

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM
ITIRAPINA: A EXPERIÊNCIA DE UMA DÉCADA.**

MARIA DA GRAÇA ZUCCHI MORAES

SÃO CARLOS

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM
ITIRAPINA: A EXPERIÊNCIA DE UMA DÉCADA.**

MARIA DA GRAÇA ZUCCHI MORAES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação de Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação do Prof. Dr. João Virgílio Tagliavini.

SÃO CARLOS

2009

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

M827pm Moraes, Maria da Graça Zucchi.
O processo de municipalização do ensino em Itirapina: a
experiência de uma década / Maria da Graça Zucchi
Moraes. -- São Carlos: UFSCar, 2009.
357 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São
Carlos, 2009.

1. Educação. 2. Municipalização do ensino. 3. Gestão
pública. 4. Sistemas de ensino. 5. Educação - financiamento
I. Título.

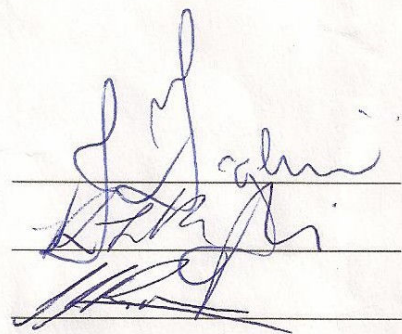
CDD: 370 (20^a)

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Virgílio Tagliavini

Profª Drª Raquel Fontes Borghi

Profª Drª Sandra Aparecida Riscal



Handwritten signatures of the examiners, corresponding to the names listed on the left. The signatures are written in blue ink on a light-colored background with horizontal lines.

Às minhas filhas queridas,
Tânia, Thaís e Sandra, com quem aprendo sempre.
Ao Arnaldo, meu marido e companheiro
de todas as horas,
dedico.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por ter me dado essa obstinação na busca do conhecimento e não me deixar desanimar nos momentos difíceis.

Agradeço ao Arnaldo meu marido e sempre companheiro que, pacientemente cuidou para que eu pudesse me dedicar a esta tarefa tão trabalhosa e tão gratificante que resultou na vitória por tantas noites dedicadas ao estudo.

Agradeço às minhas filhas Tânia, Thaís e Sandra pelo incentivo que me deram nessa empreitada e que, em muitos momentos, abduquei das suas conversas para não me atrasar no trabalho da escrita.

Agradeço aos meus sogros e, em especial ao seu Ramiro que com paciência e entusiasmo me auxiliou, contando-me passagens da história de Itirapina para que eu pudesse compreender melhor esta cidade que aprendi a amar.

Agradeço ao meu cunhado Renoldo pelo interesse e torcida pelo meu sucesso.

Agradeço aos meus colegas de trabalho da Secretaria de Educação que sempre me atenderam com carinho nas solicitações da minha pesquisa.

Agradeço a minha amiga “irmã” Neide Prato pela generosidade com que sempre me ouve e me auxilia, especialmente com este trabalho, pelas sugestões.

Agradeço aos meus professores do Mestrado pelas oportunidades de crescimento oferecidas ao longo do percurso.

Agradeço à Professora doutora Raquel Borghi pelas contribuições ao meu trabalho, por ocasião do exame de qualificação.

Finalmente, agradeço ao meu orientador e amigo, o professor João Virgílio, que, com seu estímulo, atenção, paciência, bom humor e amizade, permitiu que eu desenvolvesse este trabalho com confiança e autonomia. Agradeço-lhe pela oportunidade de compartilhar momentos de alegria e muita aprendizagem.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é fazer uma apreciação do processo de municipalização do Ensino Fundamental no município de Itirapina, no Estado de São Paulo, traçando um panorama da educação municipal como um todo. Este processo tem início em agosto de 1997, mediante assinatura do Convênio de Parceria entre a Secretaria da Educação Estadual e o Município de Itirapina, transferindo a única escola estadual de 1ª a 4ª série existente no município, para este administrá-la. Esse processo inicia-se com apenas uma escola e, gradativamente, após pouco mais de dez anos, o crescimento da rede municipal se acentua, passando a ter, em 2008, quatro unidades de ensino fundamental, sendo duas delas de período integral. O interesse deste trabalho de pesquisa está em analisar todo esse processo no período de dez anos, compreender suas contradições, bem como apontar as variáveis que interferem positiva ou negativamente no processo de implantação e desenvolvimento de uma gestão descentralizada. Para atingir esses objetivos, com a preocupação e o cuidado para que o olhar esteja sempre voltado ao processo, optou-se pela pesquisa qualitativa e para tanto, algumas ações foram necessárias, como levantar e analisar documentos, dados que demonstram as características do município, das administrações e da gestão. Partindo da minha experiência como gestora nesse processo, já que estive à frente da educação municipal como secretária da pasta no período da assinatura do convênio e, posteriormente, por mais uma gestão, este trabalho traz considerações, comparando-se os conceitos e dados coletados pela pesquisa, com um olhar voltado não só para o nível local, mas também para as questões mais amplas, num universo mais abrangente, no qual muitos dos fenômenos são determinantes para a definição da situação local. O trabalho registra a seqüência dos atos político-administrativos no contexto das reformas educacionais, trazendo ao debate as conseqüências que tudo isso representou para o município.

Palavras-chave: Municipalização. Descentralização. Sistema de Ensino. Autonomia. Financiamento da Educação. Qualidade de Ensino.

ABSTRACT

The goal is to make an assessment of the decentralization process of the elementary school in the city of Itirapina in the State of São Paulo, making a picture of the municipal education as a whole. This process begins in August 1997, by signing the Partnership Agreement between the State Department of Education and the City of Itirapina, transferring a single state school from 1st to 4th grade in the city, manage it for this. This process begins with only one school and, gradually, after just over ten years, the growth of the municipal network is stressed, to read in 2008, four units of basic education, two of them full-time. The interest of this research work is to analyze this whole process in the ten years to understand its contradictions and identify the variables that affect positively or negatively in the development and implementation of decentralized management. To achieve these goals, with the concern and care for the look back is always the case, it was decided to search for both qualitative and some actions were necessary as to raise and examine documents, data showing the characteristics of the municipality, the administration and management. Based on my experience as manager in this process, I was already ahead of the municipal education secretary as the folder during the signing of the agreement and thereafter for one management, this work brings considerations, comparing the concepts and data collected by research, with a look back not only to the local level, but also for broader issues in a broader universe in which many of the phenomena are crucial for defining the local situation. The paper records the sequence of political and administrative acts in the context of educational reforms, bringing to debate the consequences of all this was for the municipality.

Keywords: Municipalization. Decentralization. System of Education. Autonomy. Financing of Education. Quality of Teaching.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| QUADRO 01. Quantitativo de alunos e de escolas de ensino fundamental no ano de 1996..... | 101 |
| QUADRO 02. Evolução do quantitativo de alunos e de escolas de ensino fundamental durante o período: 1997/ 2008..... | 102 |
| QUADRO 03. Número de classes e de alunos da escola estadual de ensino fundamental (1ª a 4ª série), no ano anterior à municipalização, média de alunos por classe, evasão e reprovação..... | 103 |
| QUADRO 04. Evolução do quantitativo de alunos, classes e nº de alunos do ensino fundamental por sala de aula, evasão e reprovação nas escolas municipais..... | 103 |
| QUADRO 05. Evolução do quantitativo de alunos, classes e nº de alunos do ensino fundamental por sala de aula, evasão e reprovação na escola estadual..... | 104 |
| QUADRO 06. Evolução do quantitativo de alunos e classes de educação infantil: pré-escola e creche..... | 105 |
| QUADRO 07. Evolução do tempo de permanência diária nas escolas: Ensino Fundamental..... | 108 |
| QUADRO 08. Nível de formação dos docentes em 2008..... | 122 |
| QUADRO 09. Escala de Vencimentos – Classe de Docentes, Professor de Educação Básica I, Professor de Educação Básica II e Professor de Educação Especial, Inciso II do Artigo 34, com jornada de 30 horas semanais (25 hs com alunos e 5 hs de trabalho pedagógico) – ano 2008..... | 133 |
| QUADRO 10. Coeficientes de distribuição de recursos entregues e recebidos dos Fundos (FUNDEF e FUNDEB)..... | 136 |
| QUADRO 11. Valores arrecadados e gastos no ensino pelo município de Itirapina.... | 137 |
| QUADRO 12. Valores arrecadados e gastos no ensino pelo município de Itirapina (corrigidos pela variação da UFESP)..... | 137 |
| QUADRO 13. Custo/aluno da educação básica municipal..... | 138 |
| QUADRO 14. Financiamento da Educação Municipal de Itirapina no 2º ano de vigência do FUNDEB – ano fiscal 2008..... | 140 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| • Localização de Itirapina no estado: R.A. de Campinas..... | 77 |
| • Território e população de Itirapina..... | 78 |
| • Economia..... | 79 |
| • Condições de vida..... | 80 |
| • Educação: IDEBs observados em 2005, 2007 e metas para a rede Municipal de Itirapina | 80 |
| • IDEBS observados em 2005, 2007 e metas para a rede Estadual – São Paulo..... | 81 |
| • IDEB 2005 E 2007 - projeções para o Brasil..... | 81 |
| • Organograma da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Itirapina..... | 93 |

LISTA DE SIGLAS

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

APM – Associação de Pais e Mestres.

ARENA – Aliança Renovadora Nacional.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento.

BM – Banco Mundial.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

CBI – Ciclo Básico Iniciante.

CD – Compact Disc (disco compacto)

CEE – Conselho Estadual de Educação.

CEI – Centro de Educação Integral.

CF – Constituição Federal.

CME – Conselho Municipal de Educação.

CNE – Conselho Nacional de Educação.

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

COC – antigo Curso Osvaldo Cruz.

DOE – Diário Oficial do Estado.

DVD – Disco Digital de Vídeo.

EC – Emenda Constitucional.

EEPG – Escola Estadual de Primeiro Grau.

EF – Ensino Fundamental.

EI – Educação Infantil.

EJA – Educação de Jovens e Adultos.

EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental.

EMEFI - Escola Municipal de Ensino Fundamental e Infantil.

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil.

EUA – Estados Unidos da América.

FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

FPE – Fundo de Participação dos Estados.

FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

GESC – Grupo Escolar.

HTPC – Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados.

IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social.

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte.

ISS – Imposto Sobre Serviços.

ITCMD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação.

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis.

ITR – Imposto Territorial Rural.

LDB Lei de Diretrizes e Bases.

MDB – Movimento Democrático Brasileiro.

MEC- Ministério da Educação.

ONG – Organização Não Governamental.

OREALC – Oficina (escritório) Regional de Educação para a América Latina e Caribe.

PAC – Programa de Ação Cooperativa Estado - Município.

PIB – Produto Interno Bruto.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PME – Plano Municipal de Educação.

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar.

PNE – Plano Nacional de Educação.

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

QESE – Quota Estadual do Salário Educação.

QM – Quadro do Magistério.

RA – Região Administrativa.

RG – Região de Governo.

SARESP - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo.

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados.

SEE – Secretaria de Estado de Educação.

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

SESI – Serviço Social da Indústria.

SME – Secretaria Municipal de Educação.

UFSCar – Universidade Federal de São Carlos.

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).

UPCME – União Paulista dos Conselhos Municipais de Educação.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 16 |
| Um pouco da história..... | 18 |
| O sentido de municipalização..... | 21 |
| Fontes utilizadas..... | 24 |
| Organização do trabalho..... | 24 |
| | |
| CAPÍTULO I..... | 26 |
| 1. Os conceitos..... | 26 |
| 1.1 Centralização e Descentralização..... | 26 |
| 1.2 Descentralização e Desconcentração..... | 27 |
| 1.3 Descentralização e Autonomia..... | 29 |
| 1.4 Descentralização/Municipalização | 34 |
| 2. A descentralização da Educação: seus marcos históricos e normativos..... | 35 |
| 2.1 O período Imperial: o Ato Adicional de 1834..... | 35 |
| 2.2 – A República | 40 |
| 2.2.1 – O governo provisório e a Constituição de 1891..... | 40 |
| 2.2.2 - A revisão constitucional de 1926..... | 42 |
| 2.2.3 – O movimento renovador e a Constituição de 1934..... | 45 |
| 2.2.4 – O Estado Novo e a Constituição de 1937..... | 47 |
| 2.2.5 – As leis orgânicas do ensino e a Constituição de 1946..... | 48 |
| 2.2.6 - O início do ciclo das leis de diretrizes e bases e a LDB de 1961..... | 51 |
| 2.2.7 A Constituição de 1967 e a Lei Federal nº 5.692 de 1971..... | 53 |
| 2.2.8 A Constituição de 1988 e a LDB de 1996..... | 55 |
| A LDB, lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996..... | 58 |
| O FUNDEF..... | 59 |
| O FUNDEB..... | 62 |
| 3. Concluindo..... | 63 |
| | |
| CAPÍTULO II | 65 |
| 1. A descentralização/municipalização: o olhar dos governos do estado de São Paulo..... | 65 |
| 2. A descentralização/municipalização do ensino: o olhar municipal..... | 70 |

| | |
|---|-----|
| 2.1 O município de Itirapina: sua história..... | 70 |
| 2.2 Perfil municipal atual..... | 76 |
| 2.2.1 Localização..... | 76 |
| 2.2.2 Território e população..... | 78 |
| 2.2.3 Economia..... | 79 |
| 2.2.4 Condições de vida..... | 80 |
| 2.2.5 Educação..... | 80 |
| 2.3 A municipalização do ensino: o início de um processo..... | 82 |
| 3. A descentralização/municipalização do ensino: o olhar da escola..... | 89 |
| 4. A construção de um sistema de ensino: o sistema municipal..... | 90 |
| 4.1 O Sistema Municipal de Ensino de Itirapina..... | 91 |
| 4.1.1 A Secretaria de Educação..... | 91 |
| 4.1.2 O Conselho Municipal de Educação..... | 94 |
| 4.1.3 As instituições de ensino..... | 97 |
| 4.1.4 O Plano Municipal de Educação | 98 |
| 4.2 O Sistema Municipal de Ensino de Itirapina: sua evolução..... | 101 |
| 4.3 Os princípios norteadores do sistema..... | 109 |
| 4.3.1 Gestão Democrática..... | 109 |
| 4.3.2 Garantia de padrão de qualidade do ensino..... | 113 |
| As condições materiais..... | 123 |
| O currículo..... | 125 |
| A avaliação da Educação..... | 127 |
| 4.3.3 Valorização do Magistério..... | 130 |
| 5. Os impactos do FUNDEF e FUNDEB na Educação municipal..... | 134 |
| | |
| CAPÍTULO III..... | 141 |
| 1. Buscando respostas..... | 141 |
| 1.1 Avanços e recuos nos dez anos de municipalização: em que medida o proclamado se efetiva no real?..... | 149 |
| | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 152 |
| | |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 156 |

| | |
|--|-----|
| ANEXOS..... | 166 |
| Lei nº 1709, de 18/03/1997..... | 167 |
| Lei nº 1722, de 28/05/1997..... | 171 |
| Lei nº 1724, de 03/06/1997..... | 173 |
| Lei nº 1729, de 25/06/1997..... | 177 |
| Lei nº 1735, de 01/07/1997..... | 179 |
| Lei nº 1769, de 16/04/1998..... | 180 |
| Lei nº 1770, de 16/04/1998..... | 182 |
| Lei nº 1771, de 16/04/1998..... | 184 |
| Lei nº 1785, de 10/06/1998..... | 186 |
| Lei nº 1798, de 04/11/1998..... | 215 |
| Lei nº1824, de 13/08/1999..... | 217 |
| Lei nº 1825, de 13/08/1999..... | 219 |
| Lei nº 1829, de 30/09/1999..... | 238 |
| Lei nº1841, de 01/02/2000..... | 240 |
| Lei nº 1846, de 20/03/2000..... | 242 |
| Lei nº 1896, de 30/05/2001..... | 245 |
| Lei nº 2007, de 18/03/2004..... | 282 |
| Lei nº 2014, de 21/05/2004..... | 284 |
| Lei nº 2039, de 24/01/2005..... | 286 |
| Lei nº 2062, de 01/08/2005..... | 290 |
| Lei nº 2068, de 28/09/2005..... | 292 |
| Lei nº 2141, de 15/09/2006..... | 294 |
| Lei nº 2154, de 28/12/2006..... | 332 |
| Lei nº 2.197, de 28/03/2007..... | 334 |
| Lei nº 2.209, de 24/05/2007..... | 340 |
| Lei nº 2.243, de 18/01/2008..... | 342 |
| Lei nº 2.250, de 01/02/2008..... | 345 |
| Lei nº 2.281, de 05/05/2008..... | 347 |
| Censo Educacional..... | 348 |
| Questionário aos professores..... | 352 |
| Questionário aos pais..... | 354 |
| Resultados..... | 356 |
| Matriz Curricular das Escolas de Tempo Integral..... | 357 |

INTRODUÇÃO

No atual contexto de globalização e, por decorrência das pressões advindas de sua dinâmica altamente competitiva e sua tendência de enfraquecer as funções de coordenação do Estado, as localidades ganharam projeção estratégica e se converteram em atores dinâmicos do processo social. Para Nogueira (2004, p. 23),

Os municípios brasileiros tornaram-se protagonistas decisivos da Federação, passando a compartilhar novas responsabilidades e direitos com os Estados e a União. No embalo dos efeitos da Constituição de 1988, que ainda hoje se fazem sentir com força, ganharam mais recursos financeiros e também alguns novos deveres. Em decorrência, começaram a ser vistos como capazes de assumir um maior número de encargos, até então de incumbência federal e/ou estadual.

Na questão da educação, a descentralização tem permeado a história brasileira desde o período imperial e, defendida sob diferentes motivações nos diversos momentos históricos, ganha força, sobretudo, depois dos anos 80, a partir da nova Constituição que, ao edificar o modelo federativo, reconhece a autonomia de seus entes federados, delineando as relações entre eles, na medida em que envolve uma repartição de competências a serem realizadas sob o influxo de autonomias organizativas, administrativas e financeiras. Em seu artigo 18, afirma: “A organização político-administrativa da República Federativa Brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Frente a essa economia globalizada, os organismos internacionais têm um papel importante no que se refere ao financiamento de projetos e pesquisas educacionais e o Banco Mundial, cujas propostas para a educação, dentro da lógica e da análise econômica de se alcançar a eficiência, a eficácia, a descentralização, a desconcentração e a privatização dos recursos, impõe a ampliação do acesso à educação básica em alguns países, maior participação da comunidade, melhoria da equidade, ampliação da qualidade do ensino e avaliação dos sistemas de ensino. Nessa visão economicista, a relação custo/benefício e a taxa de rentabilidade são categorias centrais de sua proposta para a área da educação, apontando os resultados e a qualidade como bases para os financiamentos.

Entre críticas positivas e negativas, o processo de descentralização dos serviços públicos no último decênio do século XX vem assentado na idéia de que, através dela, pode-se ter um Estado enxuto, menos burocratizado, com uma gestão baseada na racionalização, redistribuição de encargos e responsabilidades entre as diferentes esferas de governo, com economia de recursos, bem como a possibilidade de se alcançar uma maior democratização e participação social nas tomadas de decisão.

A municipalização do ensino, entre a de outras áreas como a saúde, assistência social, por exemplo, vem a ser a concretização de um programa de transferência de atribuições educacionais para os governos locais, devido à sobrecarga dos Estados com os gastos relativos à educação.

É, pois, neste contexto, que o município de Itirapina, assim como muitos outros, de porte semelhante e também dos mais diferentes perfis, ingressa nessa nova ordem político-administrativa no que se refere à gestão dos recursos públicos em geral e, mais especificamente, dos da educação.

No período entre 1997 e 2005, muitas pesquisas sobre o tema municipalização do ensino e descentralização são realizadas e muitas dissertações e teses produzidas, período em que o processo de municipalização se efetiva, especialmente em decorrência da promulgação da LDB, a lei nº 9394/96, da Emenda Constitucional nº14 que institui o Fundef e da lei nº 9424/ 96, que o regulamenta. A primeira, embora tenha, no tocante à descentralização, conteúdo menos explícito, define, no seu Título IV, do artigo 8º ao 11, a competência dos entes federativos na organização da educação nacional, o que pode nos levar a concluir que estão dadas as condições para uma descentralização político-administrativa, deixando implícita, ao tratar da coexistência de sistemas educacionais, a descentralização. O FUNDEF, por sua vez, assume o papel de indutor da municipalização, através do aspecto financeiro, ao colocar como critério de retirada de recursos do Fundo o número de matrículas em cada rede de ensino.

O estudo que proponho realizar visa compreender até que ponto as teorias motivadoras da mudança realmente se confirmam na prática, ou seja, se a descentralização, e mais especificamente a municipalização do ensino, tem se constituído em avanços e atingido os objetivos proclamados, no que tange à gestão, para a melhoria da educação brasileira. Somo a ele a minha visão da municipalização, calcada na experiência de sua implantação e desenvolvimento ao longo de uma década, já que participei do processo como Secretária de Educação do município de Itirapina, de 1997 a 2000 e, posteriormente,

de 2005 a 2008. A vivência concreta dessa nova incumbência do município, com suas variáveis e especificidades, me leva a formular a hipótese de que a municipalização do ensino, apesar de suas contradições, pode apresentar melhores resultados para a educação do que o modelo existente até então, o sistema sob a incumbência da esfera estadual, ainda que já descentralizado, se considerarmos que, como afirma Souza (2005, p. 30), *uma particularidade do sistema de ensino brasileiro é seu caráter extremamente descentralizado*. O presente trabalho poderá, portanto, trazer uma contribuição ao debate, visto que à visão teórica que fundamenta a questão, somada à prática de mais de um século, no Estado de São Paulo, do ensino primário e secundário estarem sob o comando da esfera estadual, junta-se uma prática vivenciada pelo município de Itirapina em uma década de municipalização.

Um pouco da história

A escolha do tema *municipalização do ensino* para a minha dissertação de mestrado tem, na sua raiz, uma motivação que se confunde com a minha própria história profissional. Com uma trajetória de 25 anos de docência no ensino fundamental, de 5ª a 8ª série, de onde nunca saí para exercer qualquer outra função dentro ou fora da escola, por todo esse tempo, que se iniciou na década de 1970, vivenciei a situação de, pelo fato de trazer uma habilitação para o magistério, estar implícita a condição de estar preparada para ser uma boa profissional. Portanto, cada qual haveria de resolver suas próprias dúvidas com relação a sua prática pedagógica, através das leituras ou de cursos que cada um deveria buscar nos períodos em que não estivesse em aula. Sentia-me, com isso, abandonada a minha própria sorte nesta questão, especialmente por morar e trabalhar em um município pequeno, onde a busca por esse crescimento ficava prejudicada. Não havia, no sistema de ensino, mecanismos para a promoção do estudo e formação contínua dentro ou fora da escola.

Em 1997, veio-me a oportunidade de ocupar o cargo de secretária municipal de educação e, embora não tendo nenhuma experiência administrativa, vi naquela função a chance de colocar em prática o sonho de uma vida, de melhorar as condições de trabalho nas escolas e fazer a diferença na educação do município, idéia que ganhou mais força com a entrada do tema da municipalização na pauta das políticas públicas e das discussões acadêmicas.

Iniciei buscando cursos e assessorias que me capacitassem para um trabalho de tal importância e, sob a égide de uma recém aprovada lei de diretrizes e bases da educação nacional, lancei-me ao desafio de bancar a reforma no município de Itirapina, atitude que implicava o convencimento dos atores políticos, tanto do executivo e, mais vigorosamente, do legislativo.

Era o início de uma administração da sigla partidária PSDB e, por acreditar nos benefícios sociais e políticos que a municipalização da educação traria, deu-me autonomia para decidir e realizar as ações necessárias à implantação de um novo sistema de ensino.

Entre 1997 e 2008, o meu envolvimento com a municipalização do ensino fundamental deu-se da seguinte maneira: nas administrações municipais de 1997 a 2000 e 2005 a 2008, atuei como gestora da educação municipal e, nos quatro anos intermediários, como supervisora de ensino do sistema estadual. A experiência motivou-me a estudar e pesquisar esse objeto para ter uma visão mais científica e crítica dos acontecimentos e compreender melhor seus pontos positivos e negativos, bem como as variáveis que vêm interferindo no processo para os resultados que se evidenciam hoje.

O trabalho dá-se, portanto, a partir de uma concepção política muito própria, da concepção que tenho de cidadania, de democracia, de educação.

O ano é o de 1997 e a situação educacional do município de Itirapina, igual a de tantos outros do nosso país e da maioria do estado de São Paulo, com modelo de educação estadualista, tanto no que se refere à questão pedagógica quanto à administrativa e de gestão. O fato é que, neste ano, depara-se com o problema: descentralizar ou não a educação, municipalizar ou não o ensino. Manter a tradição, ou seja, continuar, no caso em foco, com duas escolas estaduais, uma de séries iniciais do ensino fundamental e outra de séries finais e de ensino médio, ambas sob a organização e gestão do sistema estadual de ensino e manter a participação coadjuvante do município, de executar e distribuir a merenda escolar, ou assumir as escolas de ensino fundamental, seja pela assinatura de convênio, seja pela criação de sua própria rede e criar seu próprio sistema de ensino. A pergunta que emerge neste momento é: terá o município condições técnicas e financeiras para assumir obrigações até então assumidas pelo Estado? Terá ele autonomia para decidir, ou exercerá apenas o papel de executor de ações determinadas por este? E os recursos? Virão de fato, como preconiza a lei que instituirá o FUNDEF (que neste momento já está instituído, mas na realidade, somente entrará em vigor a partir do ano seguinte, de janeiro de 1998)?

A opção da então Administração Municipal é a de municipalizar o ensino fundamental, de assumir as séries iniciais e, para isso, realizar a assinatura do convênio de Parceria entre o Município e a Secretaria de Estado da Educação, ficando aquela escola de 1ª a 4ª série, a única a oferecer esta etapa do ensino fundamental, sob o comando do município.

A partir de agosto de 1997, a municipalização do ensino efetiva-se em Itirapina, passando o Município a ser a instância de governo responsável pelo ensino fundamental e, em decorrência disso, a criar, dois anos depois, seu próprio sistema de ensino.

Hoje, portanto, após dez anos da trajetória rumo à proclamada autonomia e participação, já que o termo municipalização vem associado a uma maior democratização, tento fazer um balanço desse processo pelo qual vem passando o município. À luz dos princípios e fundamentos históricos, filosóficos, políticos e sociais, aliados à experiência vivenciada, passo a refletir sobre seus avanços e recuos, sobre as variáveis que, invariavelmente, interferem positiva e negativamente na construção desse novo modelo praticamente imposto¹ ao gestor municipal e trazer o tema para o debate, para análise e abertura de novas perspectivas.

O objetivo desta pesquisa é, portanto, demonstrar que a municipalização do ensino em Itirapina apresenta contradições e que, na prática, tem seus aspectos positivos e negativos resultantes do momento histórico em que se dá e das condições objetivas encontradas: um município que vem de administrações com ranço autoritário, sendo que de 1985, quando da redemocratização do país, até o ano de 1997, quando da municipalização, os governos locais caracterizam-se por práticas clientelistas, patrimonialistas e centralizadoras no desempenho de suas funções políticas e administrativas. Durante esse período de 12 anos, dos quais dez tiveram o PMDB no executivo municipal, é visível a melhoria das condições relativas à infra-estrutura da cidade, porém, nas questões políticas, continuam as mesmas práticas, chegando, em vários momentos, às raias do despotismo. Politicamente, e com implicações na vida das pessoas, a cidade mantém-se dividida em dois lados: a favor ou contra a facção que administra o município. A abordagem deste aspecto da realidade local é necessária porque este é um fator determinante para a compreensão de fatos e dos rumos tomados pela educação municipal. Nas questões da educação, como na maioria dos municípios paulistas, o que se vê é a oferta da pré-escola

¹ A imposição a que me refiro não significa que o município fora obrigado a aderir à municipalização, porém esta se dá frente ao fato de que, se não o faz, perde recursos, o que, politicamente, é fator negativo ao poder local.

pelo Município e a educação básica oferecida exclusivamente pelo Estado. Contudo, apesar das contradições, dos tropeços e dificuldades enfrentadas, a superação é uma constante, daí a minha reafirmação da hipótese de que, apesar de tudo, o saldo seja positivo e a gestão descentralizada da educação, pela municipalização, a forma mais viável para o alcance da melhoria do ensino que se almeja.

A opção pelo relato a partir da minha experiência, por um lado abre um flanco para as críticas, visto meu total envolvimento com o objeto, por outro, traz a possibilidade da riqueza de detalhes, já que tenho profundo conhecimento e acesso aos dados de todo o processo, o que se torna mais difícil a um pesquisador externo. Busco, durante o estudo, mesmo envolvida com o objeto da pesquisa, um processo de estranhamento, que é auxiliado pelas críticas feitas pelos autores lidos, pelo orientador, por colegas, pela banca de qualificação. Embora a escola positivista acredite serem possíveis a objetividade e a neutralidade axiológica, como defende Durkheim em *Regras do método sociológico*, propondo que os fatos sociais sejam tratados *como coisas*, nosso entendimento é o de que a posição de classe, na estrutura social, nos organismos de governo etc, condicionam, em grande parte, nossa leitura da realidade. No entanto, como pesquisadores que contam com a colaboração de todos os interlocutores, torna-se possível, pelo menos, o distanciamento e, além disso, por questão de honestidade, é que nos apresentamos para que o leitor saiba exatamente de que ponto estamos falando. Este é um trabalho aberto que, uma vez colocado no banco de teses e dissertações da biblioteca da UFSCar, divulgado em revistas especializadas ou em congressos, poderá promover o debate e novos estudos.

O sentido de municipalização

A idéia de municipalização do ensino, uma constante na história da educação brasileira, assume hoje uma perspectiva diferente daquela do passado, da década de 1920, com inspiração na democracia liberal norte-americana, defendida por Anísio Teixeira. Esta manifesta uma proposta singela, com um objetivo claro de melhorar a qualidade do ensino primário e propõe a municipalização, com criação de fundos e distribuição de encargos, atribuindo ao município a organização, administração e execução e ao Estado a supervisão. A que se tem hoje não é tão simplista, mas parece, na análise de Bueno (2004, p.181-2), perder em objetividade e clareza. Como diz, *nunca se sabe o que se pretende quando se fala em municipalização do ensino...* Esse processo, independentemente de ser considerado

promotor da democratização educativa ou garantidor de melhor estruturação administrativa e redistribuição financeira, tem no discurso político o dom de conduzir a um ensino de melhor qualidade, especialmente o ensino fundamental.

Embora tudo isso pareça mais que um desafio, são estes os pressupostos, aliados a outros como a associação do termo a uma maior democratização, maior autonomia e também maior racionalização, que embasaram a tomada de decisão do município de Itirapina de municipalizar a educação, sabendo também que, como diz Azanha (1995, p. 108), a associação do termo municipalização com outros, como descentralização, desconcentração, consenso, todos positivamente valorizados com indicação de maior democratização, maior autonomia e também maior racionalização, não garante por si só a sua efetiva democratização. Existe neste momento também, um projeto político do executivo municipal ao assumir a gestão do ensino fundamental. É este um projeto de poder: se o município pode executar as ações no seu território, junto à sua população, por que deixar que outra instância da federação o faça? É mais uma área em que a administração municipal torna-se partícipe determinante da vida dos munícipes, do almejado sucesso político e administrativo. Trata-se, ainda, de uma questão financeira, já que os moldes do Fundef trarão mais recursos para o município, o que poderá contribuir para esse sucesso. Da minha parte, como secretária de educação, responsável pelo planejamento das ações da Secretaria, executora das ações planejadas e gestora dos recursos, também visualizo neste momento a oportunidade de colocar em prática todo o sonho da classe a que pertencço, a dos professores, e da comunidade escolar: escolas bem construídas e equipadas, com corpo docente bem preparado e bem remunerado, com projeto pedagógico compatível com as exigências da sociedade, enfim, a possibilidade de dar um salto qualitativo de gestão no sistema municipal de ensino.

Para o meu próprio entendimento e elaboração crítica do trabalho, as categorias em foco devem ser explicitadas. Os conceitos de *descentralização*, *desconcentração* e *autonomia* devem estar presentes e ser compreendidos e, para isso, recorri a alguns autores e selecionei o que de mais significativo encontrei para a minha explanação e argumentação, o que será feito no capítulo I, juntamente ao recorte histórico, no qual localizo os marcos que influenciaram a tomada de uma posição descentralizadora no Brasil. Paralelamente, procuro avaliar a tensão entre o caráter descentralizador da LDB 9.394/96 e o ultra centralizador, segundo Ivan Valente, da meta 26 do Plano Nacional de Educação, que diz:

assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos.

O autor infere que esta meta significa que quem determina o conteúdo dos currículos e o conteúdo do que deve ser avaliado determina, também, o projeto da escola, fazendo deste, mera aplicação do que vem do alto.

Ora, se o projeto da escola deve ser elaborado e executado pela escola, como preconiza a LDB no seu artigo 12, inciso I, a contradição se estabelece. Como então isto se traduz na realidade municipal?

Assim, o tema Municipalização suscita alguns problemas que serão trabalhados nesta dissertação:

- A descentralização mostra-se necessária para resolver os problemas educacionais que se arrastam ao longo da história do nosso país?
- A municipalização alcançou o objetivo de se ter mais democracia, mais autonomia, ou seja, os princípios democráticos proclamados pela descentralização estão se traduzindo nas instituições políticas concretas?
- Com relação às variáveis que interferem no processo de municipalização, estas têm representado entraves ou possibilidades de melhorias no contexto da educação?
- Podemos considerar a municipalização do ensino, segundo a experiência de Itirapina, de descentralização da educação, ou de desconcentração?
- Nos dez anos de municipalização do ensino em Itirapina, o que pode ser considerado como avanço?
- Afinal, para a melhoria da educação brasileira, a questão descentralizar ou centralizar é uma verdadeira ou uma falsa questão?

A soma da experiência dos dez anos de municipalização e gestão descentralizada do município de Itirapina na área educacional e dos estudos e conhecimento já produzido nesta matéria fornecerá subsídios para um tratamento mais científico da questão.

Fontes utilizadas

As fontes para a coleta de dados são as seguintes:

- documentos da secretaria municipal de educação, das escolas municipais e da secretaria municipal da fazenda;
- atas da Câmara Municipal de Itirapina;
- leis e decretos municipais;
- dados dos órgãos: INEP, SEADE, IBGE;
- dados fornecidos pela escola estadual de Itirapina.

O período analisado é o de 1998 (ano que se inicia com a municipalização já implantada) a 2008.

A organização do trabalho

O trabalho será organizado em três capítulos. No 1º, como já dito, procuro conceituar os termos chave: centralização, descentralização, desconcentração, autonomia e municipalização, bem como pontuar os marcos históricos e normativos da descentralização da educação, objetivando trazer a história da educação do Brasil a partir dos momentos em que se discutiu a questão descentralizar ou não as ações a ela afetas e traçar um paralelo entre as idéias hegemônicas que permearam as tomadas de decisão e as formas adotadas na concretização ou não dessas idéias. No 2º capítulo, focalizo a municipalização do ensino no Estado de São Paulo e as suas justificativas e, especialmente, faço um relato histórico da municipalização do ensino em Itirapina, apresentando, de forma analítica, as questões concretas do processo, tanto na sua organização quanto na sua implementação e financiamento. Paralelamente, num recorte histórico do município, procuro caracterizá-lo, tanto física como socialmente, com o objetivo de uma melhor compreensão dos fenômenos

ocorridos. No 3º capítulo, tento unir a teoria expressa através do pensamento dos autores, com a prática exercitada no município em questão e obter algumas respostas às questões propostas na introdução, ou seja, avalio até que ponto a minha hipótese se confirma ou não.

CAPÍTULO I

1. Os conceitos

O presente capítulo, como dito anteriormente, procura trazer os conceitos de algumas palavras consideradas chave para a compreensão do tema tratado, sendo elas: a centralização, descentralização, desconcentração, municipalização, autonomia e suas relações entre si.

1.1 Centralização e Descentralização

Numa associação conceitual de caráter histórico, considera-se que a idéia de “centro” - no caso o Estado - está associada com a noção de “unidade”, e a idéia de “descentro”, está associada com a noção de “diversidade”. Portanto, na descentralização, a relação de tensão entre estas duas orientações divergentes, de unidade e de heterogeneidade, produz um reordenamento das relações sociais que, devido à crescente complexidade das sociedades latino-americanas, constituem-se em processos cada vez mais complexos. Em um Estado, por exemplo, diz Casassus (1995, p. 68), pode aparecer, na descentralização, uma multiplicidade de pontos de equilíbrio, refletindo diferentes níveis de mais ou menos diversidade ou unidade entre distintos setores desse Estado, assim como no interior de um mesmo setor.

Segundo o autor, é de fácil constatação que a descentralização, num período de tempo de não mais de vinte anos, a partir da segunda metade da década de 1970, passou a ser um tema consensual, ligado ao sentido de *modernidade* (sic). No entanto, vê-se que na sua base encontram-se processos que lhes dão uma aparência paradoxal. Se por um lado uma representação cultural hegemônica vincula diversidade com democracia, razão pela qual o conceito de descentralização vem associado ao de democratização, por outro, o conceito de democracia não cessou de se transformar em função da prioridade atribuída às maiorias ou às minorias, assim como as diferentes maneiras de se articularem as relações de maiorias/minorias e de sua vinculação aos resultados dos processos de centralização/descentralização (CASASSUS, 1995, p. 69).

Outro consenso é o de política que se evidencia quando os responsáveis pelos sistemas assumem-se porta-vozes da crítica à situação insatisfatória da educação em seus

países, de um lado, de autocrítica, de outro, da tomada de consciência dos que têm o poder de tomar iniciativas. Pelo fato de tal iniciativa partir precisamente do centro, nisto reside uma das questões centrais que pode ser explicada pela hipótese da vontade legítima de um governo de ditar normas neste sentido, ou pela hipótese que enseja duas linhas de investigação: uma interrogação no nível político-estratégico de como um governo central se dispõe a despojar-se de esferas de poder que tradicionalmente lhe competem, e outra que a situa no âmbito da crise do Estado. Quanto à primeira questão, alguns autores a explicam, do ponto de vista da redistribuição do poder, e concluem que, através das políticas de descentralização, percebe-se um reforço do poder central que se realizaria pela geração de um processo de centralização do poder ou do enfraquecimento do poder dos que podem ser considerados concorrentes, ou ainda de ambos. Quanto à segunda, a crise resultante da própria dinâmica de sua expansão que não se traduziu em maior poder, mas na dilatação do poder e com isso a perda da capacidade de controle da ação que ele pode exercer (CASASSUS, 1995, p. 70-2).

Para Casassus (1995, p. 75), embora exista efetivamente um ambiente favorável para conceber planos de descentralização, ainda se requer um esforço teórico que permita integrar a multiplicidade de variáveis técnicas e políticas que intervêm nesta temática como parte de seu necessário desenvolvimento e clarificação conceitual.

1.2 Descentralização e Desconcentração

Os conceitos mais utilizados nos estudos acerca das políticas de descentralização trazem uma similaridade, porém guardam algumas especificidades, de acordo com os diversos autores que abordam o tema.

Rivas (1991), ao realizar estudos sobre formas de políticas de descentralização educacional, identifica duas lógicas distintas nas principais políticas de descentralização na educação da América Latina: uma de caráter neoliberal, ou liberal economicista, e outra crítica, ou democrático-participativa. Ambas têm em comum, ao visar à descentralização, a delegação de maior poder à unidade local, buscando mais eficiência administrativa, racionalização de recursos e também um currículo mais afinado com as particularidades regionais. O autor destaca três formas de execução da política educacional: a *centralização*, a *desconcentração* e a *descentralização*.

A *centralização* ocorre quando as decisões públicas e administrativas são adotadas por um centro de poder do Estado que concentra as diversas decisões do setor educacional.

A *desconcentração*, ou o descongestionamento do órgão central, acontece por meio da distribuição de tarefas para os órgãos locais, mantendo ainda concentrado o poder de decisão.

A *descentralização* propriamente dita dá-se quando se transfere poder de decisão e autoridade com o objetivo de fortalecer a escola, criando um processo de democratização da educação e objetivando o controle das atividades da educação pública pelos agentes que estão diretamente envolvidos.

Casassus (1995, p. 82), ao entender que existem muitas definições para descentralização, considera que os critérios mais generalizados são aqueles que a definem como o fato de (...) *confiar poderes de decisão a órgãos diferentes daqueles do poder central, que não estão submetidos ao dever de obediência hierárquica*, e – acrescentam alguns – *que contam com autoridades democraticamente eleitas*.

O autor visualiza a desconcentração e descentralização como fenômenos distintos. Para ele, a desconcentração é um processo que visa assegurar a eficácia do poder central, enquanto que a descentralização é um processo que procura assegurar a eficácia do poder local. A desconcentração refletiria um movimento de cima para baixo e a descentralização um movimento inverso, mais democrático, com mais participação.

Ao analisar as experiências latino-americanas ao longo dos anos 1980, Casassus (1995, p. 83) mostra que elas se apresentam com um traço unidirecional e seqüencial, ao transferir poderes do nível central para o local, passando por dois momentos: o primeiro, de desconcentração e o segundo, de descentralização. A diferença dos dois conceitos reside na diferença de grau num mesmo continuum, mantendo, portanto, a ambigüidade quanto ao significado e a diferença entre estes conceitos.

Os processos de desconcentração e descentralização latino-americanos, segundo o autor, são contextualizados e devem ser entendidos como uma resposta às insuficiências para resolver os diversos problemas educacionais que, em todos os graus, tem demonstrado padecer os Estados centralizados da região. Em geral, têm se configurado mais como processos de desconcentração, considerando-se uma série de características históricas, políticas, sociais e culturais da região, marcadas pela tradição centralista e pelo patrimonialismo que permeiam a formação desses países.

Casassus aponta que os objetivos da descentralização vinculam-se à lógica dos acréscimos: a) *mais* democracia, ou possibilidade de participação e maior espaço para a diversidade; b) *mais* recursos, ou interesse da sociedade civil em participar do financiamento; c) *mais* eficiência, ou desburocratização dos sistemas centralizados.

Sendo assim, descentralização na educação passaria pela necessidade de romper com os modelos centralizados, visto que, teoricamente, a descentralização educacional estaria intrinsecamente ligada à participação mais efetiva das unidades descentralizadas, à melhor aplicação dos recursos, ao descongestionamento burocrático dos modelos anteriormente centralizados e, portanto, à racionalidade da máquina administrativa. Aparece determinada a alcançar metas relacionadas ao desenvolvimento da qualidade da educação e a eficiência e eficácia do sistema de ensino. No entanto, a efetividade desse processo não se dá de forma linear. Os aspectos políticos interferem diretamente no processo, condicionados pelos governos que apresentam a descentralização conforme seus interesses. Os mecanismos utilizados por esses governos para repassar recursos que efetivam a descentralização também é alvo dessas influências. Por fim, o aspecto administrativo é um dos maiores pontos de resistência à descentralização, quando os governos controlam a tomada de decisões e não abrem mão do poder que exercem.

1.3 Descentralização e autonomia

A palavra autonomia vem do grego e significa *autogoverno*, *governar-se a si próprio*. O conceito de autonomia é construído historicamente pelas diferentes características culturais, econômicas e políticas que configuram as sociedades ao longo de sua trajetória. O termo aparece na literatura acadêmica, em alguns casos, vinculado à idéia de participação social, e, em outros, à idéia de ampliação da participação política no que tange a questões de descentralização e desconcentração de poder (MARTINS, 2002, p. 9).

No âmbito da política, desde Rousseau, a autonomia, entendida como liberdade, é tida como princípio da democracia, isto é, como uma sociedade capaz de dar leis a si própria, promovendo a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta, eliminando assim, a tradicional distinção entre governantes e governados.

No âmbito social e político, o tema da autonomia emerge ao longo da última metade do século XIX, particularmente na Comuna de Paris (1871), e durante as primeiras décadas do século XX transforma-se na bandeira de luta de diferentes movimentos

operários. A Revolução Russa de 1917 e os rumos tomados pelo movimento internacional de trabalhadores, a partir dela, representam um marco histórico na trajetória do conceito de autonomia e autogestão. No apogeu da sociedade liberal, a burguesia apóia-se na democracia e, diante da miséria dos operários, assume uma atitude paternalista por meio de uma legislação social que apenas ameniza os problemas. Por outro lado, os movimentos operários passam a apoiar-se em idéias inspiradas no socialismo, no anarquismo e no sindicalismo e, no âmbito desses movimentos, a conquista da autonomia acaba se convertendo na condição prévia para elaboração de qualquer proposta política que se proponha revolucionária ou reformista. O movimento de inspiração anarquista, por exemplo, projetou a noção de indivíduo e autonomia. Pela via do pensamento libertário emerge a idéia de indivíduo que busca sua identidade e autonomia, idéia esta concretizada em movimentos políticos que defendem a autogestão de escolas e fábricas, espaços onde os indivíduos passam a maior parte de suas vidas (MARTINS, 2002, p. 28).

Os movimentos autônomos, dos séculos XIX e XX, têm na autonomia um paradigma que os orienta para a prática de ação direta contra a disciplina capitalista, seja ela de mercado, como nos países democráticos, seja de Estado, como nos países sob comando soviético, originando um outro tipo de relação social. Os antagonismos fundantes das relações sociais de produção, caracterizados pelos modelos taylorista e fordista de produção, com a divisão do trabalho intelectual e manual, a separação entre quem concebe e quem executa, a separação entre dirigentes e dirigidos passam a constituir-se em algo a ser superado.

Contemporaneamente, novos significados vão sendo conferidos ao conceito de autonomia. A partir dos finais dos anos de 1970, devido à crise econômica, às inovações e transformações tecnológicas, instaura-se um novo paradigma de gestão, com uma nova concepção da organização do trabalho, em oposição ao modelo fordista: utilização de recursos humanos, matéria-prima e maquinário essencialmente necessários, qualidade total nos serviços e envolvimento dos funcionários na detecção de problemas e no encaminhamento de soluções com conseqüente interferência no processo de tomada de decisões na empresa. Dos trabalhadores, passam a ser exigidos os mesmos elementos de referência da organização do trabalho: flexibilidade, polivalência, plurifuncionalidade e cooperação. Com isso, a necessidade de formação permanente para o enfrentamento a todas essas transformações torna-se efetiva. O conhecimento passa a ser visto como a principal mercadoria. O capitalismo torna-se mais ágil por meio da desterritorialização, das

respostas flexíveis no mercado de trabalho, nos processos de trabalho, nos mercados de consumo. O aumento de competitividade, tanto nos mercados de trabalho quanto entre os empreendimentos, gera uma nova energia na forma de ver o mundo. Neste contexto, a autonomia passa a ser entendida como causa e consequência da descentralização. “A nova significação do conceito de autonomia, ao que tudo indica, guarda pouca identidade com suas origens, pois seu uso instrumental o aproxima da noção de descentralização” (MARTINS, 2002, p. 134).

Na perspectiva filosófica, Castoriadis (1991, p. 123) vê a autonomia como um empreendimento da humanidade e um programa de reflexão filosófica sobre o indivíduo há 27 séculos, isto é, o pressuposto e ao mesmo tempo o resultado da ética tal como a viram Platão ou os estóicos, Spinoza ou Kant (2002). Se à autonomia, à legislação ou à regulação por si mesmo, opomos a heteronomia, a legislação ou a regulação pelo outro, a autonomia é minha lei, oposta à regulação pelo inconsciente que é uma outra lei, a lei de outro que não eu. Essa noção considera, ainda, que na história mais recente da humanidade constituiu-se uma tensão entre os movimentos autônomos e o conjunto de instituições sociais cuja função tem sido a de garantir a reprodução das relações sociais de produção, a partir, sobretudo, do advento da sociedade capitalista. Nesse sentido, as possibilidades e limites para o exercício da autonomia são dados, historicamente, por um conjunto de fatores. Ela só pode ser definida, portanto, como relação social, pois *..não podemos desejar a autonomia sem desejá-la para todos e sua realização só pode conceber-se como empreitada coletiva...*(CASTORIADIS, 1991, p. 130).

No âmbito da educação, quando se pensa em descentralização e autonomia, chega-se à escola, instância última da descentralização, uma instituição política, com as relações de poder contidas no seu cotidiano, que necessita conhecer-se e, com isso, conhecer os limites das suas potencialidades e a sua capacidade de construir-se autônoma. Porém, deve fazê-lo com vistas à construção da autonomia do processo educativo. À autonomia política ou institucional corresponde, necessariamente no caso da escola, uma autonomia pedagógica, conforme Azanha (1987, p. 143):

... o que a distingue de outras instituições é que essas atividades se realizam com um propósito, que é o de educar. (...) A autonomia da escola só ganha relevância se significar autonomia da tarefa educativa (...) Enfim, a autonomia da escola é algo que se põe com relação à liberdade de formular e executar um projeto educativo.

Na questão da autonomia escolar emerge a idéia de que as escolas *recebem* autonomia ou se lhes decreta autonomia. É de se saber, porém, que autonomia, assim como democracia, não é factível de ser *dada*, portanto, de ser *recebida*, pois na visão de Barroso (1996, p. 186),

a autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia (...) é o resultado do equilíbrio de forças (...) entre os detentores de influência (externa e interna) (...). Deste modo, a autonomia, afirma-se como expressão da unidade social que é a escola e não preexiste à ação dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores [sujeitos] organizacionais em uma escola. Isto significa que não existe (...) uma “autonomia decretada”, contrariamente ao que está subjacente às mais diversas estratégias “reformistas” neste domínio. O que se pode decretar são normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino.

A autonomia deve também ser vista como algo que ocorre *em relação*, isto é, ela nunca ocorre de maneira isolada. Assim, não faz sentido se pensar a autonomia como independência. Diz Rios (1995, p. 16):

Reclamamos de nossa dependência, da subordinação de nossas ações a desígnios determinados externamente, da heteronomia. O que temos, entretanto, no coletivo da polis, é uma situação de interdependência. [Logo] a autonomia não significa solidão.

No contexto em que se encontra a escola hoje, a sua necessidade de conquistar a própria autonomia em relação aos mecanismos burocráticos e centralizadores que a vem configurando é real. As discussões em torno de sua relativa autonomia apontam os mesmos limites exigidos para os movimentos autônomos de trabalhadores: a luta de classes não se decidiria no espaço intra-escolar, mas considerava-se a legitimidade desse espaço para a realização de debates que aprofundassem as questões sociais e políticas, integrando-o dessa forma ao espaço social mais amplo. A escola deveria, ainda, transformar-se num local em que o provisório e a heterogeneidade fossem instaurados (GADOTTI, 1979). Em regra, no debate da área, predominam os mesmos princípios norteadores das lutas de trabalhadores que reivindicavam autonomia perante o capitalismo social ou o capitalismo de Estado nos moldes soviéticos: a urgência de tirar o excessivo controle da escola das mãos do Estado, para que a educação formal pudesse exercer seu papel na construção de uma sociedade realmente democrática. Para tanto, as escolas deveriam construir um projeto pedagógico

autônomo e articulado ao conjunto das lutas políticas que pretendiam romper com o tecnicismo, o racionalismo, a divisão técnica do trabalho, a fragmentação do conhecimento, em suma, a separação entre quem planeja e quem executa. Nesse sentido, a autogestão de escolas aparece como a possibilidade efetiva de se romper com a tradição centralizada, burocratizada e antidemocrática de administração, planejamento e avaliação no âmbito educacional. No entanto, em geral, as experiências autogestionárias em educação esbarraram nos limites da normatização externa da própria área e pelas relações sociais gerais que impregnam a dinâmica de funcionamento das sociedades. Assim, as escolas não podem ser completamente autônomas, pois uma autogestão que se refira não somente às técnicas e formas de ensino, mas também aos objetivos do ensino, não parece possível porque, queira-se ou não, a escola continua sendo uma instituição a serviço de fins sociais determinados por amplo conjunto de fatores. Recentemente, consolidou-se uma tendência internacional – expressa em diretrizes de organismos multilaterais e programas de governo – que consagra formas mais livres de organização dos sistemas educacionais, sobretudo, a partir dos anos de 1990.

A consolidação da noção de pluralismo político e cultural revalorizou o poder local, a idéia de descentralização e a defesa da autonomia como possibilidade de afirmação de singularidades (MARTINS, 2002, p. 48).

Segundo Martins, a análise da literatura da área e de documentos que informam as orientações de organismos internacionais, indica que o conceito de autonomia – ressignificado pelas políticas educacionais vigentes a partir dos anos de 1980 – passa a ser utilizado, algumas vezes, como sinônimo de descentralização e desconcentração e, outras, como a etapa subsequente de processos descentralizadores, a partir dos quais a unidade escolar estaria finalmente livre para elaborar seu próprio plano de vôo.

O termo autogestão, significativamente, desapareceu no horizonte configurado pelas diretrizes internacionais em vigor. Também desapareceu o eixo central conferido, histórica e filosoficamente, ao conceito de autonomia: a defesa de conselhos gestores com mandato revogável e liberdade para utilização de recursos, bem como a instauração da auto-avaliação institucional. No debate da área da educação, efetivamente, o conceito de autonomia encontra-se reduzido à redefinição de procedimentos administrativos e financeiros da rede de escolas, com ampliação de encargos e responsabilidades para elas (MARTINS, 2002, p. 48).

Porém, se a descentralização, de fato incentiva a autonomia, o faz (ou deveria fazer) num plano prioritariamente político, pois permite (ou permitiria) aos sujeitos da escola as possibilidades de definirem em conjunto (nas suas relações) os rumos da própria instituição. É objetivo da política, o de

...criar as instituições que, interiorizadas pelos indivíduos, facilitem ao máximo seu acesso à autonomia individual e à possibilidade de participação efetiva em todo poder explícito existente na sociedade [e suas instituições] (CASTORIADIS, 1999, p. 69).

1.4 Descentralização/Municipalização

No contexto das relações internacionais, constituído após o consenso de Washington, forma-se a idéia hegemônica de que o Estado nacional deve sofrer um processo de desregulamentação, focando sua atuação em ações fundamentais no que tange às relações exteriores e na regulação financeira, a partir de critérios negociados diretamente com as agências multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Esse processo decorre não apenas da influência do mundo desenvolvido e das recomendações desses organismos, mas também das mazelas econômicas que caracterizaram a década perdida, da exaustão dos governos autoritários centralizadores, da pressão dos crescentes movimentos sociais na região e dos reclames de maior participação das diferentes instâncias governamentais e dos responsáveis pela administração pública em todos os níveis e áreas (BUENO, 2004, p.178).

A educação, considerada essencial para o aumento da produtividade individual, é vista como possibilidade de acesso ao conhecimento científico e o discurso desses organismos reitera sobre a necessidade de os governos implementarem profundas reformas para reverterem o quadro de ineficácia e ineficiência dos sistemas de ensino, visto serem eles os responsáveis pela formação de um alunado cada vez mais excluído do mercado de trabalho. Em seus relatórios, consagra-se a idéia de que a principal causa da deterioração das condições econômicas e sociais dos países é conseqüência da crise da educação (MARTINS, 2002, p. 94).

Desta forma, a descentralização, embora se saiba que não se processa bem assim, é preconizada como dinâmica político-institucional capaz de mudar os desequilíbrios na

distribuição de poder e de recursos. É condição *sine qua non* para o sucesso das reformas e a autonomia, uma consequência.

A municipalização da educação, assim como a de outras áreas é, portanto, a concretização desse ideal sobre o qual, neste trabalho, me debruço e procuro apontar as variáveis que interferem positiva e/ou negativamente nesse processo. A municipalização do ensino é fruto das mudanças de paradigma que se estabelecem no mundo do trabalho e sua gestão, da nova forma liberal da sociedade contemporânea pensar o mundo. É, na verdade, uma modalidade de descentralização em sua expressão contemporânea.

2. A descentralização da Educação no Brasil – seus marcos históricos e normativos

2.1 O período Imperial: o Ato Adicional de 1834

A discussão sobre centralização e descentralização no Brasil tem início no século XIX, mais precisamente com o Ato Adicional de 1834, a partir do qual, entre outras, as questões educacionais emergem nos debates: de quem seria a tarefa de organizar a instrução pública, do governo geral ou das províncias? Quem teria o poder de legislar sobre educação, por exemplo?

Num país com uma herança fortemente centralizadora da Coroa Portuguesa como o Brasil, as idéias de descentralização propostas já na constituinte de 1823, dando maior autonomia às províncias e delegando-lhes a “promoção da educação da mocidade” não vingaram (CHIZZOTTI, 2005, p. 37). Como se vê, somente onze anos mais tarde, com o Ato Adicional de 1834, decreto legislativo incorporado à Constituição do Império, a descentralização da instrução pública no Brasil volta às discussões parlamentares e determina a garantia da instrução primária gratuita como dever das províncias. Todavia, o princípio da descentralização educacional, consagrado pelo Ato Adicional não é aceito pacificamente, sem críticas, mostra em sua pesquisa Osmar Fávero. Os conservadores lutam por um Estado centralizado, pois acreditam que uma Nação só será civilizada se for forte. E uma Nação forte pressupõe um poder central, no caso do Brasil, a monarquia, sendo esta a cabeça da Nação. Os agentes administrativos serão os membros desse corpo, que levarão o projeto de ordem e civilização a todos os confins do Império. São amantes da liberdade, mas sob a égide da ordem, que só será possível mediante uma direção firme do Estado. Por sua vez, os liberais também aspiram à liberdade, mas esta está associada aos

interesses individuais do senhor na sua região. O grupo dos conservadores mostra-se mais homogêneo e, aos poucos, vai ampliando sua base de sustentação, impondo derrotas sobre derrotas aos adversários liberais (CASTANHA, 2007, p. 47).

A descentralização, da forma como é defendida e praticada, representa, aos olhos dos conservadores, um mecanismo de desordem, daí a justificativa de buscarem uma ação centralizadora e corretora dos desequilíbrios sociais (CASTANHA, 2007, p. 48)

Na década de 1870, a participação efetiva do poder central no âmbito dos sistemas provinciais passa a ser defendida, enfaticamente, como medida necessária, indispensável ao desenvolvimento da instrução pública e juristas, políticos, educadores questionam a exclusão do poder central do campo da instrução primária e secundária².

Por outro lado, as Províncias, ao arcarem com a grande responsabilidade do ensino das primeiras letras, premidas pela falta de recursos, passam a apelar para os municípios a fim de desincumbirem-se da tarefa. Assim, conforme A Província, passa-se a solicitar dos municípios auxílios diversos, seja cedendo o prédio da escola, seja auxiliando no pagamento dos professores, doando materiais escolares, contando com a participação dos inspetores escolares municipais, enfim, provendo as escolas das condições então consideradas mínimas para seu funcionamento (MOACYR, 1939-1940).

A partir dessa década então, alguns municípios também passam a aplicar parte dos poucos recursos de que dispõem na instrução pública elementar. Na época, os municípios dos países europeus já eram responsáveis por boa parte da instrução pública, ao contrário do Brasil que apenas iniciava. No final do Império, o número de escolas primárias mantidas pelos municípios já é significativo (CASTANHA, 2007, p. 113) e em 1873 já se faz o seguinte questionamento: “A quem deve competir a administração das escolas? Ao Estado, à província, ao município? Almeida Oliveira, deputado maranhense, considera a instrução pública como objeto de interesse local e geral. Propõe então a seguinte alternativa:

Se a província e o Estado estão longe das escolas, para logo se vê que não são os melhores administradores que lhes convém. Com efeito, de um lado a dificuldade da inspeção, de outro a demora nas providências do serviço, faz com que nem a província nem o Estado possa bem dirigir as escolas e provê-las do necessário.

² Na sua obra “A Província”, escreve em 1870 Tavares Bastos: “Estamos de tal sorte convencidos de que não há salvação para o Brasil fora da instrução derramada na maior escala e com o maior vigor, que, para certos fins, aceitaríamos também o concurso do próprio governo geral, ao menos em favor das menores províncias e durante o período dos primeiros ensaios”. In FÁVERO, 2005, p. 63.

Assim, a administração delas pertence naturalmente aos municípios, que, além disso, têm todo interesse em possuir bons professores (CASTANHA, 2007, p. 114).

Em 1882, Almeida de Oliveira, não aceitando a interpretação restritiva do Ato Adicional, apresenta projeto sobre um plano geral de ensino no qual legisla sobre instrução primária e média para todo o país. Vários ministros de Estado, preocupados com a situação precária da instrução nas províncias, manifestam sua desaprovação a esse tipo de descentralização e reclamam maior atuação do governo central nessa área.

O Ato Adicional, portanto, tem seus limites e, segundo Castanha, o que restringe a ação das províncias é a instabilidade política e administrativa do período Imperial brasileiro, que troca constantemente seus presidentes, os quais por serem geralmente de fora, trazem projetos elaborados em centros mais desenvolvidos para serem aplicados ali durante o seu mandato. Isto contribui decisivamente para que a maioria das assembleias provinciais abdique da autonomia concedida pelo Ato Adicional. A criação do Município Neutro, por ele autorizada, desmembrando-o da Província do Rio de Janeiro, fortalece o grupo conservador que acaba comandando a Nação e defendendo medidas centralizadoras. Desde a aprovação do Ato Adicional, muitos projetos, no sentido de aliviar as províncias da instrução secundária, são propostos ao Parlamento, porém não têm prosseguimento. Nada é feito de concreto no sentido de tornar real e efetiva a participação do governo central no esforço de universalização da educação primária em todo país, ainda que seja a título de ação supletiva. Enquanto as províncias, já em 1874, aplicam em instrução pública 20% de suas parcas receitas, o governo central não gasta com educação, mais de 1% da renda total do Império. No que diz respeito à instrução primária e secundária, o governo não dá um centil às províncias para ajudá-las a cumprir a obrigação constitucional de oferecer educação básica gratuita a toda população (SUCUPIRA, 2005, p. 66).

Para a grande maioria dos historiadores, segundo estudos realizados por Castanha, em sua tese de doutorado, a descentralização fragmenta os parques projetos e recursos existentes, contribuindo para a proliferação de leis contraditórias e, na prática, põe por terra a instrução elementar no Brasil imperial. O Ato Adicional é visto como fator determinante na definição das políticas de instrução pública elementar, pois cada província a partir de então, tem autonomia para organizá-la a seu modo. Para Fernando de Azevedo, a instrução pública elementar arrasta-se, por todo o século XIX, inorganizada, anárquica, incessantemente desagregada (CASTANHA, 2007, p. 87).

Theobaldo Miranda Santos, em meados da década de 1940, considera que o Ato Adicional eliminou a possibilidade de se conferir uma estrutura orgânica e unitária ao sistema educacional em formação. Pedro Calmon, nos anos de 1960, afirma: *O Ato Adicional colocava a instrução primária e secundária na angústia dos pobres orçamentos locais, ao espírito acanhado e rotineiro que persiste longe da Corte.* (CASTANHA, 2007, p. 87)

Na análise de Anísio Teixeira, as questões da instrução pública no Império ficaram sujeitas mais a debates do que realizações. Para ele, as classes dirigentes omitiram-se e não mostraram interesse algum pela educação popular, pois estavam preocupadas com a formação da elite e, portanto, com o ensino superior e com a via privilegiada para o acesso às faculdades, representada pelo Colégio Pedro II, modelo de educação secundária (SUCUPIRA, 2005, p. 66).

Demerval Saviani, ao refletir sobre o legado educacional do século XX, diz: *O Ato Adicional de 1834 colocou as escolas primárias e secundárias sob a responsabilidade das províncias, renunciando, assim, a um projeto de escola pública nacional* (CASTANHA, 2007, p. 91). Recentemente, Saviani, num outro texto publicado, retoma a questão dizendo que os relatórios dos ministros do Império e dos presidentes de províncias ao longo do Império evidenciam as carências do ensino, o que permite concluir que o Ato Adicional de 1834, ao descentralizar o ensino transferindo para os governos provinciais a responsabilidade pela educação popular, apenas legalizou a omissão do poder central nessa matéria. Portanto, contrariando uma tendência bastante freqüente na historiografia educacional, não se pode atribuir ao Ato Adicional a responsabilidade pela não realização das aspirações educacionais no século XIX. (CASTANHA, 2007, p. 91)

Outros historiadores relativizaram a influência negativa do Ato Adicional no processo de organização da educação elementar no Brasil e Newton Sucupira, num estudo sobre o Ato Adicional e a descentralização da educação argumenta que o fracasso do ensino elementar se deu por falta de recursos financeiros destinados às províncias, por parte do governo central. Por isso, ele considera uma atitude simplista atribuir toda responsabilidade pelo fracasso e descaso da instrução primária no Império à descentralização decretada pelo Ato Adicional (CASTANHA, 2007, p. 92). O descaso do governo central, em relação à escola primária, fez com que o desenvolvimento deste nível de ensino se desse de maneira desigual, em geral marcado pela precariedade, nos diferentes Estados do Brasil.

Diante disso tudo, fica evidente que a tentativa de descentralização da educação, materializada no Ato Adicional, não impulsionou o desenvolvimento da instrução elementar no Brasil no período imperial porque não veio acompanhada dos mecanismos para se obter os recursos financeiros necessários a esse desenvolvimento. Essa situação, ou seja, a transferência de atribuição sem o necessário repasse de recursos, vai perdurar, como veremos adiante, até o período republicano.

2.2 – A República

2.2.1 – O governo provisório e a Constituição de 1891

O início da nova etapa da história política institucional do país, alicerçado pelo texto constitucional de 1891, mantém a responsabilidade pela instrução pública para os Estados, justificando-a como defesa do princípio federativo. Consagra, com isso, a descentralização do ensino, ou seja, a dualidade de sistemas, que vem se mantendo desde o Império.

Com a proclamação da República e a instalação do Governo Provisório em 1889, um instrumento legal dá mostras de ações de descentralização: o Decreto nº 7, de 20 de novembro, ao fixar as atribuições dos Estados, diz, em seu artigo 2º, § 2º que a instrução pública, em todos os seus graus, é competência das unidades federadas, embora o artigo 3º prescrevesse a faculdade da União para restringir, ampliar e suprimir os poderes e atribuições dos Estados (CUNHA, 2005, p. 358). Como diz Cury (2005, p. 72-3), as iniciativas do governo provisório são significativas no campo educacional, haja vista a criação da Secretaria da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, em 1890, representando uma expectativa de religação política do país pela instrução e, também, a presença oficial do Estado na área. Além disso, o Ministério cria o *Pedagogium*, órgão semelhante à CAPES/INEP para a época, empreende a Reforma da Instrução Pública Primária e Secundária no Distrito Federal e do Ensino Superior, ratifica a existência das escolas livres e cria uma espécie de Protoconselho Nacional de Educação, possibilitando faculdades “livres” e “oficiais”, assim como a criação do Conselho de Instrução Superior do Distrito Federal, mostrando, com essas iniciativas, ações indicadoras de descentralização. O autor afirma que

(...) se o Governo Provisório avançou no terreno educacional a partir dos direitos civis e de uma proposta federativa, ele praticamente se omitiu em entender a educação primária, pelo menos, como terreno explícito de um dever do Estado (CURY, 2005, p. 73).

Neste período, fazem parte da pauta de discussões a obrigatoriedade/gratuidade que, entre a rejeição por uma e omissão pela outra, resta a aprovação das escolas públicas laicas, outro assunto debatido. A educação escolar, durante o período que se estende entre o último decênio do século XIX e os dois seguintes, continua sendo um direito de poucos, ancorado na dimensão de *virtus*, própria do esforço individual de cada qual, não havendo

educação obrigatória porque a oportunidade educacional será vista como demanda individual.

Com a gratuidade a cargo dos Estados, restará uma longa discussão se a União poderá ou não interferir nesta matéria, a fim de propiciar escolarização básica a toda a população. Esta discussão perpassará toda a Velha República com forte presença na Revisão Constitucional de 1925-26.

Na questão da organização, vemos que de 1890 a 1931, guiados pelo ideário do iluminismo republicano, ficam os Estados como protagonistas na tarefa de oferecer a educação primária e a União com o encargo de regular, num movimento pendular, o ensino secundário e superior (SAVIANI, 2005, p. 30).

Na verdade, essa dualidade de sistemas, como pontua Romanelli (2006, p. 41-2), oficializada pela Constituição, consagra também a distância, que se mostra na prática, entre a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e escola profissional)³, retrato da organização social brasileira. Contudo, não ocorre ao sistema assim consagrado o fato de que a nova sociedade que desponta com a República já é mais complexa que a anterior sociedade escravocrata, com novos estratos emergentes como uma burguesia em si mesma heterogênea, uma camada média de intelectuais letrados ou padres, militares em franco prestígio, uma burguesia industrial nascente, e todo um contingente de imigrantes que, ou na cidade ou no campo, constituem-se de uma gama variada de interesses. Essa dualidade do sistema educacional brasileiro, portanto, representa, de um lado, a sociedade escravocrata, de outro, a continuação dos antagonismos em torno da centralização e descentralização do poder.

Venâncio Filho (2005, p. 116-7), numa análise da história da educação brasileira, comenta em seu artigo sobre a constituição de 1891 e o período em questão:

(...) Em síntese, o que se pode dizer é que a Constituição de 1891, ao criar o presidencialismo no Brasil e ao estabelecer o sistema federativo, foi muito tímida e cautelosa em matéria de educação, não incorporando idéias e princípios que a doutrina política educacional já discutia então. (...) Em matéria de educação, pouco progredimos com ela, embora o fortalecimento dos poderes estaduais sobre

³ Sobre a diferença entre a escola da elite e do povo, Gramsci, que assiste a essa divisão também na Itália, faz a discussão com o governo italiano e propõe, para o proletariado, em lugar de um ensino profissional imediatamente utilitário, no sentido de prática profissional somente, *uma escola humanista, culta, viva, aberta, livre como entendiam os melhores espíritos renascentistas, uma escola desinteressada, a escola unitária* a ser complementada pela escola que prepara para as profissões (NOSELLA, 2004: 49-50).

a matéria permitam a eclosão dos movimentos renovadores em vários Estados, que iriam, afinal, influenciar a política nacional que se instaurou a partir de 1930.

A questão da educação primária continua por conta dos Estados e municípios e a secundária a cargo dos Estados, da União e iniciativa privada pela Constituinte de 1890 - 1891, mantendo a linha do Ato Adicional de 1834, o que só faz ampliar o federalismo, sendo natural estar a instrução pública na esfera das unidades federadas. A oligarquia federalista realiza o seu desejo de ver implantada no país a autonomia dos Estados. Cury (2005, p. 80), em seu artigo, conclui:

De qualquer modo, não se pode dizer que a Constituinte de 1891 haja ignorado a educação escolar. Mas a se deduzir do seu conjunto podemos afirmar que a tônica individualística, associada a uma forte defesa do federalismo e da autonomia dos Estados, fez com que a educação compartilhasse, junto com outros temas de direitos sociais, os efeitos de um liberalismo excludente e pouco democrático.

2.2.2 - A revisão constitucional de 1926

As décadas iniciais do século XX são caracterizadas por um padrão de pensamento: a solução para todos os males que assolam o país, quais sejam, o atraso econômico, a mentalidade arcaica, os longos séculos de escravidão e suas heranças, está na educação. Esse “otimismo pedagógico” e “entusiasmo pela educação”, mais precisamente, pela escolarização, evidenciam parcela dos reflexos das mudanças políticas, econômicas e sociais que ocorrem nesta época (NAGLE, 2001, p. 149). Estabelece-se assim, um estranho paradoxo: se por um lado, a instrução pública passa a ser tratada como a *panacéia* contra todos os males do país e que a educação, sozinha seria capaz de “colocar o país nos trilhos do progresso” por outro, a manutenção da descentralização do ensino é vista como uma forte barreira para o alcance desses objetivos. Um exemplo disso, diz Carbonari (2004, p. 212-3), é o caso de São Paulo que, na defesa do princípio federativo pela oligarquia cafeeira então no poder, se nega a arcar com gastos, sejam educacionais ou de outra ordem, dos Estados mais pobres. Assim, não obstante a defesa da educação como mola propulsora do progresso e da cidadania efetiva, a descentralização administrativa imposta pela Constituição Republicana que, por sua vez, retoma o Ato Adicional de 1834, reforça a tradição do dualismo educacional brasileiro.

Com a escola primária descentralizada, desde o Ato Adicional de 1834, o governo central, ocupando-se do ensino secundário e superior com jurisdição sobre ensino primário apenas no Distrito Federal, baixa várias reformas que, ora oficializam, ora desoficializam o

ensino, na defesa ou não da sua liberdade. A esse movimento da política educacional se contrapõe a necessidade, posta em âmbito estadual, da implantação e expansão das escolas primárias. O Estado de São Paulo dá início, em 1890, a uma ampla reforma educacional, começando pela implantação do ensino graduado na Escola Normal, tendo em vista o entendimento de que a eficácia da escola primária está ligada à formação adequada dos seus professores. Em 1892, são aprovadas as normas de organização das escolas primárias e implantados os grupos escolares, que, a partir de 1893, são disseminados pelo Estado de São Paulo e para os demais Estados, com a configuração pedagógica da escola elementar vigente hoje nas séries iniciais do ensino fundamental. Não obstante todas essas ações, esta escola não está voltada às massas. Sobre isto, diz Saviani:

Mas, se a organização da escola primária na forma de grupos escolares levou a uma mais eficiente divisão do trabalho escolar ao formar classes com alunos de mesmo nível de aprendizagem, essa forma de organização conduzia, também a mais refinados mecanismos de seleção. No fundo, era uma escola mais eficiente para o objetivo de seleção e formação das elites (2005, p. 32).

A questão das massas populares somente começa a emergir na reforma paulista de Sampaio Dória, em 1920, que, segundo ele, ao invés de oferecer uma escola de maior duração (quatro anos) para poucos, enfrenta esta questão de forma a oferecer uma escola primária gratuita e obrigatória, com duração de apenas dois anos, com o intuito de alfabetizar todas as crianças em idade escolar. É a velha prática das elites de oferecer migalhas para o povo. Por isso, considerada uma escola aligeirada e simples, recebe muitas críticas e acaba não sendo completamente implantada. Essa reforma, na prática, propõe a idéia de universalização das primeiras letras, que passa a ser a questão nuclear do ensino do primeiro grau e do sistema escolar em geral.

No que diz respeito ao financiamento da educação pública, nos conta Cury (2005, p. 87), este é discutido na Revisão Constitucional de 1926. Afrânio Peixoto, deputado constituinte, para quem *todos os problemas nacionais têm como causa um vício de educação*, partidário confesso da centralização do ensino fundamental, apresenta uma proposta que põe as três instâncias públicas em regime de mútua colaboração:

A casa escolar, e a fiscalização da escola e da sua freqüência, deviam ser do interesse da communa ou do município. O professor e as escolas normaes primarias e secundarias, os gymnasios seriam dos Estados; a escola normal superior, instrumento de nacionalização e de unidade espiritual do ensino, seria da União (CURY, 2005, p. 89)

A questão dos recursos também é colocada pelo deputado, tendo como bandeira a vinculação orçamentária constitucional.

Getúlio Vargas, também constituinte, partidário da descentralização, diz em seu discurso:

A maioria dos discursos propugnadores de medidas centralizadoras que cerceam a autonomia dos Estados partem de um falso pressuposto: que os serviços públicos da União são melhor organizados que os dos Estados. A verdade, porém, é que os serviços públicos federaes, em matéria de administração, deixam muito a desejar. Não podem servir de modelo aos Estados (...) (CURY, 2005, p. 95).

Pela revisão constitucional de 1926, inicia-se um processo de recentralização, que pode ser observada nas medidas vitoriosas da Conferência Interestadual do Ensino Primário, de 1921, demonstrando o fenômeno que se desenvolve na sociedade brasileira durante a década de 1920 e encontra, no campo do ensino primário, as primeiras medidas para a sua efetividade. Entre as conclusões, apontam-se: as fórmulas de colaboração entre a União, os Estados e o Distrito Federal na forma de subvenção da União para as escolas primárias e criação de escolas federais onde forem necessárias; obrigação dos Estados manterem escolas existentes no momento e o compromisso de elevarem as despesas com a instrução primária até, pelo menos, 10% da sua receita, reservando também para o fundo escolar, 2% dos seus saldos orçamentários; coordenação, por parte da União, dos esforços para combater o analfabetismo e sistematizar a educação nacional, fiscalização das escolas subvencionadas, etc. Finalmente, de acordo com o que se encontra nos Anais da Conferência, adota-se a norma de que *a União, em sua missão constitucional de animar no País o desenvolvimento das letras, arte e ciências, tem competência para colaborar com os Estados e o Distrito Federal na difusão do ensino primário e no combate ao analfabetismo*. No entanto, apesar dos resultados quase unânimes alcançados na Conferência, pouco fez o Governo Federal para traduzi-los em medidas concretas (NAGLE, 2001, p. 181).

Assim, na revisão constitucional, boa parte do projeto liberal de 1891 encerra-se, inclusive com a intervenção do Estado em várias áreas. As emendas relativas ao ensino, embora não incorporadas ao texto constitucional, são muito discutidas no Congresso. A política educacional republicana fica na oscilação entre a vertente liberal, federativa com descentralização administrativa e unidade política centralizada; a vertente positivista, ultrafederalista com descentralização administrativa, e política, como Marques Jr. (1967) a

define em sua tese de doutorado, e a vertente autoritária na qual o papel intervencionista do Estado acopla centralização política com pouca descentralização administrativa, como cita Cunha (CURY, 2005, p. 85).

De qualquer maneira, para a instrução básica, segundo Cury (2005, p. 104), a Revisão Constitucional revela dois pontos importantes: o primeiro é a elucidação do papel da União, quer aceitando que a interferência já estava posta implicitamente em 1891, quer se posicionando na defesa da explicitação dessa orientação. O segundo é a antecipação da educação como direito social, embora isto se torne juridicamente formalizado somente após os anos de 1930, na Constituição de 1934.

2.2.3 – O movimento renovador e a Constituição de 1934

Com a derrubada do Governo do Presidente Washington Luiz em fins de 1930 por um movimento armado iniciado no sul do país com repercussões em vários pontos do território brasileiro, assume a presidência Getúlio Vargas.

Neste período, apesar da crise econômica mundial, o país consegue emergir dela, utilizando seus próprios recursos, já que as exportações e importações estão prejudicadas, e desenvolver seu mercado interno, dando a arrancada para o seu desenvolvimento industrial. Este movimento provoca uma crescente demanda por educação, ligada à nova ordem social e econômica que começa a se definir após 1930 que, por sua vez, pressiona o sistema educacional existente, acarretando uma expansão jamais vista antes.

Ao assumir o poder, o Governo Provisório cuida de estabelecer as condições de infra-estrutura administrativa para fazer prevalecer alguns dos princípios básicos em que se fundamenta o novo regime e, na área educacional, cria o Ministério da Educação e Saúde Pública e realiza a reforma da educação, a chamada reforma Francisco Campos que, através de vários decretos, organiza o ensino secundário, comercial e superior, dando-lhe uma estrutura orgânica.

O ministro da educação Francisco Campos, também representante do chamado movimento renovador, que critica a falta de articulação entre os sistemas estaduais com o sistema central, alheios a uma política nacional de educação, visto que as realizadas até então são reformas regionais, limitadas, em territórios desigualmente desenvolvidos, realiza a reforma em 1931. (ROMANELLI, 2006, p. 131). Através do decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, cria-se o Conselho Nacional de Educação, órgão puramente

consultivo e, portanto, sem poder decisório, destinado a assessorar o Ministro na administração e direção da educação nacional.

Este Conselho, pela sua composição, demonstra duas falhas graves, na visão de Romanelli (2006, p. 140). A primeira é a ausência total do magistério ou pessoal ligado ao ensino primário e profissional, ainda que, entre as atribuições fundamentais do Conselho, inscritas no seu artigo 5º, alínea 7, está a de *firmar diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior*. A segunda falha é a super-representação do ensino superior, visto que, dos cinco membros, três representam este nível.

Em resumo, a reforma Francisco Campos, considerada teoricamente uma grande reforma, institui o estatuto das Universidades Brasileiras, adotando para o ensino superior, o regime universitário, o que resulta no surgimento de universidades públicas e privadas por todo o território nacional. Organiza o ensino secundário, estabelecendo o currículo definitivamente seriado e também o ensino comercial. Ela inova o sistema escolar, refletindo uma realidade sociopolítica também nova. No entanto, entre outros pontos críticos, não olha para os ensinos primário e normal, demonstrando com isso, a sua preocupação em organizar o sistema educacional das elites, visto que os conhecimentos exigidos nos exames de admissão para o ensino médio não são fornecidos pela escola primária (ROMANELLI, 2006, p. 141).

De qualquer forma, o movimento renovador tem uma influência não só na reforma da educação, mas também na Constituição de 1934. O Manifesto dos Pioneiros, documento endereçado ao povo e ao governo, publicado em 1932 e que representa o auge da luta ideológica, reivindica uma ação firme e objetiva do Estado no sentido de assegurar escola para todos, contestando a educação como privilégio de classe. Ele apresenta a novidade de vislumbrar a educação como um problema social, preconizando também a mudança de métodos educacionais calcados nas descobertas da Psicologia e, entre outras reivindicações, solicita a autonomia para a função educativa e descentralização do ensino. Esta última, porém, choca-se com o espírito da Revolução de 1930, sobretudo com a Reforma Francisco Campos, a esse tempo já promulgada, advertindo que *unidade* não significa *uniformidade*, mas pressupõe *multiplicidade*. Define o papel que deve desempenhar a União e os Estados e, ao Ministério da Educação, que representa o Governo Central, o de vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional.

As propostas dos renovadores, formuladas em Emenda ao Substitutivo da Comissão Constitucional, são aprovadas e nelas não há concessão ao centralismo da União, relegando à competência dos Estados e do Distrito Federal a organização, administração e os custos de seus sistemas públicos de educação. O capítulo II da Constituição de 1934⁴, que trata da Educação e da Cultura, representa, pois, em quase sua totalidade, uma vitória do movimento renovador, quanto ao direito de todos à educação e dever dos poderes públicos oferecê-la, gratuidade do ensino, etc, e a vitória da luta pela descentralização do ensino, como se vê de seu artigo 151: *Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.*

Quanto aos recursos para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educacionais, a Carta Constitucional de 1934 fixou os percentuais mínimos de impostos a serem aplicados na educação, cabendo à União investir 20% dos recursos, os Estados outros 20% e os Municípios, 10%, representando uma inovação se comparada ao panorama anterior.

2.2.4 – O Estado Novo e a Constituição de 1937

Com o advento do Estado Novo, o regime autoritário e populista se instala e, como diz Romanelli (2006, p. 153), as lutas ideológicas em torno dos problemas educacionais entram numa espécie de hibernação. A Constituição de 1937⁵ modifica substancialmente a situação, pois deixa de proclamar o dever do Estado quanto à educação e limita-lhe a ação. O que na Constituição de 1934 constitui em dever do Estado, passa na de 1937 a uma ação meramente supletiva.

Como dito anteriormente, a Carta Constitucional de 1934 fixa os percentuais mínimos a serem aplicados na educação, contudo, a política centralizadora de Vargas dá a incumbência à União de legislar sobre as diretrizes da educação nacional, demonstrando assim, como afirma Carbonari (2004, p. 214), sua preocupação com a expansão do ensino, tanto quanto de “dominá-lo”. Pela Constituição de 1937, a União adota um papel subsidiário, mais uma vez transferindo aos Estados os gastos com a criação e manutenção do ensino voltado às classes populares. Quanto aos percentuais que deveriam ser

⁴ É uma constituição inspirada na Constituição de Weimar e na Constituição Mexicana, com característica do estado de bem estar social.

⁵ Também conhecida como *Polaca*, pelo seu caráter autoritário.

destinados à educação pelas diversas esferas governamentais, a Constituição de 1937 é omissa.

2.2.5 – As leis orgânicas do ensino e a Constituição de 1946

Em 1942, por iniciativa do então ministro de Vargas, Gustavo Capanema, começam a ser reformados alguns ramos do ensino. Estas reformas, nem todas realizadas sob o Estado Novo, tomam o nome de Leis Orgânicas do Ensino, abrangendo o ensino primário e secundário entre os anos de 1942 e 1946. Elas estruturam o ensino técnico-profissional para fornecer às indústrias que se desenvolvem, inclusive por causa da guerra, um pessoal *qualificado*, bastante disciplinado, segundo os interesses do capitalismo que cresce no setor industrial. Por isso o governo estabelece *parcerias* com as indústrias e o comércio, criando o Senai e o Senac, aquele destinado à aprendizagem industrial e este à comercial. Quanto ao ensino secundário, a lei acentua a velha tradição de um ensino acadêmico, propedêutico e aristocrático. Com o caráter de cultura geral e humanística dos currículos, os dois cursos, o clássico e o científico, possuem praticamente as mesmas disciplinas em quase todas as séries e visam preparar para o ensino superior e formar “individualidades condutoras”. Esse caráter do ensino secundário em promover a consciência humanística e dar preparação intelectual geral, entretanto, não reflete as necessidades do momento econômico, que exige desenvolvimento científico e tecnológico. O ensino profissionalizante destina-se aos filhos dos operários e a escola de cultura humanista aos filhos da elite, com chance de continuar os estudos superiores. Sobre isto, Gramsci (NOSELLA, 2004, p. 49-50) faz a crítica quando diz que *ao proletariado sobram migalhas escolares ou as escolas laterais “técnicas ou profissionais”*. Propõe em seu lugar uma escola desinteressada, a escola do trabalho, que dê à criança a possibilidade de se formar, de se tornar homem, uma escola humanista que desenvolva as habilidades necessárias à forma produtiva mais eficiente para a humanidade de hoje. Diz ainda:

A escola profissional não pode se tornar uma incubadeira de pequenos monstros mesquinamente instruídos para um ofício, sem idéias gerais, sem cultura geral, sem alma, possuidores apenas de um olhar infalível e de uma mão firme.

Como reflexo do espírito antidemocrático e fascista do regime, institui-se a educação militar para os alunos do sexo masculino nos estabelecimentos de ensino

secundário, com diretrizes pedagógicas fixadas pelo Ministério da Guerra, com o acréscimo da Educação Moral e Cívica e limitam as possibilidades de co-educação das mulheres e homens. Finalmente, a lei dá continuidade ao processo de seletividade acentuado com a Reforma Francisco Campos (ROMANELLI, 2006, p. 159).

Com relação ao ensino primário, a Reforma se dá no ano de 1946, após a queda de Getúlio Vargas e, portanto, após a mudança de regime e à volta à normalidade democrática. O Governo Central cuida de traçar então, as diretrizes para o ensino primário, para todo o país, coisa que até então é feita pelos Estados, caracterizando-se por ações isoladas, que vêm contribuindo para acentuar mais ainda as diferenças regionais em matéria de educação. Através dos princípios declarados no decreto-lei, percebe-se, como afirma Romanelli (2006, p. 161), *um revigoramento da influência do movimento renovador*, constantes no Manifesto dos Pioneiros, na instituição da gratuidade e obrigatoriedade e, ainda, pela descentralização. A lei Orgânica do Ensino Normal, promulgada juntamente com a do ensino primário e da mesma forma, teve os mesmos efeitos administrativos deste: centraliza as diretrizes, embora consagre a descentralização administrativa do ensino, e fixa normas para a implantação desse ramo do ensino em todo o território nacional.

Com o fim do Estado Novo e com o retorno do regime democrático, em 18 de setembro de 1946, uma nova Constituição é promulgada, desta vez por Assembléia Constituinte. Com inspiração nas doutrinas sociais do século XX, a nova Carta é caracterizada pelo espírito liberal e democrático de seus enunciados, que asseguram direitos e garantias individuais inalienáveis, com intervenção do Estado para assegurar essas garantias, direito e liberdade a todos. Ela retoma a maior parte dos princípios do texto constitucional de 1934 e estabelece novamente os percentuais mínimos de impostos a serem aplicados em educação: 10% à União, e 20% aos Estados e Municípios.

Embora o foco das discussões seja outro nas questões da educação na constituinte de 1946, o assunto da descentralização é debatido, especialmente no que tange às responsabilidades de cada nível da administração pública para com a educação. Uns entendem que a função educativa deve estar fundamentalmente a cargo do município, outros defendem que a competência para legislar sobre educação é basicamente da União, admitindo-se que esta defina estritamente o que cabe a cada um dos outros níveis da administração pública e há aqueles que julgam que a responsabilidade pelo ensino primário e médio, é fundamentalmente estadual, já fazendo parte de nossa tradição jurídica, que é a

posição que prevalece, permitindo-se à União *ação supletiva nos estritos limites das deficiências locais*.

A primeira polêmica é se o município terá ou não “um sistema educacional” próprio e autônomo em relação ao dos demais níveis da Administração.

O maior defensor das teses municipalistas na Constituinte é Ataliba Nogueira (PSD-SP). Na questão da hierarquização que os diferentes níveis da Administração Pública deveriam obedecer, Oliveira (2005, p. 184-5) menciona sua fala:

(...) ninguém melhor que o munícipe entende dos assuntos municipais. No particular da instrução pública, ele é quem deve escolher a professorinha do lugarejo afastado, para o qual a moça bonita que freqüentou a escola normal e aprendeu coisas difíceis não quer ir. O horário escolar é ou não, um assunto de que só o Município entende? – indaga. No entanto, os horários e as férias escolares são decretados na capital dos Estados. (...) Quero libertar a escola primária, entregando-a ao Município. O Município pobre, não podendo mantê-la, em seu socorro há de vir o Estado e até mesmo a União, supletiva e subsidiariamente. Se a obra tem sido dos Estados, é porque os Municípios não possuem renda suficiente para fundar escolas e o Estado rico, pode fazê-lo. Entretanto, se na discriminação de rendas, dermos aos Municípios os recursos necessários para que cumpram o que for estatuído por nós como atribuição sua, não vejo o inconveniente. (...)

O autor menciona também, num posicionamento contrário, a fala de Gustavo Capanema (OLIVEIRA, 2005, p. 186):

A Constituição de 1934 orientou-se convenientemente nessa matéria, quando prescreveu a organização dos sistemas educativos estaduais. Ela não se referiu, entretanto, a sistemas educativos municipais. E isto por uma razão óbvia: ela visou sem dúvida, evitar que, dentro de cada Estado se constituísse uma multiplicidade de sistemas educativos, dificilmente ordenáveis e harmonizáveis.

A Constituição de 1946 deixa, portanto, a possibilidade de, tanto os Estados quanto a União, se encarregarem do ensino primário, facultando-o aos Municípios, desde que estes não se constituam sistemas autônomos em relação ao do respectivo Estado e define como privativa da União a competência de *fixar as diretrizes e bases da educação nacional*. No âmbito de atuação da Lei Fundamental de 1946, diz Boaventura (2005, p. 196) *a autonomia chegou até a soleira do município na questão pedagógica*. Embora tenha postergado uma reflexão mais abrangente e a localização dos nossos principais problemas educacionais com a formulação de diretrizes, a Constituição provoca desdobramentos e, segundo o autor, um deles é o começo do ciclo das leis de diretrizes e bases.

2.2.6 - O início do ciclo das leis de diretrizes e bases e a LDB de 1961

No contexto de aceleração do ritmo de crescimento econômico do país, com o avanço da indústria, a partir da segunda metade da década de 1950, o que gera uma quantidade e uma variedade de novos empregos, a procura de qualificação para essas novas ocupações aumenta e a educação passa a ser encarada como o único caminho disponível para as classes médias de conquistarem postos e, para as empresas, de preencherem os seus quadros. É urgente uma reforma no sistema educacional e a ampliação da oferta.

Em 1948, uma comissão presidida pelo Prof. Lourenço Filho realiza estudos e elabora um anteprojeto para as diretrizes e bases da educação, dando entrada na Câmara Federal e, a partir daí, inicia-se um dos períodos mais fecundos da luta ideológica em torno dos problemas da educação, retomando a luta iniciada no final da década de 1920 (ROMANELLI, 2006, p. 171). O projeto é bastante debatido e somente 13 anos depois é votado. A luta travada nesse período encerra duas concepções antagônicas: a centralizadora, herdeira da letra e do espírito da legislação do regime imposto pela Constituição de 1937, e a federativo-descentralizadora, que se apóia na doutrina constitucional do regime instaurado em 1946. É um período fecundo também na discussão sobre o público e o privado na educação, principalmente no que se refere às verbas públicas. Finalmente, em 1961, aprova-se a lei 4.024, a primeira lei geral da educação, que permitiu a descentralização da educação da esfera federal para a estadual, com a institucionalização dos sistemas de educação e recriação dos Conselhos de Educação com funções normativas⁶. Ainda na vigência desta LDB, são instituídos o salário-educação e a pós-graduação. Do ponto de vista da organização do ensino, a LDB (Lei nº 4024/61) mantém, fundamentalmente, a estrutura em vigor decorrente das reformas Capanema, flexibilizando-a, porém. Ela torna possível, por exemplo, que, mediante aproveitamento de estudos, possam se transferir de um ramo a outro do ensino médio e, após concluir qualquer ramo de ensino, venham a ter acesso, por meio do exame vestibular, a qualquer curso de nível superior. Na visão de Romanelli (2006, p. 187),

a Lei de Diretrizes e Bases representou um passo adiante do sentido da unificação do sistema escolar e de sua descentralização; porém, ela não pôde escapar às ingerências da luta ideológica e representou, sob aspectos assaz importantes, tais como a da autonomia do Estado para exercer a função educadora e o da distribuição de recursos para a educação, uma vitória da mentalidade conservadora.

⁶ Os Conselhos Estaduais de Educação até então tinham a função consultiva. Ver Romanelli, Otáisa de Oliveira em História da Educação no Brasil.

No primeiro período de discussões, entre 1948 e 1958, a temática central gira em torno da questão da organização dos sistemas de ensino e a descentralização, defendida no anteprojeto inicial, volta à pauta com as condições objetivas à municipalização, criadas pela Constituição de 1946. Anísio Teixeira engaja-se no movimento municipalista, defendendo sua tese de que as escolas públicas deveriam ser administradas pelo município, na qual explicita, entre outras, as vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica da municipalização do ensino primário, levantando pela primeira vez a questão da quota-municipal por aluno, advogando a criação de fundos administrados por Conselhos, nos três níveis de governo, defendendo a administração pelo poder local ou pelas próprias escolas instituídas com esta autonomia. Ele aponta o ganho no aspecto administrativo, cujas razões são óbvias; quanto ao aspecto social, as vantagens adviriam do fato de ser o professor um elemento local ou, pelo menos aí integrado, não mais representante do poder externo e, quanto à última, residiria na possibilidade de o currículo escolar refletir a cultura local. A defesa dessas idéias no IV Congresso das Municipalidades, em 1957, é considerada um marco dessa trajetória.

Em 1952, durante os debates do projeto de lei de Diretrizes e Bases, já afirma: *Toda centralização, mesmo razoável, importa sempre em criar-se certa irresponsabilidade no centro e certa impotência na periferia.* (TEIXEIRA, 1976, p. 123)

Ele propõe uma reforma educacional de natureza política, permanentemente descentralizante:

A regionalização da escola que, entre nós, terá de caracterizar-se pela municipalização da escola, com administração local, programa local e professor local, embora formado pelo Estado, concorrerá e muito para dissipar os aspectos abstratos e irrealis da escola imposta pelo centro... (TEIXEIRA, 1977, p. 36).

No segundo período, de 1958 a 1961, quando então é votada a lei, há uma mudança no foco das discussões, deslocando-o para o da liberdade de ensino, no sentido estrito de liberdade de quem quer que seja de ensinar, incluída aí a questão dos recursos para a educação.

Por todos os acontecimentos ocorridos durante o longo período de gestação da referida LDB, vê-se que a história da municipalização do ensino inicia-se, portanto, com o fim do Estado Novo, em 1945, e se concretiza com a LDB de 1961. Ela está ligada à história da democratização política por que passou o país, que consagra o princípio da descentralização.

Voltando às questões sociais e econômicas do país, não obstante o crescimento da demanda por escolas, a LDB, embora tenha ampliado de 10 para 12% a vinculação da receita de impostos para a educação, e também reforçado o Fundo Nacional do Ensino Primário, bem como criado os Fundos do Ensino Médio e Superior, não cria uma estrutura aberta de que carece o desenvolvimento da Nação. Mesmo com a exigência aos Estados, através dos respectivos Conselhos Estaduais de Educação de planos de manutenção e desenvolvimento do ensino, devidamente orçados e satisfazendo as exigências legais de aplicação dos 20% mínimos da receita de impostos, o sistema educacional brasileiro não dá nenhuma resposta a essa pressão criada pela expansão econômica. A demanda de pessoal com qualificação de nível médio cresce em ritmo mais acelerado que a oferta, criando assim um déficit acentuado.

2.2.7 A Constituição de 1967 e a Lei Federal nº 5.692 de 1971

O processo de elaboração da Constituição de 1967 resulta da iniciativa do governo militar no sentido de adaptar a Constituição de 1946 às exigências do modelo militar tecnocrático implantado pelo golpe de 1964. O Congresso Nacional, que o Ato Institucional nº 4 transforma em Congresso Constituinte, passa por sucessivas ondas de cassações de mandatos e os partidos políticos ficam reduzidos a apenas dois, a ARENA e o MDB. É neste contexto que o projeto de uma nova Constituição é discutido e aprovado. Nos estreitos limites do Legislativo em um regime de “democracia excludente”, como a define Horta (2005, p. 237-8), um anteprojeto é elaborado por uma comissão de juristas, que é totalmente modificado pelo ministro da Justiça e pelo próprio presidente da República antes de encaminhá-lo ao Legislativo. Este, por sua vez, cumpre o papel de legitimação que o regime autoritário lhe confere, e a sociedade civil, reprimida de toda e qualquer tentativa de organização e participação, opta por formas alternativas de resistência. Assim, a nova Carta representa a institucionalização dos ideais e princípios da Ditadura Militar e assegura a continuidade do regime autoritário, ou seja, segundo o autor, é uma Constituição que garante às elites, aliadas aos militares e aos tecnocratas, a manutenção de seus privilégios.

Nos debates que antecedem a aprovação, a questão da vinculação da receita para o seu financiamento é colocada na pauta, porém é totalmente ignorada e não aparece na versão final da Constituição, não obstante a sua defesa pelos deputados tanto da ARENA,

representada por Carlos Werneck, Aderbal Jurema, quanto do MDB, representado por Franco Montoro e Mário Covas. Quanto à gratuidade, é mantido o disposto na Constituição de 1946, que preceitua a gratuidade do ensino primário a todos, e dos outros níveis àqueles que provarem insuficiência de recursos, passando a vigorar as bolsas de estudo, o que, na prática, diz Francisco Carbonari (2004, p. 215), representa uma opção pela gradativa privatização do ensino nesses níveis⁷. O quesito obrigatoriedade, que é discutido juntamente à gratuidade, levanta debates já recorrentes na história da educação brasileira, pois, embora isto já seja um preceito constitucional, a pergunta que se faz é: “A quem se quer obrigar?” A fala do deputado da ARENA, Alde Sampaio, na citação de Horta (2005, p. 230), diz:

(...) aos pais que não têm possibilidade de mandar os filhos porque não há escolas, ou aos poderes públicos para que não falem escolas no Brasil, e os meninos possam realmente estudar? O que vejo no Brasil não é o problema de obrigação dos pais, mas o da escassez de escola.

Num contexto de defasagem da oferta de vagas, portanto, não se inscreve na Constituição de 1967, assim como nas anteriores, a educação como dever do Estado. Paradoxalmente, para Horta, esta explicitação só ocorrerá em 1969, por uma Emenda Constitucional.

A questão do ensino religioso, um assunto a permear as Constituintes brasileiras, mas que não se constitui como foco deste trabalho, daí a sua ausência, também faz parte das discussões parlamentares e, é defendida, com a utilização dos argumentos de caráter filosófico e pedagógico utilizados por Francisco Campos para justificar a introdução do ensino religioso nas escolas durante um governo também autoritário. A tese do ensino religioso, inclusive nas escolas públicas, sai vitoriosa.

A lei federal nº 5692, de 11 de agosto de 1971, que reforma o ensino de 1º e 2º graus, embora gestada e nascida no período autoritário e fortemente centralizador, introduz profundas modificações na estrutura dos sistemas de ensino estaduais e expressa, em vários dos seus dispositivos, o seu caráter descentralizador. O artigo 58 determina que a legislação estadual, de caráter supletivo, estabeleça as responsabilidades do Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e também disponha sobre medidas que busquem tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos

⁷ É uma vitória dos privatistas.

destinados à educação. O parágrafo único deste artigo mostra a intenção explícita de, gradualmente, transferir-se para o Município a responsabilidade pelo ensino de 1º grau.

Artigo 58...

Parágrafo Único: As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza, possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais.

Pelo seu artigo 71, torna possível aos Conselhos Estaduais de Educação delegarem parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que estejam organizados em Municípios onde haja condições para tanto.

No final do período militar, como diz Carbonari (2004, p. 216), os termos “descentralização” e “municipalização” são encontrados com sentidos próximos aos que hoje lhes são atribuídos, expressões de forte cunho simbólico, utilizadas como bandeira de luta em contraposição ao autoritarismo e às medidas centralizadoras que marcaram os “anos de chumbo”

2.2.8 A Constituição de 1988 e a LDB de 1996

A abertura política, iniciada em 1985, após os 20 anos de ditadura militar, encontra um país com uma explosão em termos capitalistas, que expande suas forças produtivas, internacionaliza sua economia, dinamiza sua agricultura e se industrializa. É um país que, como diz Nogueira (2005, p. 17), *em 20 anos, tornou-se outro: mais capitalista, mais moderno, mais deformado e injusto, radicalizando uma tendência que vinha se acentuando desde a década de 50*: a crescente urbanização da sociedade nas metrópoles, um numeroso proletariado industrial ao lado das camadas médias e do empresariado e a revolução dos costumes e das idéias pela indústria cultural. Ao lado disso, deforma-se socialmente, aumentando a miséria e se despolutiza. A falência do “milagre brasileiro”, cujo ciclo expansivo dos anos 1968-1973 não se sustenta, joga o país numa grave crise. A abertura política, por sua vez, tem início num momento delicado da vida nacional e, com a crise do regime autoritário, a descentralização torna-se sinônimo de democracia, condição para o aumento da participação.

Os anos 1980 trazem consigo o diagnóstico neoliberal que atribui a crise econômica que o país enfrenta ao fracasso de um modelo de organização social fundado numa matriz

estadocêntrica, facilitadora de um excessivo intervencionismo estatal. Ao final dos anos 80 e início dos anos 90, portanto, a questão da reforma do Estado torna-se central no Brasil em direção à flexibilização, adoção de políticas de privatização, terceirização, descentralização dos controles gerenciais, entre outros.

Bresser Pereira (1997), ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, destaca que uma das razões para o crescente interesse na reforma é o fato de ter se tornado claro que a grande crise dos anos 80 é uma crise do Estado, crise esta de âmbito fiscal, uma crise do modo ou das estratégias de intervenção estatal, e uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado. O pressuposto é o de “modernizar a administração pública”, tornando-a eficiente sob os critérios do mercado. Assim, a reforma, embora o seu principal arauto afirme existirem apenas coincidências entre ela e o neoliberalismo, revela a sua essência (MINTO, 2006, p. 232-233), embasada na concepção de que o bom Estado é leve, ágil, reduzido quase ao mínimo⁸. Ao descentralizar suas atribuições e atividades, ele se concentrará no fundamental, reduzindo seus custos operacionais, diminui o seu tamanho, ganhando, com isso, mais leveza e agilidade. Na opinião de Nogueira (1998, p.174), a orientação mais geral continua sob influência neoliberal: descentralizar a gestão, transferir atribuições para a sociedade, reduzir o déficit público.

Nogueira (2005, p. 54-56), ao analisar o espírito das reformas dos anos 90 do século XX, aponta a incorporação de quatro idéias inerentes ao discurso democrático em geral e ao radicalismo democrático em particular: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil. O argumento de que menos Estado pressupõe mais democracia, menos burocracia e mais iniciativa sustenta esse movimento de descentralizar as atribuições e atividades do Estado que, às vantagens citadas, junta-se a de incentivar o envolvimento subnacional (estados, municípios, regiões) na implementação de certas políticas públicas, com o que se avançaria em termos de tomada de decisões, sustentabilidade e controle social. Novamente, a idéia de descentralização vem fortemente aproximada da de democratização, a ponto de se confundir com ela, transformando-se em caminho mais

⁸ Em artigo publicado na Folha de São Paulo, do dia 26/01/2009, página B2 dinheiro, em assunto referente ao desemprego gerado pela crise econômica global, Bresser Pereira contradiz o próprio discurso de ministro, indicando como resposta adequada para atenuar o problema das demissões, o aumento do tamanho do Estado, ampliando o valor e o tempo de cobertura do salário-desemprego. Cita, inclusive, que o Brasil deve caminhar na mesma direção dos países da Europa que adotaram essas medidas, numa clara demonstração de que a demanda da ideologia neoliberal está rejeitada.

adequado para a resolução dos problemas sociais e a elevação do desempenho gerencial do setor público.

No horizonte, vislumbra-se a constituição de uma era baseada em um relacionamento mais coordenado e cooperativo entre as esferas de governo e, por extensão, entre as diferentes escalas da comunidade nacional, com seus respectivos cidadãos. A descentralização, em vez de representar o desmonte ou de promover o recuo do Estado nacional, funcionaria como fator de seu fortalecimento, graças à dinâmica solidária e não-predatória que seria colocada em marcha. Para adquirir coerência, tal idéia de descentralização trouxe consigo uma específica recuperação das idéias de participação, cidadania e sociedade civil. (NOGUEIRA, 2005, p. 56)

A contradição se estabelece já que não poderia haver uma participação qualquer em um quadro determinado pela centralidade do mercado, que exige uma sociedade competitiva e a modalidade participativa de gestão, que requereria uma atitude mais cooperativa. Daí a necessidade de se adaptar o léxico democrático à cultura mercantil e à hegemonia neoliberal.

É, pois, no contexto de redemocratização na qual atuam forças contraditórias da sociedade brasileira que é discutida em Assembléia Constituinte e promulgada a nova Constituição, em 05 de outubro de 1988, momento em que o presidente da Assembléia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, resume o espírito do texto constitucional: *assegurar aos brasileiros direitos sociais essenciais ao exercício da cidadania e estabelecer mecanismos para garantir o cumprimento de tais direitos*. Como afirma Pinheiro (2005, p. 283), esta é uma Constituição democrática em muitos sentidos, que contém avanços e retrocessos, retratando o lado retrógrado da sociedade e o lado mais moderno.

A idéia de descentralização é afirmada na nova Carta Constitucional de 1988 nos seus artigos 194 e 204, quando trata da seguridade social. Recupera e estende as bases do federalismo em seu artigo 18, no que é afirmado: *A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição* (Brasil, 1988). De acordo com esses princípios, a Constituição atual amplia a autonomia dos entes federativos sobre seus recursos financeiros e, no que se refere à educação, restabelece, no seu artigo 212, percentuais mínimos a serem aplicados pelos três níveis de governo, quais sejam: 18% para a União e 25% para os Estados e Municípios.

A partir desses dois princípios – federalismo e fixação de percentuais -, a questão da municipalização do ensino começa a tomar um rumo diferente, processo este que encontra, de certa forma, sua maturidade na LDB de 1996 e efetivamente, nas Emendas Constitucionais 14/96 e 53/06, aquela, instituindo o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – e esta, o FUNDEB, - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

A LDB, lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996

A existência de uma nova Constituição permite o prosseguimento das discussões sobre os temas educacionais, com vistas a uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e, em dezembro de 1988, é apresentada à Câmara Federal uma primeira proposta do projeto de lei para a nova LDB.

Numa tramitação longa que se arrasta, por cerca de oito anos, entre debates e participação de setores organizados da sociedade civil, e, posteriormente, a entrada de outro projeto do Ministério da Educação na pauta de discussões, acaba sendo sancionada pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 1996. Num contexto de reforma do Estado, segundo a visão neoliberal, já acertada pelos organismos internacionais, esta nova Lei resulta, portanto, do projeto assinado pelo senador Darcy Ribeiro, que, segundo Brandão (2005, p. 15), desfigura o projeto original, debatido durante vários anos por todos os setores interessados na educação brasileira, projeto aquele, que na visão de Paulo Renato, o então ministro da educação, *era um desastre, pois refletia apenas a visão e os interesses das corporações do segmento educacional* (Souza, 2005, p. 46).

A descentralização/municipalização, ainda que não de forma explícita, aparece no título IV, que trata da organização da educação nacional, numa reprodução do artigo 211. No seu artigo 8º define a existência e as competências dos sistemas educacionais que, como já dito no início do trabalho, pode nos levar a concluir que estão dadas as condições para uma descentralização político-administrativa, ao tratar da coexistência de sistemas educacionais.

O FUNDEF

A EC 14/96 introduz mudanças significativas no texto da Constituição Federal, especificamente no que se refere à educação, limitando a ação da União à função redistributiva e supletiva e reduzindo o seu investimento no ensino fundamental de 50% para 30%. Já aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cumpre aumentar sua participação de 50% para 60%. Com essa medida, transferem-se os encargos da União para as instâncias políticas subcentrais, diminuindo as responsabilidades financeiras daquela e aumentando as obrigações destas. No entanto, o controle das políticas voltadas para esse nível de ensino, bem como sua implementação e avaliação permanecem centralizadas no âmbito do MEC.

O FUNDEF, um fundo de natureza contábil, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, é implantado em 1º de janeiro de 1998. Traz como inovação a mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no país, pela subvinculação de uma parcela dos recursos destinados a esse nível de ensino. É um fundo instituído em cada Estado da Federação e no Distrito Federal, cujos recursos devem ser aplicados, exclusivamente, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério. Em cada Estado, o FUNDEF é composto por recursos do próprio Estado e de seus Municípios, sendo constituído por 15% dos impostos: Fundo de Participação do Estado (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96; e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp.).

Os recursos do FUNDEF, constituídos na forma acima, passam a ser redistribuídos, automaticamente, ao Estado e seus Municípios proporcionalmente ao número de matrículas no ensino fundamental regular das respectivas redes de ensino, constantes do Censo MEC do ano anterior.

A Lei nº 9424/96 também estabelece que a distribuição de recursos do FUNDEF deve considerar a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento – 1ª a 4ª séries, 5ª a 8ª séries, estabelecimentos de ensino especial e escolas rurais.

A forma de redistribuição dos recursos do Fundo, em que o montante recebido por estados e municípios se dá em função do número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, desencadeia um processo de municipalização do ensino, principalmente em Estados em que a participação dos Municípios na manutenção do ensino fundamental era pequena antes da criação do FUNDEF. O que se verifica, portanto, é que o Fundo, embora não trate diretamente da questão da municipalização, incentiva esse processo, já que os municípios passam a assumir matrículas do ensino fundamental para não perderem parcela de suas receitas. Percebe-se assim que o Fundo, ao vincular os recursos e estabelecer o critério de recepção *per capita*, induz os Municípios a assumirem as escolas estaduais em forma de convênio, ou a estruturarem rapidamente uma rede própria de ensino fundamental, caso contrário, parte dos recursos municipais ficará retida no Fundo, o que representa uma perda, um prejuízo⁹.

Nos seus dez anos de vigência, o FUNDEF, com sua proposta de equitativa distribuição dos recursos, destina-se a garantir a universalização do ensino fundamental público e elevar a remuneração do magistério. Entretanto, ao priorizar o Ensino Fundamental, penaliza os municípios no que se refere à sua obrigação de tratar isonomicamente seu quadro de professores, os do segmento da educação infantil, de competência exclusiva do Município, e os do ensino fundamental, este contemplado pelos recursos do Fundo e aquele mantido com os poucos recursos próprios, uma realidade da maioria dos municípios brasileiros. A oferta de educação infantil para muitos municípios fica, portanto, sem perspectiva de crescimento, quer quantitativa, quer qualitativamente. Este é um problema que o Fundo vai gerar e vários autores questionam as suas implicações. Arelaro (1997) demonstra preocupação com os demais níveis de ensino e questiona o futuro da educação infantil, pois para ela, não há um estudo prévio para saber em que cada esfera pública está gastando o percentual destinado à educação. Segundo sua percepção, ao que parece, a Emenda Constitucional parte do pressuposto de que os Municípios não gastam com educação. Da mesma forma, Valente (1997) aponta os perigos de se investir apenas neste nível de ensino, deixando de lado a preocupação com outros níveis. Para o autor,

⁹ Isto se dá porque se o município não tiver matrículas no ensino fundamental, os impostos que compõem o Fundo, oriundos do município, ao invés de entrarem no Fundo municipal, são redistribuídos para outros municípios, os que têm as matrículas.

(...) sob o discurso de priorizar o ensino fundamental (uma reivindicação dos educadores e da consciência progressista do país, repita-se), coloca o conjunto da educação básica num grave impasse (VALENTE, 1997).

Melchior, em sua análise, afirma que este Fundo carreará para o ensino fundamental recursos nunca vistos anteriormente, mas é de se lamentar, que se deixe de lado o ensino infantil, a educação de jovens e adultos e não se dê aos demais níveis a importância que têm em função da demanda crescente por educação, assim como é de se lamentar que estes recursos poderiam ser maiores não fosse a pequena participação da União, acrescida dos efeitos restritivos da Lei Kandir e do Fundo de Estabilização Fiscal que têm diminuído as receitas públicas estaduais e municipais (MELCHIOR, 1997, p. 69, 87 e 90).

As entidades educacionais, entre elas a APEOESP, a CNTE e outros sindicatos a ela filiados, bem como a então direção da UNDIME, propõem, em contraposição ao Fundef, uma política educacional que, mesmo dando maior prioridade ao ensino fundamental, contemple toda a educação básica (do infantil ao médio) com mais e novos recursos e que busque promover progressivamente a universalização, com qualidade, de outras etapas e modalidades do ensino público. Questionam ainda o fato de a União não ter a mesma responsabilidade com o ensino fundamental (APEOESP, 2001, p. 11).

No argumento oficial, através do Ministro da Educação Paulo Renato, quando da concepção do Fundef, vem a afirmação de que o seu objetivo é o de reorganizar o financiamento do ensino fundamental e valorizar o magistério, o que, na sua avaliação é atingido e com melhoria acentuada das condições salariais no Nordeste (SOUZA, 2005, p. 96-7). Quanto à questão da educação infantil, entende que a definição das responsabilidades dos municípios pela educação infantil na LDB, para a qual o percentual a ser gasto é de 10% das receitas municipais, dos 25% constitucionais, e a vinculação de recursos por meio do Fundef, complementam-se para garantir um adequado financiamento aos dois primeiros níveis da educação básica (SOUZA, 2005, p. 97-8).

Saviani (2008, p. 88-9), numa apreciação sintética do Fundef, conclui sobre as medidas contidas nos artigos da lei 9424/96, que o regulamenta:

Se essas medidas tinham o objetivo meritório de distribuir melhor os recursos, tendo em vista o financiamento do ensino fundamental, elas se limitaram, no entanto, a regular a aplicação de recursos já vinculados, não prevendo novas fontes de recursos e, além disso, reduzindo a participação financeira da União através da Emenda ao artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. Como resultado, o custo mínimo por aluno foi fixado em R\$ 300,00 (trezentos reais), cifra irrisória comparada com os valores praticados pelos países que

lograram generalizar o acesso e a permanência no ensino fundamental. Trata-se, assim, de um patamar que consagra o estado de miséria da educação nacional, evidenciando a precária vontade política do governo no enfrentamento dessa questão.

O FUNDEB

Passados os dez anos da vigência do FUNDEF, pela Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006 e posterior regulamentação pela Lei Federal nº 11.494 de 20 de junho de 2007, passa a vigorar um novo fundo, também de natureza contábil, o FUNDEB, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação que, mais abrangente que o FUNDEF, contempla toda a educação básica, incluindo o financiamento da educação infantil, com inclusão do segmento creche até então a cargo dos recursos próprios de cada município.

O FUNDEB, cuja estrutura segue as linhas básicas do FUNDEF, apresenta um importante avanço no financiamento da educação, tanto pela ampliação do âmbito de incidência, quanto por um relativo aumento da participação da União na sua constituição, visto ter sido incluído na Medida Provisória nº 339, dispositivo que veda à instância federal a utilização do salário-educação para suprir a sua parte na composição do Fundo.

O objetivo que se busca alcançar com o FUNDEB é tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento dos recursos e nas responsabilidades assumidas em relação ao atendimento quantitativo e qualitativo da educação básica pública (CALLEGARI, 2008, p. 59).

Compõem o FUNDEB, os impostos que já incidiam sobre o FUNDEF, porém com um percentual aumentado de 15% para 20%, gradativamente em três anos, incluídos (também gradativamente em três anos) os recursos correspondentes a 20% do ITR (Imposto Territorial Rural), IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotores) e ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis" e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos). Entretanto, apesar do reconhecido avanço, o novo Fundo é considerado insuficiente para alterar o *status quo* vigente, avalia Saviani (2008, p. 92), pelas condições precárias que ainda persistem tanto pelo regime de hora-aula dos professores, pelos baixos salários e pelas classes numerosas. Para ele, esta situação não sofrerá grandes alterações, tendo em vista a necessidade de um montante de recursos muito superior ao destinado à educação básica, na ordem de R\$ 76 bilhões e 800 milhões, em lugar de R\$ 43 bilhões e 100 milhões investidos, portanto, defasado em quase o dobro.

Em que pesem as fragilidades dos mecanismos criados para financiar a educação, o que fica evidenciado é que a vinculação de recursos para a educação básica prevista na Constituição, somada aos critérios de repartição dos recursos criados pela lei do Fundef e, posteriormente, do Fundeb, dá um impacto de grande dimensão, ou de dimensão revolucionária como diz Paulo Renato em relação ao primeiro, num tempo muito curto. Segundo autor, além da universalização do acesso à escola, as disparidades regionais tem sido acentuadamente reduzidas (SOUZA, 2005, p. 92). A meu ver, ainda que com suas deficiências, com sua abrangência parcial, dá início a uma nova etapa na educação brasileira. O FUNDEB, por sua vez, vem consolidar a distribuição equitativa dos recursos, autorizando os estados e municípios a aplicarem tais recursos nos segmentos que lhes competem, conforme as suas necessidades. A partir do FUNDEB, a educação básica passa a contar com financiamento que, se não suficiente, fornece um parâmetro para a luta por melhores e maiores investimentos. É inquestionável o avanço que o Fundeb representa em relação ao Fundef, reconhece Saviani (2008, p. 23). Da mesma forma, a APEOESP avalia que o Fundeb representa um ganho no reconhecimento da educação básica como processo único, contínuo e articulado, englobando todos os seus níveis e modalidades: educação infantil, ensino fundamental e médio, educação de jovens e adultos, educação especial, educação indígena, educação profissional.

3. Concluindo

Finalizando esta primeira parte do trabalho, diante do exposto, verifica-se que a questão da descentralização está presente no debate educacional brasileiro em suas diferentes épocas da história: no período imperial como já vimos, na república, nos curtos períodos de liberdade democrática e nos tristes e longos períodos autoritários, nas Constituintes e nos embates pelas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Quanto à política educacional, vemos que no Império as questões da instrução pública ficam sujeitas mais a debates do que realizações. Na avaliação de Anísio Teixeira, as classes dirigentes omitiram-se e não mostraram interesse algum pela educação popular, pois estavam preocupadas com a formação da elite e, portanto, com o ensino superior. O Ato Adicional de 1834, apontado por Saviani como um instrumento apenas de legalização da omissão do poder central em relação a um projeto de escola pública nacional, demonstra a renúncia à responsabilidade pela educação popular, reforçando o descaso com a educação

do povo. Este é, portanto, o panorama do período Imperial que lega à República a vasta tarefa a cumprir no campo da instrução pública.

Na República, durante todo o século XX, vemos nas quatro primeiras décadas, assim definido por Saviani, o protagonismo dos Estados na tarefa de viabilizar a oferta de escolas primárias, guiados pelo iluminismo republicano, ficando a União com o encargo de regular o ensino secundário e superior. O segundo período, de 1932 a 1961, traz à tona o protagonismo da União que busca regulamentar o ensino em todo o país incorporando, de forma contraditória, o ideário pedagógico renovador. O terceiro período, até 2001, corresponde às iniciativas para unificar a regulamentação do ensino tendo como referência uma concepção pedagógica produtivista, sob a luz da “teoria do capital humano” e que, dentre as medidas importantes instituídas pela LDB, com regulamentação por lei específica, está o Plano Nacional de Educação, cujo ato de sua instituição completa o ciclo da política educacional brasileira (SAVIANI, 2005, p. 30-38).

Nos primeiros anos desse novo século, novas conquistas se realizam, haja vista a aprovação do Fundeb para a questão do financiamento da educação.

CAPÍTULO II

1. A descentralização/municipalização do ensino: o olhar dos governos do Estado de São Paulo

Na década de 80, mais precisamente a partir de 1983, os recém instalados e denominados “governos democráticos” no Estado procuram, em nome da remoção do entulho autoritário acumulado por duas décadas, da macrocefalia administrativa e do excesso de burocracia, fazer encaminhamentos de flexibilização e desburocratização da máquina pública, repassando responsabilidades e iniciativas para as instâncias mais próximas da população. O discurso oficial apresenta então, como justificativa da ação descentralizadora, o fortalecimento do Município, realçando a importância da sua proximidade com a comunidade, do seu conhecimento sobre a realidade local e reivindicações da população e a busca de soluções e de racionalização dos procedimentos.

Na educação, desencadeiam-se programas de descentralização da merenda escolar e das construções escolares, em parceria com os Municípios e, a partir de meados dos anos 1980, a política de municipalização ganha força no início do governo Montoro. Na Reforma do Ensino, em seu governo, “a demanda é a de descentralizar poderes e recursos numa organização do Estado com uma função social de grande significado político e social. Trata-se de desenvolver um novo modelo de organização capaz de garantir a concretização de uma outra expectativa contida na expressão "Educação Democrática": a "Autonomia da Escola". Trata-se também de estimular um novo processo que está contido no bojo da "descentralização", a municipalização” (BACCHETTO).

Descentralização e participação eram as palavras mágicas que o governador André Franco Montoro repetia à exaustão para resumir sua visão de que a ação pública deveria buscar a integração das várias instâncias de governo e a participação da sociedade. Refletia também sua profunda convicção democrática e sua repulsa a qualquer forma de totalitarismo que ele associava à centralização da ação governamental no plano federal, recorda-se o então ministro da educação Paulo Renato (SOUZA, 2005, p. 65) quando enfatiza que muito do que fez no Ministério de 1995 a 2002, teve inspiração nessas premissas.

A preocupação com a "municipalização" do sistema de ensino acentua-se após a greve dos professores, em 1984, porque fica evidente para o Governo do Estado o gigantismo do quadro de recursos humanos da Secretaria e a proximidade do esgotamento de sua capacidade de controle das pressões que as diversas categorias do magistério geram para o próprio governo.

Era uma razão substancialmente diferente das razões que surgiriam em governos posteriores em relação à municipalização. A descentralização desejada passava por uma decisão de transferência real, de poderes, técnicas administrativas e recursos para as Delegacias de Ensino de sua reestruturação e transformação em Unidades de Despesa no âmbito do Sistema Financeiro do Estado.

Embora a descentralização fosse uma meta desejada, do ponto de vista de gestão do sistema, era politicamente inconveniente ante a divisão no partido do governo e os eventos políticos que se aproximavam.

Tornava-se evidente que o *timing* de trabalho de elaboração técnica da "Reforma" não coincidia com o *timing* político do governo. Tornava-se também evidente que o *timing* político mais uma vez prevaleceria sobre uma proposta técnica.

A partir dessa constatação compreendeu-se que os objetivos do trabalho foram radicalmente mudados e que a "Reforma" não tinha mais condições de implantação ([www.fundap.sp.gov.br/textos técnicos/](http://www.fundap.sp.gov.br/textos_tecnicos/)).

Devido ao crescimento do número de municípios, que até 1988 é de 572 e, em 2001 chega a 647, por força da Lei Complementar 651/90, que permitiu a emancipação política dos distritos com o objetivo expresso de fortalecer o processo de democratização e o exercício da cidadania, embora a retórica governamental ressaltasse que o povo não mora na União nem no Estado, mas no Município, o receio do favorecimento de práticas clientelistas provoca o arrefecimento desses encaminhamentos da política de municipalização do ensino, explica Bueno (2004, p. 185).

Em 1991, a proposta de Reforma do Ensino Público do governo Fleury confirma, no caso da educação infantil, a orientação dada pelo governo anterior, conferindo ao Estado o papel de estimular a ação das instituições locais, por meio de convênios com prefeituras, ONGs, escolas comunitárias e empresas privadas, exercendo apenas função supletiva e destinado a prestar serviços de apoio técnico e pedagógico “que não saíram, em sua maior parte, do papel” (BUENO, 2004, p. 185).

É no governo Mário Covas que a questão ganha novo fôlego. As diretrizes educacionais defendidas pelo governo em exercício para o período de 1995-1998

concentram-se na racionalização e reforma da estrutura administrativa da Secretaria, descentralização e desconcentração dos recursos e mudanças no padrão de gestão. Considerando a municipalização da educação infantil como caso resolvido, a Secretaria de Educação centra sua política, a partir daí, no ensino fundamental e, para isso toma várias providências no sentido de viabilizar as parcerias, seja com o setor privado, seja com a utilização da sistemática dos convênios entre o governo estadual e os municípios.

A criação das condições com vistas à realização do projeto de municipalização no estado inicia-se com a *Reorganização das escolas da rede estadual de ensino*, pelo Decreto nº 40.473, definindo o novo perfil organizacional da SEE, cujo ponto de partida são as mudanças na organização das próprias escolas de educação básica. Como justificativa, a SEE fundamenta a necessidade da reorganização das escolas com a argumentação de que os equipamentos escolares devem ser diferenciados em função da faixa etária que atendem e que o atendimento a todas as oito séries do ensino fundamental por uma mesma escola gera problemas pedagógicos sérios, o que é ratificado pelo parecer do Conselho Estadual de Educação sobre a medida. Tais experiências são apresentadas à rede no documento *Mudar para melhorar: uma escola para criança outra para adolescente*, através de modelos de organização da educação básica em 14 países, citando o Chile como exemplo (SEE, nov. 1995, p. 25). O objetivo, de acordo com o decreto, é o de garantir a escolarização de oito anos e melhorar o atendimento pedagógico por meio da adoção de iniciativas como sala ambiente, laboratórios e espaços adequados às diferentes série/idade.

Pelo Decreto nº 40.290, de 31/08/95, é realizado o cadastramento geral dos alunos do ensino fundamental e médio da rede estadual, cuja justificativa remete à necessidade de se conhecer exatamente o número de alunos do estado de São Paulo para evitar a duplicidade de matrículas e a formação de classes ociosas. Com essa medida, verifica-se a acentuada diminuição na quantidade total de escolas durante o período: das 6.783 unidades existentes em 1995, apenas 5.919 encontram-se em funcionamento no ano de 1998, tendo sido fechadas 864 escolas. Entretanto, para Arelaro (1999, p. 87),

(...) houve surpreendentemente redução do número de escolas estaduais (no total, 864), que por sua vez traduziriam a denúncia que tem sistematicamente sido feita de que, ao lado da argumentação positiva da redução dos períodos de funcionamento, deu-se, de forma concomitante, expressivo aumento do número de alunos em cada sala de aula, em todos os períodos de funcionamento escolar, com significativa redução no número de professores.

No caminho rumo à municipalização, é promulgada a Lei Estadual nº 9.143, de 09 de março de 1995, que fixa normas para criação, composição, atuação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação (CME). Por esta Lei, os Conselhos Municipais adquirem "caráter normativo, consultivo e deliberativo" e passam a integrar os sistemas municipais criados pelo executivo. Ao CEE cabe a fixação dos critérios e condições para delegação de competências aos CMEs, os quais, entre outras atribuições, devem colaborar com o poder público municipal na formulação da política educacional e na elaboração do plano municipal de educação (art. 4º, inciso II). A Lei prevê também, a existência do Conselho Regional de Educação, englobando um ou mais municípios, o qual deveria auxiliar na formulação das diretrizes para o desenvolvimento educacional da região.

Outra medida, objetivando a normatização da transferência de ações do governo estadual para os municipais e para as escolas, encontra-se no Decreto n. 40.626, de 08 de janeiro de 1996, que autoriza a SEE a celebrar convênio com municípios e APMs para reforma, construção e ampliação de prédios escolares, não implicando obrigações financeiras específicas ao Estado. Porém, o estímulo determinante à transferência do ensino fundamental para os municípios se dá pelo Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996, que institui o *Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do ensino fundamental – municipalização*, com a justificativa da necessidade de se melhorar a qualidade e a equidade do ensino fundamental público, por meio da "distribuição mais adequada de responsabilidades entre Estado e municípios", do fortalecimento da autonomia do Poder Municipal e o controle das atividades escolares pelas comunidades locais.

O convênio propõe a ação compartilhada entre as duas esferas governamentais, cabendo à SEE a assistência técnica para a elaboração do plano municipal de educação, estatuto e plano de carreira do magistério, regimento escolar, assessoria para instalação do CME, além de outros instrumentos e mecanismos que se fizessem necessários para a gestão da rede escolar.

Quanto ao pessoal, a secretaria estadual compromete-se a transferir funcionários técnicos, administrativos e docentes necessários, co-responsabilizando-se por sua formação. O valor do convênio é estabelecido mediante aporte de recursos da SEE e contrapartida do município. Prevê o repasse de recursos de acordo com o Plano de Trabalho, com base no Decreto n. 40.722, de 20 de março de 1996, que dispõe sobre a prévia autorização do governador para celebração de convênios no âmbito da

administração. A vigência do convênio, prevista para cinco anos, poderá ser desfeita, por acordo entre as partes ou denúncia por desinteresse de qualquer das partes, com aviso prévio de 90 dias.

Em 1998, com o advento do Fundef, um novo decreto, o de nº 43.072, de maio desse ano, vem novamente disciplinar os convênios de parceria Estado/Município, resultando numa gradativa transferência de matrículas da rede estadual para os municípios, no ensino fundamental no estado de São Paulo. O atendimento, pela rede estadual, no ano de 1996, é de 87% do alunado, passando a 56,63% em 2006 (censo escolar do INEP/MEC).

A municipalização, portanto, efetiva-se em larga escala no país e, em especial no estado de São Paulo, decorrente de uma corrida ao Fundef. A política da municipalização, sob a ótica do governo do estado, nos discursos oficiais, como se vê, remete sempre às “boas intenções” de oferecer em nível local um ensino de melhor qualidade, visto suas dificuldades frente ao gigantismo da máquina administrativa estatal. Dessa justificativa, emerge sempre a pergunta: será isto verdadeiro? As razões proclamadas são as reais razões? Será mesmo a descentralização, por si, a base para a melhoria do ensino?

Como disse no início do trabalho, a minha experiência de magistério na rede estadual é grande, tendo em vista nela ter trabalhado desde 1971 e fazer parte dela até hoje, embora nos últimos quatro anos esteja afastada junto à Secretaria Municipal de Educação de Itirapina. A minha história como professora acompanha a própria história da educação de São Paulo e das suas conquistas e perdas. Trago uma tradição pedagógica que bem retrata o contexto dos anos 70 institucionalizada na lei 5692/71 e sua evolução, determinada pelos acontecimentos educacionais que culminam com a nova LDB. Trago também uma vivência, pelos 25 anos de trabalho como professora e mais quatro como supervisora de ensino, de como o conhecimento produzido acumulado pela rede estadual, chega à sala de aula: fragmentado e inconsistente, quando se está mais distante dos centros de geração desses conhecimentos. Sendo mais clara, a forma com que o conhecimento produzido pela Secretaria e seus órgãos é assimilado pelos docentes é muito variada e mais fragmentada quando estes estão em escolas com menos prestígio social e em locais mais distantes do “centro”, aqui visto como centro de produção de conhecimentos. Concomitantemente, os processos de resolução dos problemas físicos das escolas também são morosos e burocráticos, por mais que os órgãos descentralizados se esforcem para a sua agilização. Da mesma forma, a rede estadual não conseguiu resolver ainda o problema

do número excessivo de alunos por turma, o que dificulta o trabalho do professor e, conseqüentemente a aprendizagem do aluno. O estabelecimento dos mínimos em termos de número de alunos, exigidos para cada etapa da educação básica confirma isso: 30 alunos para as séries iniciais, 35 para as finais e 40 para o ensino médio. Este é um fator que demanda reclamações e, em Itirapina, nesta questão, é muito visível a insatisfação. Assim, ainda que o sistema esteja informatizado, percebe-se que a distância entre quem reclama, e quem tem o poder político de decisão, contribui para as críticas dos usuários do serviço. Estes fatores embasam a minha hipótese de que o sistema municipalizado facilita a gestão e se torna mais viável que o estadual.

2. A descentralização/municipalização do ensino: o olhar municipal

2.1 O município de Itirapina: sua história

Para uma melhor contextualização do processo da municipalização em Itirapina, procuro caracterizar o município numa perspectiva histórica, tendo em vista seus aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais e, para tanto, faço uma regressão no tempo, final do século XIX, mais precisamente no ano de 1885, ano da chegada da ferrovia nas terras pertencentes a Rio Claro, região central do estado de São Paulo, e junto com ela, os primeiros habitantes do lugar. É este período o de uma verdadeira revolução na distribuição das atividades produtivas no Brasil, caracterizada pelo deslocamento da primazia econômica das velhas regiões agrícolas do Norte, para as mais recentes do Centro-Sul (o Rio de Janeiro e partes limítrofes de Minas Gerais e São Paulo), pela decadência das suas lavouras tradicionais (da cana-de-açúcar, do algodão, do tabaco) e pela considerável ascensão da produção de um gênero até então de pequena importância: o café.

Em função da lavoura cafeeira, nesta fase da história brasileira, é que quase todos os maiores fatos econômicos, sociais e políticos se desenrolam, seja o deslocamento de populações de todas as partes do país, em particular do Norte, para o Sul, e São Paulo especialmente, seja a imigração européia e a abolição da escravidão (PRADO JR, 1985, p.167). É também o período de grande fluxo imigratório¹⁰, em que os italianos se espalham

¹⁰ Atinge, em 1886 pouco mais de 30.000 indivíduos e, no ano seguinte, quando a abolição do regime servil se mostrava já iminente, salta bruscamente para 55.000 e em 1888 sobe para o dobro deste número: 133.000 (PRADO JR, 1985).

pelo interior paulista e, diferentemente do que ocorria com a mão-de-obra escrava, exercem um trabalho assalariado, embora o tipo de relações de trabalho, mesmo sem ser servil, conserve traços acentuados do regime abolido.

É, pois, no final do século, no ano de 1885, em que movimentos pela abolição do trabalho escravo se sucedem e a derrocada do regime monárquico avança que inicia a história de Itirapina.

A região de Rio Claro, São Carlos, Araraquara, neste período, abriga grandes plantações de café e, por isso, necessita de estradas para o seu escoamento ao Porto de Santos e à exportação. A Aristocracia produtora do precioso grão e hegemônica no aparelho de Estado determina a extensão da malha ferroviária que até então chegava a Rio Claro. Em atendimento aos interesses dos produtores, os barões do café, cujas terras e vastas plantações se distanciavam mais e mais das linhas férreas que ligavam o interior paulista ao litoral, um novo trecho até São Carlos passa a ser construído. Uma nova companhia férrea, a Cia Estrada de Ferro Rio Claro, formada em 1882 para atender as novas exigências do governo do estado na questão da bitola dos trilhos, que deveria ser de 1,60 m para igualar-se aos das duas existentes na direção de Santos, a Cia Paulista e São Paulo Railway, dá início, em 1885, à construção do ramal de Itirapina em direção a Mato Grosso, em prosseguimento ao trecho Rio Claro São Carlos.

Juntamente com a estrada de ferro e sua primeira estação ferroviária, chegam os moradores de Morro Pelado, dos quais boa parte é oriunda da freguesia do Itaqueri, povoado próximo¹¹, e se instalam na fazenda situada na encosta norte de um morro isolado e despido de vegetação, por isso o nome Morro Pelado. Na ânsia de se colocarem próximos da via férrea, erguem suas casas nos sítios vizinhos, em terrenos alheios. Tal povoado, rodeado de quatro fazendas de café, se forma e se compõe de negros, brancos portugueses, italianos e espanhóis e assim, entre planícies, vales e morros, belas e prodigiosas nascentes e cachoeiras, em meio ao cerrado, com a estrada de ferro encravada no solo e na alma de seu povo, nasce o Distrito de Paz do Morro Pelado que, mais tarde, em 1900, pela Lei nº 719, recebe o nome de Itirapina, palavra que na língua indígena tem o mesmo significado, isto é, Morro Pelado (Itira-Pina).

Em 1888, o povoado que vem crescendo, tem construída sua primeira capela, na qual a imagem de Santo Antônio se coloca como a do santo protetor (o proprietário das terras e responsável pela construção chamava-se Antonio), passando este santo a padroeiro

¹¹ A população de Itaqueri em 1879 era de 2729 habitantes, sendo 340 escravos.

da nova vila, o que permanece até os nossos dias. A paróquia, entretanto, nasce somente em 19 de dezembro de 1891, por determinação do Bispo de São Paulo, Dom Lino Deodato Rodrigues de Carvalho, o qual nomeia o primeiro vigário a trabalhar pela evangelização de seu povo. A instalação da sede da freguesia, com a qual torna o Morro Pelado Distrito de Paz por ato governamental decretado pelo então Governador do Estado, Antonio Prudente de Moraes, ocorre antes, em 1890, porém apenas com efeito civil, visto que o regime republicano rompe com o regime de padroado existente até então¹². Itirapina, como outros municípios brasileiros, tem sua base histórica fincada na tradição católica dos colonizadores e reforçada pela cultura religiosa dos imigrantes europeus.

Em 1892, a Companhia Paulista de Estradas de Ferro adquire o acervo da The Rio Claro Railway e, em 1914, um novo traçado é construído de Rio Claro a Itirapina e esse, mais o trecho de Itirapina a São Carlos, são remodelados com alargamento de bitola. O novo trecho até São Carlos é inaugurado em 1916, juntamente com a nova estação de Itirapina. A partir de então, quando a linha dupla está em funcionamento de Jundiá a São Carlos, Itirapina torna-se ponto de baldeação, devida à bifurcação São Carlos/Bauru, aquele em bitola larga e este em bitola estreita.

Com a baldeação, Itirapina entrou numa fase áurea. (...) O entroncamento de estradas de ferro em Itirapina tornou-a ponto estratégico para transportes, tanto que, próximos à estação, foram construídos grandes armazéns do DNC – Departamento Nacional do Café, que recebia e armazenava café de toda a região (MANCUSO, 1998, p. 156-7).

O município, pelos anos de 1930 tem sua população constituída de 60 proprietários rurais cafeicultores, alguns poucos de grande porte, somando ao todo a quantia de 1.653.900 pés de café, o que mostra a importância da cafeicultura para a sua vida econômica (VERLÊNGIA, 1987, p. 37), de alguns comerciantes e principalmente de ferroviários. Estes, constituindo a classe trabalhadora, muito se destacam como classe, influenciando o desenvolvimento da cidade.

O crescimento e efervescência econômica e social do então Distrito da Comarca de Rio Claro se dão, como já foi dito, com a ferrovia e com o entroncamento ferroviário e, em 1934,

¹² A igreja mantinha dados sobre a paróquia. No Livro Tombo da Igreja, há registro sobre a cidade, datado de 1904: a povoação possui 25 casas, 14 ruas, vários estabelecimentos comerciais, uma escola mista e outra particular, um quartel, um cemitério murado de tijolos, uma farmácia, um médico e água encanada pela municipalidade de Rio Claro. A população é de 6.500 almas – Pedro Guariento em “Itirapina, relato de sua história”.

Itirapina, com mais de 8.000 habitantes, já era considerada o maior centro baldeário da América do Sul, conjugando o tronco ferroviário São Paulo – Barretos à primeira variante Itirapina – Tupã, com mais de 2 mil trabalhadores, somente nos armazéns da Cia Paulista de Estradas de Ferro (GUARIENTO, 1991, p. 16).

A íntima relação da cidade com a ferrovia se dá, portanto, tanto pelos passageiros que transitam nas baldeações, quanto pelos que ali depositam sua força de trabalho. A produção agrícola é recolhida nos armazéns e transportada para os grandes centros ou para exportação. A mão-de-obra preponderante na cidade é a ferroviária e constitui-se, até meados do século XX, de trabalhadores ferroviários organizados, de uma classe que caracteriza o município, neste período, como um centro ferroviário. A agricultura, abalada pela crise cafeeira, passa, com o decorrer do tempo, à produção de milho, arroz e fortalece-se com a pecuária e produção de leite. Em 1950, já é estimado o número de 23.000 cabeças de bovinos.

Em 1941, com a reconstrução da estrada de ferro em direção a Bauru em bitola larga, acaba a baldeação. Itirapina deixa de ser tronco da ferrovia e este é transferido para Pederneiras, havendo, com isto, um forte declínio das atividades e também do número de trabalhadores, que acompanham a mudança. Em 1940, a cidade tem 3.791 habitantes, representando 44% da população total do município; em 1950, 2.730 habitantes, 37% da população total. Continua sendo, porém, uma cidade de muitos ferroviários.

Muita gente mudou daqui (...) Depois voltaram, foi só ilusão. (...) As casas da Colônia da Paulista construídas em madeira foram desmanchadas e levadas para Pederneiras, para onde se mudou a baldeação, e muitas casas da cidade ficaram vazias: *as casas aqui ficaram baratinhas, de graça quase* (MANCUSO, 1998, p. 157).

Em 1947, a Cia Industrial e Comercial Brasileira de Produtos Alimentícios, a Nestlé, instala na cidade um posto receptor de leite, o que, na fala dos antigos, melhorou muito Itirapina. As propriedades rurais passam a dedicar-se, além da produção do arroz, feijão, milho, café e cana, à produção de leite. A população do município passa de 7.309 habitantes em 1950 para 8.086 habitantes em 1960 (MANCUSO, 1998, p. 162).

De acordo com o censo de 1980, Itirapina conta com 7.113 habitantes, sendo 5.999 da zona urbana e 1.114 na zona rural, representando esta 15,6% da população. O

município agrega 380 propriedades rurais, cujos principais produtos agrícolas continuam sendo os já citados acima.

No final da década de 1970, instala-se na cidade a primeira penitenciária do estado, o que vem caracterizá-la como reduto de funcionalismo público, reforçado pela instalação da segunda unidade prisional em 1999. O município, essencialmente agrário, concentra, até os anos de 1950, a maior parte de sua população no campo, porém como demonstram os dados, aos poucos isso se inverte. De acordo com o censo de 2000, a população cresce para 12.836 habitantes, permanecendo na zona rural 1.658 pessoas, o que representa apenas cerca de 13% em relação ao total do município.

Na questão da economia do município, percebe-se, nos últimos dez anos, um movimento no sentido de uma gradativa eliminação da produção diversificada das pequenas propriedades rurais, passando estas a integrar as grandes propriedades, seja pela venda das terras, seja pelos arrendamentos para a grande produção de cana, do eucalipto e, em menor escala da laranja, todos direcionados à indústria alcooleira, da celulose e do suco. Enfim, é a grande propriedade novamente tomando conta da produção agrícola e expulsando o pequeno agricultor de suas terras na marcha do capitalismo.

Analisando a sua história, vemos que Itirapina apresenta, na sua constituição, uma marca interessante, que merece uma reflexão e que, certamente tem uma influência na vida de seu povo: a estrada, o caminho, a via, que interliga centros de maior porte, permanecendo entre eles como passagem. Ontem, a ferrovia, hoje a rodovia. Tem a ferrovia como berço, e hoje, na sua maturidade, a rodovia como uma fonte geradora de renda. Abriga, hoje, a concessionária CENTROVIAS e, através do ISS (Imposto sobre Serviço), recebe dela, cerca de 5% a 7% do orçamento anual¹³.

No aspecto político, a história de Itirapina, até a época da sua emancipação, sempre esteve ligada à de Rio Claro, já que a vila fora construída em terras de sua propriedade. Os oito membros do Partido Republicano Rioclarense, depois transformado em Partido Republicano Histórico, são originários das terras de Itaqueri, distrito de Itirapina.

Em 1935, um grupo de políticos locais consegue junto Governador do Estado, Dr. Armando de Sales Oliveira, a assinatura do ato de emancipação político-administrativa de Itirapina, ano a partir do qual deixa de ser um distrito de Rio Claro e adquire status de município (GUARIENTO, 1991, p. 20). É, então, nomeado o primeiro prefeito, que

¹³ Dado da Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de Itirapina.

governa até maio de 1936, quando, por eleições diretas, são eleitos os primeiros vereadores, compondo assim a primeira Câmara, que elege e nomeia o segundo prefeito municipal¹⁴. Este, porém, permanece por um período de apenas onze meses, a partir do qual, pela instalação do Estado Novo em 1937, são nomeados os prefeitos seguintes pelo Governo Estadual. Estes, por períodos que variam de 01 a 03 anos, administram o município e, somente após o término do período ditatorial, a partir de 1945 é que a população passa a eleger, por voto direto os prefeitos seguintes.

Sobre a instrução, pode-se dizer que a primeira escola primária mista do Distrito de Itirapina data de 1903¹⁵, fundada por Pedro Castelo Branco que, no ano seguinte, tem a nomeação de sua esposa como professora, por título assinado pelo então intendente de Rio Claro, Dr. Mariano de Siqueira. Em 1907, figuram dois professores a darem a instrução nas escolas. Nos anos que se seguem, passam a funcionar em Itirapina três escolas (três classes) em casas particulares que, mais tarde, se agrupam sob a denominação de “Escolas Reunidas”. Em 1921, já consta esse nome para as quatro classes, das quais um dos professores, de nome Joaquim de Toledo Camargo, vem a ser seu primeiro diretor. Em 11 de março de 1926, as “Escolas Reunidas” passam a constituir o “Grupo Escolar de Itirapina”, que no ano de 1933 atende a 331 alunos, funcionando em prédios alugados até o final dos anos de 1950, ocasião em que é construído o primeiro prédio próprio do Estado, que passa a abrigar as classes existentes, a partir de 1961. Em 27 de outubro de 1962 passa a ser denominado GESC “Prof. Joaquim de Toledo Camargo”, pela lei nº 7.293.

O primeiro ginásio estadual do município data de 29/10/1962 (lei 1.339), cuja instalação se dá em 10 de abril de 1964 pelo decreto 51.735/64. Denomina-se GE “José Cruz”, transformando-se, no ano de 1976, em Colégio Estadual “José Cruz” e passando a se chamar, posteriormente, Escola Estadual de primeiro e Segundo Graus Prof. Joaquim de Toledo Camargo. A que antes era denominada de GESC Prof. Joaquim de Toledo Camargo passa a ser a EEPG José Cruz, tornando-se uma escola agrupada.

Até 1996, ano anterior ao que o presente trabalho focaliza, são estas as duas escolas públicas a prestarem o serviço educacional no município, além da escola SESI de ensino fundamental, instalada em 1964 e extinta no final do ano 2000.

O ano de 1996 se encerra, portanto, com duas escolas públicas estaduais para atendimento ao ensino fundamental: a “José Cruz”, com atendimento aos alunos de 1ª a 4ª

¹⁴ O prefeito, nesta época, é eleito pelos vereadores.

¹⁵ Na freguesia de Itaqueri, hoje distrito de Itirapina, no ano de 1879 havia duas escolas de instrução pública para ambos os sexos.

série e a “Prof. Joaquim de Toledo Camargo” com alunos de 5ª a 8ª série e ensino médio¹⁶ e uma escola privada SESI, que atende ao ensino fundamental de 1ª a 8ª série. O atendimento à educação infantil se faz em uma única EMEI, para o segmento pré-escola e em duas instituições filantrópicas conveniadas com a Prefeitura, para o segmento creche e também pré-escola. São elas: Creche “Menino Jesus”, cuja mantenedora é a APPI – Associação Promocional da Paróquia de Itirapina - e Creche “Carmo Giovanetti”, mantida pelo Lar Espírita da Criança. Ambas, de caráter confessional, são mantidas através de recursos federais, estaduais e municipais, além dos arrecadados pelas suas respectivas igrejas católica e espírita¹⁷.

2.2 Perfil Municipal atual

De acordo com dados mais atuais sobre o município de Itirapina, tem-se que está situado na Região Administrativa de Campinas, Região de Governo de Rio Claro, apresentando hoje, o seguinte perfil:

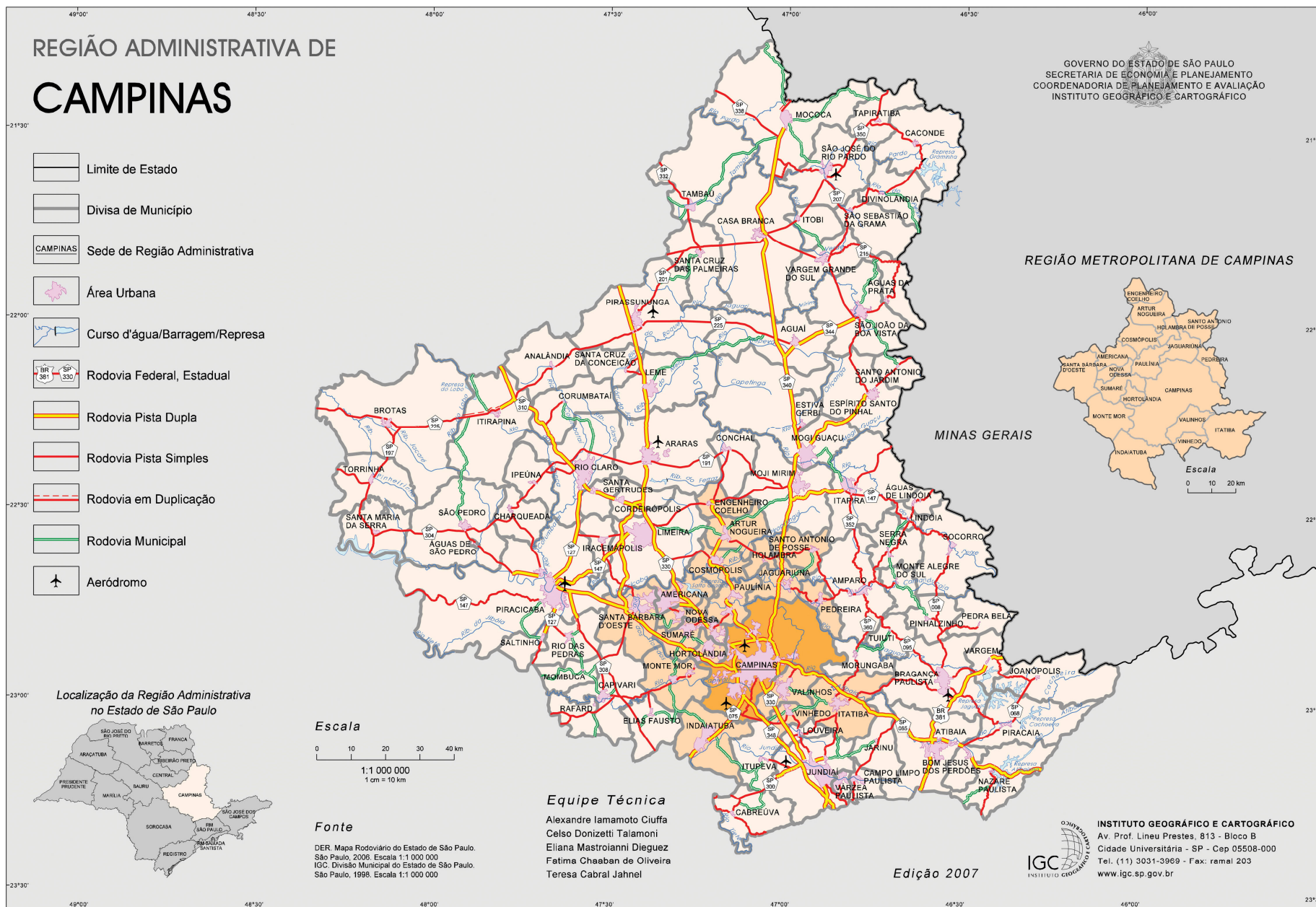
2.2.1 Localização

O município localiza-se na Região Administrativa de Campinas, Região de Governo de Rio Claro.



¹⁶ Estas escolas já haviam sido reorganizadas neste ano.

¹⁷ Hoje, essas creches continuam em funcionamento e, a partir de 2007, através do decreto nº 2.344, de 10 de janeiro, elas passam a integrar o sistema municipal de ensino.



2.2.2 Território e população

| | ANO | MUN. | R.G. | ESTADO |
|---|------|--------|----------|------------|
| Área (Em km ²) | 2008 | 564,26 | 3.367,91 | 248.209,43 |
| População | 2008 | 15.678 | 278.041 | 41.585.931 |
| Densidade Demográfica (Habitantes/km ²) | 2008 | 27,79 | 82,56 | 167,54 |
| Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População - 2000/2008 (Em % a.a.) | 2008 | 2,56 | 2,08 | 1,48 |
| Grau de Urbanização (Em %) | 2007 | 90,72 | 95,14 | 93,75 |
| Índice de Envelhecimento (Em %) | 2008 | 44,18 | 53,95 | 43,35 |
| População com Menos de 15 Anos (Em %) | 2008 | 21,92 | 21,44 | 23,73 |
| População com 60 Anos e Mais (Em %) | 2008 | 9,68 | 11,57 | 10,29 |
| | | | | |

Fonte – SEADE 2008

O município abrange uma área de 564,26 Km², ocupada por uma população projetada para 15.678, número este não confirmado na contagem da população de 2007¹⁸, que aponta 13.889 habitantes, alterando, portanto, a sua densidade demográfica para 24,61 hab./Km².

A taxa de crescimento anual da população entre os anos de 2000 a 2008 é apresentada como de 2,56% ao ano, superior à da Região de Governo e a do Estado. Entretanto, com o número de população apurado em 2007, esta taxa também não se confirma.

O grau de urbanização, em 2007, atinge 90,72%, numa demonstração de inferioridade em relação ao Estado e, com maior diferença, à Região de Governo.

O índice de envelhecimento da população de 44,18% mostra-se inferior ao da região, porém superior ao do Estado.

O município tem uma população com menos de 15 anos num percentual de 21,92%, maior que a RG, porém menor que a do Estado. Já aquela com mais de 60 anos, é inferior aos números regional e estadual.

¹⁸ Fonte IBGE: contagem da população 2007.

2.2.3 Economia

| | ANO | MUN. | R.G. | ESTADO |
|--|------|----------|-----------|------------|
| Participação nas Exportações do Estado (Em %) | 2007 | 0,001016 | 0,410124 | 100,000000 |
| Participação da Agropecuária no Total do Valor Adicionado (Em %) | 2005 | 26,22 | 5,51 | 1,84 |
| Participação da Indústria no Total do Valor Adicionado (Em %) | 2005 | 11,43 | 42,21 | 31,70 |
| Participação dos Serviços no Total do Valor Adicionado (Em %) | 2005 | 62,36 | 52,28 | 66,46 |
| PIB (Em milhões de reais correntes) | 2005 | 128,66 | 4.022,41 | 727.052,82 |
| PIB per Capita (Em reais correntes) | 2005 | 8.786,93 | 15.132,82 | 17.977,31 |
| Participação no PIB do Estado (Em %) | 2005 | 0,017696 | 0,553249 | 100,000000 |

Fonte – SEADE 2008

Sobre os dados econômicos, verifica-se que em 2007, a participação do município nas exportações é pequena, como indicam os dados (0,001016).

A participação expressiva no total do valor adicionado à economia de Itirapina está nos serviços, que são, na sua maioria, públicos, com 62,36%, seguida da agropecuária, com 26,22% e uma pequena participação da indústria, com 11,43%, como mostram os dados de 2005.

O PIB, no ano de 2005 é de R\$ 128.660.000,00, resultando na renda *per capita* de R\$ 8.786,93, bem inferior à da média da Região de Governo.

2.2.4 Condições de vida

| | | ANO MUN. R.G. ESTADO | | | |
|--|--|----------------------|---|-----|-------|
| | Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS - Dimensão Riqueza | 2002 | 38 | 44 | 50 |
| | | 2004 | 38 | ... | 52 |
| | Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS - Dimensão Longevidade | 2002 | 69 | 69 | 67 |
| | | 2004 | 70 | ... | 70 |
| | Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS - Escolaridade | 2002 | 56 | 55 | 52 |
| | | 2004 | 54 | ... | 54 |
| | Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS | 2002 | Grupo 3 - Municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores nas demais dimensões. | | |
| | | 2004 | Grupo 3 - Municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores nas demais dimensões. | | |
| | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM | 2000 | 0,783 | ... | 0,814 |

Fonte – SEADE 2008

O município está inserido no grupo 3, quanto ao Índice Paulista de Responsabilidade Social, numa demonstração do nível de riqueza baixo, porém com bons indicadores de longevidade e escolaridade.

Quanto ao IDH, índice de Desenvolvimento Humano, o município apresenta um índice de 0,783, inferior ao do estado e da maioria dos municípios da região de governo a que pertence. É considerado um município com desenvolvimento humano médio.

2.2.5 Educação

IDEBS observados em 2005, 2007 e Metas para rede Municipal - ITIRAPINA

| Ensino Fundamental | IDEB Observado | | Metas Projetadas | | | | | | | |
|--------------------------|----------------|------|------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2005 | 2007 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
| Anos Iniciais (4ª série) | 4,9 | 5,0 | 4,9 | 5,3 | 5,6 | 5,9 | 6,1 | 6,4 | 6,6 | 6,8 |
| Anos Finais (8ª série) | 3,3 | 3,6 | 3,4 | 3,5 | 3,8 | 4,2 | 4,6 | 4,8 | 5,1 | 5,4 |

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar

IDEBs observados em 2005, 2007 e Metas para rede Estadual - SÃO PAULO

| Fases de Ensino | IDEB Observado | | Metas Projetadas | | | | | | | |
|-------------------------------------|----------------|------|------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2005 | 2007 | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
| Anos Iniciais do Ensino Fundamental | 4,5 | 4,7 | 4,6 | 4,9 | 5,3 | 5,5 | 5,8 | 6,1 | 6,3 | 6,6 |
| Anos Finais do Ensino Fundamental | 3,8 | 4,0 | 3,8 | 4,0 | 4,2 | 4,6 | 5,0 | 5,3 | 5,5 | 5,8 |
| Ensino Médio | 3,3 | 3,4 | 3,3 | 3,4 | 3,6 | 3,9 | 4,2 | 4,6 | 4,9 | 5,1 |

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

IDEB 2005 e 2007 – Projeções para o Brasil

| | Anos Iniciais do Ensino Fundamental | | | | Anos Finais do Ensino Fundamental | | | | Ensino Médio | | | |
|-----------------------------------|-------------------------------------|------|-------|------|-----------------------------------|------|-------|------|----------------|------|-------|------|
| | IDEB Observado | | Metas | | IDEB Observado | | Metas | | IDEB Observado | | Metas | |
| | 2005 | 2007 | 2007 | 2021 | 2005 | 2007 | 2007 | 2021 | 2005 | 2007 | 2007 | 2021 |
| TOTAL | 3,8 | 4,2 | 3,9 | 6,0 | 3,5 | 3,8 | 3,5 | 5,5 | 3,4 | 3,5 | 3,4 | 5,2 |
| Dependência Administrativa | | | | | | | | | | | | |
| Pública | 3,6 | 4,0 | 3,6 | 5,8 | 3,2 | 3,5 | 3,3 | 5,2 | 3,1 | 3,2 | 3,1 | 4,9 |
| Federal | 6,4 | 6,2 | 6,4 | 7,8 | 6,3 | 6,1 | 6,3 | 7,6 | 5,6 | 5,7 | 5,6 | 7,0 |
| Estadual | 3,9 | 4,3 | 4,0 | 6,1 | 3,3 | 3,6 | 3,3 | 5,3 | 3,0 | 3,2 | 3,1 | 4,9 |
| Municipal | 3,4 | 4,0 | 3,5 | 5,7 | 3,1 | 3,4 | 3,1 | 5,1 | 2,9 | 3,2 | 3,0 | 4,8 |
| Privada | 5,9 | 6,0 | 6,0 | 7,5 | 5,8 | 5,8 | 5,8 | 7,3 | 5,6 | 5,6 | 5,6 | 7,0 |

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

O IDEB – Índice de Educação Básica - do Município de Itirapina, apresenta em 2005, um índice de 4,9 nos anos iniciais do ensino fundamental, superior ao do Estado, que é de 4,5 e do Brasil, que é de 3,8. Nos anos finais, no mesmo período, o índice é de 3,3, inferior ao do Estado que é de 3,8, porém supera o índice do Brasil que é de 3,5.

No ano de 2007 o índice, tanto dos anos iniciais quanto dos finais supera as metas previstas, atingindo 5,0 para os primeiros e 3,6 para os últimos. A rede estadual também supera as metas do IDEB, porém fica abaixo do índice dos anos iniciais do município. O índice do Brasil em 2007 ainda é bem inferior ao do municipal nos anos iniciais e pouco abaixo nos anos finais.

2.3 A municipalização do ensino: o início de um processo¹⁹

O ano é o de 1997, ano de mudanças, ano em que as reformas do Estado e, em seu bojo, as educacionais, propostas nos anos 1990, começam a ter sua expressão prática. O município, ente federado até então passivo nas questões educacionais, começa a receber incumbências diante das quais se depara com duas alternativas: assumir uma posição de sujeito propositor e executor de suas políticas ou manter-se na posição de expectador das ações executadas pelo Estado e ser punido com a perda de recursos²⁰. Como consequência da histórica tutela por parte dos órgãos centrais e dependência por parte dos municípios, a maioria das administrações locais, especialmente das comunidades pequenas e carentes, precisará, então, lutar por seu espaço e superar a condição subalterna gerada pela cultura da desigualdade.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 20 de dezembro de 1996, ratificando o que já é preconizado no artigo 211 da Constituição Federal de 1988, traz consigo uma nova configuração da organização da educação do país e o Município passa a ter a incumbência do atendimento, com exclusividade, à educação infantil e, em colaboração com o Estado, ao ensino fundamental.

No início do ano de 1997, a Secretaria de Educação do município de Itirapina, da mesma forma que ocorre com a maioria dos municípios paulistas, ocupando-se exclusivamente com a oferta da educação infantil, numa única EMEI, e adotando critérios de ingresso compatíveis com as suas possibilidades de vagas, distintas do sistema estadual, defronta-se com uma questão até então inexistente: parte do seu alunado da pré-escola, concluintes da última fase deste segmento, vê-se impossibilitada de ingressar no ensino fundamental, oferecido pela escola estadual, por não estarem na idade definida pelo sistema de ensino a que pertence como a permitida para a matrícula na 1ª série, crianças que completarão 7 anos após a data limite de 30 de junho.

Diante da situação, e sob a égide da recém promulgada LDB, o município cria três classes de 1ª série, o antigo CBI (Ciclo Básico Iniciante) e duas classes rurais multisseriadas, dando início, neste momento, ao trabalho já previsto na nova Lei: o de oferecer esta etapa da educação básica (1ª a 4ª série), ainda que sem um projeto planejado e

¹⁹ Como já mencionei, devo dizer que minha fala é fruto da visão que tenho da situação municipal como gestora (secretária da educação) que fui, pelo período de oito anos, período este inserido em duas administrações intercaladas (1997/2000 e 2005/2008).

²⁰ Como dito anteriormente, com a criação do Fundef, se o município não tiver as matrículas, perde recursos.

definido, e local previamente destinado, com toda a gama de atribuições a ele inerente. As circunstâncias o determinam. Neste momento, ainda não se pensa em fazer convênio para assumir os alunos da rede estadual.

O panorama educacional do município até meados de 1997 é de 1599 alunos do ensino fundamental, distribuídos nas duas escolas públicas estaduais e nas recém inauguradas classes municipais, sendo ao todo 932 nas séries iniciais e 667 nas séries finais. Na referida escola SESI, estudam cerca de 240 alunos, divididos entre as séries iniciais e finais²¹.

O ano em questão é marcado por mudanças. Mudanças determinadas pela própria situação local, mudanças pela nova lei educacional, que provoca profundas alterações na forma de pensar e fazer educação. E, na busca da adequação do município à nova ordem legal, que vem na linha da descentralização, mais propriamente da municipalização, aprovam-se leis e a primeira delas, a de nº 1709, de 18/03/97, cria o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, em atendimento à lei federal nº 8.913 de 1994, lei esta que dispõe sobre a municipalização da merenda escolar que, dentre outros, os seus artigos 1º, 2º e 5º deixam claras as idéias descentralizadoras nela contidas:

Art. 1º Os recursos consignados no orçamento da União, destinados a programas de alimentação escolar em estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino fundamental, serão repassados, em parcelas mensais, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 1º O montante dos recursos repassados a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município será diretamente proporcional ao número de matrículas nos sistemas de ensino por eles mantidas.

Art. 2º Os recursos só serão repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que tenham, em funcionamento, Conselhos de Alimentação Escolar, constituídos de representantes da administração pública local, responsável pela área da educação; dos professores; dos pais de alunos; e de trabalhadores rurais.

Art. 5º Na aquisição de insumos, serão priorizados os produtos de cada região, visando a redução dos custos.

Iniciam-se assim as primeiras ações concretas de transferência de incumbências que despontam rumo à municipalização.

Com as classes de ensino fundamental já instaladas e em funcionamento, há que se oficializar no município o que de fato já é oficial e incentivado pela LDB, ou seja, instituir o ensino fundamental, o que é feito pela lei municipal nº 1722 de 28/05/97. Este

²¹ O número de alunos não é exato devido às dificuldades de acesso aos dados e o censo escolar, no ano de 1997, não trazer o número de alunos da rede privada de ensino.

instrumento abre a possibilidade de se criarem quantas classes forem necessárias ao atendimento aos alunos, bem como de se oferecer o pessoal técnico e os materiais para o funcionamento da escola recém criada.

No mês de junho, pelas leis nº 1724 de 03/06/97 e 1728 de 25 de junho de 1997, o município de Itirapina institui o Conselho Municipal de Educação que, como órgão que tem como princípio a gestão democrática do ensino público (inciso VI do artigo 206 da CF), abre a possibilidade da participação da sociedade civil como proponente e vigilante da execução das políticas públicas na área educacional, com papel político de grande importância. Pela primeira vez, os representantes das instituições de ensino, tanto municipais, estadual e privada do município, têm a oportunidade de se reunir para discutir educação e suas implicações na vida social. Sabe-se, porém, que essa participação não se efetiva simplesmente porque uma lei assim o determina e sim, se as condições, tanto políticas, quanto técnicas forem favoráveis. A cultura de participação democrática, pouco desenvolvida em nosso país, especialmente nos municípios pequenos onde a pressão política é forte, pela herança autoritária que a sociedade brasileira carrega, traz a necessidade de construção de novas práticas e, como qualquer aprendizagem, demanda tempo e persistência. Enfim, é um processo que se inicia...

Logo a seguir, em 25/06/97, pela lei de nº 1729, fica instituído o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério que, mesmo ainda a ser implantado no ano seguinte, já dá início ao cumprimento do que determinam a Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e a Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, lei esta regulamentada pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. Segundo o artigo 4º da lei, cada Estado e cada Município devem ter um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, com a atribuição de supervisionar a aplicação dos recursos do Fundo e o Censo Escolar anual. No âmbito dos municípios, a composição mínima desse Conselho é de quatro membros, representando a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, os professores e diretores das escolas, os pais de alunos, os servidores das escolas e o Conselho Municipal ou Estadual de Educação, caso ele exista.

Concomitantemente aos atos preparatórios à municipalização em curso, neste ano de 1997, o governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria de Educação, propõe aos municípios que assumam as séries iniciais do ensino fundamental de suas escolas na forma

de convênio e, num primeiro momento, oferece-lhes algumas vantagens como a de manter por algum tempo os funcionários de sua rede a serviço da escola municipalizada sem ônus para o município e, paralelamente, um outro convênio, o PAC, para a construção de escola, como incentivo à adesão a esse novo modelo de gestão da política educacional, o que contribuiu para a decisão favorável naquele momento. Como justificativa para incentivar esse processo de municipalização no estado de São Paulo, a Secretaria de Estado da Educação– SEE/SP - aponta o gigantismo da rede estadual paulista, responsável pelo atendimento a 80,09% do total de matrículas do ensino fundamental em 1993 (Centro de Informações Educacionais da SEE) e, considerada uma das maiores empresas do mundo, ressalta a necessidade de redistribuição de competências entre as esferas de governo na área de prestação dos serviços educacionais.

A UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - subsidia os dirigentes municipais com capacitação e material orientador para a organização qualificada da educação sob sua responsabilidade, bem como para a construção do caminho para a instituição do Sistema Municipal de Ensino. Os recursos para o financiamento, embora já definidos pela lei do FUNDEF, somente serão repassados aos municípios no ano seguinte, 1998, ficando assim, configurado o cenário de esperança e, ao mesmo tempo, de incertezas para a implantação da descentralização da educação.

Os professores da escola a ser municipalizada são, então, chamados a participar dos estudos e tomar ciência da situação. Nos debates, percebe-se a desconfiança geral e o receio pelas possíveis perdas: dos efetivos, por “perderem” a sede conquistada por concurso e terem-na transferida para outro município, e dos ACTs por “perderem” suas classes e o tempo de Estado. À época, 13 professores eram do quadro efetivo. O restante, em número de 10, era temporário.

Nos meses que se seguem, a administração municipal, juntamente com a Câmara de vereadores, decide, pois, pelo desafio de acreditar na viabilidade da municipalização, assim como na possibilidade de vencer os obstáculos que se impõem tais como a descrença de muitos no cumprimento das leis vigentes, na capacidade financeira, técnica e administrativa do município. Sendo assim, uma vez feita a opção, o que se impõe então, é dar início ao processo e, para isso, providências são necessárias, sendo a primeira delas, a autorização legislativa para a assinatura do convênio de parceria Estado/Município. Um projeto de lei é encaminhado à Câmara Municipal, em cuja sessão, após discussões a respeito, apresentação de argumentos contrários e de suas desconfianças, os vereadores

aprovam o projeto por unanimidade (dos 13 vereadores, 12 estão presentes e votam favoravelmente ao projeto de lei). Entretanto, o PMDB, partido de oposição e liderado pelo ex prefeito, publica um jornal, com veementes críticas, dizendo que a Prefeitura está se vendendo por alguns trocados para a construção de uma escolinha e que a educação irá piorar, que não haverá como mantê-la, enfim que o passo dado será um desastre.

Promulgada a lei nº 1735 de 01/07/97, a Secretaria de Educação Municipal elabora um Plano de Trabalho no qual se propõe, em atendimento ao Decreto do Governo do Estado de São Paulo, de nº 40.673, de 16/02/96 a atingir as seguintes metas:

1. Oferecer um padrão de ensino de qualidade para todas as escolas de 1ª a 4ª série, beneficiando 100% dos alunos.

1.1 Melhorar o índice de aproveitamento escolar dos alunos das escolas de 1ª a 4ª série.

1.2 Acompanhar e avaliar a implantação do Programa de Ação Educacional Estado – Município nas escolas.

1.3 Capacitar os docentes das escolas.

1.4 Capacitar os profissionais técnico-administrativos.

1.5 Estruturar o Órgão Municipal de Educação, bem como o Conselho Municipal de Educação.

1.6 Adequar o Estatuto do Magistério e Plano de Carreira do Município na área Educacional.

1.7 Elaborar o Regimento para as escolas de 1ª a 4ª série.

2. Aumentar a oferta de salas de aula.

2.1 Proceder a manutenção preventiva e corretiva dos prédios escolares no decorrer de 05 anos.

3. Suprir o quadro de pessoal para atender as escolas de 1ª a 4ª série.

Em 07 de agosto de 1997, a assinatura do convênio de parceria educacional Estado/Município é formalizada e a E.E. - Escola Estadual “José Cruz” passa a ser uma EMEF - Escola Municipal de Ensino Fundamental - com 24 classes e 796 alunos, 13 professores e um diretor de escola do quadro efetivo do Magistério estadual. Estes passam a fazer parte da futura rede municipal de ensino. Inicia-se, a partir daí, um longo processo de aprendizagem para o Município e para o Estado. Este, embora detendo o conhecimento

administrativo, pedagógico e de gestão, não tem resposta para muitas das questões formuladas por aquele.

A primeira dúvida é aquela quanto à formalização e legalização dos contratos dos professores não efetivos, que, até o mês de agosto, eram funcionários do Estado em caráter temporário e que, a partir de então deixam de sê-lo. Com o foco no aluno e na continuidade dos serviços, a Secretaria de Educação do município, considerando a necessidade de não interromper o trabalho que vem sendo realizado desde o início do ano, mantém os professores, até então contratados pelo Estado, passando-os a funcionários municipais, permanecendo até o final do ano com suas classes. Mas, novas dúvidas surgem: os gastos com os salários. O FUNDEF só terá vigência a partir do próximo ano e o receio é o de onerar demais a Prefeitura Municipal. Esta arca com a despesa não prevista, a do pagamento dos professores contratados, já que ao Estado naquele momento ficou o compromisso de manter o seu quadro de professores e funcionários efetivos. Isso tudo na espera de dias melhores para 1998.

E esses dias começam a surgir no ano seguinte, com a verificação de que os recursos serão suficientes para cobrir os gastos com pessoal desse novo segmento da educação municipal e mais, será possível, com o convênio PAC (junto à FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação), a construção de uma escola municipal.

O ano de 1998 inicia-se e iniciam também os repasses do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. Um concurso público é realizado em janeiro de 2008 e os professores aprovados são chamados para integrarem o quadro do magistério municipal. Quanto ao pagamento dos municipalizados, na assinatura de um aditamento ao convênio, em 02/07/1998, a prefeitura se compromete a reembolsar mensalmente o Estado o valor correspondente a 20% do seu custo com salário e encargos. Somente a partir da renovação do convênio em 2002 é que o município passa a fazer a devolução integral dos gastos com os professores que prestam serviço ao Município.

Com os repasses dos recursos do Fundo, visualiza-se a possibilidade de, mediante os dispêndios com salários dos professores, não ser aplicado o mínimo obrigatório de 60% com folha de pagamento, o que resulta numa sobra que deve ser repassada aos profissionais do magistério. A pergunta que emerge é: quem são os profissionais do magistério a receber o provável “resíduo”: os municipais apenas, ou estes acrescidos dos “municipalizados”? Torna-se necessária uma lei municipal que venha regulamentar essa questão. Assim, é aprovada a lei nº 1769 de 16/04/1998 que “autoriza o Poder Executivo a

repassar aos profissionais titulares de cargo efetivo do Quadro do Magistério Estadual prestando serviço junto ao Magistério Municipal, em igualdade de condições com os do Quadro do Magistério Municipal do Ensino Fundamental, eventual resíduo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e dá outras providências”.

Na seqüência, outras leis são necessárias a fim de regulamentar algumas questões impostas à nova situação, quais sejam: o pagamento ao profissional do magistério do Estado que presta serviço ao Município, em função diversa (a de diretor, por exemplo) e com uma carga horária maior daquela exercida na rede estadual; garantia da sua permanência no município, enquanto durar o convênio e seu exercício na docência. São aprovadas então as leis de nº 1770 e 1771 de 16/04/1998. A 1ª autoriza o Poder Executivo a repassar ao Professor Titular de Cargo Efetivo do QM Estadual, exercendo o cargo, no Magistério Municipal, de Professor Coordenador, a diferença salarial correspondente a 10 horas semanais advindas da Municipalização do Ensino Fundamental, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e dá outras providências. A 2ª autoriza o Poder Executivo a garantir vaga aos profissionais do Quadro do Magistério Estadual lotados na extinta EEPG José Cruz, quando da municipalização do ensino fundamental e dá outras providências²².

Quase um ano de municipalização se passa. Quase um ano de trabalho na gestão das políticas públicas voltadas ao ensino fundamental. Quase um ano de vivência das questões de organização administrativa da Secretaria Municipal de Educação e de seus funcionários. Faz-se necessária uma legislação que institua o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Municipal condizente com a situação atual. O que existe data de 1992 e não atende às necessidades do novo contexto. Com inspiração em vários Planos Municipais consultados e também no do Estado, bem como nas orientações do MEC e reivindicações dos professores, é iniciado um processo de elaboração de um Plano de Carreira do Magistério Municipal de Itirapina pela Secretaria Municipal de Educação. Após leituras desse anteprojeto e discussões com a classe, é votado e transformado em lei municipal, a de nº 1785 de 10/06/1998, que cria e institui o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal. Em conformidade com a nova legislação nacional, a lei municipal prevê uma carreira ao magistério, com progressão vertical e

²² Esta lei resultou da reivindicação dos professores da rede estadual que prestam serviço ao município, devido ao medo de, na mudança do prefeito, serem “devolvidos” ao Estado.

horizontal, por tempo e por cursos, pela via acadêmica e não acadêmica e uma avaliação de desempenho²³.

Ainda no ano de 1998, uma nova escola é construída e inaugurada, passando a abrigar, neste ano, duas classes de educação infantil e quatro classes de ensino fundamental, em atendimento à demanda excedente daquela escola municipalizada no ano anterior, a “José Cruz”. Nasce então a Escola Municipal de Ensino Fundamental e Infantil, EMEFI Prof^a Aracy Leal Bernardi para integrar, juntamente com a Escola Municipal de Ensino Fundamental, EMEF “José Cruz” e a mais antiga, a Escola Municipal de Educação Infantil, a EMEI Prof^a Eneida Cario Cornachioni, a recente rede de 03 escolas municipais. Está matriculado no ensino fundamental municipal o quantitativo de 841 alunos.

Começa assim, a ser delineada nesta rede municipal, uma feição própria. A partir daí, os projetos de lei necessários à legitimação dos encaminhamentos e execução das ações educacionais municipais são redigidos e encaminhados à Câmara, votados e transformados em leis. É um sistema de ensino dando seus primeiros passos.

3. A descentralização/municipalização do ensino: o olhar da escola

A municipalização do ensino em Itirapina traz, inicialmente, para a classe do magistério, assim como para os outros atores, seja a classe política, mais especificamente os vereadores, seja a sociedade como um todo, uma grande insegurança e descontentamento. O motivo inicial é a mudança na situação dos professores efetivos do Estado e como já foi dito, existe uma resistência por parte deles pelas inevitáveis perdas que consideram irrecuperáveis. Sentem medo também de estarem subordinados a um governo muito próximo, tão próximo a ponto de sofrerem uma vigilância e sanções movidas por razões políticas, sentimento este perfeitamente compreensível, tendo em vista a tradição política dos municípios pequenos. Além disso, soma-se a posição contrária da APEOESP, evidenciada nos seus jornais.

A sociedade em geral e, em particular os pais, não demonstram estarem contra a municipalização, visto que para eles, não importa quem oferece o ensino, se é o município ou se é o estado. Isto, aliás, já é observado pelos estudiosos do assunto, que a luta política pela descentralização no Brasil se passa essencialmente no interior da esfera estatal e as

²³ Esta é feita através de uma ficha contendo uma série de itens referentes à atuação do professor, tanto na questão pedagógica, quanto na sua participação nas atividades da escola.

demandas que a impulsionam são realizadas por atores tais como prefeitos, governadores, técnicos de agências estatais e especialistas em questões de políticas públicas, não encontrando grande ressonância no âmbito da sociedade civil (Arretche, 1996).

4. A construção de um sistema de ensino: o sistema municipal

Segundo o art. 211 da Constituição Federal de 1988, *a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.*

Assim, de acordo com esse dispositivo, a educação nacional passa a organizar-se por meio de sistemas de ensino em cada uma das esferas do Poder Público, atuando em regime de colaboração. O elemento novo em relação às Constituições anteriores é a previsão de sistemas municipais de ensino e a sua organização, em regime de colaboração, constituindo-se em alternativa à fragmentação da organização da educação nacional que poderia resultar da existência de sistemas autônomos em todos os níveis federados.

Na composição dos sistemas Municipais de ensino, estão compreendidas, de acordo com a LDB (art. 18), não só as instituições de Ensino Fundamental, Educação Infantil e Ensino Médio (se houver) municipais, mas também as instituições privadas de Educação Infantil. Como consequência, as ações supervisora e fiscalizadora das instituições privadas dessa etapa da Educação Básica são de competência do Sistema Municipal de Ensino, cujo órgão administrativo é a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, e o normativo é o Conselho Municipal de Educação.

Como já foi dito, o reconhecimento pela Constituição Federal de 1988, do município como ente federativo, pode trazer como consequência, na área educacional, a criação do Sistema Municipal de Ensino. Os municípios deixam, portanto, de ser subsistemas dos estados e recebem atribuições próprias, ficando as outras esferas, impedidas de interferir na sua autonomia. Assim, a partir da LDB, que regulamentou o art. 211 da Constituição Federal, definindo as incumbências e a área de abrangência de cada sistema, está lançado aos municípios o desafio de institucionalizar/organizar o seu Sistema Municipal de Ensino e de estabelecer com os demais sistemas regime de colaboração recíproca.

Com as alterações ocorridas na educação a partir de 1997, Itirapina já conta, em 1998, com uma pequena rede de três escolas, sendo duas escolas municipais de ensino

fundamental e uma de educação infantil, um Conselho Municipal de Educação como o órgão normativo, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Esporte e Turismo, o seu órgão administrativo, e um Plano Educacional esboçado para o município, elementos estes necessários para que o Sistema Municipal de Ensino se constitua.

Embora a LDB (art. 11, parágrafo único) admita a possibilidade de os municípios optarem ainda por duas outras formas alternativas de organização da educação, quais sejam, integrar-se ao Sistema Estadual de Ensino, o que, a meu ver, se traduziria em apenas uma forma desconcentrada de gestão administrativa, ou compor com o Estado um sistema único de Educação Básica, forma esta não muito clara para ambas as partes, Itirapina opta por ter um sistema próprio. Este, portanto é o caminho escolhido para se promover uma adequação das políticas educacionais voltadas às peculiaridades do município e fazer valer as prerrogativas do ente federativo que é. Sendo assim, orientada pela Indicação CEE (Conselho Estadual de Educação) nº 10/97 e Deliberação nº 11/97 de 30/07/97, um Projeto de Lei é elaborado e encaminhado ao Legislativo e é aprovada a lei nº 1825 de 13/08/98, a qual dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas para a sua adequada implantação. Posteriormente, é feita a comunicação oficial da instituição do Sistema Municipal de Ensino ao Conselho Estadual de Educação que o aprova em 01/12/1999, conforme Parecer CEE nº 629/99 e à Secretaria Estadual de Educação, decisão esta que é publicada no D.O.E. (Diário Oficial do Estado) de 03/12/99, Seção I, p. 08, adquirindo assim o município, como ente federativo, sua própria forma de ser na área educacional.

4.1 O Sistema Municipal de Ensino de Itirapina

Pela lei nº 1825 de 13 de agosto de 1999, fica instituído o Sistema Municipal de Ensino de Itirapina que, em consonância com a C.F. e LDB, define os princípios em que se assenta o ensino, os objetivos e composição do Sistema, bem como suas competências.

Compõem, pois, o Sistema municipal de Ensino a Secretaria de Educação, o Conselho Municipal de Educação e as Escolas.

4.1.1 A Secretaria de Educação

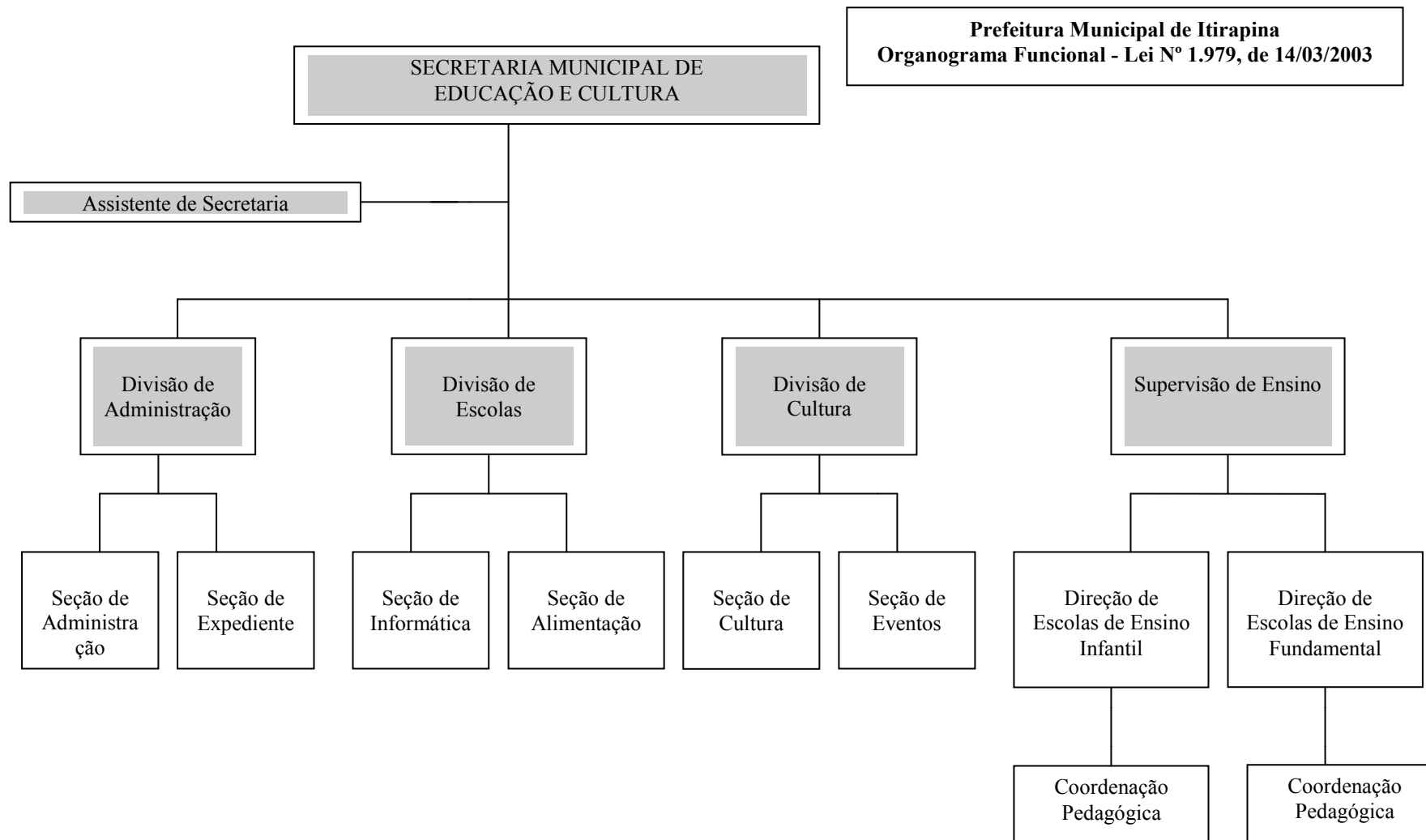
Como órgão administrativo da educação municipal, a Secretaria Municipal de Educação, ou órgão equivalente, está presente na estrutura das prefeituras, mesmo nos pequenos municípios. Hoje, deve desempenhar o papel de gestora do sistema e de assessoramento das escolas, adquirindo um novo perfil, visto que algumas atribuições anteriormente desempenhadas por ela, agora devem ser assumidas pela escola, no exercício da autonomia pedagógica, administrativa e financeira, autonomia esta, proposta pela LDB em seu artigo 15.

Na atual conjuntura política e institucional em que se encontra o nosso país, e, portanto, o município, pode-se dizer que, em seu papel de gestora de sistema e de assessoramento às escolas, a Secretaria Municipal de Educação deve desenvolver as funções de: coordenação e representação política, planejamento e avaliação educacional, desenvolvimento da gestão escolar, administração e finanças.

A Secretaria de Educação de Itirapina que, em 1997 agrega a Cultura, o Esporte e o Turismo, deixa de atender aos dois últimos setores para constituir-se, a partir de 2001, pela lei nº 1889, em Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Tem como incumbência, o que determina a lei que institui o Sistema Municipal de Ensino, ou seja, atender, de forma integrada, a três vértices: Educação e Currículo, Avaliação do Ensino e Valorização do Magistério. Desde então, vem cumprindo esta determinação, não só definindo o currículo de suas escolas, mas também o adequando, de forma negociada, às necessidades, inclusive de cada escola. A avaliação, como parte indissociável do processo, vem sendo realizada a partir de 2003, quando do diagnóstico realizado durante a elaboração do Plano Municipal de Educação, o qual prevê tanto na questão do desempenho dos alunos, quanto do sistema como um todo, avaliações periódicas. Nos últimos três anos, 2006, 2007 e 2008 são realizadas as avaliações mais sistemáticas, em forma de questionário aos professores, gestores e pais. Quanto ao desempenho dos alunos, a secretaria tem realizado avaliações externas, estabelecendo parcerias com a Secretaria estadual de Educação e com o MEC, em complementação a sua avaliação própria.

A valorização do magistério também integra o rol de ações, como será explicitado no item referente a este assunto.

Quanto ao organograma, a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, a partir de 2003, está assim organizada:



4.1.2 O Conselho Municipal de Educação

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* vem do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente, a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto, e, assim, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade (Cury, 2000, p. 47)

É no espaço da participação que se insere, na estrutura do Sistema Municipal de Ensino (SME), o Conselho Municipal de Educação (CME), como mecanismo de gestão colegiada e democrática para tornar presente a expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas e nas decisões dos dirigentes. O Conselho não fala pelo governo, mas fala ao governo, em nome da sociedade, uma vez que sua natureza é de órgão de Estado. O Estado é a institucionalidade permanente da sociedade, enquanto os governos são transitórios. Ele tem a responsabilidade de representar os diversos segmentos da sociedade, exercendo uma função mediadora entre ela e governo (Pradime, 2006, vol. 1: 97).

Os Conselhos de Educação aparecem no cenário educacional no início do século XX, porém com uma concepção diferente da que abriga a Constituição Federal de 1988, cuja característica é a do regime democrático representativo e participativo. De caráter apenas consultivo, de assessoramento, deliberativo e opinativo, que os reveste antes da Constituição de 1988, eles ampliam suas funções para serem propositivos, mobilizadores, de acompanhamento e controle social, normativos e fiscalizadores, sendo os dois últimos atributos apenas aos municípios que institucionalizaram seu Sistema Municipal de Ensino.

Toma-se como pressuposto a idéia de que os conselhos, na função de intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzem ideais e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta. Na atualidade, a constituição de conselhos tem sido percebida como a abertura de espaços públicos, de participação da sociedade civil²⁴,

²⁴ Bobbio a define como a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO 1997, p. 1210).

caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade. Como explica Bobbio (2006, p. 66-7), trata-se da ocupação, pelas formas ainda tradicionais da democracia representativa, de espaços até agora dominados por organizações hierárquicas e burocráticas, nas quais estão presentes a *exigência e o exercício efetivo de uma sempre nova participação*. Em contrapartida, a idéia dos conselhos de educação no Brasil está fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX. Essa concepção confere-lhes a marca de órgãos normativos do sistema, atuando, como mostra Cury (2000, p. 44), na interpretação e resolução do emprego da legislação educacional no país, segundo suas competências e atribuições. Nessa função, os conselhos desempenharam importante papel na formação da estrutura hierárquica e burocrática de ensino que temos. Sendo assim, pode-se indagar em que aspectos os atuais Conselhos Municipais se assemelham ou se diferenciam de seus antecessores nos municípios. Se eles se constituem verdadeiramente em espaços democráticos de participação e se estão em condições de contribuir para uma maior autonomia municipal na área do ensino e para o avanço das políticas públicas nessa área.

Como bem coloca Bueno (2004, p. 187),

no que se refere à organização dos colegiados – Conselhos Municipais de Educação e Conselhos do Fundef – que representariam o envolvimento da sociedade civil e garantiriam a legitimidade social do processo gestor, seus critérios de escolha geralmente ficaram no domínio da política local e ao sabor de sua gramática. Nesse quadro, a pretensão de acompanhamento e controle social em muitos casos foi enfraquecida, por conta de um processo de cooptação política.

No novo contexto em que se situam os municípios, como entes autônomos da federação, mediante o artigo 211 da CF, confirmado pelo artigo 8º, bem como o artigo 11 da LDB, o Estado de São Paulo, antes mesmo da sua aprovação, regula esse processo pela lei Estadual n. 9.143, de 09/3/1995 (Silva, 2001, p. 60), estabelecendo as normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento dos Conselhos Municipais e Regionais de Educação. Quanto à regulação da delegação das competências dos CMEs, estas se fazem pelo Conselho Estadual de Educação através de suas deliberações.

No elenco de competências a ele atribuídas, destaca-se o fato de que há referências específicas ao papel desse órgão no processo de planejamento da educação no município, revelando um teor administrativo acentuado. Trata-se, sem dúvida, de atribuições de caráter técnico-administrativo, mais que de simples execução de tarefas administrativas, o que requer conhecimentos e capacidades específicas de quem as realiza. Entretanto, sabe-se que a atuação do Conselho assume, sobretudo, um caráter político. Ao elaborar normas para o ensino municipal, examinar processos e emitir pareceres, eles estão legislando sobre o ensino e concorrendo para o estabelecimento de uma “ordem” estável, como se expressa O’Donnell (1993, p. 125), que firma as bases da cidadania. Por outro lado, atuando formalmente como instâncias deliberativas e de gestão, o CME constitui instâncias de interlocução e proposição e assume o papel de agente do poder administrativo (Teixeira, 2001, p. 138). Entretanto, a eficácia de sua atuação depende, a meu ver, da cultura política e administrativa onde ele se insere.

No caso de Itirapina, as leis municipais que instituem o Conselho Municipal de Educação o fazem, conferindo-lhe as funções normativas, consultivas e deliberativas, funções estas não exercidas em sua plenitude ao longo dos dez anos de sua instituição, por dificuldade no exercício da interlocução e proposição, a meu ver, devida à cultura da não participação.

Uma das formas de superação dessas questões é a formação continuada dos conselheiros. Para isso, o município vem participando dos encontros realizados pela UPCME – União Paulista dos Conselhos Municipais de Educação, entidade de representação dos Conselhos Municipais de Educação, com a finalidade de incentivar e orientar a criação e o funcionamento dos conselhos. Consequentemente, uma maior conscientização da importância da participação e do papel a ser desempenhado pelo conselho, acredito ser o ponto de partida para o enfrentamento dos entraves políticos, pois o conhecimento gera uma maior segurança para as tomadas de decisões e atitudes diante das possíveis pressões. Nesta perspectiva, ao lado dos conselhos, Teixeira considera a importância dos fóruns, plataformas, conferências que, embora tendo relacionamento e interlocução com o poder político, constituem espaços públicos autônomos (2001, p. 139), conferindo mais legitimidade aos atos do Conselho.

Nos dez anos de existência do Conselho Municipal de Educação de Itirapina, o que se verifica é um gradativo e tímido crescimento da participação e do interesse ao aprendizado, na tentativa de superação dos entraves tanto técnicos quanto políticos. Os

seus membros não têm buscado uma interlocução com os seus representados, embora o processo de escolha tenha sido, nos últimos anos, através de eleições. Na realidade, o que acontece é explicado por Bobbio (2006, p. 46-48), quando diz que a democracia tem seus obstáculos: a falta de competência técnica dos indivíduos para participar dos processos decisórios, o crescimento do aparato burocrático, o que gera decisões de cima para baixo, e a chamada “ingovernabilidade” da democracia, devido à crescente demanda da sociedade civil sobre um Estado incapaz de responder adequadamente. Esses obstáculos atuam com maior ou menor intensidade conforme o contexto. Para ele,

Existem democracias mais sólidas e menos sólidas, mais invulneráveis e mais vulneráveis; existem diversos graus de aproximação com o modelo ideal, mas mesmo a democracia mais distante do modelo não pode ser de modo algum confundida com um estado autocrático e menos ainda com um totalitário (BOBBIO, 2006, p. 50).

4.1.3 As instituições de ensino

Nos pouco mais de dez anos dessa nova ordem no que tange à educação, a ampliação da rede municipal é significativa, não pelo aumento do número de crianças em idade escolar, mas especialmente pela redução do número de alunos por sala de aula, o que, gradativamente ocasiona o aumento do número de estabelecimentos escolares. Até 1996, são apenas 02 escolas estaduais (uma de 1ª a 4ª série do EF e outra de 5ª a 8ª série do EF e EM), 01 escola municipal de Educação Infantil e uma escola SESI de 1ª a 8ª série, num total de 04 unidades escolares. Em 2008, como consequência da municipalização, a rede municipal aumenta, de apenas 01 escola existente em 1996, para 05 escolas em 2008, reduzindo o número de escolas estaduais para apenas 01. Hoje, o município tem, sob sua responsabilidade educacional, uma rede de 05 escolas, sendo uma EMEI (Escola Municipal de Educação Infantil – pré-escola), 01 EMEF (Escola Municipal de Ensino Fundamental), 01 EMEFI (Escola Municipal de Ensino fundamental e Infantil) e 02 CEIs (Centro de Educação Integral), com atendimento à educação infantil e ensino fundamental, sendo ambas de período integral, com permanência dos alunos durante nove horas diárias.

4.1.4 O Plano Municipal de Educação (PME) de Itirapina

Este importante elemento do sistema é pensado e elaborado desde o início do processo de implantação da rede de escolas municipais, tendo em vista que ele é imprescindível na condução das políticas municipais. Porém, somente em 2003 ele é oficializado mediante a aprovação de lei pela câmara municipal. O processo é desencadeado a partir de encontros e palestras nos fóruns nacional e estadual no mês de maio, seminários e publicações de duas instituições, o Instituto Protagonist's e a UNDIME, para subsidiar a sua elaboração. Como primeira das ações, é organizada uma reunião com representantes de diversos setores: Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Igreja, Conselhos Municipais, Instituições de Ensino e Comunidade, em que se apresenta a necessidade de se estabelecer uma política educacional para o município, plurianual e integrada ao Plano Nacional de Educação e a importância da participação de todos os segmentos da sociedade na elaboração desse Plano. Entretanto, lá estão presentes apenas os segmentos diretamente ligados à educação: diretores de escola, coordenadores pedagógicos, professores, membros do Conselho Municipal e representantes das creches, que são instituições filantrópicas conveniadas. Os outros representantes não aderem aos debates e à elaboração do Plano, ficando a comunidade bastante ausente das decisões. Mais reuniões são realizadas e as propostas, encaminhadas. Em 15 de agosto, fica definida uma Comissão temporária restrita para funcionar em caráter intensivo para a elaboração do Plano. A comissão é composta por representantes do executivo, legislativo, educação municipal, educação estadual, ensino privado, conselhos, ONGs, pais e alunos. Para a versão preliminar a ser encaminhada para a Câmara, a Secretaria opta por uma assessoria externa. A partir de 26 de agosto os trabalhos de coleta e análise de dados são realizados e, em 30 de setembro a redação final da versão preliminar é concluída e cópias são enviadas aos diversos setores da sociedade. No dia 15 de outubro é então enviado o Projeto de lei à Câmara Municipal.

Concluída a tramitação, o Projeto é aprovado pela lei nº 2007, de 18/03/2004, com vigência de dez anos (Plano Decenal), para ser executado e avaliado anualmente. O Plano faz um diagnóstico do município e da situação educacional, propõe ações para as metas definidas a curto, médio e longo prazos, para todos os níveis e modalidades de ensino, desde os que competem ao município oferecer até os que não são de competência municipal prioritária, mas para os quais a administração municipal pode desenvolver

ações coadjuvantes, objetivando facilitar o ingresso dos alunos nos níveis do ensino médio e superior.

Segundo o Plano Municipal de Educação, para a situação educacional diagnosticada em 2003, no que se refere à educação infantil, o sistema atende a toda a demanda da pré-escola e parte da demanda por creche. Embora não tenha uma creche municipal, faz convênios com duas, pertencentes a entidades filantrópicas. Quanto ao ensino fundamental, atende também à demanda. O que é detectado, porém, é a existência de 1,5% de crianças na faixa etária entre 7 a 10 anos e 5,42% de crianças na faixa etária entre 11 a 14 anos fora da escola (PME: 2004, p.18).

É importante salientar que alguns dados do diagnóstico de 2002 já se modificaram para melhor, evidenciado no Censo Educacional realizado no ano de 2008, com uma abrangência de 70% da população, eliminando o percentual de crianças de 7 a 10 anos fora da escola, diagnosticado no PME. Quanto ao IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social -, há uma evolução qualitativa, se comparado com os números anteriores: em 1992, o município enquadra-se no grupo 5 (de baixo desenvolvimento econômico e social), em 1997, passa a ser considerado do grupo 4 (de baixo desenvolvimento econômico e em transição social e, em 2002 e 2004, passa a fazer parte do grupo 3 (de baixo desenvolvimento econômico, mas com bons indicadores sociais).

Quanto às metas traçadas, das 10 definidas para a educação infantil, todas foram atingidas. São elas:

- ampliação do atendimento tanto de 0 a 3 anos quanto de 4 a 6;
- conscientização da sociedade sobre a importância da educação infantil;
- ampliação de salas para ambientes de leitura, arte, brinquedos;
- desenvolvimento de programas de formação continuada dos professores e demais funcionários;
- estabelecimento de comunicação e parceria com as secretarias de saúde e desenvolvimento social para atendimento às crianças de risco social e de saúde;
- fornecimento de materiais pedagógicos às escolas;
- inclusão das crianças portadoras de necessidades especiais, oferecendo aos profissionais condições objetivas para isso;
- criação de Associação de Pais e Mestres nas escolas de educação infantil;
- supervisão das creches filantrópicas e oferta de formação continuada aos seus profissionais.

Das 18 metas do ensino fundamental, 14 foram plenamente atingidas. São elas:

- criação de laboratório de informática em todas as escolas;
- criação de salas multiuso para arte, educação física, dança e teatro;
- criação de uma sala de leitura na EMEFI Prof^a Aracy Leal Bernardi;
- desenvolvimento de programas de formação continuada aos professores e funcionários das escolas;
- consolidação dos programas de apoio escolar aos alunos com dificuldades de aprendizagem;
- fornecimento de materiais pedagógicos, livros, assinatura de jornais e materiais para arte;
- ampliação do n° de professores assistentes para o auxílio aos professores e substituição nas suas ausências;
- inclusão das crianças portadoras de necessidades especiais, oferecendo aos profissionais condições objetivas para isso;
- oferta de cursos profissionalizantes de curta duração aos alunos dos 3° e 4° ciclos (6° ao 9° ano);
- consolidação do diálogo com a comunidade escolar e com a sociedade civil, através dos Conselhos escolares, APM e CME;
- ampliação do Sistema de Avaliação da educação municipal para os alunos em final de ciclo;
- ampliação do ensino fundamental para 9 anos;
- tratamento da educação ambiental, como tema transversal, como meta e diretriz de ação curricular.

As metas que se seguem foram alcançadas parcialmente, não obstante os esforços envidados. São elas:

- garantia da permanência de todas as crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental;
- garantia de um ensino de qualidade aos alunos para que alcancem, se não plenamente, pelo menos satisfatoriamente os objetivos para cada ciclo;
- zerar o índice de evasão.
- apoio e incentivo à criação de organizações estudantis como espaço de participação e exercício da cidadania.

A meta restante está prevista para longo prazo. No entanto, já está de certa forma cumprida, tendo em vista que nas duas escolas de tempo integral, existe o professor para trabalhar, na sala de leitura, as atividades pertinentes e, nas demais escolas, o próprio professor, auxiliado por um funcionário da referida sala. Está assim configurada:

- colocação de um educador/pedagogo para atuar na sala de leitura das EMEFs, responsabilizando-se pelo atendimento aos alunos, orientando-os nos projetos de leitura junto aos professores e contribuindo com a elaboração de novos projetos.

4.2 O Sistema Municipal de Ensino de Itirapina: sua evolução

A municipalização em Itirapina, iniciada em 07 de agosto de 1997, completa 11 anos de vigência, e, não obstante as limitações técnicas e políticas, resulta na instituição de um sistema municipal de ensino, que demonstra uma evolução tanto quantitativa quanto qualitativa, conforme dados que apresento a seguir. Para que se possa avaliá-los, inicio apresentando os dados anteriores ao período em foco.

Quadro 01. Quantitativo de alunos e de escolas de ensino fundamental no ano de 1996

| ANO | ALUNOS MUNICIPAIS | ALUNOS ESTADUAIS | % DE ALUNOS MUNIC. | ESCOLAS MUNIC. | ESCOLAS ESTADUAIS |
|------------------------|----------------------|---------------------|--------------------------|---|----------------------|
| 1996 | 00 | 1543 | 0 | 0 | 02 |
| 1997 (até 07/08) | 90 | 1509 | 5,96% | 0 (03 salas em prédios distintos) | 02 |

Fonte: Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Itirapina

Quadro 02. Evolução do quantitativo de alunos e de escolas de ensino fundamental durante o período: 1997/ 2008

| ANO | ALUNOS MUNIC. | ALUNOS EST. | TOTAL | % DE ALUNOS MUNIC. | ESCOLAS MUNIC. | ESCOLA EST. |
|----------------------|------------------|----------------|-------|--------------------------|-------------------|----------------|
| 1997 (após 07/08) | 932 | 667 | 1599 | 58,28 | 01 | 01 |
| 1998 | 841 | 722 | 1563 | 53,80 | 02 | 01 |
| 1999 | 979 | 607 | 1486 | 65,88 | 02 | 01 |
| 2000 | 1051 | 620 | 1671 | 62,89 | 02 | 01 |
| 2001 | 1323 | 602 | 1925 | 68,72 | 02 | 01 |
| 2002 | 1435 | 533 | 1968 | 72,91 | 02 | 01 |
| 2003 | 1329 | 520 | 1849 | 71,87 | 02 | 01 |
| 2004 | 1421 | 424 | 1845 | 77,18 | 02 | 01 |
| 2005 | 1265 | 543 | 1808 | 69,96 | 02 | 01 |
| 2006 | 1433 | 603 | 2036 | 70,38 | 02 | 01 |
| 2007 | 1494 | 570 | 2064 | 72,38 | 03 | 01 |
| 2008 | 1461 | 568 | 2029 | 72 | 04 | 01 |

Fonte: INEP/MEC – censo escolar

O aumento do número de alunos que se dá em 2001 deve-se ao fechamento da escola SESI. Com isso, 209 alunos migram para a escola municipal, ficando a totalidade dos alunos das séries iniciais atendida pela rede municipal. Em 2006, novamente há um aumento significativo no número de alunos da rede, ocasionado pela implantação do ensino fundamental de 9 anos, no qual os alunos de 6 anos, da 3ª etapa da pré-escola passam a ser inseridos.

Como se vê pelos quadros 01 e 02, o número de alunos da rede municipal cresce e o da rede estadual decresce. O aumento de escolas dá-se com o objetivo de diminuir o número de alunos por escola e por classe. Os 90 alunos do início da formação da rede municipal, em 1997, apresentam apenas a ordem de 6% do alunado atual, o que indica um crescimento de 94%, enquanto o número de alunos da rede estadual decresce em 62%. Quanto ao número de escolas, o município expande em 5 vezes a rede municipal a partir da municipalização. Já o estado, diminui pela metade o nº de suas escolas.

Quadro 03. Número de classes e de alunos da escola estadual de ensino fundamental (1ª a 4ª série), no ano anterior à municipalização, média de alunos por classe, evasão e reprovação.

| Ano | Alunos | Classes | Média por classe | Evasão | Reprovação |
|------|--------|---------|------------------|--------|------------|
| 1996 | 913 | 26* | 35,1 | 1,94% | 5,05% |

Fonte: Informativo da escola José Cruz, então EEPG “José Cruz”.

*Das 26 classes, 02 estão na zona rural, são multisseriadas, com 25 alunos em uma e 27 alunos em outra.

Em 1996, ano anterior ao da municipalização, as classes são superlotadas, com uma média de mais de 35 alunos por turma. Este número decresce durante os anos subseqüentes, na rede municipal, como demonstra o quadro 04. Na Escola Estadual Professor Joaquim de Toledo Camargo, de Itirapina, entretanto, a média por classe, embora seja inferior a de muitas outras escolas da rede do estado, não demonstra um decréscimo acentuado, como na rede municipal, permanecendo, nesse período de 1997 a 2008 uma variação entre a máxima de 37,05 e a mínima de 30,35 alunos por turma, de acordo com o quadro 05.

Quadro 04. Evolução do quantitativo de alunos, classes e nº de alunos do ensino fundamental por sala de aula, evasão e reprovação nas escolas municipais.

| Ano | Alunos | Classes | Média por classe | Evasão | Reprovação |
|------|--------|---------|------------------|--------|------------|
| 1997 | 932 | 28 | 33,28 | 1,54% | 0% |
| 1998 | 841 | 24 | 35,04 | 1,70% | 0,49% |
| 1999 | 979 | 28 | 34,96 | 0,69% | 0,58% |
| 2000 | 1051 | 34 | 30,91 | 2,89% | 3,94% |
| 2001 | 1323 | 42 | 31,5 | 1,93% | 7,58% |
| 2002 | 1435 | 46 | 31,19 | 1,56% | 7,30% |
| 2003 | 1329 | 47 | 28,27 | 0,28% | 8,81% |
| 2004 | 1421 | 49 | 29,0 | 1,42% | 8,95% |
| 2005 | 1265 | 47 | 26,91 | 1,90% | 1,66% |
| 2006 | 1433 | 52 | 27,55 | 0,29% | 1,93% |
| 2007 | 1494 | 60 | 24,9 | 0,38% | 1,83% |
| 2008 | 1461 | 58 | 25,18 | 1,37% | 2,48% |

Fonte: Informativo das escolas municipais

Quadro 05. Evolução do quantitativo de alunos, classes e nº de alunos do ensino fundamental por sala de aula, evasão e reprovação na escola estadual.

| Ano | Alunos | Classes | Média por classe | Evasão | Reprovação |
|------|--------|---------|------------------|--------|------------|
| 1997 | 667 | 18 | 37,05 | 3,29% | 2,84% |
| 1998 | 722 | 19 | 38 | 3,04% | 1,66% |
| 1999 | 607 | 20 | 30,35 | 5,43% | 1,81% |
| 2000 | 620 | 17 | 36,47 | 2,25% | 2,41% |
| 2001 | 602 | 18 | 35,41 | 1,66% | 5,64% |
| 2002 | 533 | 16 | 33,31 | 2,06% | 3,18% |
| 2003 | 520 | 16 | 32,50 | 0,57% | 2,30% |
| 2004 | 424 | 12 | 35,33 | 1,65% | 4,95% |
| 2005 | 543 | 16 | 33,93 | 2,02% | 5,89% |
| 2006 | 603 | 18 | 33,5 | 2,65% | 5,47% |
| 2007 | 570 | 16 | 35,62 | 3,14% | 4,44% |
| 2008 | 568 | 17 | 33,41 | 0,8% | 4,73% |

Fonte: Informativo da escola estadual.

Devido ao aumento do número de prédios escolares da rede municipal, proporcionalmente maior do que o aumento do número de alunos, a média de alunos por classe diminuiu significativamente, nos dez anos, como mostra o quadro, o que resulta num aumento do número de professores e na possibilidade de um trabalho mais profícuo. Na rede estadual, entretanto, esse número não diminuiu, como já demonstrado no quadro 05. Quanto aos índices de evasão, verifica-se, ao longo do período analisado, que ficam entre 0,38% e 2,89%, na rede municipal, com uma queda acentuada nos anos de 2006 e 2007 e uma elevação preocupante em 2008, que ainda merece ser analisada. A reprovação varia entre 0% e 8,95%. Verifica-se que este percentual de reprovação é significativamente mais elevado durante o período entre 2001 e 2004, gerando distorção de idade/série dos alunos, evidenciando com isso, a visão equivocada de aprendizagem e de avaliação da equipe gestora do período. Na escola estadual, a evasão varia em torno de 0,57% a 5,43% e a reprovação, entre 1,66% e 5,89%.

Quadro 06 – Evolução do quantitativo de alunos e classes de educação infantil: pré-escola e creche.

| Ano | Pré-escola Alunos Munic. | Creche Alunos conveniados | Pré-escola Alunos conveniados | Classes munic. Pré-escola | Média por classe munic. | % de alunos municipais em tempo integral |
|------------|---------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|---|
| 1996* | 120 | 120 | 180 | 04 | 30 | |
| 1997* | 119 | 122 | 178 | 04 | 29,75 | |
| 1998* | 246 | 150 | 142 | 10 | 24,6 | |
| 1999 | 449 | 160 | 140 | 15 | 29,93 | |
| 2000 | 379 | 110 | 146 | 14 | 27,07 | |
| 2001 | 408 | 108 | 170 | 16 | 25,5 | |
| 2002 | 346 | 125 | 145 | 10 | 34,6 | |
| 2003 | 363 | 158 | 142 | 14 | 25,92 | |
| 2004 | 379 | 150 | 150 | 14 | 27,07 | |
| 2005 | 397 | 148 | 152 | 16 | 24,81 | |
| 2006 | 224 | 152 | 142 | 09 | 24,88 | |
| 2007 | 233 | 135 | 44 | 10 | 23,30 | 19,34 |
| 2008 | 295 | 134 | 0 | 14 | 21,07 | 29,49 |

Fonte: Censo escolar – INEP

* Fonte: escolas municipais e entidades conveniadas de Itirapina

O número de crianças atendidas pela educação infantil, ao longo de uma década, apresenta uma pequena variação para mais e para menos, caindo acentuadamente a partir de 2006, quando da implantação do ensino fundamental de 9 anos, o que causa a migração dos alunos de 6 anos do terceiro estágio da pré-escola para o 1º ano do ensino fundamental.

Existem no município 02 entidades filantrópicas conveniadas com a Prefeitura, que atendem crianças de 0 a 3 anos e, até 2007, também as de pré-escola. A partir de 2008, a rede municipal passa a atender 100% da demanda de pré-escola, absorvendo, nas duas escolas municipais de tempo integral, todos os alunos oriundos das instituições

filantrópicas, restando a elas o atendimento exclusivo de creche. Entretanto, como se pode observar no quadro 06, ao longo do período estudado, a média de alunos por turma é alta para o segmento, sendo motivada pelos poucos recursos destinados à educação infantil, tendo em vista que, dos 25% gastos com o ensino, no máximo 10% pode ser utilizado com a educação infantil e, como mostra, mais adiante o quadro 11, este gira em torno de uma média de 6,5% ao longo da década. Não obstante os entraves, o número de alunos por turma vem caindo, o que traz a possibilidade de melhoria na qualidade do atendimento.

Como se pode ver, o Poder Público Municipal, até 2008, não faz o atendimento à 1ª etapa da educação infantil devido ao pequeno volume de recursos financeiros para aplicação nesse nível da educação básica, questão esta superada a partir da vigência do Fundeb, cuja lei prevê o investimento do recurso do Fundo neste segmento. Com o novo direcionamento dos recursos, torna-se possível a construção de um prédio com a finalidade de atender às crianças de 0 a 3 anos, o que é realizado em 2008 e, em 2009, portanto, o município passará a atender a todos os níveis da educação básica, incluindo as crianças de 0 a 3 anos. A partir de então Itirapina deixará de constar da triste estatística, segundo dados do IBGE: 24 % dos municípios brasileiros ainda não possuem registro no censo do MEC de 2007, de nem sequer uma matrícula em creches públicas, num total de 1.356 municípios nessa situação (CNTE). Embora não haja creche municipal, não existe omissão por parte do Poder Público que, há mais de 20 anos participa do financiamento dessa etapa através de parceria e, nos últimos 10 anos, de convênio. Nesta questão, a contradição se evidencia, pois ao mesmo tempo em que o Município deve assumir o atendimento à demanda por creche, convive com a situação de aplicar o recurso público em instituições privadas, ainda que filantrópicas. Este é apenas um exemplo de uma realidade muito típica do Brasil e por isso, muito discutida na história da educação brasileira.

Sobre esta discussão, vários autores têm se debruçado e produzido uma vasta literatura. Pinheiro (2005, p. 258) considera que o conflito público-privado na área educacional é antigo e remonta aos primórdios dos anos de 1930, cujo confronto se manifesta através de uma disputa entre a escola pública e a escola privada pela hegemonia no campo do ensino. A retomada da discussão sobre o destino das verbas públicas para o ensino se dá na década de 1950, durante a tramitação da primeira LDB, assunto que caracteriza o período final das discussões, a partir de 1958, como a luta contra o monopólio estatal e em favor das instituições privadas de ensino, tendo como foco dos debates a

questão da liberdade de ensino²⁵ (Romanelli, 2006, p. 172). Na Constituinte o tema é exaustivamente discutido e, finalmente, a vitória para os defensores da escola privada, pela garantia firmada no artigo 213 da Constituição de 1988, garantia esta constante da LDB, no seu artigo 77, que se refere à destinação de recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Sobre o tema, comenta Ester Buffa (2005, p. 56).

A questão da escola particular e da escola pública, ligada que é à própria democratização do ensino, permanece tristemente atual, ainda que no decorrer da história tenha assumido fisionomias diversas.

A oferta e financiamento da educação infantil pelo Poder público, garantido pela CF nos seu artigo 208 e 212, apresenta um ganho com a lei 11494/2007, que adota, como já mencionado, mecanismos de distribuição dos recursos para essa etapa da educação básica e, mais especificamente para a 1ª etapa, a da creche. Entretanto, isso não é previsto no projeto inicial do Fundeb, sendo inserido após grande movimento popular, denominado “Fundeb pra Valer” o qual também exerce pressão para a inclusão das creches filantrópicas conveniadas, aprovadas na referida lei.

Já em andamento, mas reforçado por essa lei que, no parágrafo 2º do seu artigo 8º admite, para efeito de distribuição de recursos, o prazo de quatro anos para o cômputo das matrículas das pré-escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, que atendam crianças de quatro e cinco anos, o município intensifica o processo de absorção dos alunos da pré-escola das instituições filantrópicas, como mostra o quadro 06.

²⁵ Sobre as categorias público-privado, ver Buffa, 2005: 60-62; Pinheiro, 2005: 256-258.

Quadro 07. Evolução do tempo de permanência diária nas escolas: Ensino Fundamental

| Ano | Jornada regular na escola em horas | Jornada complementar em horas | Total de horas na escola | Nº de alunos do EF | Nº de alunos na jornada complementar | Percentual de alunos com tempo integral na escola |
|------------|---|--------------------------------------|---------------------------------|---------------------------|---|--|
| 1997 | 05 | 00 | 05 | 932 | 00 | 0% |
| 1998 | 05 | 00 | 05 | 841 | 00 | 0% |
| 1999 | 05 | 04 | 09 | 979 | 40 | 4,75% |
| 2000 | 05 | 04 | 09 | 1051 | 80 | 8,17% |
| 2001 | 05 | 04 | 09 | 1323 | 85 | 6,42% |
| 2002 | 05 | 04 | 09 | 1435 | 150 | 10,45% |
| 2003 | 05 | 04 | 09 | 1329 | 153 | 11,51% |
| 2004 | 05 | 04 | 09 | 1421 | 177 | 12,45% |
| 2005 | 05 | 04 | 09 | 1265 | 120 | 13,35% |
| 2006 | 05 | 04 | 09 | 1433 | 194 | 13,93% |
| 2007 | 05 | 04 | 09 | 1494 | 233 | 15,59% |
| 2008 | 05 | 04 | 09 | 1461 | 298 | 20,39% |

Fonte: Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Itirapina

A partir de 1997, ano em que o município assume os alunos do ensino fundamental, o número de horas de sua permanência na escola cresce paulatinamente. Esse crescimento inicia-se em 1999, quando a Secretaria Municipal de Educação desenvolve o projeto “Aprender brincando” em uma casa alugada, denominada pelos alunos de “Casa Amarela”, próxima a uma das escolas, funcionando como anexo desta e abrigando em período inverso ao das aulas um total de 40 alunos, sendo 20 no turno da manhã e 20 no da tarde, com atividades de reforço escolar, leitura, atividades culturais, esporte e lazer.

No ano 2000 o projeto se estende para outra escola e, da mesma forma, dá início às atividades em outro anexo, denominado “Casa Azul”, atendendo mais 40 alunos.

A partir de 2001, com a mudança de governo municipal, os projetos, embora funcionando com outro nome e em outro local, têm continuidade, mantendo-se até 2006. A partir de 2007, um dos projetos dá lugar a uma nova escola, a de período integral, e, em

2008, ocorre o mesmo com o outro projeto. Em 2008, portanto, são 02 escolas com uma jornada de 09 horas aos 226 alunos das séries iniciais do ensino fundamental, somados aos 87 alunos da pré-escola, totalizando 313 alunos em período integral. Mantém, ainda, em uma das escolas de meio período, a jornada complementar, com a participação de 72 alunos²⁶.

4.3 Os princípios norteadores do Sistema

Considerando os princípios norteadores do sistema municipal de ensino, inscritos no seu artigo 2º e consagrados nos artigos 206 da CF e 3º e 14 da LDB nº 9394/96, entre outros, a gestão democrática, a garantia de padrão de qualidade do ensino e a valorização do magistério, tem-se que o sistema municipal de ensino de Itirapina vem desenvolvendo ações, tendo em vista tais princípios, embora se verifiquem as dificuldades inerentes ao processo de construção das relações democráticas, bem como da formação profissional e valorização do magistério e a conseqüente qualidade de ensino.

4.3.1 Gestão Democrática

Com os processos de globalização capitalista, a vida torna-se mais acelerada pela velocidade das mudanças tecnológicas e ampliação da quantidade de informações. O mundo se complexifica rapidamente e a frenética mobilidade dos capitais, a financeirização e transnacionalização das economias trazem uma inevitável diferenciação social e uma forte fragmentação. As organizações, especialmente as públicas – nascidas e criadas nos tempos lentos da burocracia e dos controles estatais -, passam a ser assediadas por propostas reformadoras que, segundo Nogueira (2005, p. 201), atropelam suas especificidades e finalidades. São convidadas a trocar o burocrático pelo gerencial, o planejamento pelo empreendedorismo, a norma pela flexibilidade, a lentidão pela velocidade, o cidadão pelo cliente, como formas perfeitas nas figurações abstratas do mercado. Generaliza-se então a convicção de que precisamos de uma nova forma de gestão.

²⁶ Os alunos da jornada complementar não são apontados no censo escolar, apenas os da jornada regular, seja de meio período, seja de período integral.

A gestão democrática é a qualificada pela capacidade de compreender os processos sociais de modo crítico e abrangente, pensando a crise das organizações e a mudança acelerada. Ela opera além do formal e do burocrático e compromete-se abertamente com o aprofundamento da participação e da composição dialógica e comunicativa (Nogueira, 2005, p. 236-237).

Para melhor compreensão dos conceitos de gestão e democracia, valho-me da análise de dois autores: Cury para o sentido de gestão e Bobbio para o de democracia. De acordo com Cury (2002, p. 164-5), “gestão” provém do verbo latino “gero”, “gerere” e tem o significado de executar, exercer, gerar, gestar, o que implica uma ação do sujeito na construção de algo novo, fazer nascer o novo. Bobbio (2000, p. 33), quando define democracia, a considera sob duas formas de manifestação: representativa e participativa. A representativa

é aquela forma de governo em que o povo não toma ele mesmo as decisões que lhe dizem respeito, mas elege seus representantes que devem por ele decidir.

Por democracia participativa o autor reporta-se ao pensamento grego e a define como

(...) governo de muitos, dos mais, da maioria, (...) como governo do povo, em contraposição ao governo de poucos (...) (cujo) titular do poder político é sempre o povo entendido como o conjunto de cidadãos a que cabe, em última instância o direito de tomar as decisões coletivas (BOBBIO, 2000, p. 31).

Assim, a gestão democrática deve ser compreendida como um processo na direção de uma prática não excludente, que elimina os “ranços” autoritários ainda presentes na nossa cultura, promovendo uma ruptura com estas tradições estabelecidas. Nesse sentido, a democratização da gestão da educação implica na superação de processos centralizados de decisão e na vivência da gestão colegiada, onde as decisões nasçam das discussões coletivas, envolvendo todos os segmentos do sistema de ensino num processo pedagógico vivo e dinâmico.

A presença dos Conselhos Municipais e Escolares constitui uma das vias da gestão democrática. A participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola é a outra via, ambas inscritas no artigo 14 da LDB.

A afirmação do princípio da gestão democrática é expressa no artigo 206 da Constituição Federal, bem como no artigo 3º, inciso VIII da LDB. Na expressão de Brandão (2005, p. 25), *gestão democrática como princípio é uma idéia sempre bem vinda, o difícil é colocá-la em prática*. Para ele, é um grande avanço ter na letra da lei esse

princípio, embora na opinião de Paro (2001, p. 55-6), devesse ser mais preciso no que tange à gestão da atividade educativa. O autor faz uma crítica também à redação do artigo 14, em que falta precisão e impede a plena implementação da luta pela gestão democrática que supõe um caráter deliberativo na participação da comunidade, o que não está esclarecido no texto, podendo permitir entender como democrática a colaboração da comunidade na execução de tarefas na escola ou no seu financiamento.

Como dito no item 4.1.2, relativo ao Conselho Municipal de Educação, pode-se dizer que Itirapina está em processo de construção de uma gestão participativa, ora avançando, ora recuando, refletindo sempre a gestão dos governos municipais que têm se alternado nestes dez anos por administradores públicos com perfis opostos na forma de conduzir o processo democrático. Nas administrações mais abertas ao diálogo, nas quais os prefeitos valorizam a participação e o diálogo como base para as decisões, nota-se um crescimento do interesse na participação pela sociedade organizada, na busca do aprendizado da sua função como partícipe na proposição das políticas públicas e na discussão dos problemas da educação municipal; já em outros momentos, nos de uma gestão quase ditatorial, baseada em ameaças aos que discordam das idéias e ações do prefeito, o retrocesso é evidente. Historicamente, em Itirapina, por paradoxal que possa parecer, é nos governos do PMDB, uma sigla que lutou pela redemocratização do país e que administra o município por períodos que duram 16 anos, que se instalam situações em que a gestão democrática fica mais distante de ser exercitada.

Com relação aos conselhos escolares, a situação é semelhante. O nível e intensidade da participação da comunidade escolar refletem, em certa medida, a situação acima citada, já que os gestores escolares são nomeados pelo executivo municipal em cargos em comissão²⁷. Na verdade, existem tentativas de democratizar a gestão e isso se vê na prática dos diretores das escolas, porém no modelo vigente, é clara a contradição, como exemplifica Paro (2008, p. 11),

esse diretor, por um lado é considerado a autoridade máxima no interior da escola, e isso, pretensamente, lhe daria um grande poder e autonomia; mas, por outro lado, ele acaba se constituindo, de fato, em virtude de sua condição de responsável último pelo cumprimento da Lei e da Ordem na escola, em mero preposto do Estado.

²⁷ Os cargos de suporte pedagógico: diretor de escola, vice-diretor, coordenador pedagógico, professor-coordenador, orientador de aprendizagem e supervisor de ensino, embora exijam habilitação específica e se dê preferência aos professores concursados da rede municipal de ensino, são cargos de livre nomeação do prefeito.

Tanto no sistema municipal quanto no sistema estadual, vê-se que a gestão democrática, na real acepção dos termos, não se dá efetivamente. Naquele os gestores são nomeados em comissão e neste, por concurso público. Ainda que neste caso o concurso ofereça igualdade de condições na escolha, em ambos os casos, na verdade, nem a escola, nem a comunidade escolhe o seu diretor.

Não obstante todos esses entraves, é notória a evolução da qualidade e intensidade de participação dos conselhos municipais nas tomadas de decisões, não só daqueles que dizem respeito à educação, mas dos demais setores como assistência social, saúde, direitos da criança e do adolescente e outros. Um exemplo da evolução qualitativa dos conselhos, tanto da educação quanto de acompanhamento e controle social do FUNDEF e hoje FUNDEB, é que o seu presidente, depois de dez anos, deixa de ser o Secretário de Educação. Isto demonstra a existência de uma mudança de mentalidade e de concepção no que se refere às formas de gestão, ainda que, com relação ao Fundeb isto já seja uma exigência da própria lei de criação. O que se tem procurado também na gestão das escolas é fazer com que ela seja da equipe, desconcentrando o poder do diretor.

A outra via da gestão democrática é a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola. Nesta questão, o município vem trabalhando, no sentido de que as escolas elaborem o seu próprio projeto político pedagógico. Porém, mesmo com esse trabalho de construção, eis que a contradição se evidencia: o sistema municipal, a partir de 2006, passa a adotar um material apostilado para toda a rede, na educação infantil e ensino fundamental. Ainda que se proponha a elaborar seu próprio projeto pedagógico, a maioria dos docentes prefere ter como suporte um material didático pronto e nele se apoiar, mesmo que este careça de complementação. O uso do material tem suscitado debates na rede, o que a leva a optar por outro, considerado de melhor qualidade em 2008. Numa tentativa de democratizar as ações, a Secretaria Municipal de Educação, ouvindo os interesses tanto das famílias dos alunos quanto do magistério, nos três anos de uso do material, realiza uma pesquisa anual endereçada a ambos os segmentos e fica muito clara a opção pela continuidade do material apostilado²⁸. De qualquer maneira, esta é uma questão aberta, que continua na pauta das

²⁸ Fica para nós a dúvida se essa opção é direcionada ou se é pela falta de experiência anterior de uma educação de alta qualidade com a utilização de outra metodologia no processo de ensino e aprendizagem. Certamente, se os professores tiverem uma ampla formação para planejar, preparar, executar, discutir e

discussões e na busca, tanto da parte dos gestores quanto dos professores, de uma saída que atenda ao objetivo maior que é a oferta de um ensino de boa qualidade.

Face a essas considerações, a gestão democrática, portanto, a meu ver, é fruto da concepção e da vivência que se tem de democracia nas demais instâncias da convivência social. Para que este tipo de gestão se solidifique e se efetive, vemos que o caminho é o investimento na formação política de todos os segmentos da comunidade escolar de tal forma que a cultura política do país, contaminada pela origem e pela tradição patrimonial, seja transformada, havendo realmente uma mudança de paradigma, onde novos espaços e mecanismos de gestão democrática sejam criados e isso depende, sobretudo, da vontade política do gestor.

4.3.2 Garantia de padrão de qualidade do ensino

Para uma melhor compreensão dos conceitos de qualidade, Moran (2006, p. 12), ao falar sobre ela, faz uma distinção entre ensino e educação:

Há uma preocupação com ensino de qualidade mais do que com a educação de qualidade. Ensino e educação são conceitos diferentes. No ensino se organizam uma série de atividades didáticas para ajudar os alunos a que compreendam áreas específicas do conhecimento (ciências, história, matemáticas). Na educação o foco, além de ensinar, é ajudar a integrar ensino e vida, conhecimento e ética, reflexão e ação, a ter uma visão de totalidade.

Dourado (2007), ao tratar da qualidade, afirma que os conceitos, as concepções e as representações sobre qualidade, mais especificamente da Educação alteram-se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações da sociedade contemporânea, em decorrência das novas demandas e exigências sociais. Portanto, a análise da Qualidade da Educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez que essa categoria traz implícitas múltiplas significações.

Como aponta o autor, para os organismos multilaterais, as concepções de qualidade que aparecem nos seus documentos, ainda que com algumas variações, apresentam alguns pontos em comum, como, por exemplo, a vinculação do conceito de qualidade à medição, ao rendimento e à indicação da necessidade da instituição de

avaliar o ensino, haverá oposição por parte deles mesmos aos sistemas apostilados. O que fazer quando se percebe que para eles também o apostilado se torna uma *escora* para o trabalho pedagógico?

programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida.

Para a Unesco/Orealc, qualidade da educação é definida como um fenômeno complexo e multifacetário a ser compreendido por meio de diversas perspectivas: a pedagógica, a cultural, a social e a financeira. Para a Unesco, a dimensão ou perspectiva pedagógica é fundamental e se efetiva quando o currículo é cumprido de forma eficaz. No que concerne à perspectiva cultural, os documentos indicam que os conteúdos precisam partir das condições, possibilidades e aspirações das distintas populações às quais se dirigem. Do ponto de vista social, ela sinaliza que a educação é de qualidade quando contribui para a equidade. Do ponto de vista econômico, a qualidade refere-se à eficiência no uso dos recursos destinados à educação (Unesco, Orealc, 2002, 2003).

Destaca ainda que à qualidade da educação articula-se a avaliação, quando afirma que, apesar da complexidade do termo, pode ser definida a partir dos resultados educativos expressos no desempenho dos estudantes. No entanto, ressalta que determinar os níveis de desempenho alcançados pelos estudantes não é suficiente, se isto não for acompanhado de análises mais exaustivas que ajudem a explicar esses resultados à luz das distintas variáveis que gravitam em torno do fenômeno educativo. Em seus documentos, a Unesco ressalta que o desempenho é só um aspecto da complexa trama que define a qualidade. A existência de um ambiente escolar adequado é diretamente relacionada à questão do desempenho dos estudantes e, com relação aos docentes, são destacadas a necessária formação inicial terciária, a garantia de remuneração adequada e a dedicação a uma só escola. Destaca ainda a importância do envolvimento e participação dos pais nos afazeres da comunidade escolar, bem como que as escolas devem, também, contar com biblioteca com materiais em quantidade suficiente e de qualidade. A qualidade da educação é, portanto, entendida nos documentos da Unesco (2002, 2003), como fator de promoção da equidade, destacando-se o impacto das experiências educativas na vida das pessoas e na contribuição para a promoção da igualdade de oportunidades.

A concepção de qualidade presente nos documentos do BM (Banco Mundial) volta-se, em geral, para a mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos, por meio, sobretudo, da medição dos processos de ensino e aprendizagem. Assim, os projetos propostos e financiados pelo BM estão centrados na expansão do acesso, na busca da equidade e da eficiência interna e de uma dada concepção de qualidade (Banco Mundial, 1996). O BM indica que a melhoria da qualidade da educação efetivar-se-á por meio da

criação de sistemas nacionais de avaliação da aprendizagem e pela garantia de insumos crescentes nas escolas, tais como: livros textos, equipamentos, laboratórios e formação pedagógica. Nesse sentido, os empréstimos do BM estão cada vez mais vinculados ao financiamento de projetos que tenham por objetivos melhorar a qualidade e a administração da educação, aquisição de livros textos, capacitação de professores, equipamento de laboratório, avaliação de aprendizagem, sistemas de exame, administração educacional, assistência técnica e investigação, visto como fundamentais no desenvolvimento de uma educação de qualidade (BANCO MUNDIAL, 1996).

Os processos de gestão também aparecem nos documentos do BM como estratégia fundamental para pensar a melhoria da qualidade da educação, aponta Dourado. Assim, mostra que deve ser fomentada, nos projetos educacionais, uma administração flexível e autônoma dos recursos educacionais em nível institucional. Para tanto, sinaliza que essa melhoria exigirá métodos novos de ensino para uma aprendizagem ativa, maior atenção à formação dos professores e o uso eficaz dos sistemas de controle e avaliação para a tomada de decisões no campo educativo. Segundo o BM, a eficácia das escolas se dá quando os professores conhecem o conteúdo e as metas do currículo, quando organizam a classe de forma a favorecer a aprendizagem e quando avaliam o progresso dos alunos e sua própria eficácia, de modo a ajustar-se continuamente. Para o BM, o fator decisivo para que a qualidade se efetive nas escolas, sobretudo nas que atendem às populações mais pobres, é tornar o aluno o foco central do sistema educativo, de modo que ele seja ativo no processo de aprendizagem. Nesse contexto, os professores tornar-se-ão facilitadores do ensino e não ditadores (BANCO MUNDIAL, 1999).

A definição e compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar em termos de Qualidade da Educação, diz Dourado, não pode deixar de considerar as dimensões extrínsecas ou extra-escolares que permeiam tal temática. Essas dimensões dizem respeito às múltiplas determinações e às possibilidades de superação das condições de vida das camadas sociais menos favorecidas e assistidas. Segundo ele, estudos e pesquisas mostram que as dimensões extra-escolares afetam sobremaneira os processos educativos e os resultados escolares em termos de uma aprendizagem mais significativa, daí porque tais dimensões não podem ser desprezadas se queremos efetivamente produzir uma educação de qualidade para todos. Neste sentido, deve ser considerado o nível do espaço social, ou melhor, a *dimensão socioeconômica e cultural*, uma vez que o ato educativo escolar se dá em um contexto de posições e disposições no espaço social (em

conformidade com o acúmulo de capital econômico, social e cultural dos sujeitos-usuários da escola), de heterogeneidade e pluralidade sociocultural, de problemas sociais refletidos na escola, tais como: fracasso escolar, desvalorização social dos segmentos menos favorecidos, incluindo a auto-estima dos alunos, etc. Pesquisas e estudos do campo educacional evidenciam o peso de variáveis como capital econômico, social e cultural (das famílias e dos alunos) na aprendizagem escolar e na trajetória escolar e profissional dos estudantes. De modo geral, pode-se afirmar que o nível de renda, o acesso a bens culturais e tecnológicos, como a Internet, a escolarização e hábitos de leitura dos pais, o ambiente familiar, a participação dos pais na vida escolar do aluno, a imagem de sucesso ou fracasso projetada no estudante, as atividades extracurriculares, entre outras, interferem significativamente no desempenho escolar e no sucesso dos alunos. É muito comum, entretanto, *naturalizar* os determinantes sócio-econômicos e culturais em nome da ideologia das capacidades e dons inatos, o que reforça uma visão de que a trajetória do aluno, em termos de sucesso ou fracasso, decorre das suas potencialidades naturais. Essa *visão social* é, muitas vezes, reforçada na escola e, sobretudo, na sala de aula, ampliando o processo de exclusão dos já excluídos socialmente, seja pela etnia, raça, classe social, capital econômico, social e cultural, religião, entre outros.

Além das dimensões extrínsecas ou extra-escolares é fundamental que se considere a importância, nesse processo, das dimensões que ocorrem no âmbito intra-escolar. Ou seja, estudos, avaliações e pesquisas mostram que as dimensões intra-escolares afetam, sobremaneira, os processos educativos e os resultados escolares em termos de uma aprendizagem mais significativa, uma vez que incidem diretamente nos processos de organização e gestão, nas práticas curriculares, nos processos formativos, no papel e nas expectativas sociais dos alunos, no planejamento pedagógico, nos processos de participação, na dinâmica da avaliação e, portanto, no sucesso escolar dos estudantes.

Sobre os elementos que compõem a dimensão das condições para uma educação escolar de qualidade, as pesquisas vêm destacando a questão do custo aluno/ano. Nesse quesito, em geral, analisam-se as condições e custos da instalação da escola, seus custos com materiais permanentes e de consumo, além da manutenção do seu funcionamento; custos de pessoal, assim como a avaliação sobre seu espaço físico, serviços oferecidos, equipamentos, bibliotecas, laboratórios específicos, áreas de convivência, de recreação e de práticas desportivas, entre outros. Os custos das escolas eficazes ou de qualidade apresentam aspectos gerais a serem considerados (pessoal docente e técnico administrativo

e de apoio, material de consumo, material permanente, etc.), em consonância com as condições objetivas de cada país ou sistema educativo, que, certamente, expressam as realidades e possibilidades do ponto de vista do desenvolvimento nacional, regional e local. Tais peculiaridades evidenciam elementos para o estabelecimento de padrão de custos em escolas consideradas eficazes ou de qualidade a partir dos parâmetros de cada país ou sistema educativo. Quanto a isto, é possível apresentar algumas *qualidades fundamentais* ou condições de qualidade que, pela sua presença ou pela sua ausência, representam importantes condições ou fatores para a construção de uma definição de padrão de qualidade.

No âmbito das categorias de análise quantificáveis, as pesquisas (UNESCO, 2002; INEP, 2004) evidenciam que as médias existentes nas relações entre alunos por turma, alunos por docente e aluno por funcionário são aspectos importantes das condições da oferta de ensino de qualidade, uma vez que menores médias podem ser consideradas como componentes relevantes para uma melhor qualidade do ensino oferecido. Deve-se, neste sentido, considerar ainda a importância de diferenciação do número de alunos, por turma e por profissionais na escola, nos diferentes níveis e modalidades de educação, como uma forma de se garantir a oferta do ensino com qualidade. Este é o caso, por exemplo, do atendimento exigido pelas crianças pequenas, na educação infantil (no nível inicial - creche) ou em escolas de educação especial. Essa constatação é importante, quando se considera a variedade de escolas tidas como eficazes, de qualidade ou com resultados positivos e a diversidade de condições ofertadas em países diferentes, evidenciando disparidades regionais motivadas pela situação socioeconômica ou pelo compromisso das redes de ensino com a qualidade de sua educação. Assim, o compromisso com a qualidade do processo ensino-aprendizagem inclui, certamente, o financiamento das escolas, materializado pelo custo aluno/ano, com uma diversidade nas escolas consideradas eficazes ou com resultados positivos, seja pela qualidade do trabalho escolar, seja pelas diferenças existentes entre as etapas ou modalidades da educação básica, seja pelas diferenças entre as redes de ensino nos estados, seja, enfim, pelas diferenças e desigualdades regionais e locais.

As pesquisas e estudos, sobretudo qualitativos, indicam como aspectos importantes dessa definição: a estrutura e as características da escola, em especial quanto aos projetos desenvolvidos; o ambiente educativo e/ou clima organizacional; o tipo e as condições de gestão; a gestão da prática pedagógica; os espaços coletivos de decisão; o

projeto político-pedagógico da escola; a participação e integração da comunidade escolar; visão de qualidade dos agentes escolares; a avaliação da aprendizagem e do trabalho escolar realizado; a formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; a dimensão do acesso, permanência e sucesso na escola – entre outros.

A qualidade do ambiente escolar e das instalações também concorre para a definição de condições de oferta de ensino de qualidade. Ambientes planejados, acolhedores, humanizadores e integrados às necessidades da comunidade escolar têm sido destacados pelos agentes escolares e pela comunidade como valores agregados importantes, afirma Dourado. Esses segmentos entendem que a qualidade do ambiente escolar e de suas instalações, considerando a lógica de organização e gestão dos sistemas e as especificidades culturais e formativas das diversas etapas da escolarização, é necessária e fundamental para a realização do trabalho pedagógico e de gestão do trabalho escolar, de modo a realizar a apreensão significativa dos saberes científicos produzidos historicamente e propiciar uma educação de qualidade. Isto é determinado também pelas condições em que se estabelecem as relações com a comunidade, com os alunos e entre os profissionais, tendo em vista a resolução de problemas, o planejamento e os processos de tomada de decisão, sendo neste sentido, a *gestão democrático-participativa* na escola um dos aspectos fundamentais das condições de oferta de ensino com qualidade. Segundo Dourado, em relação ao perfil do diretor e da escola, sobretudo à forma de provimento deste ao cargo, verifica-se que a dinâmica de escolha, ao enfatizar processos de participação mais ampla e se articular com outros fatores, como formação inicial e continuada, além de experiência profissional, formação específica e capacidade de comunicação e de motivação dos diferentes segmentos da comunidade escolar, pode contribuir com a melhoria da qualidade de ensino. Verifica-se também que quanto mais efetivos, ou menos formais são os mecanismos de participação, maior o impacto deste condicionante na melhoria dos processos de ensino-aprendizagem das escolas. Em relação à presença dos pais no interior das escolas, seja por meio da participação em instâncias regulares (consultivas ou deliberativas), seja em outras atividades promovidas com finalidades diversas, as pesquisas têm ressaltado a importância dessa participação.

No nível de escola, ou melhor, no que tange à gestão e organização do trabalho escolar, pode-se sintetizar como aspectos impactantes da qualidade as seguintes dimensões ou fatores:

a) a estrutura organizacional compatível com a finalidade do trabalho pedagógico;

- b) o planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e projetos;
- c) a organização do trabalho escolar compatível com os objetivos educativos estabelecidos pela instituição tendo em vista a garantia da aprendizagem dos alunos;
- d) a existência de mecanismos de informação e de comunicação entre todos os segmentos da escola;
- e) a gestão democrático-participativa, que inclui: condições administrativas, financeiras e pedagógicas, mecanismos de integração e de participação dos diferentes grupos e pessoas nas atividades e espaços escolares;
- f) o perfil do dirigente da escola: formação em nível superior, forma de provimento ao cargo e experiência;
- g) a existência de projeto pedagógico coletivo que contemple os fins sociais e pedagógicos da escola, a atuação e autonomia escolar, as atividades pedagógicas e curriculares, os tempos e espaços de formação;
- h) a disponibilidade de docentes na escola para todas as atividades curriculares;
- i) a definição de conteúdos relevantes nos diferentes níveis e etapas do processo de aprendizagem;
- j) o uso de métodos pedagógicos apropriados ao desenvolvimento dos conteúdos;
- k) a implementação de processos avaliativos voltados para a identificação, monitoramento e solução dos problemas de aprendizagem;
- l) a existência e utilização adequada de tecnologias educacionais e recursos pedagógicos apropriados ao processo de aprendizagem;
- m) o planejamento e a gestão coletiva do trabalho pedagógico;
- n) a implementação de jornada escolar ampliada ou integral visando a garantia de espaços e tempos apropriados às atividades educativas;
- o) a implementação de mecanismos de participação do aluno na escola;
- p) a valoração adequada dos serviços prestados pela escola aos diferentes usuários.

Estudos e pesquisas (UNESCO, 2002; INEP, 2004; NÓVOA, 1999) chamam a atenção para a constatação de que as escolas eficazes ou escolas de boa qualidade possuem um quadro de profissionais qualificados e comprometidos com a aprendizagem dos alunos. Nesses estudos há uma relação direta entre a adequada e boa formação dos profissionais e o melhor desempenho dos alunos; ou seja, a qualificação docente é vista como uma importante variável no processo de efetivação do desempenho dos estudantes e, conseqüentemente, na garantia de uma educação de qualidade. De modo geral, algumas

das características dos docentes das escolas eficazes são as seguintes: titulação/qualificação adequada ao exercício profissional; vínculo efetivo de trabalho; dedicação a uma só escola; formas de ingresso e condições de trabalho adequadas; valorização da experiência docente; progressão na carreira por meio da qualificação permanente e outros requisitos.

No nível do professor, de modo articulado ao nível do sistema, considerando as condições de oferta de ensino, destaca-se também, nas escolas consideradas eficazes, a garantia de horário específico, na jornada de trabalho, para outras atividades além daquelas dedicadas às atividades de ensino em sala de aula. Esse tempo favorece o estudo individualizado, a integração entre os docentes, o trabalho coletivo, o planejamento de estudos, a organização de eventos, o atendimento de alunos e pais, enfim, a consecução dos objetivos da escola. Essa carga horária do professor garante, portanto, maior tempo para preparação das aulas e atendimento aos alunos e à comunidade, proporcionando maior qualidade ao trabalho realizado pelo professor. Em muitas escolas esse percentual chega a 1/4 ou mesmo a um 1/3 da jornada docente (apesar das variações regionais) para o desenvolvimento de atividades escolares que não sejam as aulas. Esse tempo acaba contribuindo para a melhoria do ambiente de aprendizagem e condições de trabalho, além de instituir um clima organizacional mais adequado ao desenvolvimento profissional.

Outro elemento importante nas escolas com resultados escolares considerados positivos, em termos de aprendizagem dos alunos, é a *dedicação dos professores a somente uma escola*, uma vez que esse fator permite que os docentes dediquem-se mais plenamente às necessidades da escola, dos alunos e da comunidade escolar.

No que se refere à experiência docente, é possível verificar que a *maior experiência profissional* é positiva para a qualidade do ensino, entretanto esse maior tempo de magistério deve estar correlacionado com políticas de formação continuada e valorização dos profissionais da educação e com o reconhecimento profissional, para que, assim, essa experiência maior se revele elemento positivo para a qualidade do ensino, ou seja, para oferta de condições de qualidade, tendo em vista que essa experiência é mais relevante quando o docente se sente motivado e engajado no projeto pedagógico da escola e no seu próprio processo de desenvolvimento profissional. Nesse sentido, experiência docente deve se articular à garantia de processos efetivos de formação continuada e de valorização da profissão.

O princípio da garantia de padrão mínimo de qualidade adotado pelos sistemas está previsto no artigo 4º da LDB, em seu inciso IX, que diz ser dever do Estado a garantia de

Padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem.

Esse dispositivo, assim como o inscrito no artigo 25, que define como responsabilidade do sistema a busca desse padrão de qualidade, tem a ver com a gestão democrática da escola na medida em que diz respeito à necessária adequação de recursos e pessoal para dar conta dos objetivos da escola pública.

Com relação a essa necessária compatibilidade entre o número de alunos e a quantidade mínima de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem mencionado no artigo 4º da LDB, *é inadmissível classes das séries iniciais com mais de 40 e, às vezes 50 alunos, como é a regra do nosso sistema público de ensino, quando um mínimo de bom senso recomendaria classes bem menores, com 20 ou 25 alunos*, diz Paro (2001, p.57).

O município de Itirapina, na questão da qualidade do ensino, não obstante tenha passado por gestões de perfis opostos e de diferentes visões da problemática educacional e de sua gestão, vem, de certa forma, demonstrando, nesses dez anos, uma preocupação com a qualidade do ensino nas suas escolas e, cada administrador a seu modo, tem buscado essa melhoria de qualidade, através de algumas ações concretas. Para a composição do seu quadro de profissionais, há o incentivo para a formação inicial de nível superior, com a perspectiva de uma melhora salarial, já que existe no plano de carreira do magistério um acréscimo de 10% no valor da hora trabalhada para os que são portadores de diploma em nível superior, tanto para o magistério da educação infantil quanto das séries iniciais do ensino fundamental, cuja titulação mínima ainda é o curso normal de nível médio.

Com essas medidas, hoje o quadro do magistério municipal está assim configurado:

Quadro 08. Nível de formação dos docentes em 2008

| Nível de atuação | Formação do docente | Permanentes | Temporários | Total | Porcentagem |
|---|---------------------|-------------|-------------|-------|-------------|
| Educação Infantil | Nível médio | 04 | 04 | 08 | 40% |
| | Nível superior | 10 | 01 | 11 | 55% |
| | Doutorado | 01 | 00 | 01 | 5% |
| | Total | 15 | 05 | 20 | 100% |
| Ensino Fundamental Séries iniciais | Nível médio | 08 | 06 | 14 | 22,9% |
| | Nível superior | 17 | 27 | 44 | 72,2% |
| | Especialização | 02 | 01 | 03 | 4,9% |
| | Total | 27 | 34 | 61 | 100% |
| Ensino Fundamental Séries finais | Nível superior | 9 | 12 | 21 | 100% |
| Suporte Pedagógico | Nível superior | 12 | 03 | 15 | 83,4% |
| | Especialização | 01 | 2 | 03 | 16,6% |
| | Total | 13 | 05 | 18 | 100% |
| | TOTAL GERAL | 64 | 56 | 120 | |

Além do incentivo salarial na busca da formação inicial, existe o investimento na formação continuada, através de cursos que se realizam ao longo do ano letivo. Para isso, parcerias têm sido estabelecidas, seja com o MEC, seja com universidades públicas e privadas e eventos educacionais têm sido realizados, objetivando, além da formação, a valorização dos profissionais do magistério. Neste período focalizado, o trabalho com a formação tem se realizado com cursos de pequena duração no próprio município e de duração mais longa, bem como em outros municípios com a garantia do transporte e demais facilidades, em alguns casos a alimentação e materiais, a fim de se viabilizar a participação dos professores. Embora a qualidade da formação continuada oferecida pelo

Estado também seja de bom nível, é indiscutível a superioridade das condições oferecidas pelo município para a viabilização da participação de todos os professores da rede.

É importante ainda destacar que esses cursos implicam, tanto na classificação dos professores quanto na sua evolução funcional, pois constam também do plano de carreira do magistério os critérios para a ascensão na carreira: pela via acadêmica e não acadêmica e é nesta via que os cursos se inserem. No interstício de cinco anos, o acúmulo de 360 horas de cursos dá o direito a uma progressão horizontal, com o acréscimo de 5% no seu salário-base. Dentre os muitos cursos, destacam-se:

- MEC - “PROFA” (Alfabetização) - 180 horas;
- MEC – “Pro-gestão” (Gestão escolar) - 120 horas;
- MEC/UNESP/UNICAMP – “Pro-letramento” (Linguagem e matemática) - 240 horas;
- UNESP – Curso de formação para educadores: contribuição da Arte, da Educação Matemática e da Experiência - 60 horas;
- CEFAC (Centro de Especialização em Fonoaudiologia Clínica) – Dislexia e problemas de aprendizagem – 120horas;
- MEC – Programa de Educação Inclusiva – 60 horas
- MEC/UFSCAR – Escola de Gestores – 400 horas.

Quanto aos eventos educacionais, a Secretaria Municipal de Educação tem oferecido, nestes dez anos, seminários, encontros, fóruns com a presença de renomados autores e estudiosos da educação para debates sobre a problemática educacional.

Aos demais funcionários das escolas, alguns cursos também têm sido realizados, contudo, sabe-se que falta uma formação sistemática, inclusive de habilitação profissional, o que certamente melhoraria o seu desempenho, visto que, de maneira geral, eles não têm formação específica para as funções que desempenham. Durante o período analisado, poucos cursos são realizados, sendo este um ponto fraco da gestão.

As condições materiais

A qualidade do ensino, portanto, passa também pelas condições materiais das escolas, do equipamento e do uso que se faz dele. Nas escolas municipais de Itirapina esse quesito tem sido um objetivo alcançado. O número de alunos por turma, como já

demonstrado no quadro 04, está nos limites de 25 e, quando consideradas apenas as séries iniciais, essa média cai ainda mais.

As unidades escolares são equipadas com laboratório de informática, com número de computadores compatível com o número de alunos, internet e softwares para estudo, sala de leitura com acervo de livros de literatura para a faixa etária que atende, quadra esportiva coberta e ambientes pedagógicos diferenciados. Nos dez anos de municipalização, as construções, reformas, ampliações e manutenção das escolas realizam-se sistematicamente, com mais rapidez e mais frequência, atendendo às necessidades que vão se apresentando no dia-a-dia, graças à proximidade que estão da administração, que vê os problemas de perto, e tem mais condições de resolvê-los de imediato.

Quanto ao material didático utilizado, além dos livros para didáticos da literatura infantil e juvenil, jogos, CDs, DVDs e softwares, como já citado anteriormente, o município vem adotando, desde 2006, em toda a sua rede de escolas, o material apostilado, sendo nos dois primeiros anos da experiência, o do Sistema de Ensino COC e em 2008, o do Positivo.

A questão da adoção de apostilas nas escolas municipais vem na direção do que é criteriosamente tratado por Amorim (2008), quando apresenta argumentos dos docentes a respeito do PNLD de que na maioria das vezes não recebem o livro escolhido, ou que recebem livros de coleções diferentes e que não podem deixar o livro com o aluno para que o leve para casa. Tendo em vista essas dificuldades e a necessidade de se ter um livro didático como suporte para o trabalho pedagógico em sala de aula, a Secretaria de Educação municipal, através de um consenso entre os gestores, decide pela adoção das apostilas e, após análise de algumas, opta-se pela apostila do sistema COC, numa tentativa de se oferecer um material a cada um dos alunos e um suporte aos professores. A experiência, embora do agrado da grande maioria dos pais, evidenciado em duas pesquisas realizadas no final dos dois anos de uso, não traz uma satisfação por parte dos docentes que vêem na apostila, uma limitação à criatividade e uma linha pedagógica divergente e até antagônica a da propugnada pela própria secretaria de educação do município, que se alinha mais à visão construtivista. Muitas falhas no tratamento dos conteúdos são apontadas e, ao final de dois anos de uso, é escolhida outra apostila, a do sistema Positivo, após análise pelos professores, num processo licitatório, uma recente exigência do Tribunal de Contas do Estado, em que são avaliados preço e técnica. Partindo de um modelo já

conhecido e não aprovado, a equipe passa, então, a ter parâmetro para a comparação e posterior escolha de um novo material, o que é feito para o ano de 2008.

Sem entrar no mérito da análise de ser positiva ou negativa a adoção de apostilas, sabemos, entretanto, que não se pode perder de vista a intencionalidade política ou mercadológica nela contidas e na opção por sua adoção. Sabemos também que o uso que se faz deste material pode neutralizar essa intencionalidade, revertendo isso a favor da aprendizagem e da saída da “menoridade”²⁹ pelo professor, que pode se processar com uma sólida formação, desde a inicial e, sobretudo, a que se dá em serviço. Tem-se, na apostila, um material como um dos vários instrumentos a serem utilizados, sem, contudo, deixar de lado a crítica necessária à formação dos alunos. É, pois, nesta ótica, que é mantido o uso das apostilas nos três anos citados.

Não obstante a gama de recursos, tanto físicos como humanos, que vem sendo colocada à disposição das escolas, sabe-se que, ainda assim, os problemas de aprendizagem estão longe de serem resolvidos. O desempenho dos alunos ainda está qualitativamente distante do almejado. A pergunta recorrente é: por quê?

O currículo

Este é compreendido não apenas como o conjunto das disciplinas das escolas, mas também como o conjunto de saberes e/ou experiências que os alunos precisam adquirir e/ou vivenciar e, principalmente, como o define Sacristán (2000): como elemento de ligação entre a cultura e a sociedade exterior à escola e à educação, entre o conhecimento e cultura herdadas e a aprendizagem dos alunos, entre a teoria (idéias, suposições e aspirações) e a prática possível, dadas determinadas condições.

Considerando o seu significado, em sua amplitude, o município tem buscado uma organização curricular para o seu sistema de ensino tal que, leve para a prática, a concretização das intenções pedagógicas que norteiam o trabalho nas escolas.

No intuito de que elas realizem, através do currículo, a sua função social, o município tem procurado superar o ensino disciplinar para, através da integração das

²⁹ Para Kant, a saída da menoridade, ou seja, da incapacidade de fazer uso de seu entendimento sem a direção de outro indivíduo significa atingir o esclarecimento. Ele é o próprio culpado dessa menoridade se a causa dela não se encontra na falta de entendimento, mas na falta de decisão e coragem de servir-se de si mesmo sem a direção de outrem. (KANT, 2005, p. 63)

disciplinas, trazer uma maior participação dos professores na definição de objetivos e competências, oportunizando-lhes assim, aplicar seus saberes de experiência e saberes profissionais. A construção dos projetos que propiciem uma maior interação das diferentes disciplinas é feita nas reuniões de HTPC (horário de trabalho pedagógico coletivo), em conjunto com o coordenador pedagógico, nas quais se planeja, avalia e reflete a prática. Coletivamente, busca-se a participação das diferentes áreas do conhecimento no desenvolvimento das ações que se realizam tanto no interior da sala de aula, como nos diferentes ambientes da escola e, muitas vezes fora dela, através de estudo de campo que se dá em ambientes externos, na cidade, no campo e até em outra cidade. Para isso, a Secretaria viabiliza excursões durante o ano letivo, que constam dos planos escolares. No que se refere ao rol de disciplinas e temas desenvolvidos nas escolas municipais, a criatividade tem sido, nos últimos anos, uma constante. A introdução de outras disciplinas na forma de oficinas curriculares nas escolas de tempo integral, e extra-curriculares nas demais, abre novas perspectivas aos alunos, que têm, nessas atividades, um enriquecimento não apenas na dimensão intelectual, mas também social, artística e cultural. O sistema municipal vem buscando alternativas para atender às suas peculiaridades.

Especificamente, nas duas escolas de tempo integral, o desenvolvimento das atividades adquire uma feição muito própria que, na fala da equipe escolar, assim se traduz: *esta é uma escola diferente, com rotina e ritmo bem diferenciados. Aqui temos de reaprender o nosso ofício*. Isto porque, uma escola que atende alunos durante um período longo de nove horas diárias, tem de adotar formas criativas para lidar com os novos espaços e tempos característicos dessa modalidade de escola. São rotinas mais flexíveis para que os alunos, nas práticas das atividades com formatos diferentes das desenvolvidas nas aulas regulares, gostem de estar nesse ambiente e se sintam bem acolhidos. Os alunos freqüentam as aulas regulares com as disciplinas do núcleo comum em um período, umas de manhã, outras à tarde. No período inverso, eles participam das oficinas curriculares, que se diversificam em atividades de leitura e escrita, atividades de pesquisa, atividades de matemática, atividades desportivas, incluindo uma arte marcial e de lazer com brincadeiras dirigidas, atividades artísticas, com aulas de teatro, dança e música, na qual se incluem o canto e coral e os instrumentos musicais, com a formação de uma orquestra de cordas. O objetivo é dar, principalmente, mas não exclusivamente, às classes populares, enquanto não se universaliza o atendimento em tempo integral no município, aquilo que elas não teriam a chance de conhecer, não fosse a escola pública. Com isso, o município caminha

em direção oposta à das políticas públicas neoliberais, caracterizadas por uma visão economicista da qualidade, como avalia Freitas (2008, p. 81), com a qual jamais se colocará a questão da escola de tempo integral e das finalidades formativas da educação.

Nas outras escolas, de meio período, as atividades também se desenvolvem como extracurriculares àqueles que querem participar e cada uma, de acordo com o interesse de seus usuários, também desenvolve projetos diversos. A escola Prof^a Aracy Leal Bernardi, que atende a educação infantil e ensino fundamental até 8^a série, situada em um bairro periférico, desenvolve vários projetos junto com a comunidade. Freitas, sobre esses programas, os classifica como penduricalhos ao redor da sala de aula, remediadores e compensatórios, preferidos por serem de menor custo. Realmente, devem ser considerados provisórios até que se estenda a oferta de período integral para todos. Assim, são desenvolvidos os projetos:

- “Escola da Família”, atendendo alunos e comunidade nos finais de semana;
- “Meninos da Aracy”, projeto nos contra turnos, agregando cerca de 100 crianças e adolescentes que, através da música, desenvolvem atividades lúdicas, de convivência e melhoram a sua auto-estima e se instrumentalizam para lidar com a difícil realidade em que vivem;
- Reforço escolar no contra turno para 80 crianças que, através de atividades diferenciadas, trabalha as defasagens e a convivência social.

Todas as ações implantadas no sentido de oferecer um currículo que vá ao encontro das necessidades dos alunos ainda estão longe de resolver os problemas. Quando se discute e se questionam as causas do fracasso de parte dos alunos, na impossibilidade do uso de alguns argumentos costumeiros, quais sejam: classes lotadas, falta de material, falta de atualização de conhecimentos por escassez de tempo, etc., visto as condições já mencionadas, a inquietação é inevitável e a reflexão, necessária que é, se instala num exaustivo exercício, na busca de respostas para a pergunta: como otimizar todos os recursos e obter melhores resultados, ou, se a escola oferece boas condições, em que ela está falhando?

A avaliação da Educação

Concebida como parte integrante do processo e inerente à gestão da educação, a avaliação é tratada pela LDB (Lei de Diretrizes e Bases) e pelo PNE (Plano Nacional da

Educação). Naquela, a avaliação é chamada a atuar como produtora de informações sobre os alunos, professores e escolas, com vistas a subsidiar a elaboração de políticas educacionais, assim ditas no inciso VI do artigo 9º:

A União incumbir-se-á de: assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

No PNE, elaborado pela União em colaboração com os estados, o distrito Federal e os municípios, são introduzidas duas dimensões da avaliação: a avaliação do PME e a avaliação de sistemas educacionais. Na primeira dimensão, o PNE, que deve servir de base para os municípios na elaboração de seus planos decenais, aborda o acompanhamento e a avaliação do próprio PNE, ressaltando a necessidade de indicadores comuns entre os sistemas de ensino, para serem utilizados no acompanhamento e avaliação do Plano. Assim, pode ser verificado o quanto se está avançando em relação às metas e propor medidas para que sejam atingidas. Na segunda dimensão, o PME consolida a avaliação de sistemas educacionais, esta, na perspectiva de fornecer dados para um melhor entendimento sobre o que ocorre no interior das escolas e sobre os impactos que essas ocorrências têm nas trajetórias escolares e no desempenho dos alunos.

Valente (2001, p. 166) alerta que um Plano da importância e complexidade do PNE tem de prever mecanismos de acompanhamento e avaliação que lhe dêem segurança no prosseguimento das ações ao longo do tempo e nas diversas circunstâncias em que se desenvolverá. Diz ainda que *os objetivos e as metas do Plano somente poderão ser alcançados se ele for concebido e acolhido como Plano de Estado, mais do que Plano de Governo e, por isso, assumido como um compromisso da sociedade para consigo mesma.*

No caso de Itirapina, a avaliação do PME e do Sistema vem sendo realizada nesses anos, porém com mais intensidade, a partir de 2005, após um ano de implementação do Plano, considerando o tempo de experiência que vem se acumulando frente às dificuldades encontradas. A avaliação, concebida como processo inerente à gestão da educação, resulta na expectativa de que seja delineada uma sistemática de avaliação, abarcando os diferentes momentos de realização da política educacional. A construção de uma sistemática de avaliação, num contexto em que se tem como horizonte a democratização do ensino, constitui-se num desafio a ser enfrentado, acredito, não só no

município em foco, mas na maioria deles, a fim de que se supere a fragmentação das ações e se consiga a sua continuidade, mesmo nas mudanças de governo.

Da mesma forma, a avaliação do sistema também é parte de um processo. Este inclui a avaliação da rede de ensino, assim como sua auto-avaliação, tomando a escola e o desempenho de seus alunos como unidade de análise. Compartilhando da idéia de que a escola deve ser sujeito da avaliação para que se tornem realidade as diretrizes da política educacional (PRADIME, caderno de texto 1, p. 159), é necessária a articulação com a avaliação da rede de ensino, para se evitar a fragilização da idéia de sistema de ensino. A avaliação interna e externa, em combinação, é necessária para, numa perspectiva de complementaridade, produzir consistência e eficácia a essas iniciativas. Sendo assim, na busca de indicadores para uma reflexão sobre os resultados apresentados, bem como uma avaliação institucional e do sistema como um todo, o município tem aderido às avaliações externas: o SARESP, em nível estadual e a Prova Brasil, em nível nacional. A partir dos indicadores obtidos, as escolas discutem seus resultados, se auto-avaliam e propõem ações para a melhoria do que consideram seus pontos frágeis. Esses resultados são analisados conjuntamente nas outras instâncias do sistema, ou seja, no nível da supervisão e da Secretaria para, então serem formuladas novas propostas de atuação. O que se percebe é que a avaliação tem propiciado uma maior clareza da realidade vivida pela escola e do seu projeto em andamento.

A avaliação do sistema tem sido realizada nos três últimos anos, através de questionário aos pais e professores, pelos quais, se verifica o grau de satisfação da comunidade escolar com a escola, de um lado as famílias, que avaliam os gestores, professores, funcionários, materiais utilizados, de outro os professores, que se auto-avaliam e avaliam o trabalho da escola em todas as suas dimensões, ambos oferecendo sugestões para a melhoria do ensino. Com base nesses dados, as políticas implementadas são avaliadas e, se necessário, redimensionadas.

Em 2006, o índice de aprovação das ações da secretaria e das escolas, colhido nos questionários, é de 89%, repetindo-se em 2007 e 2008. Numa outra pesquisa, o censo educacional, realizado em junho de 2008, mais geral e envolvendo um universo mais amplo, apurou-se, entre as famílias que têm filhos na escola pública municipal, um percentual de 14,21% que a consideram de ótima qualidade e 66%, de boa qualidade,

totalizando 80,21% de aprovação. O material didático utilizado tem uma aprovação de 82,21% e o trabalho dos professores, de 83,1%³⁰.

4.3.3 Valorização do Magistério

A valorização dos profissionais do ensino constitui-se em um princípio da educação nacional, assegurado pela Constituição Federal, no seu artigo 206 que garante, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Da mesma forma, no artigo 67 da LDB, lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 são listados alguns elementos que não podem deixar de constar nas políticas de valorização do magistério público, nem em seus estatutos e planos de carreira. Além dos já constantes da CF, a LDB, no referido artigo, explicita o que deve ser entendido por valorização profissional: aperfeiçoamento profissional continuado, até mesmo com licenciamento periódico para esse fim; progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; e condições adequadas de trabalho. Além disso, no seu parágrafo único, registra que a experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções do magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.

Na mesma direção, o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, reforça esses dispositivos.

O Plano reconhece que a valorização do magistério é condição *sine qua non* para a consecução de um dos seus objetivos centrais, qual seja, o da melhoria da qualidade do ensino. Entende também que esta valorização só é possível por intermédio de uma política global que articule intervenções simultâneas na formação profissional inicial, nas condições de salário, trabalho e carreira e na formação continuada (MAIA, 2004, p. 84).

Para isso, o PNE lista os requisitos indispensáveis:

- uma formação profissional que assegure o desenvolvimento da pessoa do educador enquanto cidadão e profissional, o domínio dos conhecimentos, objeto de trabalho com os alunos, e dos métodos pedagógicos que promovam a aprendizagem;

³⁰ Os questionários aplicados nos anos de 2006, 2007 e 2008 encontram-se em anexo, bem como a pesquisa educacional efetuada em 2008.

- um sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo;
- jornada de trabalho organizada de acordo com a jornada dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula;
- salário condigno, competitivo, no mercado de trabalho, com outras ocupações que requerem nível equivalente de formação;
- compromisso social e político do magistério.

Os quatro primeiros precisam ser supridos pelos sistemas de ensino. O quinto depende dos próprios professores: o compromisso com a aprendizagem dos alunos, o respeito a que têm direito como cidadãos em formação, interesse pelo trabalho e participação no trabalho de equipe, na escola. Assim, a valorização do magistério depende, pelo lado do Poder Público, da garantia de condições adequadas de formação, de trabalho e de remuneração e, pelo lado dos profissionais do magistério, do bom desempenho na atividade. Dessa forma, há que se prever na carreira, sistemas de ingresso, promoção e afastamentos periódicos para estudos que levem em conta as condições de trabalho e de formação continuada e a avaliação do desempenho dos professores (VALENTE, 2001, p. 142).

Quanto à formação, o PNE aborda distintamente a inicial e a continuada, conferindo a responsabilidade daquela às instituições de ensino superior e de ensino médio e desta aos sistemas de ensino, salientando a importância da formação permanente dos profissionais da educação, em decorrência do avanço científico e tecnológico, que exige níveis de conhecimento cada vez mais amplos e mais profundos na sociedade moderna.

Nos seus dez anos de ensino municipal, as administrações municipais têm demonstrado interesse na valorização do magistério. No quesito formação continuada dos profissionais da educação, a partir de 1998, os cursos vão sendo implementados, no início com uma tímida frequência e de curta duração, porém, com o passar do tempo, vão sendo realizados cursos mais consistentes e de maior duração, com a finalidade de trazer à discussão e estudo, temas que são de interesse dos professores e que procuram trazer alternativas de mudança na prática pedagógica, com abordagens metodológicas, de planejamento e avaliação.

No que se refere à carreira, através da Lei nº 1785 de 10/06/1998, é instituído o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal, prevendo uma ascensão por tempo, titulação e desempenho profissional. O Plano define os conceitos

básicos do magistério, os princípios do sistema de ensino do município, a constituição do quadro do magistério, o campo de atuação, a forma de provimento dos cargos, bem como a qualificação para o provimento, a posse e exercício, a admissão às funções docentes, a jornada de trabalho, as horas-atividade, a carreira e sua remuneração, a progressão funcional, os programas de desenvolvimento profissional, os direitos e deveres do magistério, os afastamentos, as substituições, a remoção, a atribuição de classe e/ou aulas.

A lei nº 1896 de 30/05/2001, que modifica a lei anterior, implanta um novo Plano de Carreira e Salários, criando novos cargos como o de Professor Assistente, alterando a nomenclatura e os critérios de escolha do então Professor Coordenador para Coordenador Pedagógico, antes por votação do projeto apresentado pelos pares, passando, neste, a ser de livre nomeação do Executivo. Há alteração também na qualificação para provimento do emprego, especialmente nos de suporte pedagógico (diretor, vice-diretor e coordenador pedagógico), permitindo que exerçam suas funções, apenas com habilitação no Ensino Médio, modalidade Normal, e cursando Pedagogia, desde que tenham, no mínimo, de 01 a 02 anos de efetivo exercício no magistério público ou privado. Tais modificações absurdas evidenciam as intenções do executivo de colocar pessoas do seu interesse particular, utilizando-se de critérios meramente políticos, tendo em vista que a rede tem profissionais com curso superior completo na área. Como já mencionado, o município tem uma tradição política com os ranços do patrimonialismo e clientelismo e, alternadamente tem eleito políticos com estas características. Este Plano de Carreira do Magistério Municipal é aprovado muito rapidamente, no início da administração 2001/2004 e, para se ter uma idéia, ela se inicia em janeiro e, em abril, o novo Plano já está aprovado. É um Plano imposto e não obtém resistência por parte do próprio magistério.

Em 2005, tem início uma nova administração municipal e a Secretaria de Educação, após estudo da carreira do magistério e das suas implicações, através do diálogo com a classe, elabora um novo Plano de Carreira e uma nova lei é aprovada: a de nº 2086, de 13/12/2005. Em 2006 esta lei recebe uma alteração em um de seus artigos e uma nova lei, a de nº 2.141, está em vigência até hoje. O novo Plano recupera a perda da 6ª parte aos vinte anos de trabalho, garantida pela lei de 1998 e postergada para os vinte e cinco anos na lei subsequente, cria mais cargos de suporte pedagógico: o de orientador de aprendizagem, cujo requisito é o da habilitação em pedagogia ou psicologia, com pós-graduação em psicopedagogia, com o objetivo de minimizar os problemas de

aprendizagem dos alunos, e os cargos de Professor Coordenador para atuarem nos projetos de enriquecimento curricular, nos horários inversos aos das aulas regulares.

É prevista uma jornada de trabalho que varia de 20 a 35 horas/aula semanais com os alunos e de 04 a 07 horas de trabalho pedagógico coletivo e de livre escolha, isto porque, além da jornada do emprego, o professor pode ter uma carga suplementar de aulas, de acordo com sua formação e classificação, em campos de atuação diferentes do seu emprego de concurso.

Quanto à progressão funcional, é mantida a progressão vertical por tempo de serviço, e criada a horizontal por títulos, pela via acadêmica e não acadêmica. Os integrantes do quadro do magistério, sejam os titulares de emprego permanente, sejam os temporários contratados, são remunerados, desde o início da carreira, de acordo com o seu nível de formação: magistério em nível médio, graduação em nível superior, mestrado e doutorado, sendo acrescidos 10% para cada nível. Desta forma, o docente, ao final de 25 anos, terá a possibilidade de receber um salário de até 90% acima do de um ingressante na carreira.

Quadro 09. Escala de Vencimentos – Classe de Docentes, Professor de Educação Básica I, Professor de Educação Básica II e Professor de Educação Especial, Inciso II do Artigo 34, com jornada de 30 horas semanais (25 hs com alunos e 5 hs de trabalho pedagógico) – ano 2008

| Padrão | Referências | | | | Graus | | | | |
|--------|-------------|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------|
| | PNM* | PNS** | Mest. | Dout. | A | B | C | D | E |
| 01 | 885,00 | 973,00 | 1070,00 | 1177,00 | | | | | |
| 02 | 911,00 | 1002,00 | 1102,00 | 1212,00 | | | | | |
| 03 | 938,00 | 1032,00 | 1135,00 | 1248,00 | 1083,60 | | | | |
| 04 | 967,00 | 1063,00 | 1169,00 | 1286,00 | | | | | |
| 05 | 996,00 | 1095,00 | 1204,00 | 1324,00 | | 1154,75 | | | |
| 06 | 1025,00 | 1127,00 | 1240,00 | 1364,00 | | | 1183,35 | | |
| 07 | 1056,00 | 1161,00 | 1277,00 | 1405,00 | | | | | |
| 08 | 1088,00 | 1196,00 | 1315,00 | 1447,00 | | | | 1380,75 | |
| 09 | 1121,00 | 1232,00 | 1354,00 | 1490,00 | | | | | |
| 10 | 1154,00 | 1269,00 | 1395,00 | 1535,00 | | | | | 1464,75 |
| 11 | 1189,00 | 1307,00 | 1437,00 | 1581,00 | | | | | |
| 12 | 1225,00 | 1346,00 | 1480,00 | 1629,00 | | | | | |

Fonte: Prefeitura Municipal de Itirapina

* Padrão Nível Médio

** Padrão Nível Superior

A progressão em graus está sendo demonstrada no quadro 09, considerando como exemplo, um professor com salário inicial de R\$ 973,00. Com todas as progressões, até ao final de 27 anos de carreira, ele ganharia R\$ 1464,75. Soma-se a isso, a 6ª parte aos 20 anos, chegando a R\$ 1610,00 por uma jornada de 30 horas semanais.

A progressão vertical, no Padrão, dá-se por tempo de serviço, além do quinquênio, que é pago à parte. A cada ano, o professor e todos os demais funcionários, têm um acréscimo de 1% no salário, que é pago a cada três anos, totalizando 3%, ascendendo a 1 padrão.

O salário pago ao quadro do magistério municipal encontra-se no patamar de pouco mais de dois salários mínimos (valor vigente em 2008 de R\$ 450,00) para o iniciante com formação em nível superior, para uma jornada de 30 horas semanais, sendo 25 horas com os alunos, 03 horas livres e 02 horas de trabalho pedagógico coletivo. Os profissionais contam também com um prêmio de valorização, baseado na assiduidade e produtividade, o qual lhes é repassado a cada trimestre, recurso esse advindo da diferença entre o que é gasto com folha de pagamento dos profissionais do magistério e o mínimo obrigatório a ser gasto dos 60% do Fundeb. O valor recebido no trimestre, se dividido nos três meses, tem representado uma média que varia entre de 30 a 45% a mais sobre o salário mensal. Além disto, todos os profissionais das escolas, os do magistério e os de apoio, recebem gratificação por assiduidade, denominada “Educador Presente”, que representa, hoje, em torno de 11% do salário inicial. Com esses acréscimos, o salário mensal inicial de um professor de nível médio, com esta carga horária demonstrada no quadro 09, pode chegar a cerca de R\$1250,00. Se ele tiver uma carga horária máxima, de 42 horas aula semanais, pode chegar a cerca de R\$ 1600,00.

5. Os impactos do FUNDEF e FUNDEB na Educação municipal

Pesquisa nacional de avaliação dos impactos do Fundef revela, segundo Oliveira (2007, p. 113-115), uma redução abrupta dos investimentos em outras etapas e modalidades da educação básica para se investir no ensino fundamental em um contexto de ampliação da demanda. No caso da educação infantil, por uma demanda historicamente reprimida e, no caso do ensino médio, pela demanda gerada pela ampliação dos índices de

conclusão do ensino fundamental, notadamente no estado de São Paulo, onde poucos municípios atendiam o ensino fundamental antes da implantação do Fundef. Isso gera situações como a de se atender a educação infantil mediante convênios com entidades privadas que praticam patamares de gasto *per capita* inferiores aos praticados pelo setor público e distorções como a contabilização de despesas realizadas com a educação infantil no ensino fundamental, por exemplo. O mesmo ocorre com o ensino médio e a educação de jovens e adultos, por não estarem contemplados no Fundo.

No município de Itirapina, como em muitos outros do estado de São Paulo, no que se refere aos recursos advindos do Fundef, tais problemas ocorrem também, como já evidenciado anteriormente. Contudo, pode-se dizer que o impacto é bastante positivo haja vista o aumento considerável do número de escolas em proporção maior do que o da demanda, resultando em melhores condições de atendimento. O Fundef cumpre, pois, a função de viabilizar a implementação das políticas voltadas à educação municipal. O retorno é positivo, no sentido de que o valor que o município envia ao Fundo é sempre menor do que o valor que recebe do Fundo, isto devido à arrecadação ser inferior àquela necessária ao atendimento do número de alunos.

O Fundeb constitui-se num avanço porque leva em conta toda a educação básica. Entretanto, na fala de Oliveira (2007, p. 122), ainda que represente um ganho em relação à situação anterior, não resolve a contento a questão do montante a ser investido em educação pela União nem a redução da desigualdade entre os entes federados.

Em Itirapina, se o Fundef já trazia um impacto positivo, o Fundeb o faz com muito mais vigor, pelas razões já expostas. O quadro a seguir dá a dimensão do montante que o município coloca no Fundo e do que recebe e, em consequência disso, passa a ter condições de oferecer creche pública às crianças: constrói o prédio com tudo o que é necessário ao desenvolvimento das atividades em 2008, para colocá-la em funcionamento em 2009.

Quadro 10 - Coeficientes de distribuição de recursos entregues e recebidos dos Fundos (FUNDEF e FUNDEB).

| Ano | Recursos retidos no Fundo R\$ | Recursos recebidos do Fundo R\$ | Ganho R\$ | Ganho em % |
|------------|--------------------------------------|--|---------------------|-------------------|
| 1998 | 478.103,87 | 616.527,57 | 138.423,70 | 22% |
| 1999 | 560.432,80 | 660.543,89 | 100.111,09 | 15% |
| 2000 | 624.211,60 | 885.054,68 | 260.843,08 | 29% |
| 2001 | 696.982,36 | 1.073.674,72 | 376.692,36 | 35% |
| 2002 | 829.208,40 | 1.559.025,82 | 729.817,42 | 47% |
| 2003 | 835.750,71 | 1.821.936,24 | 986.185,53 | 54% |
| 2004 | 1.090.841,57 | 1.955.418,08 | 864.576,51 | 44% |
| 2005 | 1.298.731,93 | 2.354.403,96 | 1.055.672,03 | 45% |
| 2006 | 1.486.688,08 | 2.342.697,11 | 856.009,03 | 37% |
| 2007 | 1.779.792,11 | 2.827.235,35 | 1.047.443,24 | 37% |
| 2008 | 2.546.649,91 | 4.199.880,72 | 1.653.230,81 | 40% |

Fonte: Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de Itirapina.

Tendo em vista o quadro acima, verifica-se o aumento dos valores do Fundo, Fundef até 2006 e Fundeb em 2007 e 2008, com um ganho significativo já no primeiro ano de vigência e, ao longo de dez anos, essa diferença aumenta bastante, aumentando o valor *per capita*.

Além dos recursos do Fundeb, outros impostos incidem no financiamento da educação municipal. O quadro abaixo dá a visão exata dos valores arrecadados e investidos:

Quadro 11 – Valores arrecadados e gastos no ensino pelo município de Itirapina.

| E xer cí cio | Receita de impostos e transferên cias | Valor constitu cional: 25% | Despe sas do ensino | Per cen tual apli cado % | Edu ca ção infan til | Ensi no fun da men tal | Arrecada ção Fundef Fundeb | Recur sos retidos no Fundo R\$ | Ganho Fundef Fundeb R\$ |
|-----------------------|--|-------------------------------------|---------------------------|---|----------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---|----------------------------------|
| 1998 | 4.405.800,81 | 1.101.450,20 | 1.119.954,56 | 25,42 | 6,15% | 19,27% | 616.527,57 | 478.103,87 | 138.423,70 |
| 1999 | 5.038.850,25 | 1.259.712,56 | 1.444.638,37 | 28,67 | 6,70% | 21,97% | 660.543,89 | 560.432,80 | 100.111,09 |
| 2000 | 5.825.115,02 | 1.456.278,76 | 1.553.558,17 | 26,67 | 5,59% | 20,08% | 885.054,68 | 624.211,60 | 260.843,08 |
| 2001 | 6.347.331,65 | 1.586.832,91 | 1.901.893,67 | 29,96 | 6,35% | 23,61% | 1.073.674,72 | 696.982,36 | 376.692,36 |
| 2002 | 8.111.114,31 | 2.027.778,58 | 2.081.188,76 | 25,66 | 4,82% | 20,84% | 1.559.025,82 | 829.208,40 | 729.817,42 |
| 2003 | 8.901.188,31 | 2.225.297,08 | 2.449.695,04 | 27,52 | 6,46% | 21,06% | 1.821.936,24 | 835.750,71 | 986.185,53 |
| 2004 | 11.284.131,25 | 2.821.032,81 | 2.933.622,05 | 26,00 | 9,85% | 16,15% | 1.955.418,08 | 1.090.841,57 | 864.576,51 |
| 2005 | 13.017.517,98 | 3.254.379,50 | 3.564.136,35 | 27,38 | 6,17% | 21,21% | 2.354.403,96 | 1.298.731,93 | 1.055.672,03 |
| 2006 | 14.636.517,80 | 3.659.129,45 | 3.844.971,47 | 26,27 | 6,49% | 19,78% | 2.342.697,11 | 1.486.688,08 | 856.009,03 |
| 2007 | 15.944.202,02 | 3.986.050,51 | 4.481.822,28 | 28,11 | | | 2.827.235,35 | 1.779.792,1 | 1.047.443,24 |
| 2008 | 19.223.834,27 | 4.805.958,57 | 5.738.957,56 | 29,85 | | | 4.199.880,72 | 2.546.649,91 | 1.653.230,81 |

Fonte: Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de Itirapina

Quadro 12 – Valores arrecadados e gastos no ensino pelo município de Itirapina (corrigidos pela variação da ufesp).

| E xer cí cio | Receita de impostos e transferên cias | Valor constitu cional: 25% | Despe sas do ensino | Per cen tual apli cado % | Edu ca ção infan til % | Ensi no fun da men tal % | Arrecada ção Fundef Fundeb | Recur sos retidos no Fundo R\$ | Ganho Fundef Fundeb R\$ |
|-----------------------|--|-------------------------------------|---------------------------|---|---------------------------------------|--|-------------------------------------|---|----------------------------------|
| 1998 | 7.832.534,77 | 1.958.133,69 | 1.991.030,33 | 25,42 | 6,15 | 19,27 | 1.096.049,01 | 849.962,44 | 246.086,58 |
| 1999 | 8.810.586,57 | 2.202.646,64 | 2.525.995,18 | 28,67 | 6,70 | 21,97 | 1.154.981,56 | 979.934,20 | 175.047,36 |
| 2000 | 9.350.346,44 | 2.337.586,61 | 2.493.737,39 | 26,67 | 5,59 | 20,08 | 1.420.670,30 | 1.001.970,72 | 418.699,57 |
| 2001 | 9.608.168,36 | 2.402.042,09 | 2.878.960,10 | 29,96 | 6,35 | 23,61 | 1.625.257,36 | 1.055.045,53 | 570.211,83 |
| 2002 | 11.472.754,84 | 2.868.188,71 | 2.943.734,67 | 25,66 | 4,82 | 20,84 | 2.205.162,00 | 1.172.872,72 | 1.032.289,28 |
| 2003 | 11.527.387,47 | 2.881.846,87 | 3.172.451,02 | 27,52 | 6,46 | 21,06 | 2.359.478,79 | 1.082.329,90 | 1.277.148,88 |
| 2004 | 13.443.384,55 | 3.360.846,14 | 3.494.979,67 | 26,00 | 9,85 | 16,15 | 2.329.593,36 | 1.299.577,47 | 1.030.015,89 |
| 2005 | 14.563.959,97 | 3.640.989,99 | 3.987.567,41 | 27,38 | 6,17 | 21,21 | 2.634.100,07 | 1.453.017,38 | 1.181.082,69 |
| 2006 | 15.634.701,00 | 3.908.675,25 | 4.107.191,35 | 26,27 | 6,49 | 19,78 | 2.502.464,68 | 1.588.077,43 | 914.387,25 |
| 2007 | 16.672.503,59 | 4.168.125,90 | 4.686.543,61 | 28,11 | | | 2.956.378,22 | 1.861.089,70 | 1.095.288,51 |
| 2008 | 19.223.834,27 | 4.805.958,57 | 5.738.957,56 | 29,85 | | | 4.199.880,72 | 2.546.649,91 | 1.653.230,81 |

Fonte: Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de Itirapina

Obs: Nas despesas do ensino, já estão computadas as despesas efetuadas com o ganho do Fundef/Fundeb.

Como se pode observar, o valor do ganho do Fundef e Fundeb, chamado de plus, é que, na realidade, faz a diferença e garante os continuados investimentos. A folha de pagamento dos integrantes do quadro do magistério é garantida em 100% pelos recursos do Fundo. A manutenção de toda a estrutura e das ações em favor do ensino é garantida pelos recursos dentro dos 25%, além dos repasses da QESE – Quota do Salário Educação e do PNATE – Programa Nacional de Transporte Escolar.

Quanto aos percentuais gastos com o ensino fundamental e educação infantil, é importante observar que até o advento do Fundeb, o mínimo obrigatório com o ensino fundamental é estipulado em 15%, que representam 60% dos 25% constitucionais. Para a educação infantil, a aplicação não chega aos 7%. Somente no ano de 2004, devido à construção de uma escola de educação infantil, atinge quase 10%. Em compensação, o ensino fundamental, que tem uma aplicação que varia de 19 a 26%, no referido ano fica em 16,15%.

Somados todos os recursos investidos no ensino municipal, temos o seguinte valor *per capita* anual dos alunos da educação básica:

Quadro 13 – Custo/aluno da educação básica municipal

| ANO | ALUNOS E.FUND. | ALUNOS ED. INF. | CUSTO/ ALUNO/ANO | VALOR <i>PER</i> <i>CAPITA E.F.</i> | VALOR <i>PER</i> <i>CAPITA E.I.</i> |
|------|-------------------|--------------------|---------------------|---|---|
| 1998 | 841 | 538 | R\$ 1.443,82 | R\$ 1.344,91 | R\$ 98,91 |
| 1999 | 979 | 749 | R\$ 1.461,80 | R\$ 1.363,85 | R\$ 97,95 |
| 2000 | 1051 | 635 | R\$ 1.479,08 | R\$ 1.396,40 | R\$ 82,68 |
| 2001 | 1323 | 686 | R\$ 1.433,03 | R\$ 1.342,04 | R\$ 90,99 |
| 2002 | 1435 | 616 | R\$ 1.435,26 | R\$ 1.366,09 | R\$ 69,17 |
| 2003 | 1329 | 663 | R\$ 1.592,59 | R\$ 1.505,64 | R\$ 86,95 |
| 2004 | 1421 | 679 | R\$ 1.664,27 | R\$ 1.500,34 | R\$ 163,93 |
| 2005 | 1265 | 697 | R\$ 2.032,39 | R\$ 1.907,00 | R\$ 125,39 |
| 2006 | 1433 | 518 | R\$ 2.105,17 | R\$ 1.989,60 | R\$ 115,57 |
| 2007 | 1494 | 412 | R\$ 2.458,83 | | |
| 2008 | 1461 | 429 | R\$ 3.036,48 | | |

Fonte: Prefeitura Municipal de Itirapina

Como demonstrado no quadro acima, com a determinação constitucional de aplicação de no mínimo 15% no ensino fundamental, sobra pouco para ser aplicado na educação infantil, ficando esta etapa da educação básica muito penalizada. Os índices *per capita* são muito baixos e só se consegue manter as creches em período integral porque elas recebem do governo federal os repasses através do Ministério da Assistência e Desenvolvimento Social e, como são filantrópicas, as entidades mantenedoras arrecadam fundos por meio de promoções junto à comunidade ou mesmo recorrendo a instituições internacionais de apoio aos seus trabalhos assistenciais e educacionais. Quanto aos alunos da rede municipal, estes acabam recebendo os benefícios oferecidos ao ensino fundamental, no que se refere aos materiais e manutenção dos prédios, já que algumas classes funcionam dentro das escolas daquele nível. Os poucos recursos ficam para pagamento dos professores que tem seus salários estagnados, o que gera uma revolta pelo tratamento recebido em relação ao dado aos do ensino fundamental.

Por tudo isso, o Fundeb representa, sem dúvida alguma, um salto qualitativo no financiamento da educação municipal, já que sua aplicação não mais se restringe ao ensino fundamental. Ele viabiliza a oferta de uma educação básica de melhor qualidade, evidentemente, nos segmentos que competem ao município (Educação Infantil e Ensino Fundamental). Estes recursos, somados aos arrecadados no município, resultam em uma quantia que, se bem aplicada, pode traduzir-se em uma situação educacional não mais de penúria como foi ao longo da nossa história. Para um melhor entendimento, podemos dizer que os recursos que o município dispõe, em 2008, 2º ano de vigência do Eundeb (com financiamento de apenas 2/3 dos alunos da educação infantil)³¹, para implementar a sua política educacional, são oriundos dos impostos abaixo, nos seguintes percentuais:

- 25% dos impostos próprios: IPTU, ITBI, ISS;
- 25% da transferência da União do IRRF;
- 6,67% das transferências da União e do Estado que não compõem o Fundeb: ICMS, FPE/FPM, IPI/exportação, Lei Kandir;
- 11,67% das transferências que não compõem o Fundeb: ITR, IPVA e ITCMD;
- Fundeb: 18,33% dos impostos que compõem o Fundeb: ICMS, FPE/FPM, IPI exportação, Lei Kandir;
- Fundeb: 13,33% dos impostos que compõem o Fundeb: ITR, IPVA, ITCMD;

³¹ Em 2009 o financiamento será de 100% dos alunos deste nível da educação básica.

- Qese.

Os percentuais traduzidos em valores resultam no seguinte quadro:

Quadro 14 – Financiamento da Educação Municipal de Itirapina no 2º ano de vigência do FUNDEB – ano fiscal 2008

| PERCENTUAIS DE IMPOSTOS | MONTANTE EM R\$ |
|--|-------------------------|
| 25% impostos próprios: IPTU, ITBI, ISS; | R\$ 1.211.962,64 |
| 11,67% do ITR , ITCMD IPVA | R\$ 70.159,17 |
| 6,67% transf. União/Estado: ICMS, FPE/FPM, IPI/exportação, Lei Kandir; | R\$ 918.778,57 |
| 18,33% FUNDEB: ICMS, FPE/FPM, IPI exportação, Lei Kandir; | R\$ 2.524.919,23R\$ |
| 13,33% FUNDEB: ITR, IPVA, ITCMD | R\$ 80.138,96 |
| QESE | R\$ 459.213,28 |
| PNATE (transp. Estadual, rendimentos) | R\$ 144.965,58 |
| Total | R\$ 5.410.137,43 |

Fonte: Prefeitura Municipal de Itirapina

Como demonstra o quadro, este valor de R\$ 5.410.137,43 representam 25% obrigatórios, recursos vinculados ao ensino. O município sempre gasta mais do que esse percentual.

CAPÍTULO III

1. Buscando respostas

Neste capítulo, frente às questões levantadas e que ensejaram a presente pesquisa, procurarei, à luz da teoria, da história e da vivência junto à comunidade escolar, assim como o trabalho de campo realizado com os professores e pais, aliado aos dados colhidos em pesquisa nos domicílios da cidade e em algumas secretarias da Prefeitura, trazer respostas, e até mesmo algumas provocações que possibilitem o debate.

Na tentativa de equacionar a questão: *A descentralização mostra-se necessária para resolver os problemas educacionais que se arrastam ao longo da história do nosso país?*, trago à discussão, o pensamento de autores que têm uma visão positiva da descentralização. Anísio Teixeira (MACHADO, 2004, p. 79), embora num contexto diferente do que vivemos hoje, defende a “descentralização como remédio democrático necessário para que as escolas possam constituir-se em órgãos autônomos, sendo aceitável sua sujeição apenas a normas profissionais decorrentes da ciência e da técnica e ao controle dos próprios educadores”. Da mesma forma, Moaci Alves Carneiro (CUNHA, 2005, p. 414) considera estar no município, “comunidade de comunidades”, o *locus* próprio do exercício da cidadania e, segundo seu pensamento, este “não é apenas o centro de gravitação dos anseios mais legítimos de cada comunidade, mas também o referencial de balizamento da autêntica democracia participativa”. Algumas correntes educacionais defendem a regionalização dos conteúdos escolares, valorizando assim, a realidade local e outras, na luta contra o regime militar, defenderam a descentralização tributária em proveito dos municípios, o que acabou sendo incorporado pela Constituição de 1988, com os argumentos mais pragmáticos do que doutrinários, segundo Cunha, pela inferioridade dos custos e maior facilidade na fiscalização.

Paralelamente, em contraposição, Cunha (2005, p. 409-10), numa análise sobre as idéias acima expostas, aponta os equívocos da defesa do modelo norte-americano para o Brasil, da qual a maior expressão é Anísio Teixeira, alertando para as condições sociais diversas da administração educacional descentralizada dos EUA, que tem na sua própria formação histórico-cultural a grande diferença da ocorrida no nosso país. Enquanto lá,

desde o início do povoamento, dava-se muito valor à iniciativa individual (até mesmo na ocupação e exploração da terra) e às associações que defendiam os interesses de seus membros, conforme a matriz ideológica do liberalismo, aqui, diferentemente, a ocupação do território iniciou-se com sua divisão em sesmarias, doadas aos protegidos do rei, e toda iniciativa individual condicionada por uma onipotente burocracia que enviava para a metrópole os processos mais corriqueiros para decisão superior. Além disso, o modelo mostra a sua debilidade diante das forças conservadoras que, nos EUA como nos demais países da América, são mais fortes nos níveis mais inferiores do Estado e, portanto, dificulta, em muitos casos, a propagação do conhecimento e do avanço da ciência. Uma outra corrente defende a escola unitária, denominada escola democrática, que se apresenta hegemônica no processo resultando na proposta do Fórum da Educação na Constituinte de 1987 e 1988, cuja concepção se define pela tomada da realidade local como ponto de partida e não de chegada, que deve ser o da aquisição dos conhecimentos comuns e universais. Diverge, portanto, da ideologia comunitarista, defendida por Fleuri (CUNHA, 2005, p. 415), que identifica a comunidade com a classe trabalhadora ou às classes subalternas e caracteriza essa educação libertadora, tendo no grupo o sujeito, na participação o objetivo, no diálogo o método, na prática social o conteúdo, e na própria organização a avaliação. Esta concepção de educação resulta numa visão ingênua da teoria e da prática, visto que “identifica o concreto ao imediato e, em conseqüência, privilegia o conhecimento que nasce da participação em grupos primários, de relação face a face, em detrimento do conhecimento produzido de forma cada vez mais especializada na sociedade contemporânea, ambos socialmente necessários”. No sistema capitalista, cuja economia é cada vez mais interdependente, as decisões locais a respeito das questões locais são, cada vez mais, uma ilusão, (SENNETT, 1989, p. 377-8), daí a importância de se pôr em causa o conjunto do sistema e não apenas o local.

Com base nas ponderações citadas, na prática vivenciada pelo município de Itirapina, por uma década, e na evidência dos problemas que a rede estadual de ensino vem enfrentando, seja nas condições materiais, pedagógicas e de gestão, vejo que a hipótese levantada no início do trabalho tem uma forte chance de ser confirmada. Mesmo em face das questões políticas que o município tem enfrentado, vejo que, pelos indicadores educacionais apresentados, pelos resultados das pesquisas de opinião, tanto as realizadas pela própria Secretaria Municipal de Educação, quanto pela empresa especializada, é o município a instância que melhor pode cuidar da educação, principalmente de suas

crianças. É o município que pode viabilizar mais agilmente as ações que são muito burocratizadas em outras instâncias.

No entanto, como lembra Cunha, não se pode ignorar que as forças conservadoras são mais fortes nos níveis mais inferiores do Estado e, em Itirapina isso fica evidente, dificultando o avanço nas questões relativas à democratização. Ao lado disso, é necessário que não se perca de vista a interdependência em que vive a sociedade e, por isso mesmo, cuidar para que não haja um isolamento. Neste aspecto, percebe-se na rede municipal um interesse em caminhar na direção não só do local, mas na do que o geral está a exigir. As relações estabelecidas com as universidades da região, seja através dos cursos, seja através dos intercâmbios, com os programas do Mec e o contato com outras redes propiciam esse movimento em direção a uma visão ampliada da realidade.

Para responder a outra questão: *A municipalização alcançou o objetivo de se ter mais democracia, mais autonomia, ou seja, os princípios democráticos proclamados pela descentralização estão se traduzindo nas instituições políticas concretas?*, passo a considerar o seguinte:

Se centralizar significa concentrar recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central etc.) e descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados), verifica-se que

a primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia - intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema. Arretche (1996).

Itirapina tem uma experiência bastante elucidativa quanto a esta questão. Como foi dito no capítulo anterior, conforme a política administrativa adotada pelo poder executivo, a democratização se processa ou não. Dependendo do caráter mais ou menos democrático da administração local, maior ou menor é a dominação. Nos dez anos analisados, há um período em que, por exemplo, um novo Plano de Carreira do Magistério é elaborado e aprovado “a toque de caixa”, sem uma prévia discussão com os interessados, imposto de cima para baixo, ao gosto do mandatário, com perdas de direitos já conquistados, mas que,

por pressão política³², deixam de ser contestadas. Um outro exemplo, de caráter técnico, mas com conotação política, é a falta de explicitação de critérios nas questões básicas de atribuição de classes e aulas da rede de escolas, e o descumprimento das regras existentes, com ações casuísticas, ao sabor de interesses político-partidários. As fragilidades técnicas, como se observa, são muitas, porém contornáveis, menos problemáticas, se não envolvessem questões políticas. Estas, a meu ver, constituem-se no ponto nevrálgico do processo de municipalização do ensino no município de Itirapina. A classe docente também, refletindo um pouco a sociedade e o clima político municipal, coloca-se em duas posições: contra ou a favor do prefeito do momento e é neste contexto que são escolhidos os gestores do sistema e das escolas. Nos dez anos de municipalização, o sistema municipal vem sendo gerido por duas correntes políticas opostas, devendo cada uma delas, até por força daqueles que a apóiam, quase que obrigatoriamente interromper o que a outra iniciou e, quando se propõe uma mudança de postura, uma ação com imparcialidade e impessoalidade, causa estranheza, sendo necessário um trabalho de conscientização e de novas atitudes frente a esse radicalismo. Neste aspecto, há um processo em que o oprimido hospeda o opressor, como diz Paulo Freire.

O processo democrático é, portanto, uma aprendizagem que tem de ser exercitada e, gradativamente, incorporada às atitudes. Como afirma Paro (2001, p. 10),

a democracia é importantíssima no âmbito político; mas para efetivar-se de fato, como mediação de uma vida social norteada por princípios histórico-humanos de liberdade, ela precisa impregnar toda uma concepção de mundo, permeando todas as instâncias da vida individual e coletiva. Assim, embora vital, não basta haver regras que regulem pelo alto, fazendo o ordenamento jurídico político da sociedade. É preciso que cada indivíduo pratique a democracia.

No que se refere ao funcionamento dos Conselhos Municipais, nestes dez anos, pode-se observar uma melhoria na qualidade da participação dos conselheiros. O Conselho de Acompanhamento do Fundeb, por exemplo, vem demonstrando uma atuação qualitativamente melhor e isto se verifica a partir da não participação do secretário de educação como membro, fato que lhe deu maior autonomia e liberdade de ação e expressão.

Na verdade, porém, fica evidente que a gestão municipal ainda está longe de ser verdadeiramente democrática. Mas a gestão estadual o é? No município os gestores são

³² A pressão política é aquela que se estabelece nas entrelinhas do discurso, como por exemplo: “é melhor ser favorável ao Plano porque afinal você está com uma classe, está trabalhando, não? Pior seria se estivesse desempregada...” Ou, “É melhor concordar porque afinal, de que adianta ser contra?”

nomeados em comissão, o que representa a negação de uma prática democrática, contudo, os do sistema estadual, ainda que por concurso, como avalia Paro, *são democraticamente escolhidos apenas do lado dos candidatos ao cargo, com (certa) igualdade*. Nas palavras do autor, *o diretor escolhe a escola, mas nem a escola nem a comunidade podem escolher o diretor*. Não desejo com isso, justificar a forma autoritária de se escolher a equipe gestora do município. Entendo que isso acontece porque a escola pública, tanto a estadual quanto a municipal, como aponta Paro (2008, p. 22), *está inserida numa sociedade autoritária, que organiza suas instituições com vistas a relações verticais, de mando e submissão, em detrimento das relações horizontais, de cooperação e solidariedade*, e Itirapina é um bom exemplo disso. O autor cita a escola pública estadual paulista como sendo praxe as suas condições precárias em matéria de prédios e equipamentos, com classes abarrotadas, falta de recursos didáticos de toda ordem. Afirma ainda que esses condicionantes materiais pesam na promoção do autoritarismo, pois nesta situação, há dificuldade para se estabelecer relações dialógicas entre essa classe superlotada e o professor desestimulado, sem nenhum assessoramento pedagógico, com a deficiente formação profissional e o baixo nível de vida proporcionado por seu salário. O município, no meu ponto de vista, por outro lado, tem mais chance de manter uma rede de escolas em melhores condições físicas porque será sempre menor do que a gigantesca rede estadual, está próximo delas e de seus usuários e, por isso mesmo, pode otimizar os recursos e aplicá-los de forma mais adequada.

Na questão: *“Com relação às variáveis que interferem no processo de municipalização, estas têm representado entraves ou possibilidades de melhorias no contexto da educação?”*, revejo o pensamento de autores que tratam do tema e passo a analisar a situação concreta do município.

Com todas as ponderações favoráveis e desfavoráveis à descentralização, no que tange às possibilidades ou não de solução dos problemas educacionais brasileiros, unidas à visão dos envolvidos no processo em pauta, verifica-se que as variáveis são muitas, para o bem e para o mal, e no caso de Itirapina, pesa um forte elemento desestabilizador da balança: a pressão política das forças conservadoras dos municípios de pequeno porte. Ao contrário dos que crêem que

quanto menor o agrupamento humano maior a possibilidade de uma mudança de qualidade do poder, de modo que, no limite, ele perderia seu caráter de dominação para se tornar visível, contestável e destituível, da

mesma forma que um pai pode tyrannizar um filho, num pequeno grupo doméstico, o prefeito ou o mandão local de uma pequena cidade pode tyrannizar sua “comunidade”, mais facilmente do que uma metrópole, pois naquela, onde todos se conhecem, nem mesmo existe um espaço (geográfico e social) onde alguém possa se esconder ou passar despercebido. (SENNETT, 1981, p. 271-3)

Este, portanto, é o ponto nevrálgico, que interfere negativamente no processo da municipalização do ensino em Itirapina, sem dúvida alguma. A cada mudança de governo municipal, aliada ao perfil de cada novo administrador, paira a insegurança dos envolvidos, desestabilizando, assim, a continuidade das políticas que, comumente, são caracterizadas como de Governo e não de Estado. Mais uma vez, fica reforçada a necessidade do incremento dos mecanismos que fortaleçam a sociedade em direção à vivência democrática. Contudo, não se pode achar, simplesmente, que a descentralização gera essas mazelas, pelo contrário, esse processo pode ser muito educativo, já que da mesma forma que existe a possibilidade da opressão, existe também a de uma pressão mais de perto, podendo haver uma alteração mais rápida da situação.

Uma outra variável que interfere, positiva, ou negativamente, é a situação financeira de cada município, da sua arrecadação. Esta variável faz toda a diferença. Um município com baixa arrecadação, por exemplo, terá os recursos do Fundeb, que são proporcionais ao número de alunos atendidos, o que pode significar um ganho entre o valor retido e recebido do fundo, porém é necessário também, para cobrir os gastos de manutenção e investimentos, contar com os outros impostos e transferências, no percentual constitucional de 25% destinados ao ensino. Se estes forem de pouca monta, o município terá dificuldades. No caso de Itirapina, ficou demonstrado no capítulo anterior, ser esta uma variável que vem interferindo positivamente no processo, pois a diferença entre o que é retido e o que é devolvido é muito significativa. Aliado a isso, o nível de arrecadação dos outros impostos que não incidem no Fundo, tem auxiliado no financiamento.

Uma terceira, mas não menos importante variável a interferir na qualidade dos serviços educacionais descentralizados é a existência ou não de condições técnicas e isto implica em pessoal capacitado, aparelhamento e organização do órgão responsável pela educação, que, no geral, os municípios pequenos não dispõem. Realmente, este é um entrave, pois muitos, na ânsia de receber mais recursos, buscam, a qualquer custo, o maior número de alunos, passando, da noite para o dia, numa “canetada” de gabinete, a assumir um número de alunos além de sua capacidade. Itirapina não foi diferente nas dificuldades enfrentadas, contudo, houve vontade política, aliada à disposição e o compromisso de

enfrentamento ao desafio que se impôs, buscando sua qualificação junto à secretaria estadual, órgãos representativos como a UNDIME e UPCME, universidades, empresas privadas, construindo assim, um percurso com avanços e recuos, na perspectiva de alcançar a qualidade técnica e exercer, em tudo o que lhe compete, a sua prerrogativa de ente autônomo que é. Considerando o aluno o objetivo maior de todas as ações, razão da existência de todo o aparelho de gestão, esta variável tem tido um peso positivo em Itirapina.

A Secretaria Municipal de Educação conta, nesse período analisado, com uma estrutura administrativa pequena, mas com pessoal com formação adequada para os cargos, nem todos ocupados.

No seu organograma, constam os seguintes cargos ocupados:

- Secretário Municipal – 01 (nível superior)
- Assessor de Secretaria – 01 (nível superior)
- Chefe de Divisão de Administração – 01 (nível superior com pós-graduação)
- Supervisão de Ensino – 01 (nível superior)
- Seção de Administração – 02 (nível médio)
- Direção de escolas da educação infantil – 01 (nível superior)
- Direção de escolas de ensino fundamental – 07 (nível superior)
- Coordenação pedagógica – 07 (nível superior)

Para se responder à 4ª questão: *Podemos considerar a municipalização do ensino, segundo a experiência de Itirapina, de descentralização da educação ou de desconcentração?*, é necessário recuperar o significado dos termos descentralização e desconcentração, constante no capítulo inicial do trabalho.

Segundo os autores mencionados, Rivas e Casassus, a descentralização da educação é a delegação de maior poder à unidade local, buscando mais eficiência administrativa, racionalização de recursos e também um currículo mais afinado com as particularidades regionais. É um processo que procura assegurar a eficiência do poder local, num movimento de baixo para cima, trazendo consigo a idéia de maior participação, de democracia. A desconcentração, por sua vez, refletiria um movimento inverso, de cima para baixo, visando assegurar a eficiência do poder central. É o descongestionamento do

órgão central, por meio da distribuição de tarefas para os órgãos locais, mantendo ainda concentrado o poder de decisão.

Silva Junior, que avalia a descentralização educacional ocorrida com a municipalização do ensino nos anos 1990, como desconcentração, aponta que, no Brasil, a descentralização se dá na execução, jamais na elaboração da política e avaliação educacionais para contingenciar o financiamento e, então, acompanhar os resultados do processo para intervir na aparente autonomia da escola com cursos de formação continuada (estruturada de forma centralizada, como demonstra a portaria 1.403/2003, que cria o Sistema Nacional de Certificação de Professores e Formação Continuada) (SILVA JR., 2004, p. 80). As pesquisas de muitos autores e atores sociais flutuam, entre, de um lado, ser a descentralização do que já fora definido de forma centralizada (a municipalização na forma organizativa da desconcentração), e, de outro, a descentralização do fazer educacional dos atores locais, sem, contudo, desconsiderar a unidade política e cultural do país (a municipalização como expressão específica no município de um sistema nacional de educação).

Tendo em vista as definições e as considerações de que as experiências de transferência de poder do nível central para o local passam por dois momentos, sendo o primeiro de desconcentração e o segundo, de descentralização, vemos isso se refletir no processo de municipalização em Itirapina. O que, num primeiro momento, caracteriza-se por uma desconcentração administrativa, com a transferência de responsabilidades na execução da oferta educacional pelo município, no decorrer dos anos, verifica-se que a descentralização passa a se concretizar e a autonomia deste ente federativo vai se consolidando. Contudo, o que pode ser motivo de questionamento é o valor qualitativo que esta descentralização agrega aos serviços educacionais, razão pela qual esta pesquisa se dá.

A transferência de poder da instância estado/município de certa forma é uma realidade hoje, embora esta descentralização tenha sido definida de forma centralizada, como afirma João dos Reis, e tenhamos ainda muito que aprender até o pleno exercício deste poder. Um simples exemplo pode dar a dimensão da dificuldade que se tem em exercer a autonomia decorrente da descentralização: um sistema municipal de ensino não necessita seguir as determinações do Conselho Estadual de Educação e sim do Conselho Municipal, porém, o ranço autoritário impregnado nas nossas instituições e em nós não nos deixa vivenciar plenamente a autonomia que a lei confere aos municípios. Ficamos, então, à espera que determinações venham de fora para serem cumpridas. Sendo assim, verifica-

se que realmente o processo se inicia com a desconcentração e, aos poucos, é possível que a descentralização se estabeleça, desde que as condições favoráveis ao processo democrático se instalem e, para isso, é necessário o permanente exercício da participação. Durante a pesquisa, foi possível constatar que, em muitos aspectos, a descentralização de fato ocorreu, fenômeno comprovado por todas as leis e decretos criados de acordo com as necessidades locais e do próprio sistema municipal. Muitas das ações implementadas viabilizaram a descentralização do poder central dentro do próprio município para a escola, iniciando, a partir de capacitação dos seus gestores para um trabalho de construção do seu próprio projeto político pedagógico. Neste aspecto também, os passos são tímidos ainda, mas já se fazem presentes na pauta das discussões da comunidade escolar. A participação dos Conselhos em alguns momentos de tomada de posição e decisões, ainda que com acanhados passos, tem demonstrado que é possível a delegação do poder a outras instâncias mais particulares.

Na questão financeira, as escolas têm administrado os recursos que recebem por transferência da FNDE, cujo Programa Dinheiro Direto na Escola tem lhes trazido um aprendizado de como gastá-lo com a participação da comunidade escolar. Os demais recursos, de manutenção e compra de materiais e equipamentos, são também de decisão colegiada, porém a efetivação das compras e contratações de serviço é feita de forma centralizada na Prefeitura. Em outras questões, como as referentes a projetos a serem implantados, novos cursos, vagas, critérios de seleção, atualmente vem sendo definidas em nível dos Conselhos.

Novamente, evoco Anísio Teixeira, que nos dá a dimensão do significado da descentralização, quando se pensa nela como fator desencadeante da educação democrática, dotada de autonomia: a descentralização política e não meramente técnico-administrativa. É sob aquele aspecto que as condições democráticas mais abrangentes são decisivas para uma real descentralização e autonomia.

1.1 Avanços e recuos nos dez anos de municipalização: em que medida o proclamado se efetiva no real?

Quanto à 5ª questão: *Nos dez anos de municipalização do ensino em Itirapina, o que pode ser considerado como avanço?*, trago, em primeiro lugar, o meu ponto de vista, já que acompanho o processo desde o seu início. Sem deixar de lado o que pensam os

estudiosos do assunto, bem como as muitas pesquisas já realizadas sobre a municipalização do ensino nos diferentes municípios, penso que o maior avanço foi o de se dar, a quem acredita que é possível oferecer educação de boa qualidade a todos que a ela têm direito, a oportunidade de fazê-lo e bem feito, já que esse poder foi dado ao município. Penso que ficar esperando do Estado, distante dos problemas locais, a sua solução, é no mínimo angustiante, face à difícil situação em que se encontra a escola de seu sistema: classes numerosas, número gigantesco de professores, sem dar a todos e, principalmente aos mais desprovidos de uma boa formação, condições de melhoria na sua atuação, ainda que tenha todas as condições técnicas, enfim, entraves que, ao contrário do que vem acontecendo no município de Itirapina, e certamente em outros também, não tem conseguido superar.

Quanto à 6ª e derradeira questão, que coloca em xeque a validade de toda essa discussão: *Afinal, para a melhoria da educação brasileira, a questão descentralizar ou centralizar é uma verdadeira ou uma falsa questão?*, consideremos o seguinte:

Sabemos que a educação de boa qualidade, ponto de chegada das ações dos governos, sejam eles federal, estadual ou municipal, pelo menos proclamado desde os primórdios da nossa história, será aquela que cumprir com os propósitos de formar uma sociedade engajada aos avanços do mundo contemporâneo, com sustentabilidade e consciência dos seus direitos e responsabilidades com o planeta e tudo o que nele está inserido. Esta educação pode e deve ser oferecida por qualquer instância governamental, não importando, portanto, qual delas é a mais indicada para o exercício desta função, pois afinal, vivemos em uma república federativa e nela está implícito o compromisso de cada ente federado em resolver os problemas concernentes a cada instância. O Brasil, como ficou visto no início deste trabalho, tem uma dívida muito grande para com o seu povo, no que tange à educação. O regime centralizado não conseguiu resolver esta questão, assim como a tentativa de descentralização, desde o ato adicional, também se viu frustrada. Sabemos, pelas pesquisas já realizadas, sobre a descentralização/municipalização do ensino, em especial nos Municípios do Estado de São Paulo que, na sua maioria, não lograram bons resultados, porém, sabemos também que as variáveis do processo são muitas e diferenciadas. Não se pode afirmar que a centralização ou a descentralização, por si só, seja causa e conseqüência de uma boa educação, ou que o que está havendo nos processos de municipalização caracteriza-se por uma desconcentração administrativa. No meu ponto de vista, existe a possibilidade de se descentralizar a gestão, incluindo aí os aspectos técnico-administrativos e políticos, mas esta só será concretizada se houver as

condições para isso e essas condições são factíveis, como procurei demonstrar neste trabalho. Conforme a experiência de Itirapina, é possível afirmar que a descentralização da educação trouxe mais benefícios que problemas. Trouxe, por exemplo, melhores condições físicas para as escolas e, se comparadas com as da rede estadual, a diferença neste aspecto se acentua: menos alunos por classe, mais funcionários por escola, melhor manutenção, mais materiais e equipamentos, maior suporte às ações das escolas, acompanhamento efetivo dos alunos com dificuldades de aprendizagem e atendimento individualizado aos portadores de necessidades especiais, com uma real inclusão; maior atenção aos profissionais do magistério, tanto no aspecto de formação continuada, como no cuidado e atenção com o seu trabalho e suas dificuldades, além de maior participação destes nas decisões, ainda que bem menor do que uma plena gestão democrática, mas certamente muito maior do que a que o nível estadual permite.

O município está, nos diversos aspectos, exercendo seu poder de decidir e de agir. Ampliou, para além do núcleo comum obrigatório do ensino fundamental, a parte diversificada da matriz curricular, no atendimento às necessidades de cada escola, visto estarem elas inseridas, mesmo no município pequeno, em localidades diferentes, com demandas diferenciadas, que exigem encaminhamentos também diferenciados.

Itirapina é um município de pequeno porte, porém muito bem localizado e próximo a universidades públicas e privadas, das quais se tem procurado absorver um pouco daquilo que elas têm para oferecer: cursos para professores, gestores, profissionais das artes (música, dança, artes marciais)³³ com parcerias que viabilizaram um currículo ampliado nas escolas, valorização do magistério e novos horizontes para os alunos. O município está oferecendo oportunidades para a classe mais pobre, nunca imaginada possíveis por essa camada da população. Está pondo em prática o ideal de se promover a equidade e isso já tem um grande mérito.

O sistema municipal de ensino consegue se desvencilhar do engessamento burocrático que caracteriza a rede estadual. Tem flexibilidade e agilidade para redirecionar os encaminhamentos, seja de ordem administrativa, pedagógica e política. É isso que faz a diferença. Entre os problemas, que não são poucos, e os sucessos, que também não o são, fica-se com um saldo muito positivo que poderá, com a experiência do percurso, se tornar de excelência.

³³ A matriz curricular das escolas de tempo integral integra os anexos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da municipalização, ao longo do período em que se processou, foi motivo de inquietação e ao mesmo tempo de muito entusiasmo pelo desafio que significou para os envolvidos. Parecia-me algo complexo e a minha preocupação maior estava voltada ao nível da sua operacionalização, representando um desafio de cunho financeiro. Ao lidar, como secretária da educação, em duas gestões distintas, não consecutivas, com a educação infantil já sob a responsabilidade do município e, a seguir, com a implantação do processo de municipalização do ensino fundamental, deparei-me com outras questões, sobre as quais tive de aprender aos poucos para, na busca de encaminhamentos e soluções administrativas, responder aos problemas educacionais que se apresentavam cotidianamente. Ao mesmo tempo, para administrar com eficiência os recursos da educação do município, recorri aos cursos e assessorias, e, gradativamente fui me inteirando da problemática e suas possíveis alternativas de enfrentamento.

Ressalto que em todo esse processo, a minha posição não era apenas de uma gestora no sentido empresarial, que tem de fazer funcionar uma máquina, mas, durante todo o tempo estava muito presente a educadora, com uma experiência acumulada de 25 anos de magistério, que tinha o sonho de poder intervir nos velhos problemas educacionais para o seu efetivo equacionamento.

A visão que começara a desenvolver, calcada na prática cotidiana, entretanto, era carente de teoria, que pudesse trazer um conhecimento menos superficial e de senso comum de toda a problemática em que estava envolvida. Faltava-me, pois, alguma coisa muito essencial: pensar de maneira sistemática, embasada num referencial teórico, numa pesquisa de caráter científico, com apoio institucional de uma universidade.

É a partir dessa necessidade que vem então a decisão de fazer o mestrado e estudar essa temática e, na medida em que vou me aprofundando e conhecendo o pensamento dos autores que já se debruçaram sobre a questão, sob as perspectivas históricas, filosóficas, políticas e sociais, nas leituras, nas aulas, nos debates com colegas, com o orientador e com os profissionais envolvidos na educação municipalizada, as questões vão se tornando mais complexas. Surgem problemas onde eu não pensava existirem, porém no âmago dessa prática um nexos com a teoria começa a se estabelecer,

numa relação dialética, de forma que, a visão dicotômica de teoria e prática passa a ser substituída por uma *práxis educativa* que a qualificação em nível de mestrado me proporcionou. O exercício de análise da realidade, à luz do conhecimento construído com os estudos durante o curso, representou a forma privilegiada para o desenvolvimento de uma atitude reflexiva, que pôde acrescentar mais significado à problemática em questão.

Assim, para todas aquelas questões que foram crescendo ao longo do curso, num primeiro momento, a tentação é dar-lhes uma resposta *científica*. No final do trabalho, entretanto, pode-se dizer que para algumas questões é possível apresentar uma conclusão, mesmo que provisória, (mas que, de alguma forma, significa um avanço). Outras questões talvez não tenham ainda atingido um nível de conclusão, mas apenas o trabalho tenha servido para formulá-las de maneira mais fundamentada. Outras surgem no decorrer da própria pesquisa. Muitas ficam em aberto, solicitando a continuidade dos debates, das pesquisas, pois não são temas que se fecham, mas que se abrem em novas possibilidades de tratamento e abordagens.

No que se refere à gestão, por exemplo, em termos de eficiência administrativa e pedagógica, fica reforçada a convicção de que a municipalização do ensino, apesar de suas contradições, pode apresentar melhores resultados para a educação do que o modelo estadualista existente até então. Tem maior agilidade para implementar suas políticas e para coordenar as ações, visto que o gestor está próximo de sua rede de escolas e dos seus usuários. Na medida em que as necessidades vão surgindo, é no núcleo descentralizado que vão sendo atendidas mais rapidamente, com mais eficácia e com maior racionalização nos gastos. A burocracia é bem menor no sistema municipal do que no sistema em que o gestor é o estado. As excelentes condições das escolas municipais de Itirapina, tanto materiais quanto humanas, são a evidência dessa afirmação. Pode-se dizer que a descentralização da gestão interfere positivamente na qualidade dos serviços educacionais prestados, ainda que, por se tratar de um município pequeno, possa encontrar dificuldades técnicas. Se o que há realmente é a descentralização ou apenas uma desconcentração administrativa, fica para mim uma dúvida: Por um lado, o discurso acadêmico afirma não ter havido descentralização e sim desconcentração nos processos de municipalização da educação, já que a transferência de incumbências do poder central para instâncias descentralizadas visou o descongestionamento burocrático e uma racionalidade da máquina administrativa, porém o poder de decisão manteve-se concentrado. Por outro lado, a experiência da municipalização da educação em Itirapina deu ao município, em alguns aspectos, o poder

de decisão, sendo as leis municipais aprovadas e definidas por uma vontade política local, evidentemente, com o cuidado de não contrariar nem a Constituição Federal, nem a LDB. Diante disto, esta é mais uma questão que demanda, no meu entender, mais estudos e mais discussões.

Considerando ainda, na questão da descentralização, a contradição que se estabelece entre o caráter descentralizador da LDB e o ultra centralizador da meta 26 do Plano Nacional da Educação para o ensino fundamental, nas conclusões de Ivan Valente, é mais uma entre tantas evidenciadas na história educacional brasileira, praticada pelas classes dominantes. Não se criou um sistema nacional de educação, no qual as políticas adquiririam uma unidade, questão historicamente bastante debatida quando das discussões sobre a quem deve recair a responsabilidade pela educação. Se por um lado, a descentralização da educação pode, como ocorreu, ocasionar a fragmentação, seria necessária a construção de *um verdadeiro sistema nacional de educação*, como afirma Valente (2001, p. 21). Em seu lugar, aprova-se, como alternativa, o sistema nacional de avaliação.

Quanto ao pressuposto de que a descentralização supõe mais democracia, mais autonomia, fica demonstrado que, como já disse Azanha, a simples associação dos termos não garante por si só que isso se efetive na prática. De fato, a concretização desse ideal democrático não depende da gestão ser descentralizada ou não. A experiência de Itirapina, durante o período em que se processa a municipalização do ensino, confirma essa assertiva. A democratização da gestão da educação implica na superação de processos centralizados de decisão e na vivência da gestão colegiada, o que, na prática ainda se apresenta muito incipiente tanto no sistema municipal como no estadual de São Paulo. Os conselhos têm essa função, que precisa ser mais exercitada, porém não será algo a ser dado e sim construído, ficando ao sistema municipal a incumbência de encontrar os mecanismos que viabilizem esse percurso. Esta questão, portanto, se inclui entre aquelas que necessitam de mais estudos e debates.

Na questão da autonomia, fica evidente que uma gestão descentralizada oferece maiores condições de desenvolver a autonomia dos sujeitos, já que descentralizar implica uma pluralidade e nessa diversidade, é possível a construção de atitudes autônomas, mais do que numa gestão verticalizada. Na tradição autoritária em que a sociedade brasileira se erigiu, e Itirapina não foge à regra, a construção da autonomia constitui-se num objetivo a ser perseguido.

No que tange à qualidade, fica evidente na pesquisa que os conceitos, as concepções e representações não são consensuais e, portanto, a sua análise deve se dar numa perspectiva polissêmica. Sobre os elementos que compõem a dimensão das condições para uma educação de qualidade, segundo pesquisas, destaca-se a questão do custo/aluno. Percebe-se, pelos dados apresentados, que esse custo tem crescido e hoje, após a vigência do Fundeb, pode-se considerá-lo razoável.

A presente pesquisa trouxe-me, portanto, a oportunidade de reflexão e de confronto dos dados da experiência com os referenciais teóricos, representando um salto qualitativo na compreensão dos fenômenos a que me propus estudar. Em alguns aspectos, as teorias que motivaram a opção pela gestão descentralizada da educação são confirmadas e, em outros, fica a dúvida.

Quanto à temática do trabalho, acredito na sua relevância, visto que os dados levantados na pesquisa, aliados à sistematização das ações que se sucederam na implantação e funcionamento do sistema municipal, poderão ser úteis para muitos municípios do porte de Itirapina, tanto para terem-na como uma possibilidade, quanto para a criticarem, aperfeiçoando o que cada um já tem de concreto e, numa avaliação da sua realidade, possam decidir, com fundamento, a medida da sua participação na oferta da educação básica.

Como contraponto ao discurso acadêmico estabelecido, coloco a experiência de Itirapina, que considero, não obstante as dificuldades apresentadas, bem sucedida, para que, fomentando o debate, avancemos na construção da educação, descentralizada ou não, que queremos para todos os brasileiros. Para o próprio município analisado, penso que o trabalho servirá para o seu auto-conhecimento e para sua auto-avaliação, constituindo-se em mais uma fonte para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, T. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. **Educação e Sociedade**, v. 29, nº 102, p. 79-98, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n102/a0529102.pdf>. Acesso em: 07 de novembro de 2008.

AMORIM, I. F. de. **Reflexões críticas sobre os sistemas apostilados de ensino**. 2008. 191 f. Dissertação de mestrado – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara.

APEOESP. **A municipalização do ensino em São Paulo**. Ação educativa e APEOESP, 2001.

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

ARELARO, L.R. (1997) **Para onde vai a educação infantil no Brasil?** Disponível em <http://www.sbpcnet.org.br/fccfor/conf4.htm>. Acesso em 08 de janeiro de 2009.

ARRETCHE, M. **Mitos da descentralização**: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 1996. v. 11, n. 31, p. 44-66.

AZANHA, J. M. P. **Educação**: temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

AZANHA, J. M. P. **Uma idéia sobre municipalização do ensino**. Estudos Avançados, São Paulo, 1991. v. 5, nº 12, p.61-68.

BACCHETTO, S. **Reforma organizacional do setor educacional público**: os projetos existem. FUNDAP. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos/textec2.htm>. Acesso em 10 de outubro de 2008.

BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. (Org.). **O estudo da escola**. Porto: Porto Editora, 1996. p. 167-189.

BOAVENTURA, E. M. A educação na Constituinte de 1946. In: FÁVERO, O. (org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823 - 1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 191-199.

BOBBIO, N. **A teoria das formas de governo**: pensamento político. Brasília: Editora UNB, 1988.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. V. 1 e v. 2. Brasília: Editora UnB, 1997.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BORGHI, R. F. **Municipalização do ensino e valorização do magistério no interior paulista**. 2005. 191 f. Tese de Doutorado - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista. Araraquara.

BRANDÃO, C. da F. **LDB: passo a passo: diretrizes e bases da educação nacional** (lei nº 9394/96, comentada e interpretada, artigo por artigo). São Paulo: Editora Avercamp, 2005.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pradime: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação Básica**. Brasília, DF, 2006.

BUENO, M. S. S. Descentralização e municipalização do ensino em São Paulo: conceitos e preconceitos. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO M. S. S. (orgs.). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2004. p. 177-192.

BUFFA, E. O público e o privado na educação brasileira no século XX. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. (orgs.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 53-67.

CALLEGARI, C. (org.). **FUNDEB financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: Ground: APEOESP, 2008.

CARBONARI, F. J. Municipalização do ensino: das velhas práticas às novas perspectivas. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO M. S. S. (orgs.). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2004. p.211-223.

CASASSUS, J. **Tarefas da educação**. Campinas: Autores Associados, 1995.

CASTANHA, A. P. **O Ato Adicional de 1834 e a instrução elementar no Império: descentralização ou centralização?** 2007. 562 f. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos.

CASTORIADIS, C. **A Instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CASTORIADIS, C. **Feito e a ser feito: as encruzilhadas do labirinto**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

CHIZZOTTI, A. A constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, O. (org.) **Educação nas constituintes brasileiras 1823 - 1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 31-47.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

CURY, C. R. J. A educação na revisão constitucional de 1926. In: FÁVERO, O. (org.) **Educação nas constituintes brasileiras 1823 - 1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 81-107.

CURY, C. R. J. **Gestão democrática da educação**: exigências e desafios. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, São Bernardo do Campo, 2002. v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C., AGUIAR, M. A. (orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. **A Qualidade da Educação**: conceitos e definições. Brasília DF: Inep/MEC, 2007. Acesso em 05 de jan. 2009.

FREITAS, L. C. de. **Ciclos, seriação e avaliação**: confronto de lógicas. São Paulo: Moderna, 2008.

GADOTTI, M. **Ação pedagógica e prática social transformadora**. Educação e sociedade, v. 1, nº 4, p. 5-14, set. 1979.

GADOTTI, M. **Da municipalização do ensino ao sistema único e descentralizado da educação básica**. In: ENCONTRO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPINAS, 21 de junho de 1996.

HORTA, J. S. B. A educação no Congresso Constituinte de 1966-7. In: FÁVERO, O. **A educação nas constituintes brasileiras 1823 - 1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 201-239.

KANT, I. Resposta à pergunta: Que é “esclarecimento”? (Aufklärung). In: KANT, I. **Textos Seletos**. Petrópolis: Vozes, 2005.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Alternativa, 2001.

MACHADO, L. M. Autonomia administrativa, financeira, poder local e políticas educacionais: uma análise a partir de artigos de Anísio Teixeira. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO M. S. S. (orgs.) **Descentralização do Estado e municipalização do ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2004. p. 85-112.

MAIA, Maurício Holanda. **Avaliação técnica do plano nacional de educação**. Brasília: Centro de Documentação e Informações, Coordenação de Publicações, 2004.

MANCUSO, M. I. R. **A cidade na memória de seus velhos**: Estudo sobre São Carlos, Itirapina e arredores. 1998. 241 f. Tese de doutorado em Sociologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARTINS, A. M. **Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas.** São Paulo: Cortez Editora, 2002.

MARTINS, A. M. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. **Cadernos de pesquisa**, n. 115, p. 207 – 232, março. 2002.

MELCHIOR, J. C. de A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 1997.

MINTO, L. W. **As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão.** Campinas: Autores Associados, 2006.

MOACYR, P. **A instrução e as províncias: subsídios para a História da Educação no Brasil - 1835 - 1889.** São Paulo: Cia Editora Nacional, 1939-1940.

MORAN, J. M.; BERHENS, M. A.; MAZETTO, M. T. **Novas tecnologias e mediação pedagógica.** Campinas: Papirus, 2006.

NAGLE, J. **Educação e Sociedade na Primeira República.** Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, M. A. Entre o local e o global. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO M. S. S. (orgs.). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: problemas e perspectivas.** Rio de Janeiro: DP&A editora, 2004. p. 13-28.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez Editora, 2005.

NOSELLA, P. **A escola de Gramsci.** São Paulo: Cortez Editora, 2004.

O'DONNELL, G. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (org.) **Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** São Paulo: Vértice, 1988. p.75-90.

OLIVEIRA, C. de. A Emenda Constitucional 14/96 e os municípios paulistas: algumas implicações. **Comunicações**, Piracicaba, 1998. v. 5, n. 2, p. 112-124.

OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB.** São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, R. P. A educação na Assembléia Constituinte de 1946. In: FÁVERO, O. A **educação nas constituintes brasileiras 1823 - 1988.** Campinas: Autores Associados, 2005. p.153-189.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação.** São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2008.

PINHEIRO, M.F. O público e o privado na Educação: um conflito fora de moda? In FÁVERO, O. **A educação nas constituintes brasileiras 1823 - 1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 255-291.

PRADO Jr., C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

RIOS, T. A. A autonomia como projeto: horizonte ético-político. In: BORGES, A. et al. (Org.). **A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública**. São Paulo: FDE, (Série Idéias, n. 16). 1995.

RIVAS, R. **Política de descentralización em la educación básica y media en América Latina: estado del arte**. Santiago (Chile): United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco)/Red Latinoamericana de Información en Educación, 1991.

ROMANELLI, O. O de. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2006.

SACRISTÁN, J. G. **O currículo: uma reflexão sobre a prática**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SAVIANI, D. A política educacional no Brasil. In: **Histórias e memórias da educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2005.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 2008.

SILVA, I. C. F. **A (Re)invenção da municipalização do ensino: o avesso e o direito na representação social dos responsáveis pela gestão do ensino fundamental público no Município**. 2003. 239 f. Tese de doutorado - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

SILVA, I. C. F. Municipalização do ensino: o avesso de um direito. In: GIUBILEI, S. (org.). **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas: Alínea, 2001.

SILVA JR., J. dos R. O papel político da municipalização educacional na construção dos novos traços da sociedade civil na década de 1990. In: MARTINS, A. M., OLIVEIRA, C. e BUENO M. S. S. (orgs.). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2004. p. 57-83.

SILVA JR., J. dos R. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SOUZA, A. R. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar**, Curitiba, n. 22, p. 17-49, Editora UFPR, 2003.

SOUZA, P. R. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SUCUPIRA, N. O ato adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, O. **A educação nas Constituintes brasileiras 1823 – 1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 55-67.

TEIXEIRA, A. **Educação não é privilégio**. 4ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional. Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1977.

TEIXEIRA, A. **Educação no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional. Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1976.

TEIXEIRA, E. C. **O Local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

VALENTE, I. Colóquio sobre a proposta de emenda à Constituição n.º 233-A. São Paulo: PUC-SP; **Ação Educativa**, 1997.

VALENTE, I. **Os “fundões” e a municipalização imposta: Uma análise da política de FHC para o ensino fundamental** Ivan Valente - agosto/97 Disponível em http://www.ivanvalente.com.br/CN02/download/dow_list.asp?pagina=2. Acesso em: 06 de jan. 2009.

VALENTE, I. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001.

VENÂNCIO FILHO, A. A educação na Constituinte de 1890-1891 e na revisão constitucional de 1925-1926: comentários. In: FÁVERO, O. **A educação nas constituintes brasileiras 1823 - 1988**. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 109-117.

PUBLICAÇÕES DO MUNICÍPIO DE ITIRAPINA

GUARIENTO, A. **Relato de sua história: de 1883 a 1936**. São Paulo: Editora Ave Maria Ltda, 1991.

ITIRAPINA, **Revista do Centenário: Paróquia de Santo Antonio de Pádua**. Evergraf, 1991.

VERLENGIA, V. **Itirapina de ontem, Itirapina de hoje**. Campinas: Editora Palavra Muda, 1987.

LEGISLAÇÃO FEDERAL

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988. Brasília: Imprensa Nacional, 1997.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. **Lei nº 8.913 de 12 de julho de 1994**: Dispõe sobre a municipalização da Merenda Escolar.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 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 e dá outras providências.

LEGISLAÇÃO ESTADUAL

SÃO PAULO. Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental

SÃO PAULO. Decreto nº 43.072, de 04 de maio de 1998. Disciplina a celebração de convênios objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental, mediante a transferência de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF.

SÃO PAULO. Decreto nº 40.290, de 31 de agosto de 1995. Institui o Cadastramento Geral de Alunos do ensino de 1º e 2º Graus, das Secretarias de Estado e das Autarquias e dá providências correlatas.

SÃO PAULO. Decreto nº 40.473, de 21 de novembro de 1995. Institui o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e dá providências correlatas.

SÃO PAULO. Decreto nº 40.626, de 08 de janeiro de 1996. Autoriza a Secretaria da Educação a celebrar convênios com Municípios e Associações de Pais e Mestres para reforma, ampliação e/ou construção de prédios escolares.

SÃO PAULO. Decreto nº 40.722, de 20 de março de 1996. Dispõe sobre a exigência de autorização do Governador do Estado previamente à celebração de convênios no âmbito da Administração Centralizada e Autárquica e sobre a instrução dos processos respectivos.

SÃO PAULO. Indicação CEE nº 20/2002 - CEB – Aprovada em 22 de maio de 2002. Dispõe sobre a Competência do Sistema Municipal de Ensino.

SÃO PAULO. Indicação CEE nº 10/97 e Deliberação nº 11/97 de 30 de julho de 1997. Dispõe sobre os sistemas municipais de ensino e dá outras providências.

SÃO PAULO. Lei nº 9.143, de 09 de março de 1995. Estabelece normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento de Conselhos Municipais e Regionais de Educação.

LEIS MUNICIPAIS

ITIRAPINA. Lei nº 1709, de 18/03/97 - Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 1722, de 28/05/97 - Institui o ensino fundamental no município e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 1724, de 03/06/97 - Institui o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 1729, de 25/06/97 - Institui o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

ITIRAPINA. Lei nº 1735, de 01/07/97 - Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Educação, objetivando a implantação e o desenvolvimento de Programas na área da educação.

ITIRAPINA. Lei nº 1769, de 16/04/1998: Autoriza o Poder Executivo a repassar aos profissionais titulares de cargo efetivo do Quadro do Magistério Estadual prestando serviço junto ao Magistério, em igualdade de condições com os do Quadro do Magistério Municipal do Ensino Fundamental do Município, eventual resíduo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 1770, de 16/04/1998 - Autoriza o Poder Executivo a repassar ao Professor Titular de Cargo Efetivo do QM Estadual, exercendo o cargo no Magistério Municipal de Professor Coordenador, a diferença salarial correspondente a 10 horas semanais advindas da Municipalização do Ensino Fundamental, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 1771, de 16/04/1998 - Autoriza o Poder Executivo a garantir vaga aos profissionais do Quadro do Magistério Estadual que estavam lotados na extinta EEPG José Cruz, quando da municipalização do ensino fundamental e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 1785, de 10/06/1998 - Cria e institui o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal.

ITIRAPINA. Lei nº 1798, de 04/11/1998 - Autoriza a denominação "Professora Aracy Leal Bernardi" a Escola Municipal, situada na Quadra 23, na Rua Ceci entre a Avenida Perimetral e a Rua Jaci, no Bairro Jardim Nova Itirapina, nesta cidade, e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 1824, de 13/08/1999 - Autoriza o Poder Executivo Municipal de Itirapina a arcar com despesas dos aluguéis, referentes à locação de imóvel destinado à instalação de um anexo da EMEFI Professora Aracy Leal Bernardi, destinado ao reforço escolar de alunos do ensino fundamental, egressos do Lar Espírita de Itirapina, São Paulo e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 1825, de 13/08/1999 - Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.

ITIRAPINA. Lei nº 1829, de 30/09/1999 - Atribui denominação aos novos blocos da Escola Municipal de Educação Fundamental e Infantil Aracy Leal Bernardi e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 1841, de 01/02/2000 - Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar Convênio com as Escolas Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas do Município de Itirapina, visando a transferência de recursos financeiros para o pagamento de profissionais da educação e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 1846, de 20/03/2000 - Dispõe sobre a criação do cargo de Secretário Escolar dentro do quadro de empregos permanentes dos servidores públicos municipais; Abre as vagas dos empregos permanentes e em comissão criados pela Lei número 1785 de 10 de junho de 1998; e aumenta o quantitativo de vagas de empregos permanentes, que específica e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 1896, de 30/05/2001 - Modifica a Lei 1.785/98, que trata do Plano de Carreira e Forma de Remuneração do Magistério Público Municipal, e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 2007, de 18/03/2004 – Institui o Plano Municipal de Educação, referente à década 2003/2013, e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 2014, de 21/05/2004 – Autoriza o poder executivo municipal a celebrar convênio com o governo estadual de São Paulo, através de sua Secretaria Estadual de Educação, e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 2039, de 24/01/2005 – Reestrutura o Conselho de Alimentação Escolar e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 2062, de 01/08/2005 – Autoriza a Prefeitura Municipal de Itirapina a firmar convênio com a ASSER – Associação de Escolas Reunidas LTDA, para execução de projetos psico-pedagógicos no município.

ITIRAPINA. Lei nº 2068, de 28/09/2005 – Dispõe sobre autorização para o Poder Executivo Municipal assinar termo de cooperação com a FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação, objetivando a ampliação do Programa Escola da Família.

ITIRAPINA. Lei nº 2086, de 13/12/2005 – Modifica a Lei 1896/2001, que trata do Plano de Carreira e forma de remuneração do Magistério Público Municipal, e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 2141, de 15/09/2006 – Modifica a lei 2086/05 que trata do Plano de Carreira e forma de remuneração do Magistério Público Municipal, e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 2154, de 28/12/2006 - Atribui denominação “DULCE DE FARIA MARTINS MIGLIORINI” ao Centro de Educação Integral, que atenderá alunos da Educação Básica, situado na rua Jaraguáçu, nº 580, no bairro Jardim Nova Itirapina, neste município, e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 2.197, de 28/03/2007 - Dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB – do Município de Itirapina e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 2.209, de 24/05/2007 – Cria a gratificação “Educador Presente” para os funcionários assíduos das Escolas Municipais e Departamentos afins, e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 2.243, de 18/01/2008 – Altera a Lei Municipal nº. 2.141, de 15 de setembro de 2006, e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 2.250, de 01/02/2008 – Altera o quantitativo de vagas do emprego em comissão de diretor de escola, constante do anexo II da Lei Municipal nº 2.141, de 15 de setembro de 2006, e dá outras providências.

ITIRAPINA. Lei nº 2.281, de 05/05/2008 - Altera o Artigo 1º da Lei Municipal Nº 2.037, de 22 de dezembro de 2004, modificando de EMEI para CEI – Centro de Educação Integral, a Escola “Hilda Barros”, localizada no Bairro Jardim Dos Eucaliptos, neste Município, e dá outras providências.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)