da instituição: Todos

Unidade da federação: SP - São Paulo

Localização: Rural

Dependência administrativa: Estadual

Níveis/Modalidades de ensino: Pré-Escola; Fundamental de 1 a 4 Serie;

1) Código: 35903620 Nome: GLEBA XV DE NOVENBRO

Endereço: GLEBA XV DE NOVENBRO SETOR II

Número:

Complemento: ZONA
RURAL

Bairro: GLEBA XV DE
NOVENBRO

Caixa Postal: 50

CEP: 19274000

Município: ROSANA

UF: SP - São Paulo

Localização: Rural

Dep. Administrativa: Estadual

Fax: (18) 32834088

Telefone: (18)32834088

E-mail:

Níveis/Modalidades de Ensino que a escola atua: Fundamental de 1 a 4 Serie; Fundamental de 5 a 8 Serie; Ensino Médio; Educação Jovem e Adultos (Avaliação no Processo);

2) Código: 35558771 Nome: NUCLEO BONANZA

Endereço: GLEBA XV DE NOVENBRO SETOR I

Número: S/N

Complemento: ZONA
RURAL

Bairro: GLEBA XV DE
NOVENBRO

Caixa Postal: 50

CEP: 19274000

Município: ROSANA

UF: SP - São Paulo

Localização: Rural

Dep. Administrativa: Estadual

Fax:

Telefone: ()

E-mail:

Níveis/Modalidades de Ensino que a escola atua: Fundamental de 1 a 4 Serie;

3) Código: 35911860 Nome: RIBEIRINHOS

Endereço: GLEBA XV DE NOVENBRO SETOR III

Número: S/N

Complemento: ZONA
RURAL

Bairro: GLEBA XV DE
NOVENBRO

Caixa Postal: 43

CEP: 19274000

Município: ROSANA

UF: SP - São Paulo

Localização: Rural

Dep. Administrativa: Estadual

Fax:

Telefone: ()

E-mail:

Níveis/Modalidades de Ensino que a escola atua: Fundamental de 1 a 4 Serie; Educação Especial (Integração, sem Sala de Recursos);

Resultado da pesquisa

Nome da instituição: Todos

Unidade da federação: SP - São Paulo

Localização: Rural

Dependência administrativa: Municipal

Níveis/Modalidades de ensino: Pré-Escola; Fundamental de 1 a 4 Serie.

1) Código: 35660887 Nome: EMEIF FAZENDA NOVA PONTAL

Endereço: FAZENDA NOVA PONTAL

Número:

Complemento:

Bairro:

Caixa Postal:

CEP: 19274000

Município: ROSANA

UF: SP - São Paulo

Localização: Rural

Dep. Administrativa: Municipal

Fax:

Telefone: (18)2841472

E-mail:

Níveis/Modalidades de Ensino que a escola atua: Pré-Escola; Fundamental de 1 a 4 Serie; Educação Jovem e Adultos (Avaliação no Processo);

2) Código: 35661508 Nome: EMERGENCIAL EMEF

Endereço: GLEBA XV DE NOVOEMBRO

Número: S/N

Complemento: ZONA RURAL

Bairro:

Caixa Postal:

CEP: 19274000

Município: ROSANA

UF: SP - São Paulo

Localização: Rural

Dep. Administrativa: Municipal

Fax:

Telefone: (18)2841472

E-mail:

Níveis/Modalidades de Ensino que a escola atua: Pré-Escola; Fundamental de 1 a 4 Serie;

3) Código: 35660310 Nome: GLEBA XV DE NOVOEMBRO SETOR II EMEIF

Endereço: GLEBA XV DE NOVOEMBRO

Número:

Complemento: GLEBA VX

Bairro:

Caixa Postal:

CEP: 19274000

Município: ROSANA

UF: SP - São Paulo

Localização: Rural

Dep. Administrativa: Municipal

Fax:

Telefone: ()

E-mail:

Níveis/Modalidades de Ensino que a escola atua: Pré-Escola; Educação Jovem e Adultos (Avaliação no Processo);

4) Código: 35665289 Nome: NUCLEO BONANZA EMEIF

Endereço: GLEBA XV DE NOVOEMBRO

Número: S/N

Complemento:

Bairro: GLEBA XV

Caixa Postal:

CEP: 19274000

Município: ROSANA

UF: SP - São Paulo

Localização: Rural

Dep. Administrativa: Municipal

Fax:

Telefone: (18)2841472

E-mail:

Níveis/Modalidades de Ensino que a escola atua: Pré-Escola; Educação Jovem e Adultos (Avaliação no Processo);

5) Código: 35665265 Nome: RIBEIRINHOS EMEIF

Endereço: GLEBA XV DE NOVOEMBRO

Número:

Complemento: **Bairro:** GLEBA XV DE NOVENBRO **Caixa Postal:**
CEP: 19273000 **Município:** ROSANA **UF:** SP - São Paulo
Localização: Rural **Dep. Administrativa:** Municipal
Fax: **Telefone:** (18)2841472 **E-mail:**
Níveis/Modalidades de Ensino que a escola atua: Pré-Escola; Educação Jovem e Adultos
 (Avaliação no Processo);

6) Código: 35661512 **Nome:** SÍTIO SÃO JOÃO EMEF

Endereço: GLEBA XV DE NOVENBRO **Número:** SN
Complemento: **Bairro:** **Caixa Postal:**
CEP: 19274000 **Município:** ROSANA **UF:** SP - São Paulo
Localização: Rural **Dep. Administrativa:** Municipal
Fax: **Telefone:** (18)2841472 **E-mail:**
Níveis/Modalidades de Ensino que a escola atua: Pré-Escola; Fundamental de 1 a 4 Serie;

Fonte: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/cadaastroescolas>, acessado em: 03/04/05.