

UNIVERSIDADE DE SOROCABA
PRÓ-REITORIA ACADÊMICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Albertina Paes Sarmiento

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO
MUNICÍPIO DE ALUMÍNIO/SP: ENTRE O PEDAGÓGICO E O
PODER LOCAL**

SOROCABA/SP

2012

Albertina Paes Sarmento

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO
MUNICÍPIO DE ALUMÍNIO/SP: ENTRE O PEDAGÓGICO E O
PODER LOCAL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Vania Regina Boschetti

SOROCABA/SP

2012

Ficha Catalográfica

S255m Sarmiento, Albertina Paes
A municipalização do ensino fundamental no município de Alumínio / SP: entre o pedagógico e o poder local / Albertina Paes Sarmiento. -- Sorocaba, SP, 2012.
113 f.

Orientadora: Profa. Dra. Vania Regina Boschetti.
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Sorocaba, Sorocaba, SP, 2012.
Inclui bibliografia.

1. Municipalização – Alumínio (SP). 2. Educação – Finalidades e objetivos. 3. Educação e Estado. I. Boschetti, Vania Regina, orient. II. Universidade de Sorocaba. III. Título.

Albertina Paes Sarmento

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO
MUNICÍPIO DE ALUMÍNIO/SP: ENTRE O PEDAGÓGICO E O
PODER LOCAL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora: Profa. Dra. Vania Regina Boschetti – Uniso

1º Examinador: Prof. Dr. Wilson Sandano – Uniso

2º Examinador: Profa. Dra. Valdelice Borghi Ferreira – Uniso

SOROCABA/SP

2012

Este trabalho é dedicado aos meus queridos
Renato, Denise e Renato Jr. Meus eternos
companheiros e incentivadores nesta vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus que me ilumina.

À minha família e amigos que me deram coragem para enfrentar os desafios.

Ao Prof. Dr. Wilson Sandano, coordenador do curso, pela atenção, contribuição na orientação de leituras e informações.

À minha Orientadora Profa. Dra. Vania Regina Boschetti pela paciência, encaminhamento de leituras, correção e intervenção.

Aos Profs. Drs. Jorge Luis Cammarano Gonzalez, Celso Ferreti, José Dias Sobrinho e Luís Fernando que contribuíram para o meu crescimento intelectual.

Aos meus colegas professores que colaboraram ao compartilhar suas impressões enriquecendo o trabalho.

Aos meus alunos queridos inspiradores da escolha do tema.

AGRADECIMENTO ESPECIAL

A mensagem especial é dedicada à Professora Dra. Vania Regina Boschetti, minha orientadora e eterna professora.

Fui aluna do curso de graduação e, por feliz coincidência após tantos anos, nos reencontramos.

Os encontros enriqueceram minha vida, pois foram recheados de muitas leituras, debates, esclarecimentos, orientações, ideias, responsabilidades, novidades.

Precisei da sua companhia, não conseguiria sozinha...

Precisei de seu olhar de apoio...

Precisei de sua palavra de incentivo...

Precisei de seu gesto de compreensão...

Precisei da atitude de amor.

Obrigada, por preparar o terreno e lançar as sementes.

“agir coletivamente, na esperança e no compromisso de refazer esse país, torná-lo sério, democratizá-lo e, assim, defender a vida, construir o sonho e viabilizar o amor”

Paulo Freire

RESUMO

O trabalho, vinculado à linha de pesquisa “História e Historiografia” do programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba, problematiza as implicações que a implantação da “municipalização do ensino” trouxe ao município de Alumínio, cidade do interior de São Paulo. Analisa os desdobramentos da municipalização ocorridos em administrações distintas, particularmente os que se referem ao trabalho pedagógico. Aborda questões do processo realizado no Brasil, no Estado de São Paulo e, especificamente em Alumínio, após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, Lei 9394/96. Levanta a seguinte indagação: até que ponto a municipalização do ensino contribui ou pode ser vista como fator que determina a igualdade de acesso e permanência na escola, a gestão democrática do ensino, a qualidade social do ensino e a valorização do professor? A municipalização trouxe benefícios para a educação no município? Quais problemas existiam antes desta reforma? Como foram solucionados? Quais os impactos nestes 15 anos de implantação da reforma? Concretizando num cunho historiográfico a lógica do global para o local, foca o período compreendido entre 1999 a 2011. O trabalho se vale da legislação pertinente às três esferas do governo. A federal: Constituição de 1988, Emenda 14/96, Emenda Constitucional 53/06, Lei 9424/96 e Lei 9394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A estadual: Constituição Estado de São Paulo de 1989, Decreto 40.673/96, Decreto 42.778/97. A municipal: Lei Orgânica do Município de Alumínio nº 3/93, a Lei 341/97, a Lei 465/99. Dentre os autores consultados destacamos: Ângela Maria Martins, César Callegari, Cleiton de Oliveira, José Luiz Coraggio, Rosa Maria Torres e Wilson Sandano. Utiliza a pesquisa oral e questionário na pesquisa de campo direcionado aos professores que trabalham no município há mais de 15 anos. Revela as posições assumidas pelos docentes evidenciando conformações, transformações, permanências e as rupturas que a educação vem passando desde a reforma. Demonstra que as reformas ocorridas no sistema educacional brasileiro estiveram atreladas ao contexto das determinações políticas e econômicas.

Palavras-chave: Municipalização do ensino. Política educacional. História e historiografia

ABSTRACT

The work, linked to the Research Line “History and Historiography” of the Graduate Program in Education at the University of Sorocaba, has a problem understanding the implications that the implementation of political reform “municipalization of education” brought to the city of Alumínio, a city of São Paulo State. It analyses the development of the implementation of this political reform, throughout different administrations, taking into account its direct consequences in pedagogical work. It also deals with questions aroused by the implementation of this political reform in education, after the issue of the federal law regulating the subject (Lei nº 9343/96) meant to discipline the education reform to take place all over Brasil, within São Paulo State with emphasis in its consequences for local education in the town of Alumínio. It also tries to answer the following question: to which extent the municipalization of teaching contributes or can be considered a major factor to determine equal opportunities of access to education; to guarantee the continuity of attendance to school and also a democratic management of teaching, its social quality and the valorization of the teachers? The municipalization brought benefits for the education in the city? Which problems existed before this reform? How they had been solved? Which the impacts in these 15 years of implantation of the reform? The present work also establishes a historiographical sense departing from the global logical to the local one, with emphasis on the period comprised between 1999 to 2011. The present work takes into account all the legislation on the subject, (federal Law, State Law and local Law, namely: The Brazilian Constitution 1988; Constitutional Amendment 14/96; Constitutional Amendment 53/06; Federal Law 9424/96; Federal Law 9394/96; Constitution of São Paulo State (1989); Edict 40.673/96; Edict 42.778/97; Lei Organic Municipal de Alumínio nº 3/93; Lei nº 341/97; Lei nº 465/99. The present work used as reference important publications whose authors deserve been acknowledged. They are: Ângela Maria Martins, César Callegari, Cleiton de Oliveira, José Luiz Coraggio, Rosa Maria Torres and Wilson Sandano. For its field research, the present work used oral research and opened questions directed to the teachers who have been teaching in Alumínio for more than 15 years. It discloses the positions adopted by these teachers making evident the conformity, the transformations, permanence, the disruption all features that education is suffering since its reform. It demonstrates that the changes brought about by the reform taking place in the Brazilian educational system were always connected to context adopted by political and economical policies.

Key words: Municipalization of teaching. Educational policy. History and historiography

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APEOESP - Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

ACT- Admitido em caráter temporário

BM – Banco Mundial

EC – Emenda Constitucional

CEE – Conselho Estadual de Educação

CME – Conselho Municipal de Educação

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

DE – Delegacia de Ensino

FNDE – Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação

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

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IE – Imposto sobre Exportação

II – Imposto sobre Importação

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IPI- Imposto sobre Produtos Industrializados

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

LOM – Lei Orgânica Municipal

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

MEC – Ministério da Educação

SEE – Secretaria de Educação do Estado

UNDIME- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. A MUNICIPALIZAÇÃO NO CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO E NO ESTADO DE SÃO PAULO.....	19
2.1 A questão dos conceitos.....	22
2.2 A municipalização do ensino no Brasil.....	28
2.3 O movimento de municipalização do ensino em São Paulo.....	45
3. O MUNICÍPIO DE ALUMÍNIO: FORMAÇÃO, CRESCIMENTO E FATOS HISTÓRICOS.....	54
3.1 Formação e crescimento.....	54
3.2 As administrações políticas do município de Alumínio e a educação.....	55
4. A REORGANIZAÇÃO E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL.....	65
4.1 A municipalização do ensino fundamental na perspectiva do professor.....	67
4.2 A pesquisa em busca das implicações, transformações, permanências e rupturas.....	75
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
REFERÊNCIAS.....	92
ANEXO I.....	101
ANEXO II.....	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	
Resultado das avaliações do Sistema Nacional da Educação Básica (SAEB).....	37
Tabela 2	
Número de matrículas no Ensino Fundamental em São Paulo.....	48
Tabela 3	
Resultado de avaliações e metas da Prova Brasil.....	59
Tabela 4	
Ranking das escolas brasileiras.....	59
Tabela 5	
Matrículas das Escolas Municipais de Alumínio no Ensino Fundamental e Educação Infantil no período de 1999 a 2001.....	60

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da década de 1990, a sociedade brasileira passou por uma reconfiguração na forma de organizar e administrar as instituições públicas estabelecendo novas relações entre as esferas de governo estadual e municipal. Nas instituições educacionais do estado de São Paulo isto ocorreu somente nos municípios que aderiram ao Decreto 40.673 de 16 de fevereiro de 1996, que instituiu o Programa de Parceria Educacional Estado-Município. Os municípios que aderiram ao programa assumiram a responsabilidade pelo ensino fundamental em ação compartilhada com o estado. O procedimento se justificava, principalmente, pela busca de melhoria da qualidade e equidade do ensino público fundamental; distribuição de responsabilidades entre estado e municípios; fortalecimento da autonomia do poder municipal; controle das atividades escolares pelo município e, descentralização da gestão educacional.

Na adesão os municípios assumiram as responsabilidades pela manutenção e construção de prédios escolares, fornecimento de merenda e de transporte escolar, oferta de educação infantil e de ensino fundamental de forma gradativa e de acordo com as capacidades técnicas administrativas e financeiras de cada município. Quanto ao ensino fundamental, o município poderia optar por atender somente as séries iniciais (1^a. a 4^a. séries) ou, o ensino fundamental integral (1^a. a 8^a. séries).

A adesão do Município de Alumínio ao processo de municipalização iniciou-se em 1996, quando assumiu a merenda escolar, a manutenção e construção de prédios escolares, o transporte escolar e a educação infantil. No ano de 1999, as responsabilidades foram expandidas para as séries iniciais do ensino fundamental e, em 2001, para as séries finais respondendo integralmente pela sequencialidade da escolarização das crianças.

O processo de municipalização do ensino fundamental em Alumínio aconteceu de forma autoritária, já que a comunidade e profissionais da educação não foram convocados para opinarem sobre o assunto. As autoridades locais defendiam que a reforma se pautava na melhoria do atendimento educacional e na valorização do professor. Divulgavam também, que com as mudanças, os professores não faltariam mais ao trabalho, diminuiriam as licenças médicas e teriam os materiais e recursos suficientes para o desenvolvimento da atividade docente. Além disso, pelo discurso oficial, a reforma facilitaria a concretização de princípios descritos na Lei 9394/96:

democratização do acesso e garantia da permanência; qualidade social da educação; valorização profissional, regime de colaboração e gestão democrática. Em meio à discussão os professores tinham outras preocupações: uma relacionada à construção da proposta educacional municipal e outra, voltada para a administração política local.

Justificativa

O desenvolvimento do tema justifica-se pela seguinte razão:

A necessidade de verificar e analisar as implicações e desdobramentos ocorridos após a celebração do Programa de Parceria entre a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo e o Município de Alumínio.

Objetivos

O objetivo geral é buscar através da pesquisa bibliográfica e documental e, do estudo de caso, o conjunto de elementos históricos e sociais constituintes do processo de municipalização.

Os objetivos específicos permitirão fazer um levantamento bibliográfico e documental sobre as concepções teóricas que embasam esta política pública; realizar uma pesquisa com professores para coletar seus depoimentos sobre as implicações, transformações, permanências e rupturas que a reforma trouxe à educação municipal e proceder com a análise dos dados coletados.

Hipótese

Nossa hipótese é de que o processo de implantação da política educacional local necessita de ações entre as esferas de governo, que possam garantir a participação efetiva da comunidade através dos conselhos ou sindicatos, e a garantia jurídica de manter em evolução o processo educativo, mesmo nas trocas de governo. A fragilidade nos planejamentos, a falta de entrosamento entre as esferas de governo e a descontinuidade do processo, podem comprometer o serviço educativo oferecido aos munícipes.

Metodologia

Para a elaboração do trabalho utilizamos os procedimentos:

- **Levantamento bibliográfico**

A pesquisa bibliográfica nos colocou em contato com os principais problemas, entraves e com a complexidade do tema. Os debates sobre o assunto contribuíram para a compreensão das intenções da reforma e reflexão sobre o processo da municipalização no município de Alumínio. Dentre os autores consultados destacamos: Ângela Maria Martins, Arilda S. Godoy, Augusto Nivaldo Silva Triviños, César Callegari, Cleiton de

Oliveira, Dermeval Saviani, Ivo Both, José Luiz Coraggio, L. Tommasi, Maria Cecília de Souza Minayo, Rosa Maria Torres e Wilson Sandano.

- **Pesquisa e análise documental referente ao assunto:**

A pesquisa, seleção e análise documental permitiram a ampliação do conhecimento e o entendimento das responsabilidades das três esferas administrativas em suas instâncias federal, estadual e municipal, especialmente aquelas que se referem à municipalização e ao financiamento da educação.

Legislação Federal: A Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988; Emenda Constitucional 14 de 12 de setembro de 1996; Emenda Constitucional 53 de 1996; Lei 9424/96 onde são determinadas as normas e o funcionamento sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; Lei de Diretrizes e Bases 9394 de 20 de dezembro de 1996.

Legislação Estadual: Constituição do Estado de São Paulo de 1989 nos Capítulos III- Da Educação, da Cultura e dos Esportes e Lazer e Artigos 49, 50 e 56; Lei 9143 de 09 de março de 1995 que estabelece normas para a criação, composição e atribuições dos Conselhos Municipais e Regionais de Educação; Decreto 40.673 de 16 de fevereiro de 1996, que institui o Programa de Parceria Educacional Estado Município para o atendimento ao Ensino Fundamental; Decreto 42.778 de 31 de dezembro de 1997, que regulamenta, no âmbito do Estado de São Paulo, a gestão dos recursos originários do FUNDEF e dispõe sobre o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social no que se refere à aplicação, repartição e transferência de suas receitas, oferecendo o suporte legal relacionado a São Paulo.

Legislação Municipal: Lei Orgânica do Município nº 3 de 25 de junho de 1993, que define as responsabilidades municipais e os princípios que norteiam a administração pública municipal; a Lei 341 de 02 de julho de 1997 que dispõe sobre o Convênio com o Estado de São Paulo por intermédio da Secretaria da Educação, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento do Ensino Fundamental; a Lei 465 de 16 de junho de 1999, que dispõe sobre a aprovação da minuta do Convênio a ser firmado com a Secretaria Estadual de Educação, e dá outras providências; representam a legislação municipal consultada.

- **Pesquisa de campo:**

Realizada por meio de duas formas de abordagem: um questionário com questões abertas e a entrevista oral. Os questionários foram enviados a 50 professores da

rede municipal e estadual. Para responder às perguntas do questionário escolhemos aqueles que são efetivos na rede pública municipal e estadual com 15 anos de trabalho no município. Dos 50 questionários enviados foram devolvidos 39 respondidos. A pesquisa oral foi realizada com os mesmos professores em reuniões de Horário de Trabalho Pedagógico e nos intervalos escolares. As questões respondidas pelo grupo de professores revelaram a abordagem do processo de municipalização pelo ângulo dos que, na verdade, vivenciaram e testemunharam os desdobramentos da política que reformou a organização escolar no município.

Sobre os princípios estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases 9394/96, levantamos as seguintes indagações: até que ponto a municipalização do ensino contribui ou pode ser vista como fator que determina a igualdade de acesso e permanência na escola, a gestão democrática do ensino, a qualidade e a valorização do profissional docente? A municipalização trouxe benefícios para a educação no município? Quais problemas existiam antes desta reforma? Como foram solucionados? Quais os impactos nestes 15 anos de implantação da reforma?

Da análise das respostas dos profissionais da educação pudemos estabelecer os vários momentos vivenciados, a ambivalência apresentada, os anseios diante do novo, os problemas já existentes, as expectativas sociais e as preocupações desencadeadas por esta ação política.

A reorganização do ensino em Alumínio deu-se em 1998, alterando a forma de atendimento em cinco escolas estaduais que atendiam ao ensino fundamental e ao ensino médio. As modalidades de ensino foram assim distribuídas:

- Escolas Estaduais Comendador Rodovalho, João de Almeida, e Miguel Antonio Alves: séries iniciais do ensino fundamental;
- Escola Estadual Professora Isaura Krüger: séries finais do ensino fundamental;
- Escola Estadual Honorina Rios de Carvalho Mello: ensino médio.

A reorganização facilitou o processo de municipalização do ensino fundamental no município de Alumínio, que aconteceu em duas etapas como veremos a seguir.

Em 1999, no governo do Prefeito Sr. José Henrique Mora Duarte, ocorreu a primeira etapa: todas as classes das séries iniciais do ensino fundamental passaram a pertencer ao município. Para a administração da prefeitura foi fácil, as escolas já estavam organizadas e prontas para a mudança.

Em 13 de agosto 2001, na gestão do Prefeito Sr. José Aparecida Tisêo, aconteceu a segunda etapa da municipalização das séries finais do ensino fundamental. Na ocasião, ocupávamos o cargo de diretor de escola designado na Escola Estadual Professora Isaura Krüger. Enfrentávamos sérios problemas advindos do processo de reorganização realizada no ano de 1998. Os adolescentes se revoltaram quando foram obrigados à renovação de matrícula em escola determinada pela Diretoria de Ensino, e não mais nas escolas que pertenciam aos bairros de moradia. O descontentamento foi manifestado através das constantes brigas no interior da escola, falta às aulas e evasão. Da mesma forma, os professores e funcionários se mostravam inseguros diante das mudanças, situação a ser discutida no decorrer do trabalho.

O trabalho foi organizado em capítulos. O primeiro reúne as informações relacionadas ao entendimento inicial da pesquisa, reflexão sobre os conceitos “Municipalização, Descentralização e Desconcentração” com a intenção de conhecer as concepções de alguns teóricos sobre esses conceitos. A segunda parte deste capítulo faz referência ao processo de municipalização no Brasil dos anos 90, do século XX. Na época, o país enfrentava uma crise fiscal, e para tentar resolvê-la, foi estabelecido o Plano Bresser, que tinha por orientação racionalizar os custos da máquina administrativa, torná-la mais eficiente e menos burocrática. Neste sentido, alguns serviços públicos foram descentralizados. Entre eles, o serviço educativo. Na terceira parte expõe a trajetória histórica deste processo no Estado de São Paulo, suas dificuldades e resultados.

O segundo capítulo, primeiramente apresenta uma breve história do município de Alumínio: surgimento e emancipação política. Em seguida, traz um relato das administrações dos três prefeitos que estiveram à frente do município nos seus 18 anos de emancipação administrativa, enfatizando os feitos importantes para os moradores da cidade.

O terceiro capítulo mostra o processo de municipalização. A primeira parte dispõe sobre as questões relativas à reorganização do ensino, e a municipalização da merenda escolar, transporte e construções escolares, para depois escrever sobre a municipalização das séries iniciais e das séries finais do ensino fundamental. Finalmente apresenta uma análise do processo político a partir das experiências relatadas pelos profissionais da educação: as conquistas, frustrações e as inseguranças que esta medida política trouxe. Nas considerações finais fizemos uma síntese do resultado da pesquisa, suas consequências e possíveis contribuições de análise.

2. MUNICIPALIZAÇÃO NO CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO E NO ESTADO DE SÃO PAULO

Para melhor desenvolvimento do tema, o capítulo apresenta os conceitos referentes à municipalização, ao histórico da municipalização no Brasil e no Estado de São Paulo.

Os municípios brasileiros são conhecidos pelo contraste econômico, alguns apresentam alta renda, outros apresentam miséria e todo tipo de mazela social, configurando desta forma as grandes diferenças sociais existentes no país. Em 1996, os índices do IBGE demonstravam o crescimento populacional, o grande número de analfabetos, a desigualdade social e o baixo rendimento escolar, o que de acordo com os especialistas dificultava o desenvolvimento econômico do país.

A situação era propícia para o estabelecimento de uma política de reforma que viesse solucionar as questões existentes. Na época, a administração política entendia que a descentralização de serviços facilitaria o atendimento às necessidades do povo. Pela proximidade, o governo municipal teria mais facilidade de praticar uma política de emancipação popular e de melhoria da qualidade social.

A discussão sobre a descentralização do ensino exigiu buscar na história da educação do Brasil, um estudo sobre sua evolução relacionada aos aspectos políticos, pedagógicos e, sobretudo, sobre a questão relacionada ao financiamento. Oliveira (1999) aponta que a discussão sobre descentralização, iniciada com o Ato Adicional de 1834, remetia às Províncias a responsabilidade com o ensino primário e secundário e, ao governo central, as universidades e o ensino secundário. A razão do debate na época tinha como fio condutor a questão do financiamento. Cada província teria que se responsabilizar com recursos próprios pelo controle da educação e organização do ensino, o que resultou em tensões entre as assembleias provinciais e as câmaras municipais, quando as províncias reivindicavam recursos financeiros para atender às necessidades como aluguel de prédios e auxílio aos alunos pobres. Outra medida tomada neste contexto da descentralização ainda segundo Oliveira (1999) foi a criação dos Conselhos Escolares.

Com o advento da República que se configura a partir de um movimento militar a Constituição da República de 1891, no artigo 68 declarava autonomia aos

municípios, o que não foi concretizado legalmente, já que os prefeitos eram nomeados pelo estado, vigorando o poder do coronelismo¹.

Os movimentos revolucionários ocorridos no início da década de 1930: a Revolução de 1930, que acaba com a política café-com-leite, a Revolução Constitucionalista de 1932 que exige de Getúlio Vargas a elaboração de uma nova constituição brasileira e, o Movimento dos Pioneiros em 1932 que divulga um discurso renovador para a transformação pedagógica no Brasil, influenciariam a Constituição de 1934 que estabelece eleição para prefeitos e vereadores, conferindo assim maior autonomia aos municípios. Depois de 1934, a vinculação de recursos aparece e desaparece nos sucessivos textos constitucionais e na legislação educacional. Na constituição de 1937, foi suprimida e, reintroduzida na de 1941, como consequência da Conferência Interestadual de Educação, propondo a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário e o Convênio Nacional de Ensino Primário.

No entanto, os avanços em direção à descentralização do ensino se concretizam somente depois da Constituição de 1946 que determinava a obrigatoriedade de se cumprir o ensino primário e dá competência à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Também fazia voltar o preceito de que a educação é direito de todos conforme princípios proclamados pelos pioneiros no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova.

A Lei de Diretrizes e Bases 4024/61, aprovada após 13 anos de debates, no artigo 10 dava autonomia aos órgãos estaduais, diminuindo a centralização do poder no MEC, nos artigos 8 e 9 regulamentava a existência dos Conselhos Estaduais de Educação e do Conselho Federal de Educação e no artigo 92 garantia o empenho de 12% do orçamento da União e 20% dos municípios com a educação.

Na Lei de Diretrizes e Bases 5692/71, no artigo 58, é introduzida a ideia de transferência de responsabilidades educacionais para os municípios e, no seu artigo 71 institui a possibilidade de delegação de competências aos Conselhos de Educação organizados nos municípios.

¹ Coronelismo é um brasileirismo usado para definir a complexa estrutura de poder que tem início no plano municipal, exercido com hipertrofia privada (a figura do coronel) sobre o poder público (o Estado), e tendo como carecteres secundários o mandonismo, o *filhotismo* (ou *apadrinhamento*), a fraude eleitoral e a desorganização dos serviços públicos. Disponível em: < <http://pt.wikipedia.org/wiki/Coronelismo>>. Acesso em 23/09/12

A Constituição de 1988 ao tratar dos princípios fundamentais –Título I – artigo 1º afirma que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...”. Assim define-se que os entes federados deverão agir no sentido de integrar, via regime de colaboração, todas as políticas que, necessariamente, devem assegurar ao país a sua soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores do trabalho, da livre iniciativa e o pluralismo político. O Capítulo III, Da Educação, Da Cultura e Do Desporto, no artigo 211 afirma que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Em 12 de setembro de 1996, o Congresso Nacional aprovou a Emenda 14 à Constituição Federal alterando os artigos: 34, 206, 207, 208, 211 e 212. Conforme Callegari (1997, p. 15 a 17) a lei no artigo 34 adverte sobre a “intervenção da União nos Estados quanto a não observância do mínimo exigido a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino”. O artigo 211 determina as competências dos níveis de governo e, no que diz respeito aos diferentes níveis de ensino: “prioritariamente, os Estados e o Distrito Federal atuarão no ensino fundamental e médio; os Municípios priorizarão o ensino fundamental e a educação infantil.” O artigo 212 foi alterado no § 5º “as empresas perdem o direito de deduzir, da contribuição do salário-educação, os gastos que tenham com ensino fundamental proporcionado a empregados e dependentes”.

A Emenda Constitucional 14/1996 funcionou como uma ferramenta radical para a descentralização da gestão de ensino público ao estipular o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), de natureza contábil, instituído no âmbito de cada Estado, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Emenda Constitucional 53/06 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério da Educação Básica (FUNDEB), alterando a Constituição e determinando que a responsabilidade financeira atenda todas as modalidades da Educação Básica, isto é, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

No estado de São Paulo o Decreto 40.673 de 16 de fevereiro de 1996 instituiu o Programa de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao Ensino Fundamental através da ação conjunta entre a esfera estadual e municipal. Pela Lei 9424, de 24 de dezembro de 1996, foram determinadas as normas e o funcionamento

sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, incentivando os municípios paulistas a aderirem ao Programa de Parceria Educacional Estado-Município.

Em 1998, em atendimento ao Decreto nº 40.473 de 21 de novembro de 1995 houve a reorganização do ensino no estado de São Paulo. A reorganização consistiu em modificar o atendimento escolar. Os alunos foram encaminhados a efetuarem suas matrículas conforme as modalidades que cursavam: escolas específicas para as crianças das séries iniciais do ensino fundamental, outras para os adolescentes das séries finais do ensino fundamental e ainda outras para os jovens do ensino médio.

2.1 A questão dos conceitos

Os conceitos municipalização, descentralização e desconcentração embora pareçam designar a mesma ideia têm concepções diferentes como veremos a seguir. O conceito de municipalização de acordo com a Câmara do Governo Federal (1990, p. 01) tem o seguinte significado:

É um processo de gestão integrada de recursos da União, Estados e Municípios, conduzido de forma descentralizada, numa perspectiva de valorização da autonomia municipal na definição dos rumos e da operacionalização das ações de natureza pública, viabilizadas pelos diversos órgãos vinculados aos três níveis de governo. O processo fundamenta-se em planejamento integrado, voltado para o desenvolvimento municipal, coordenado pelo seu próprio governo com a participação direta dos beneficiários ou representantes imediatos, resultado de planos setoriais devidamente compatibilizados, executados e acompanhados no município.

No entanto, para Oliveira, (2003, p. 174) a municipalização pode ser entendida de duas maneiras “como uma forma do município expandir suas redes de ensino” o que significa a realidade em muitos municípios brasileiros. E, “como um processo de transferência de um nível da administração pública para outro”, situação que nos interessa discutir neste trabalho.

O ato de transferir responsabilidades de uma esfera de governo para outra significa um movimento de descentralização, pois transfere as competências decisórias centralizadas no nível federal e/ou estadual para o municipal viabilizando a resolução dos problemas da comunidade.

A centralização, segundo Oliveira (1992, p. 20), “pressupõe a tomada de decisão a um nível central”, no caso do setor educativo as determinações partem do Ministério da Educação ou da Secretaria Estadual. No núcleo educacional “as decisões

são tomadas por um pequeno grupo, que expressa a vontade política do centro com jurisdição sobre determinado território, com poder sobre recursos humanos, financeiros, definição de programas e controle sobre a sua execução”. Logo, podemos inferir que com a descentralização as autoridades municipais terão as responsabilidades pela execução destas ações.

Para o autor (1992, p. 21) a desconcentração pressupõe a “delegação de determinadas funções a entidades regionais ou locais que dependem diretamente do outorgante, isto é, um processo pelo qual se transferem funções de “um órgão do estado a outro, que goza de uma mesma personalidade jurídica, mas que pertence a um nível territorial menor”. Desconcentrar então significa transferir funções sem delegar a autonomia para a tomada de decisões ou alterar as características das ações. Sobre descentralização e desconcentração, Lobo (1990, p. 6) contribui acrescentando sua opinião ao debate:

A descentralização envolve necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos. Esta razão por que fica mais cômodo e tranqüilo para o governo assentado em bases centralistas privilegiar a desconcentração e rotulá-la de descentralização.

Lobo se refere aos “arranjos político-institucionais centralizadores” e à característica “colonial herdada” pela sociedade brasileira.

No contexto histórico a ideia da municipalização é antiga,

Desde 1934, a legislação sempre previu um percentual sobre a receita que deveria ser gasta com a educação; e é a partir dessa data que aparece, por duas vezes, a bandeira da municipalização, no Brasil, com o discurso dos Pioneiros da Educação. Nos anos 50, como consequência da posição de tais educadores, especialmente de Anísio Teixeira, a municipalização aparece no bojo da luta pela descentralização dos serviços educacionais. (SANDANO 1991, p. 35).

O educador Anísio Teixeira, um dos líderes do Manifesto dos Pioneiros de 1932 a que se refere a citação, apoiou a corrente que defendia que a reforma deveria abranger a parte política e não só as administrativas e pedagógicas. Segundo o autor (1991, p. 36) os manifestantes eram contra o centralismo econômico e administrativo da política brasileira, pois acreditavam que esta forma de governo “seria responsável pelo irrealismo dos programas e pelo imobilismo das escolas brasileiras”.

Sandano (1991, p. 38) constata ainda, que as ideias de descentralização dos serviços educacionais de Anísio Teixeira influenciaram a primeira Lei de Diretrizes e Bases de 1961 quanto à organização do sistema de ensino brasileiro:

Esta posição influenciou decisivamente a Lei 4.024/61, a primeira a tratar da descentralização do sistema escolar. Com ela tivemos a criação dos Conselhos Estaduais de Educação, a criação dos sistemas estaduais de ensino, a determinação de que os municípios deveriam gastar exclusivamente no ensino primário e a inclusão da ideia da municipalização do ensino.

No entanto, o processo de municipalização não aconteceu devido às dificuldades dos municípios em estabelecerem diretrizes próprias e orçamento compatível com as necessidades do setor educativo.

Em suas considerações, Fonseca (1997, p.147) estabelece que “a municipalização uma medida administrativa que analisada no contexto pode ser benéfica ou não depende do processo de implantação”. Para que seja boa, o estado deve outorgar ao município o poder decisivo independente de seu controle, permitir que o município responda pelos seus atos somente aos tribunais administrativos, aplicar livremente suas receitas, ter liberdade de elaborar diretrizes, currículos escolares e estruturar a gestão.

Mello (1988, p. 43) dispõe que “a participação dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional depende do grau de descentralização ou autonomia atribuído aos governos locais” confirmando que esta reforma administrativa alcançaria bons resultados dependendo da autonomia conferida aos administradores municipais.

Para Freire (1986, p.16) “gestão descentralizada, ou autogestão, é autonomia em exercício efetivo, ou seja, internalização do processo decisório” enfatizando que a decisão interna tem legitimidade dependendo do nível de participação das pessoas no processo. Esta constatação chama a atenção sobre a atuação dos Conselhos Municipais que formados conforme as determinações legais devem participar nas decisões, na fiscalização e na cobrança dos atos administrativos. A participação acontece dentro de uma estrutura que possibilita a autonomia e intervenção, obrigando as instâncias superiores a não ignorarem as opiniões da comunidade e, as desconsiderarem agindo de forma autoritária para resolver os assuntos de interesse coletivo.

Para que haja realmente a participação popular segundo Dahl (1990 p. 36) “é necessário que não seja aceita a concentração de poder nas mãos de poucos, e sim que seja possível a participação de todos os envolvidos nas decisões”. A participação democrática no local de trabalho interferirá diretamente no desenvolvimento humano, reduzindo a alienação e criando uma comunidade fortalecida e solidária capaz de agir conforme os interesses coletivos: tal preocupação encontra-se inserida na própria

constituição da República Federativa do Brasil no seu artigo 74: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Assim sendo, qualquer cidadão e/ou entidade representativa tem amparo legal para participar dos processos decisórios e fiscalizar as ações de governo. Contudo, existe a necessidade do desenvolvimento da consciência crítica e, amadurecimento da comunidade em relação à democracia participativa. O que acreditamos demandará tempo, pois ainda vivemos numa sociedade em que as pessoas pouco se comprometem com as questões coletivas. Sendo portanto, importante a criação no município de uma “cultura de participação que significa o reconhecimento, por todos os membros da organização e pelos seus dirigentes, da participação como um valor essencial que deve orientar todas as suas práticas”, nos termos de Barroso (1995, p. 82).

Sobre descentralização e participação, Silva (2001, p. 127) argumenta que:

É possível compreender a descentralização enquanto processo complexo que aponta para um redimensionamento nas relações ocorridas historicamente entre Estado e sociedade civil, tendo em vista que o processo de descentralização sinaliza para a participação da sociedade civil organizada, no contexto das políticas públicas.

Confirmando que a participação do cidadão torna-se imprescindível nos rumos das organizações públicas convocando-o a ser co-responsável pelas ações do governo.

A participação da comunidade nas decisões políticas permite articular a reorganização das estruturas e funcionamento dos sistemas de ensino e, analisar as formas como são redistribuídas as responsabilidades das esferas do poder no que diz respeito à oferta de serviços educacionais e operacionalização das garantias de atendimento.

Na redefinição do papel do estado a descentralização se constituiu numa estratégia. Isso foi expresso em documentos oficiais de agências internacionais como Banco Mundial (BM), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO) etc. O Estado, respaldado em um discurso de superação de problemas de ordem econômica e social, delegou para a esfera mais próxima da população, serviços que não eram operacionados diretamente pela esfera federal. A justificativa apresentada enfatizava o controle fiscal, a eficácia administrativa e a otimização de recursos, no interior de uma lógica de redução do tamanho do Estado (ANDERSON, 1995).

Outras questões a serem consideradas na análise da participação da comunidade merecem atenção: a primeira, indicada em Lobo (1990, p. 08) afirma que “municipalizar pode querer dizer prefeiturizar, entendendo assim a exclusividade da administração municipal no processo”. O termo prefeiturizar pode significar um reforço ao poder local e assim possibilitar as ações clientelistas tão comuns nos meios políticos.

A segunda questão apontada por Oliveira (1992, p. 90): “a relação clientelística pressupõe por parte do cliente, no caso o eleitor, uma lealdade que se materializa em votos nas eleições”. Fundamentados na troca de favores, políticos e clientes fazem planejamentos de acordo com seus interesses privilegiando grupos ou indivíduos com os quais mantêm relações de proximidade pessoal. O autor (1992, p. 91) conclui que:

O cliente nem sempre é passível. Ao incorporar a relação clientelística, ele a legitima, passando a exigir uma contrapartida à sua lealdade seja no encaminhamento de suas solicitações, na conquista de um emprego público no reconhecimento da amizade, na atenção ou na obtenção de vantagens pecuniárias.

Para alguns teóricos os conceitos descentralização e municipalização se apoiam na ideia de construção de uma sociedade participativa, comprometida e fiscalizadora das decisões políticas. Outros pesquisadores se apoiam em aspectos administrativos, sociais e políticos. Num balanço bibliográfico a pesquisadora Guimarães (2002, p. 04) relata que na dimensão administrativa, conforme Afonso e Lobo (1996), Costa (1986) e Mello (1991):

Os termos são discutidos na perspectiva de buscar mais eficiência na gestão pública e, se baseiam na transferência de competências formais e financeiras para as unidades sub-nacionais de governo eliminando as intermediações burocráticas possibilitando o maior contato do cidadão. Desta forma atenderia as demandas e a administração cumpriria seus objetivos de forma mais adequada. Na dimensão social e política os autores (CASTRO, 1991; FELICSSIMO, 1992; SOUZA, C, 1992) colocam a discussão em torno da passagem de parcelas de poder para a sociedade civil estratégia que demanda a capacitação de grupos sociais para exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos. E, também concordam que é uma estratégia política de redistribuição do poder público do nível central para o periférico afetando as relações de poder gerando conflitos entre diferentes grupos da sociedade.

As diferentes interpretações variam de acordo com as necessidades da época, o avanço das exigências da população e as intencionalidades políticas e econômicas.

Nos anos 90 os conceitos sobre municipalização, descentralização e desconcentração foram muito debatidos no meio educacional, quando era iniciada no Brasil uma política nacional de modernização do país.

Esta política foi elaborada pelo Ministro Luiz Carlos Bresser, no governo de Fernando Henrique Cardoso² e, formalizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado aprovado em 21/11/1995.

O Plano Diretor de acordo com Bresser teria a função de modificar o modelo administrativo do Brasil para enfrentar a crise fiscal e a inflação, problemas herdados dos governos anteriores. O Plano, de acordo com o documento da Câmara de Reforma do Estado e apresentado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, definia os seguintes objetivos:

Criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada nos princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle de processos e não de resultados revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização econômica...] [... É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial” baseada nos conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (CARDOSO, 1995 p. 01).

A descentralização era considerada moderna por eliminar intermediários burocráticos, possibilitar a proximidade do cidadão nas decisões, gerar maior fidelidade às demandas sociais e melhorar a adequação da administração ao cumprimento de seus objetivos. Tinha como requisito a redistribuição do poder político do estado para o periférico ampliando as possibilidades de participação do cidadão. Buscava também reverter as práticas paternalistas do estado e eliminar as intermediações burocráticas permitindo desta forma a participação da sociedade na prestação de serviço público (CASTRO, 1991).

Podemos concluir que o termo descentralização implica em um processo que demanda redistribuição de poder, redefinição de papéis, estabelecimento de novas relações entre as três esferas de governo, reorganização institucional, reformulação de práticas, e controle social. A municipalização configura-se na transferência de competências do poder federal e estadual para o municipal, conferindo autonomia aos municípios e, podendo facilitar a participação do cidadão nas decisões políticas.

²Fernando Henrique Cardoso foi eleito em 1995 para a gestão 1995/1998 e reeleito em 1998 permanecendo no poder até 2001. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Governo_Fernando_Henrique_Cardoso>. Acesso em 23/jan.2011.

Desconcentração significa uma distribuição de serviços entre as esferas de governo mantendo sob o comando estadual e federal o controle do desenvolvimento de sistemas de avaliação.

No decorrer da pesquisa sobre o processo histórico da municipalização do ensino no Brasil e no estado de São Paulo levaremos em consideração que as atenções políticas se concentraram na correção dos problemas de gestão, priorizando os modelos gerenciais e o estabelecimento de metas para efetivar a racionalização dos custos da produção escolar, em detrimento dos problemas relacionados aos processos educativos e culturais.

2.2 A municipalização do ensino no Brasil

Em 1834 foi instituído o Ato Adicional que dava poder aos Presidentes de Províncias para criar escolas e legislar sobre a instrução pública. No entanto devido às dificuldades econômicas, insuficiente delegação de poderes ao município e à falta de preparo técnico, a descentralização não funcionou a contento conforme os autores Sandano (1991), Oliveira (1992), Both (1997), Saviani (2008).

As dificuldades econômicas (destinação e aplicação de verbas) foram constante problema para o desenvolvimento da educação no Brasil. Saviani (2008, p. 9) em sua pesquisa comenta que entre os anos de 1840 e 1888 “o sistema nacional de ensino não se implantou e o país foi acumulando um grande déficit histórico em matéria de educação”, na primeira república “o ensino permaneceu praticamente estagnado”. Na década de 1930, “com o incremento da industrialização e urbanização, começa a haver também um incremento correspondente nos índices de escolarização”.

A constituição de 1934 determinou que a União e os Municípios utilizassem nunca menos de 10% e os Estados 20% da arrecadação de impostos “na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educacionais” (art. 156). Na carta de 1946, foi estabelecido em 20% a obrigação mínima dos Estados e Municípios e 10% da União.

Na constituição de 1937 e Emenda de 1967 foi excluída a vinculação orçamentária. A Emenda Constitucional de 1969 restabelece a vinculação orçamentária apenas para os municípios ao determinar, na alínea f do § 3º, Inciso II do Artigo 15, que o Estado poderá intervir no município que não aplicar no ensino primário, pelo menos 20% da receita tributária municipal.

Na Constituição de 1988 a vinculação foi fixada em 18% para a União e 25% para os Estados e Municípios. O autor conclui que a questão do financiamento constitui “a histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil”.

Quanto ao pensamento em defesa da municipalização, Both (1997, p.109) apresenta três períodos assim caracterizados:

- O primeiro período (1964 a 1971): movimentos e debates isolados, iniciativa municipal em Volta Redonda/RJ, amparados nas ideias de Anísio Teixeira.
- O segundo período (1971 a 1988): avanços na parte legal, social e doutrinária. A Lei 5692/71 deu uma abertura para a iniciativa da transferência de encargos e competências aos municípios. Criação do Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (PROMUNICÍPIO), formação de associações entre elas o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED)³, fundado em 25 de setembro de 1986.
- O terceiro período (1988 a 1991): debates com abrangência nacional, programas do MEC (Ministério da Educação e Cultura) e UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação).

Podemos ainda considerar o período de 1996 a 2011, em que a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases 9394/96 deu autonomia aos municípios para criarem redes de ensino; a Emenda 14/96 que cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), e a Emenda 53/07, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A década de 80 teve uma representação significativa para a história do Brasil, pois foi uma época de grande recessão econômica, inflação e mudanças na política. O fim do regime autoritário, o início do processo de redemocratização da política e a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1986, despertavam na população uma grande esperança na resolução dos problemas econômicos e sociais, traduzida numa intensa mobilização política. A educação se apresentava com grandes problemas: alto índice de evasão, 32% das crianças em idade escolar estavam fora das escolas, e um grande número de reprovação, necessitando de ações que viessem resolver o problema (BEDÊ, 1988).

³ É uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega, por intermédio de seus titulares, as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal e debates localizados. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/index.php/o-consed>>. Acesso em 23/set.2012.

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 205 a 214, definiu os princípios e novos rumos para as políticas educacionais. O artigo 211, estabelece que os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental e, podem atender também ao ensino médio, desde que atendidas todas as crianças de 0 a 14 anos.

Em 1986, entrou em cena a União Nacional de Dirigentes Municipais (UNDIME)⁴, defendendo a municipalização do ensino, a descentralização dos recursos e a definição de competências das três esferas de ensino. Esta organização, conforme Azevedo (2001), começou com uma reunião de secretários de educação realizada em agosto de 1985 que “tinham em comum a oposição ao governo estadual e o desejo de realizar uma educação transformadora, democrática e de qualidade, apesar das naturais diferenças políticas entre eles”. Como produto dessa união aconteceu o 1º Encontro de Dirigentes Metropolitanos de Educação, em março de 1986, na cidade de Recife, depois, o 1º Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. A entidade pressionou e conseguiu que se iniciasse o Programa de Alimentação Escolar e Saúde do Estudante e que fosse implantada a distribuição da cota federal do salário educação aos municípios.

Na década de 90 o debate sobre municipalização da educação se tornou intenso no cenário brasileiro, mais especificamente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o tema se tornou central no meio político e econômico. O Brasil vivia um momento de crise, e para resolver os problemas e se adequar à realidade mundial, teria que redefinir as funções do Estado de acordo com o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁵. A nova ordem definia que a gestão do Estado passasse a ter as seguintes características: foco nos resultados, eficácia e qualidade dos serviços, gestão descentralizada, opinião dos clientes, flexibilidade, regulação e redução de custos, preocupação com a eficiência dos serviços, criação de

⁴Associação civil sem fins lucrativos, autônoma e que congrega os dirigentes municipais de educação do Brasil. Legitimou-se como instância representativa dos municípios brasileiros, desempenhando papel importante nos processos de discussão, formulação e implementação das políticas nacionais de educação. O objetivo da entidade segundo textos produzidos pelo coletivo de Dirigentes Municipais de Educação era “introduzir a questão da municipalização no debate educacional no país”. Azevedo (2001) Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142001000200004&script=sci_arttext >. Acesso em 23/jan.2011.

⁵OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) é uma organização internacional composta por 30 países, que tem como objetivos, coordenar políticas econômicas e sociais, apoiar o crescimento econômico sustentado, aumentar o emprego e a qualidade de vida dos cidadãos e manter a estabilidade financeira.

Disponível em:

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_para_a_Coopera%C3%A7%C3%A3o_e_Desenvolvimento_Econ%C3%B3mico>. Acesso em 23/mar 2012.

ambientes competitivos e fortalecimento das habilidades estratégicas do poder central. Características definidas no relatório sob a lógica da globalização⁶ e, imprescindíveis para o desenvolvimento das nações subdesenvolvidas (TOMMASI, 1996).

A mudança na forma da administração estatal provocou uma transformação nas instituições brasileiras afetando a vida social e as questões relacionadas à educação. Para entendermos estas mudanças consideramos importante mencionar os documentos elaborados pelos órgãos responsáveis pela educação, que contribuíram para modificar os paradigmas educacionais.

Em 1990, na cidade de Jomtien, Tailândia na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, foi elaborada a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, que expunha o quadro da realidade mundial do início daquela década: milhões de crianças sem acesso à educação básica, milhões de adultos analfabetos e muitos analfabetos funcionais; aumento das dívidas dos países pobres; crescimento das diferenças econômicas entre as nações.

O documento sinalizava que a falta de educação básica para segmentos da população impedia a resolução dos problemas com determinação. Por isso, convocava as nações a assumirem o compromisso de promover uma educação abrangente que contemplasse a aprendizagem dos instrumentos essenciais para o desenvolvimento humano (leitura, escrita, expressão oral, cálculo, solução de problemas) e os conteúdos básicos de aprendizagens (conhecimentos, habilidades, valores e atitudes). Em seu corpo, distribuído em dez artigos, determinava as orientações visando o engajamento das nações na melhoria do desenvolvimento humano. Desta forma, os seres humanos poderiam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade e participar plenamente do desenvolvimento da nação, melhorando a qualidade de vida. No artigo oitavo estabelecia que a educação básica depende do “compromisso político” e da “vontade política,” e medidas fiscais adequadas e ratificados por reformas na política educacional. O Plano de Ação no mesmo documento, enfatizava a gestão educacional e colocava-a em evidência no item 23 (p.

⁶A **globalização** é um dos processos de aprofundamento da integração econômica, social, cultural, política, que teria sido impulsionado pelo barateamento dos meios de transporte e comunicação dos países do mundo no final do século XX e início do século XXI. É um fenômeno gerado pela necessidade da dinâmica do capitalismo de formar uma aldeia global que permita maiores mercados para os países centrais (ditos desenvolvidos) cujos mercados internos já estão saturados. Disponível em:

< <http://pt.wikipedia.org/wiki/globaliza%C3%A7%C3%A3o> >. Acesso em 23/mar. 2012.

14): “Promover uma educação básica eficaz não significava oferecer educação de baixo custo, porém utilizar, com maior eficácia, todos os recursos (humanos, organizativos e financeiros), para obter os níveis pretendidos de acesso e desempenho escolar”.

No ano de 1992 em Santiago (Chile) a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)⁷ se reuniu e elaborou um relatório destinado aos seus países com o objetivo de coordenar as políticas de desenvolvimento e promover o desenvolvimento social. O documento estabelecia que a educação na nova realidade econômica e social era o principal instrumento para a construção de uma educação promotora do desenvolvimento tecnológico e formadora de recursos humanos.

O Ministério da Educação e Cultura (MEC), no governo de Itamar Augusto Cautiero Franco⁸, elaborou o Plano Decenal da Educação Para Todos para o período de uma década (1993/2003). A primeira proposta desse plano foi divulgada pelo governo em junho de 1993 quando foi colocada em debate pelo Ministério da Educação e Desporto. Para o debate, convocou a participação dos municípios, estados, entidades representativas da sociedade civil, universidades e representantes do legislativo e judiciário.

As propostas foram amplamente discutidas nos estados brasileiros entre os meses de junho a novembro de 1993 por uma comissão formada da seguinte forma: Secretário de Educação, Presidente Estadual da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Delegado do MEC no Estado, Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Organização dos Advogados do Brasil (OAB), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Conselho Federal da Educação (CFE), Confederação Nacional das Indústrias (CNI), Confederação Nacional dos Bispos no Brasil (CNBB), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Confederação Nacional das Mulheres do Brasil (CNMB) e entidades representativas da sociedade. As propostas foram debatidas também no seminário: “Tendências Atuais dos

⁷A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe ou Comissão Econômica para a América Latina e Caraíbas (CEPAL) foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas para incentivar a cooperação econômica entre os seus membros. É uma das cinco comissões econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em 21/jan. 2012.

⁸ Itamar Franco foi Presidente do Brasil no período de 1992 a 1994- assumiu o cargo devido aos desdobramentos do processo do impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Governo_Itamar_Franco>. Acesso em 23/jan.2012.

Municípios de Porte Médio: Primeiro Diálogo com os Municípios de Porte Médio”, com a participação de secretários e representantes de 120 municípios de porte médio. Depois dos amplos debates, de se acatarem as críticas e as sugestões o documento foi concluído e divulgado pelo Ministro Murilo de Avellar Hengel, em 30 de novembro de 1993.

As ideias expostas no documento sofreram influências das orientações da comunidade internacional e do novo cenário social advindo dos conceitos de qualidade e competitividade. A educação fundamental foi considerada uma etapa importante, pois deveria desenvolver em todas as pessoas conhecimentos essenciais e competências cognitivas para que pudessem viver em um mundo de informações e, a aprender continuamente.

O plano, acatando as orientações dos planos elaborados em Jomtien e Santiago marca a aceitação formal do governo federal brasileiro das teses e estratégias formuladas nos foros internacionais mais importantes na área da melhoria da educação básica.

O Plano Decenal foi apresentado pelo governo brasileiro em Nova Deli em 1993, num encontro promovido pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)⁹, Banco Mundial e os países mais populosos do Terceiro Mundo - Tailândia, Brasil, México, Índia, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria e Indonésia.

O governo brasileiro assumiu o compromisso de garantir a satisfação das necessidades básicas de educação e assegurar até o ano de 2003 às crianças, jovens e adultos os conteúdos mínimos de aprendizagem que atendessem às necessidades elementares da vida contemporânea (GADOTTI, 1999).

O documento também estabelecia a necessidade de parcerias e da promoção do envolvimento da sociedade civil na garantia para obter sucesso na aprendizagem das crianças. Por isso, a administração gerencial baseada na descentralização, controle de qualidade e terceirização dos serviços públicos se tornou fundamental para a implantação do plano.

⁹ A UNICEF é uma agência das Nações Unidas que tem como objetivo promover a defesa dos direitos das crianças ajudar a dar resposta às suas necessidades básicas e contribuir para o seu pleno desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.unicef.org.br/>>. Acesso em 23/jan. 2012.

No Plano Decenal também foram determinadas metas¹⁰ que de acordo com o Ministério da Educação e Cultura seriam imprescindíveis na conquista de melhores índices nas avaliações pelo incremento dos níveis de aprendizagem e desenvolvimento das competências básicas possibilitando o acesso de todas as crianças e adolescentes ao cumprimento de uma trajetória escolar de sucesso. As metas foram determinadas de forma a adequar a educação ao modo de produção capitalista, portanto demandando uma reforma educacional.

No Brasil o processo administrativo burocrático descentralização das decisões, hierarquia e rotinas rígidas que precisavam ser renovadas.

Bresser Pereira considerava que a mudança para o tipo gerencial, traria desenvolvimento para o país pois a,

Descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; descentralização administrativa, pela delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; organizações com poucos níveis hierárquicos em vez de piramidal; organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrativa e de conflito tenham lugar; pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão; controle por resultados, a posteriori, em vez do controle rígido e administração voltada para o atendimento do cidadão (BRESSER, 1996, p. 272).

A retomada do desenvolvimento estava condicionada ao ajuste fiscal, à privatização e à abertura comercial. O Estado, que antes tinha como objetivo proteger a economia da competição internacional, passou a ser um facilitador para que a economia nacional se tornasse competitiva. Para tanto “a regulação e a intervenção foram necessárias na educação, saúde, cultura, no desenvolvimento tecnológico e nos investimentos em infra-estrutura para capacitar os agentes econômicos a competir em nível mundial” (IBID. 1996, p. 269).

¹⁰Incrementar em cerca de 50% os atuais níveis de aprendizagem nas disciplinas do núcleo comum, tomando como referência os novos padrões de conteúdos mínimos nacionais e de competências básicas a serem nacionalmente determinadas com a participação dos sistemas de ensino; Elevar a, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar; Assegurar a melhoria do fluxo escolar, reduzindo as repetências, sobretudo de 1ª. A 5ª. Série, de modo que 80% das gerações escolares, no final do período, possam concluir a escola fundamental com bom aproveitamento, cumprindo uma trajetória escolar regular; Criar oportunidades de educação infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre; Proporcionar atenção integral a crianças e adolescentes, sendo R\$ 1,2 milhão por meio do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica), em áreas urbanas periféricas; Ampliar o atendimento de jovens e adultos, de modo a oferecer oportunidades de educação básica equivalente ao ensino fundamental para 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de subescolarizados; Ampliar progressivamente a participação percentual do gasto público em educação no PIB brasileiro, de modo a atingir o índice de 5,5%; Implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica (BRASIL, 1993).

Novas regras foram introduzidas à mentalidade brasileira: “qualidade, eficácia e diversificação”. Para ser competitivo, era preciso ter produtos e serviços atrativos. Essas lógicas foram adotadas pelo Estado que além do objetivo desenvolvimentista também se dedicava à regulação das normas fundamentais da manutenção dos equilíbrios sociais básicos: “políticas de previdência social, saúde, educação, habitação, saneamento básico, trabalho e assistência social” (CORAGGIO, 1996, p. 79-88).

O Brasil, segundo a estatística do (IBGE 1992/1997) apresentava um alto índice de analfabetos, analfabetos funcionais, miséria e muitas dificuldades no campo da saúde e, por isso era considerado um país em desenvolvimento. Na ocasião existia no campo internacional, a preocupação em amenizar a situação dos países em desenvolvimento, alterar a estatística e melhorar o índice de desenvolvimento humano nestes países. O Banco Mundial¹¹ ofereceu empréstimos que seriam concedidos mediante acordos estabelecidos e controlados por esta agência financiadora. O governo brasileiro focado na necessidade da reforma apresentou seis projetos¹² que atenderiam 12 estados brasileiros. Após a análise, algumas intervenções e acordar as condicionalidades sobre a implantação, conforme afirma Figueiredo (2009, p. 1126): “o Banco Mundial concedeu ao Brasil o empréstimo de um bilhão de dólares”.

Salientamos que as condicionalidades desta instituição financiadora eram: supervisão, monitoramento e atenção ao desenvolvimento da educação básica, pois a entendiam como “a pedra angular do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem estar dos indivíduos e reduzir os níveis de pobreza”. (TORRES, 1996, p. 130). Segundo o Banco as questões mundiais da educação frequentes na época eram: o aumento de matrículas na educação básica e a dificuldade dos sistemas em atendê-lo, a evasão dos alunos na

¹¹Banco Mundial: é uma instituição financeira criada em 1944 como resultados da conferência de Bretton Woods. Inicialmente voltada para a recuperação e reconstrução das economias européias devastadas pela Segunda Guerra, posteriormente tornou-se numa instituição financeira que maneja operações de créditos, financiamentos e investimentos envolvendo dinheiro público e privado. O Banco Mundial também ajuda governos em países em desenvolvimento a reduzir a pobreza por meio de empréstimos e experiência técnica para projetos em diversas áreas – como a construção de escolas, hospitais, estradas e o desenvolvimento de projetos que ajudam a melhorar a qualidade de vida das pessoas. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Banco_Mundial>. Acesso em 23/mar. 2012.

¹²1-Educação Básica no Nordeste II (Maranhão, Ceará, Pernambuco, Sergipe); 2- Educação Básica no Nordeste III (Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Bahia); 3- Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica de Minas Gerais (Minas Gerais); 4- Projeto Inovação na Educação Básica em São Paulo (São Paulo); Projeto de Qualidade no Ensino Público no Paraná (Paraná); 6- State of Espírito Santo Basic Education Project (Espírito Santo). Desta forma, assinou o contrato e recebeu em torno de US\$1 bilhão para implantar os projetos que objetivavam melhorar a educação básica no país (FIGUEIREDO, 2009, p.1123-1138).

metade do curso, a alfabetização de adultos, a demanda pela educação secundária, o crescimento da demanda pelo ensino superior, aumentando a distância educacional entre os países vinculados à OCDE. Esta problemática é que “determinava a necessidade das reformas educativas” dos países em desenvolvimento e a prioridade deveria ser a educação básica (IBID, 1996, p. 131).

Em 12 de setembro 1996 foi promulgada a Emenda Constitucional 14/96 que alterava os artigos 34, 206, 207, 208, 211 e 212 do corpo constitucional permanente e, o artigo 60 das disposições constitucionais transitórias. Através desta emenda foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) que aumentou a vinculação de recursos para o ensino fundamental. Sendo regulamentado pela Lei 9424 de 24 de dezembro de 1996, e pelo decreto 2.264 de 27 de junho de 1997. Sua implantação deu-se em 1º de janeiro de 1998, exceto no Pará onde foi implantado em julho de 1997 por força de lei estadual.

O FUNDEF, fundo de natureza contábil, não precisava de estrutura administrativa nova (recursos humanos, espaço, etc.), pois se organiza por meio de recursos dos próprios estados e municípios, originários de fontes já existentes, sendo constituído de 15% do:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIEXP);
- Lei Complementar nº 87/96 (LC n.º 87/96);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

O repasse do fundo aos municípios deveria ser de forma automática e o valor seria calculado através do coeficiente individual de participação estabelecido pelo MEC, com base no número de alunos matriculados.

Quando o repasse a estados e municípios fosse inferior ao mínimo anual fixado nacionalmente, a União complementaria os recursos dos Fundos.

A fiscalização da aplicação dos recursos deveria ser executada pelos órgãos do sistema de ensino mais especificamente pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de

Valorização do Magistério¹³, tribunais de conta da União, dos Estados e Municípios (BRASIL, 1996).

O artigo 212 esclarece que:

A União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Segundo esta lei, o equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos deveriam ser aplicados no pagamento dos salários dos professores em efetivo exercício, sendo que nos cinco primeiros anos de vigência, os estados e municípios poderiam usar esse percentual, também, para capacitação de professores leigos. O FUNDEF teria vigência até 31 de dezembro de 2006.

A Emenda Constitucional 14/96 exerceu influência também na Lei de Diretrizes e Bases 9424/96 quando estabeleceu como objetivos centrais “promover: a justiça social, uma política nacional de equidade, a efetiva descentralização, a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público” (BRASIL 1996, p.4).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira também promulgada em 1996 oficializou a mudança e a reforma da educação brasileira. A lei teve consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, quanto á determinação da finalidade da educação básica, definida da seguinte forma: desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e nos estudos posteriores.

No mesmo ano, foram enviados aos profissionais da educação do ensino fundamental os Parâmetros Curriculares Nacionais que determinavam os objetivos, os conteúdos mínimos, orientações didáticas e como proceder as avaliações.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais em vigor, contemplam também os conteúdos dos temas transversais para serem discutidos em sala de aula, e que se

¹³ O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF é um colegiado que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito das esferas municipal, estadual e federal. O controle exercido pelos conselhos do FUNDEF representa a atuação da sociedade que pode apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-consulta-ao-cadastro-dos-conselhos-de-acompanhamento-e-controle-social-do-fundeb>>. Acesso em 24/jan.2012.

referem às preocupações sociais como: saúde, trabalho e consumo, pluralidade cultural, ética, meio ambiente, orientação sexual.

Nos Parâmetros Curriculares a descentralização da educação também aparece como fator importante: conteúdos flexíveis para serem adaptados às peculiaridades locais.

Este documento estabelece também que o estado seja o controlador e avaliador do processo educativo, proposição esta de representação de uma das determinações do Banco Mundial: “os projetos financiados teriam que ser monitorados e avaliados” (FIGUEIREDO, 2009, p. 1128).

Retomando a questão da avaliação dos projetos financiados pelo Banco Mundial cabe buscar na história alguns dados para maiores esclarecimentos sobre o assunto. No período de redemocratização, marcado pelo fim do Regime Militar (1985/1986), iniciou-se a discussão sobre as questões educacionais de uma forma aberta e democrática. Na época, os debates sobre educação já tinham um caráter político, o que demandava a necessidade de avaliar a qualidade do sistema educacional brasileiro. Assim, com o objetivo de obter informações úteis sobre o que estava sendo gerado no setor educativo, surgiu o Sistema Nacional da Educação Básica (SAEB). Inicialmente, sua proposta foi fundamentada no Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP), que foi um programa estruturado para avaliar o Programa de Educação Básica para o Nordeste, e que objetivava responder às demandas do Banco Mundial no sentido de desenvolver uma forma avaliativa para a educação.

Em 1990, foi realizada a primeira edição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), instituído pela Portaria 1.795 de 27/12/1994 que avalia a educação brasileira de dois em dois anos desde 1995. O SAEB inicialmente foi uma atribuição exclusiva do MEC, a partir de 1995 passou a ser coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

No Brasil, o período de 1995/2009 foi marcado por reformas na educação e muitos investimentos políticos no sentido de oferecer uma qualidade no setor educativo. Na tabela 1 a seguir, foi feito um levantamento dos resultados do desempenho dos alunos nas disciplinas de português e matemática. Os objetivos desta avaliação são definidos da seguinte forma:

Avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global.

Melhorar os padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e prestar contas dos seus resultados à sociedade em geral.

Fornecer informações para o poder público, definir ações voltadas para superação dos problemas identificados e dirigir apoio técnico e financeiro para o aperfeiçoamento das redes de ensino e redução das desigualdades.

Tabela1- Resultado das avaliações do Sistema Nacional da Educação Básica (SAEB) das avaliações do da Educação Básica (SAEB). Proficiência dos alunos de escolas urbanas.

<i>ANO ENSINO FUNDAMENTAL</i>				
	QUARTA SÉRIE		OITAVA SÉRIE	
	PORTUGUÊS	MATEMÁTICA	PORTUGUÊS	MATEMÁTICA
1995	188,3	190,6	256,1	253,2
1997	186,5	190,8	250,0	250,0
1999	170,7	181,0	232,9	246,4
2001	165,1	176,3	235,2	243,4
2003	169,4	177,1	232,0	245,0
2005	172,3	182,4	231,9	239,5
2007	175,8	193,5	229,9	241,6
2009	184,3	204,3	239,7	242,8

Fonte: SAEB. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb>>. Acesso em 23/abr. 2012.

Na análise do desempenho dos alunos brasileiros matriculados no Ensino Fundamental no período de 1995 a 2009, os valores revelaram que nas disciplinas de português e matemática nos primeiros dez anos, não obtiveram os avanços esperados. Pelo contrário, os níveis de aproveitamento foram reduzidos. Somente a partir de 2007 foram constatadas melhorias que no entanto permaneceram distantes dos critérios do SAEB. Para a determinação dos valores da avaliação, o SAEB utiliza os critérios estabelecidos conforme relatados a seguir:

- a escala de desempenho do SAEB em Português (leitura) é avaliada de 0 a 375 pontos. Um patamar acima de 200 pontos de proficiência, para a 4ª série nesse foco. Pode ser considerado próximo ao adequado, pois nesse ponto os alunos consolidaram habilidades de leitura e caminham para um desenvolvimento que lhes possibilitará seguir seus estudos com bom aproveitamento. - a escala de Matemática é mensurada de 0 a 425 pontos. Uma média satisfatória para a 4ª série deve estar, pelo menos, em 200 pontos. O desenvolvimento de algumas habilidades, como efetuar as quatro operações aritméticas é importante para a resolução e aplicação de problemas de média e alta complexidade. Se o estudante não dominar esse pré-requisito, estará prosseguindo em sua trajetória escolar com déficits que comprometem ainda mais o seu aprendizado.- em Português, para o nível de escolarização corresponde à 8ª série do ensino fundamental, a média que representaria um padrão mínimo satisfatório, considerando oito anos de escolarização, é de 300 pontos. Nesse patamar, o aluno teria consolidado habilidades que lhe permitiriam continuar os estudos no ensino médio, com aproveitamento satisfatório.- em Matemática, após oito anos de escolarização, o patamar minimamente adequado, em termos de proficiência média, é de, pelo menos 300 pontos. Nesse nível, o aluno teria desenvolvido os requisitos mínimos para sua trajetória bem sucedida nos graus escolares posteriores (CALLEGARI, 2010, p. 40).

Callegari (2010), afirma que a reforma educativa no período de 1995 a 2005 não deu resultados positivos no que se refere ao aproveitamento dos alunos nas disciplinas português e matemática, mas verifica que na erradicação do analfabetismo houve avanço, considerando que os dados do IBGE 2005 – mostram redução de analfabetos em relação ao censo anterior, que indicava 14,9 milhões de analfabetos no Brasil com idade de 15 anos ou mais. Já no IBGE 2011, o Brasil apresentava 13,9 milhões, o que equivale a 9,63% da população nessa faixa etária. Para os especialistas, o Brasil não alcançou a meta prevista pela UNESCO, de 6,7% de analfabetos em 2015, pois em dez anos o analfabetismo caiu só quatro pontos percentuais mostrando que o processo é lento.

Em 2006, com o prazo vencido do FUNDEF foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) pela Emenda Constitucional 53/06, cujo objetivo foi o de universalizar o atendimento à educação básica pública com qualidade. A Medida Provisória número 339, de 2006, regulamentou a composição dos recursos do fundo com força de lei, em 2007 de 1º de Janeiro a 20 de Junho, quando foi sancionada a Lei 11.494. Este Fundo substituiu o FUNDEF e contém diferenças relativas ao volume de recursos e à forma de atendimento: o FUNDEF atendia somente os alunos do ensino fundamental e passou a considerar para efeito de recursos financeiros, todos os níveis, etapas e modalidades de ensino que fazem parte da educação básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio (IBID, 2010).

O FUNDEF, durante os dez anos de implantação, conseguiu atingir alguns de seus objetivos: aumentou o número de matrículas, o número de professores sofreu acréscimo e diminuiu o número de professores leigos. Houve uma melhora nas construções de escolas, na merenda escolar, nos recursos didáticos, aumento na oferta de livros didáticos e transporte escolar. Contudo, não conseguiu atingir os índices esperados nas avaliações externas, conforme demonstra a Tabela 1.

O FUNDEB com duração de catorze anos, iniciou a implantação em 2007, priorizando o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, enfatizando o cumprimento do Artigo 212 da Constituição Federal e dando competências aos Tribunais de Contas para estabelecerem mecanismos adequados à fiscalização. Em relação ao financiamento comunica:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da

receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Emenda Constitucional 53 inclui também em sua redação nos parágrafos 5º e 6º, as determinações referentes ao salário-educação:

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Os recursos do FUNDEB, conforme a lei 11.494/07 devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, conforme também estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (os Municípios devem utilizar recursos do FUNDEB na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados no ensino fundamental e médio), sendo que o mínimo de 60% desses recursos devem ser destinados anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional), em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo), e a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Os 40% restantes ainda podem ser utilizados para remunerar os profissionais que exercem atividades de natureza técnico-administrativa ou de apoio, nas escolas ou nos órgãos da educação, como, por exemplo, auxiliar de serviços gerais, auxiliar de administração, secretário da escola, bibliotecário, nutricionista, vigilante, merendeira, porteiro, lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação básica pública e, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

Quanto ao não cumprimento da determinação da lei os Estados e Municípios ficam sujeitos à penalidade, segundo consta no artigo 28 da Lei 11.494/07:

O descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei sujeitará os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados a que pertencem, nos termos da alínea *e* do inciso VII do caput do art. 34 e do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

Retomando a questão sobre o financiamento para o melhor entendimento relacionado à sua distribuição, Callegari (2010, p. 113) em sua pesquisa, informa:

Os recursos do FUNDEB em âmbito estadual são repartidos entre o Estado e seus municípios, proporcionalmente ao alunado que cada qual mantém nas diferentes etapas e modalidades de ensino da educação básica, aplicando-se os fatores de ponderação diferenciadores, resultando para elas montante diferenciados. O ente federado que recebe os recursos do FUNDEB, na totalização dos montantes proporcionais ao seu alunado, poderá aplicar esses recursos nas etapas e modalidades de ensino de seu atendimento prioritário, conforme entender melhor.

As etapas e modalidades de ensino referidas na lei são:

- I- creche;
- II- pré-escola;
- III- séries iniciais do ensino fundamental urbano;
- IV- séries iniciais do ensino fundamental rural;
- V- séries finais do ensino fundamental urbano;
- VI- séries finais do ensino fundamental rural;
- VII- ensino fundamental em tempo integral;
- VIII- ensino médio urbano;
- IX- ensino médio rural;
- X- ensino médio em tempo integral;
- XI- ensino médio integrado à educação profissional;
- XII- educação especial;
- XIII- educação indígena e quilombola;
- XIV- educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
- XV- educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo;

Os cálculos para a distribuição dos recursos do FUNDEB, por etapa e modalidades de ensino ficaram definidos da seguinte forma, conforme a Lei 11.494/07:

§ 1º A ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observado o disposto no § 1º do art. 32 desta Lei.

§ 2º A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei.

§ 3º Para os fins do disposto neste artigo, o regulamento disporá sobre a educação básica em tempo integral e sobre os anos iniciais e finais do ensino fundamental.

§ 4º O direito à educação infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 (seis) anos de idade.

Art. 11. A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea c do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo.

De acordo com a Lei 11.494/07, a distribuição dos recursos é feita com base na estimativa de receita do FUNDEB no respectivo estado, e no número de alunos da educação básica (regular, especial, educação de jovens e adultos, integral, indígena e quilombolas) das redes públicas de ensino estaduais e municipais, de acordo com o censo escolar mais atualizado e nos fatores de ponderação.

Foram muitas as ações legais voltadas ao desenvolvimento da educação, entretanto segundo os critérios estabelecidos pelos órgãos avaliadores, pouco se tem conseguido. Por que, apesar de tanto esforço político, ainda não se conseguiu atingir as metas desejadas?

Segundo Coraggio (1996) o ser humano tem necessidades que contribuem para o seu desenvolvimento: alimentação adequada, saneamento básico, educação, habitação. O acesso a esses bens está atrelado ao desenvolvimento social da população. Esse acesso depende muitas vezes de ações políticas direcionadas que possam criar oportunidades para a emancipação cultural e social do cidadão. Isso nos permite refletir sobre os efeitos desta política no contexto da globalização e, por isso, concordamos com este autor quando relata que as políticas educativas e os sentidos da política social na reforma do estado para aliviar a pobreza apresentam três formas:

As políticas sociais estão orientadas para dar continuidade ao processo de desenvolvimento humano: acesso a educação, saúde, alimentação, saneamento, habitação e aumento de expectativa de vida, as políticas sociais estão direcionadas para compensar conjuntamente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracteriza a globalização e as políticas sociais são elaboradas para instrumentalizar a política econômica, mais do que para continuá-la ou compensá-la (CORAGGIO, 1996, p.77).

Estes sentidos “entrelaçam-se, e com freqüência se confundem no campo da ação, no discurso técnico e no senso comum dos agentes educativos” (IBID, p. 79). As políticas implantadas com o objetivo de reduzir pobreza no contexto do mercado global trouxeram consequências contraditórias. Aumentaram as diferenças sociais, grande parte da camada média empobreceu e alguns setores médios enriqueceram. “A ideia de êxito, para indivíduos, setores sociais e países, não supõe a cooperação ou a solidariedade, mas o triunfo na competição com os outros” (IBIDEM, 1996, p. 78).

Nesse sentido, Coraggio ainda argumenta que esta competição é “perversa”, pois passa por provas de mercado tendo que responder eficientemente às suas mudanças, exigindo sempre mais qualidade e flexibilidade, e principalmente, “baseada na degradação do valor do trabalho, do meio ambiente e da qualidade de vida”, comenta também que “a competitividade deve ser autêntica, sustentável e baseada em investimentos em capital humano”. Também defende que, para que um país adquira capacidade competitiva, há necessidade em atender requisitos e, dentre eles coloca a “redução de custos diretos, principalmente salários e serviços de produção” e “redução de custos indiretos, principalmente as cargas fiscais, usualmente necessárias para cobrir

funções de um Estado ineficiente, e/ou sobrecarregado de compromissos sociais (CORAGGIO, 1996, p. 80).

Os requisitos no contexto da educação provocaram preocupações, pois a escola colocada como um compromisso social nesta visão torna-se um peso para o estado necessitando de ações que pudessem reduzir os custos e torná-la mais eficiente. “A redução de custos na escola incide diretamente na redução de salários de professores”, contribuindo desta forma, para prejudicar o rendimento dos alunos visto que os professores abandonam a profissão, adoecem, fazem greves, faltam ao serviço, diminuindo o tempo de instrução, contradizendo as determinações do Banco Mundial, que recomenda a ampliação dos estudos para melhorar a qualidade da educação (TORRES, 1996, p. 183).

A situação nos apontou outra contradição: se para sermos competitivos há necessidade de melhorar o atendimento do serviço educacional e, se este serviço necessita de redução de custos, com certeza não coincide com a lógica econômica que ressalta que a prioridade é a construção de um modelo educativo centralizado na qualidade, equidade e comprometido com a aprendizagem.

O direito dos pobres aos serviços básicos gratuitos nem sempre é cumprido com qualidade: na saúde enfrentam grandes filas, hospitais com equipamentos sucateados e falta de profissionais. Nas escolas encontram-se professores desmotivados e sobrecarregados em função das jornadas duplas, provocadas pelo baixo salário. Há falta de equipamentos e material de apoio pedagógico, espaços inadequados para práticas esportivas, escolas sem salas de leitura, laboratório de informática sucateado e, salas de aula sem ventilação e iluminação condições necessárias para o conforto dos alunos. Aqueles que podem pagar, usufruem de serviços mais amplos por meio de mercado e, têm atendimento de melhor qualidade. Se os serviços oferecidos às camadas mais pobres da sociedade são de qualidade inferior, de certa forma impedem um desenvolvimento humano equitativo.

A educação é um serviço público imprescindível para o desenvolvimento humano e, se oferecido com uma qualidade inferior, não satisfaz às necessidades básicas. Também as propostas da reforma são questionáveis e a sua implantação desfavorece os objetivos propostos no Plano Decenal. Pensando desta forma, podemos concluir que a descentralização do ensino no Brasil ainda tem necessidade de adequações melhor elaboradas para atingir as metas almejadas pela sociedade brasileira e determinadas nos documentos oficiais.

2.3 O movimento de municipalização do ensino em São Paulo

O movimento de municipalização do ensino no Estado de São Paulo, na última década do século XX, foi pautado por protestos dos professores estaduais que não concordavam com a reforma. A Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), divulgou amplamente este descontentamento nas mídias e nos encontros com professores e sociedade civil, utilizando o slogan “Diga não à municipalização”.

A entidade acreditava que a reforma traria a desqualificação do ensino e causaria a desvinculação do movimento unificado dos professores, bem como “argumentava que a descentralização não era possível com o mero repasse de verbas estaduais aos municípios, o que geraria dependência daqueles mais pobres, reforçando as desigualdades regionais e favorecendo o clientelismo político”, o que gerou muita especulação sobre o assunto no meio educacional (CALLEGARI, 2010, p. 24).

Na época, o Estado de São Paulo mantinha um sistema centralizado absorvendo em sua rede escolar mais de 80% dos alunos matriculados no ensino fundamental. O Estado administrava mais de 6.400 escolas, cinco milhões de alunos e trezentos mil professores e funcionários, com um péssimo desempenho, conforme revelavam as estatísticas: em cada grupo de 100 alunos matriculados, apenas 45 concluíam a 8ª série, além das altas taxas de repetência e evasão. Este quadro se justificava pela inexistência de um programa definido para esta modalidade de ensino, falta de atenção das autoridades e descontinuidade dos projetos educativos, centralismo burocrático, funcionários e professores desmotivados e mal pagos, escolas sem recursos didáticos e a falta de participação da comunidade (IBID, 1997).

Tais elementos incentivavam a discussão sobre mudanças na gestão educacional no Estado de São Paulo. A reforma indicava caminhos promissores, já que seria mais fácil ao poder local buscar as soluções para melhor atender seus municípios. Nos próximos parágrafos faremos um breve histórico sobre este processo de reforma educacional.

O primeiro incentivo à municipalização do ensino, teve início em 1975, quando o Ministério da Educação divulgou o Projeto Pró-Município que transferia recursos para os municípios que aderissem ao programa. No entanto, os governadores Egydio Martins e Paulo Maluf não aderiram ao projeto: Martins tinha interesse na implantação do ensino fundamental de oito anos e Maluf não conseguiu avançar nos

projetos educacionais devido às greves dos professores da rede estadual e às duras críticas recebidas quanto às suas decisões e ações relacionadas ao setor educacional (ARELARO, 1999).

Esta discussão foi retomada 12 anos após (de 1983 a 1995) quando o Estado de São Paulo foi governado pelo PMDB¹⁴ por André Franco Montoro, Orestes Quércia e Antonio Fleury Filho. Contudo, apesar de Montoro e Quércia terem se pronunciado muito sobre municipalização do ensino, o movimento ficou restrito à merenda escolar, à educação pré-escolar, à manutenção e construção de prédios escolares.

No governo de Franco Montoro (1983-1987) foram criados os primeiros Conselhos Municipais de Educação, houve uma reestruturação da Companhia de Construções Escolares (CONESP), a descentralização da merenda escolar, regionalização de concursos para o magistério, revalorização do professor e recuperação salarial do magistério.

Por meio do Decreto 21.810 de 26 de dezembro de 1983 a municipalização da educação básica no Estado de São Paulo teve início, transferindo para “os municípios as responsabilidades pela pré-escola e escolas rurais, mas sem a transferência integral de recursos financeiros pelo Estado” entendendo que os municípios deveriam completar estes recursos e se responsabilizarem pelo atendimento às necessidades da demanda (OLIVEIRA, 1999, p. 61).

Em 19 de junho de 1984, o Decreto Estadual 22.379 regulamentou a Lei 4.021/84 que oficializou a municipalização da merenda escolar. Em suas instruções, estimulavam os municípios a utilizarem os gêneros alimentícios regionais, a atenderem o gosto e preferências dos alunos e a garantirem o valor nutritivo das preparações e, permitia aos órgãos públicos oferecerem os alimentos aos alunos do 1º Grau, nos períodos diurno e noturno das escolas que atendiam ensino gratuito: municipais, estaduais e particulares.

O processo desta reforma foi iniciado no governo Montoro, contudo com problemas, pois os repasses financeiros não satisfaziam as reais necessidades dos municípios, visto que os mesmos teriam que completá-los com recursos próprios. Para os municípios com renda suficiente, isso certamente não representava um problema, mas para os sem renda suficiente, sim! Esta situação causou uma diferenciação no atendimento relativo à merenda escolar nos municípios do Estado de São Paulo, uns

¹⁴ Partido do Movimento Democrático Brasileiro

serviam uma merenda de qualidade e, outros não conseguiam oferecer a mesma qualidade aos seus alunos.

Orestes Quércia (1987/1991) governador seguinte, em sua administração oficializou o Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública estadual (PROMDEPAR) por meio do Decreto 27.265 de 05/06/1987 com o objetivo de preencher as necessidades de funcionários de apoio administrativo nas escolas estaduais, tais como: serventes, escriturários e inspetores de alunos. O Decreto autorizava os municípios ou as Associações de Pais e Mestres a contratar os serviços destes funcionários por determinado tempo de forma terceirizada. Isto acabou “gerando tensão no ambiente escolar visto que estes funcionários recebiam menos que os funcionários efetivos e exerciam as mesmas funções”. Após os dois primeiros anos da edição deste Decreto “os convênios realizados totalizavam 2.475 sendo 331 com Municípios e 2.144 com as Associações de Pais e Mestres. Foram contratados nesta parceria 15.660 servidores” e esta descentralização ocorreu para resolver o problema da falta de recursos financeiros do Estado comentado por Borges (2002, p. 139).

A gestão de Antonio Fleury Filho (1991/1995) foi marcada pelo Projeto Escola Padrão que consistiu em estruturar 900 das 6000 escolas estaduais existentes na época. Para esta estruturação foram criados os cargos: Coordenador Pedagógico por áreas de ensino, Coordenador do Centro de Informação e Comunicação (CIC) o Horário de Trabalho Pedagógico (HTP) e a Caixa de Custeio Escolar. O HTP consistia no aumento de horas/aula semanais com o objetivo de propiciar aos profissionais da educação um horário para se reunirem e construírem suas propostas pedagógicas, definirem as ações de enfrentamento dos problemas educacionais locais, planejamentos dos trabalhos e projetos de formação em serviço. Este aumento de horas/aula variava entre 5 e 6 horas para os que lecionavam no diurno. Esta composição da carga horária significava um aumento no salário dos professores, o que gerou um descontentamento por parte dos profissionais que trabalhavam em escolas que não estavam incluídas neste projeto (ARELARO, 1999).

A Caixa de Custeio foi implantada pela Lei complementar 708, de 8 de janeiro de 1993. Era uma entidade auxiliar da escola, dotada de personalidade jurídica, sem fins lucrativos e vinculada à Secretaria da Educação. Os recursos financeiros eram enviados para a conta bancária administrada pelo Conselho Escolar e permitiam maior flexibilidade operacional simplificando a burocracia existente quanto ao uso das verbas.

Além disso, as escolas escolhidas foram beneficiadas com materiais didáticos e incentivos para desenvolverem projetos especiais voltados à melhoria da educação (IBID, 1999).

Ainda sobre o projeto Escola Padrão, Arelaro (1999, p. 79), faz o seguinte comentário:

A perspectiva não só da municipalização, mas da privatização por dentro da escola, vai ganhando corpo e o governo consegue aprovar uma lei criando as Caixas de Custeio Escolar, pelas quais se pretende não só que as escolas recebam recursos públicos “descentralizados”, mas por onde legalmente faça a captação de recursos privados para a manutenção da escola. Começa a tornar-se mais evidente que os projetos de “descentralização” de recursos e de fortalecimento da “decisão” das comunidades eram argumentos utilizados pelo governo junto à rede de ensino; para início do processo de privatização da escola.

O programa durou pouco tempo devido aos gastos que demandava, tanto na implantação quanto na manutenção, tornando inviável sua extensão para toda a rede estadual de ensino. Ainda, no governo Fleury todas as escolas de educação infantil foram municipalizadas, conforme estabelecido na Resolução SEE 224/93.

No governo Mário Covas¹⁵ (1995/2001) o projeto de municipalização do ensino fundamental foi concretizado, o que explicaremos a seguir.

Em 1995, a Secretaria de Educação do Estado através do documento “Escola Agora” determinou a reorganização das escolas públicas orientando que crianças ficassem numa escola e jovens em outra. Essa determinação fazia parte do Programa de Educação para o estado de São Paulo divulgado pelo PSDB e incorporado no Comunicado SE de 22/03/95. Rose Neubauer, Secretária da Educação do Estado de São Paulo, conduziu as ações que modificaram o atendimento estadual abrindo caminhos para o processo de municipalização. Foram elas:

Cadastrou todos os alunos das escolas públicas, facilitando com isso a fixação do custo aluno. Reorganizou as escolas públicas, separando as quatro primeiras séries das demais na expectativa de que os municípios assumissem as escolas que correspondem ao antigo primário. Extinguiu as últimas classes de pré-escola da rede estadual, passando este nível de atendimento definitivamente para a esfera municipal. Passou a incentivar os municípios a estabelecer convênios com o estado objetivando a municipalização do ensino. Dificultar a existência de escolas rurais isoladas, aquelas que não apresentavam número suficiente de alunos para constituir as quatro primeiras séries. Passou a dificultar a matrícula de menores de 6,5 anos, obrigando os municípios a acolherem “estes” excedentes (OLIVEIRA; GANZELI, 2001, p.95).

¹⁵ Afastou-se do governo em janeiro de 2001 para tratar de doença, e não mais retornou. Seu vice, Geraldo Alckmin, o substituiu e permaneceu até o fim do mandato, em 2002, quando foireeleito, ficando assim ao todo 6 anos à frente do governo paulista. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/M%C3%A1rio_Covas>. Acesso em 24/jan.2011.

A reorganização tinha respaldo no Decreto 40.473 de 21 de novembro de 1995, objetivava oferecer melhor atendimento pedagógico às necessidades específicas de aprendizagens dos alunos, composição adequada da jornada de trabalho do professor fixando o corpo docente em uma escola, e, racionalização de investimentos. “Esta medida foi feita de forma autoritária, sem consulta aos pais, professores, pesquisadores enfim aos outros participantes do processo” (ARELARO, 1999, p. 80). As medidas facilitaram o processo da municipalização do ensino em São Paulo que se materializou pelo Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município (Decreto 40.673, de 16 de fevereiro de 1996). O convênio reduziu a participação do estado na oferta do ensino fundamental, mediante a transferência de parte da tarefa para os municípios. A Secretaria de Estado da Educação em 1997, reorganizou a rede física estadual, dividindo seu atendimento em:

- escolas específicas para os alunos de 1ª a 4ª séries;
- escolas específicas para os alunos de 5ª a 8ª séries;
- escolas específicas para alunos do ensino médio.

Na concepção da Secretaria de Estado da Educação a melhoria no ensino dependia da gestão dos recursos financeiros, capacitação dos professores e racionalidade organizacional. A racionalização proposta se apoiava na centralização e descentralização de funções e responsabilidades educacionais: o controle pedagógico (informações, planejamento e tomada de decisões) deveria ser centralizado na Secretaria de Educação e o financiamento e gestão educacional deveriam ser descentralizados, isto é, ser de responsabilidade do município.

Outras ações traçadas para eliminar os problemas foram definidas desta forma conforme a Secretaria Estadual de Educação, em 1998: valorização do magistério; projeto de classes de aceleração da aprendizagem; projeto de salas ambiente; avaliação do rendimento escolar através do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar no Estado de São Paulo (SARESP); recursos pedagógicos e projetos especiais nas escolas; transferência de recursos financeiros para as escolas; a municipalização; enxugamento da máquina administrativa e a informatização administrativa.

Cabe ressaltar que a municipalização era uma das constituintes da descentralização. Com efeito, as mudanças no ensino fundamental e médio funcionaram como estratégia para o início do processo de municipalização, que nos primeiros anos do governo Mário Covas não teve sucesso. O insucesso foi causado, entre outras causas pelas preocupações dos dirigentes municipais na adesão ao programa de parceria,

devido às novas responsabilidades que teriam que assumir e às pressões contrárias dos profissionais da educação. Outro problema foi que os “municípios pequenos não possuíam equipe formada para administrar as escolas do ensino fundamental” e nem as condições materiais para atender às necessidades das escolas (MARTINS, 2002, p. 221).

Não podemos esquecer que no estado de São Paulo a maioria das escolas de ensino fundamental sempre foi mantida na rede estadual, o que garantiu o crescimento de uma equipe de profissionais experientes na gestão desta modalidade de ensino. Já os municípios em sua grande maioria administravam somente a modalidade da educação infantil. Entretanto, a partir de 1998 (ainda no governo Covas), muitos municípios aderiram ao convênio¹⁶, conforme demonstra a tabela 2.

Tabela 2- Número de matrículas no Ensino Fundamental em São Paulo- período 1996/2011

Ano	Rede	Rede	Total	Total Participação	
	Estadual	Municipal		(em %)	
				Estadual	Municipal
1996	5.078.539	726704	5.805.243	87,5%	12,5%
1997	4.634.550	1.075.850	5.710.410	81,2%	18,8%
1998	4.436.407	1.194.819	5.631.226	78,8%	21,2%
1999	4.052.972	1.511.194	5.564.156	72,8%	27,2%
2000	3.865.320	1.595.881	5.461.201	70,8%	29,2%
2001	3.550.793	1.771.767	5.322.560	66,7%	33,3%
2002	3.285.418	1.935.101	5.220.519	62,9%	37,1%
2003	3.106.812	2.011.743	5.118.555	60,7%	39,3%
2004	3.001.513	2.075.869	5.077.382	59,1%	40,9%
2005	2.954.426	2.127.994	5.082.420	58,1%	41,9%
2006	2.945.985	2.249.289	5.195.274	56,7%	43,3%
2007	2.843.215	2.278.268	5.121.483	55,5%	44,5%
2008	2.773.402	2.297.441	5.070.843	54,6%	45,4%
2009	2.676.255	2.384.117	5.060.372	52,8%	47,2%
2010	2.592.461	2.363.520	4.955.981	52,3%	47,7%
2011	2.523.666	2.314.113	4.847.779	52,0%	48,0%

Fonte: Inep. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/básica-censo>>. Acesso em 17/jun.2012

¹⁶O convênio estabelecia como responsabilidade do governo do Estado a cessão de pessoal docente, técnico e administrativo, a transferência de instalações físicas e outros bens, assim como assistência técnica e capacitação de profissionais. Caberia ao município, por outro lado, as iniciativas de constituir o Conselho Municipal de Educação, elaborar o Plano Municipal de Educação e o Estatuto do Magistério, definindo-se seu plano de carreira. Era obrigação da municipalidade, complementarmente, a manutenção e expansão da rede física, as reposições de profissionais, bem como realizar contratações via concurso, preservando os vencimentos, que deveriam ser iguais ou superiores aos do governo do estado (CALLEGARI, 2010, p. 24).

O fator decisivo e que estimulou a adesão dos municípios paulistas ao convênio de parceria foi a Emenda Constitucional 14/96 quando instituiu o FUNDEF. A questão financeira teve importância frente aos encargos que as prefeituras já acumulavam: a pré-escola, a merenda escolar, transporte escolar, manutenção e construção de prédios escolares. Estes encargos representavam uma quantia razoável dificultando os municípios mais pobres na expansão das matrículas na educação infantil (CALLEGARI, 2010).

Aos municípios que aderiram ao projeto foram repassadas as tarefas de construir uma política educacional de acordo com os interesses da comunidade e articulada à proposta nacional e organizar programas de formação de gestores e demais profissionais para o gerenciamento da educação pública. Ao assumir o ensino fundamental também adquiriram a autonomia para oferecer aos municípios um currículo que contemplasse as peculiaridades locais e suas efetivas possibilidades (DECRETO 42778, São Paulo, 1997). Essa redefinição de competências trouxe grandes problemas, considerando que profissionais locais nas prefeituras não estavam acostumados a tomarem decisões referentes aos problemas escolares, já que nesta área sempre foram subordinados às decisões estaduais e federais.

Martins (2002, p. 232) em sua pesquisa, relatou as dificuldades enfrentadas na implantação do processo de municipalização em São Paulo: “as enormes desigualdades regionais, no tamanho, formas de atendimento, desempenho e capacidade fiscal”, diferenças que influenciaram as negociações desenvolvendo certas fissuras, ora para o bem, e ora para o mal. A instituição escolar também passou por um processo de aprendizagem neste contexto de mudanças nas diretrizes, formas de atendimento, e também no rompimento com a cultura já enraizada nas unidades escolares. Estas peculiaridades colocadas pela autora, nos permitem inferir sobre as dificuldades das prefeituras em capacitar todo o pessoal e estruturar adequadamente as escolas para atender às necessidades desta nova clientela. Os profissionais da educação estavam ansiosos por melhores condições de trabalho: prédios apropriados, materiais adequados, cursos de treinamento, qualificação profissional, valorização profissional e, participação nas decisões políticas que se reportavam às questões educativas. Estas expectativas do professorado e os entraves criados pela ruptura com a cultura institucional causaram desconforto aos municípios que aderiram ao projeto de parceria da municipalização.

Outro obstáculo observado pela autora se refere à eficácia do projeto quanto ao atendimento efetivo ao cidadão, foi o centralismo do poder nas elites locais. Esta

situação permitiu que as questões sociais fossem realizadas conforme os interesses dos que estavam no poder “diante da ausência de um projeto político nacional para que as propostas de descentralização significassem efetivamente a superação do desequilíbrio entre poderes” (IBID, 2002 p. 36). Contudo, de uma forma ou outra, os municípios paulistas estavam sendo direcionados a construir redes de serviços educacionais, nas quais as unidades escolares eram coordenadas pela Secretaria Estadual através das Diretorias Regionais de Ensino que efetivamente exerciam o poder de controle. A autonomia e a participação aconteciam dentro dos limites e possibilidades de cada município, que efetivamente caminhavam em direção à racionalização dos recursos destinados à educação.

No balanço de resultados consideramos para a análise quatro princípios determinados pela Lei 9394/96:

- Democratização do acesso e garantia de permanência: sem dúvida foi perceptível um acréscimo no aumento de vagas aos alunos da educação básica;
- Qualidade social da educação: os resultados das avaliações realizadas pelos órgãos do governo nos últimos anos e amplamente divulgados pelas mídias, não foram satisfatórios após os treze anos da municipalização;
- Valorização profissional da educação: conforme atestava a pesquisa da APEOESP (1995 p.24,25) as perdas salariais dos profissionais da educação no período de 1983 a 1994 foram: no governo Montoro de 21,20%; no governo Quéricia de 48,60%; no governo Fleury de 30,97%; ainda segundo a APEOESP (2001, p. 24), “para recuperar o poder de compra de março de 1998, os professores devem ter um reajuste de 36,74% a partir de março de 2011”;
- Regime de colaboração: falta de um programa efetivo de articulação entre estes poderes. Um programa elaborado em conjunto visando à racionalidade na aplicação das verbas, à estruturação da proposta pedagógica e, à orientação à equipe gestora.

Os municípios em suas fragilidades e falta de preparo no planejamento de ações podem cometer “considerável desperdício” dos recursos públicos, conforme alerta Gomes (1994, p. 50). Para evitar essa situação, encontramos em Saviani (1999, p. 131) a orientação “do ponto de vista da eficácia das ações do poder público municipal, resulta imperativo que as mesmas sejam planejadas”. Desta forma, entendemos ser necessária a participação de representantes das três esferas de governo, num

planejamento que possa estabelecer medidas operacionais que apontem formas eficientes e claras desta articulação governamental.

Em relação à gestão democrática, Borges (2002, p. 277) declara ter havido avanços na área, “reconhecemos ter havido avanços no campo da democratização das oportunidades educacionais e da gestão da educação”, mas enfatiza que ainda existe pouca participação. O professor precisa manifestar sua opinião, ouvir e ser valorizado no debate e nas determinações políticas. Diz ainda que, “não pregamos... o assembleísmo demagógico e irresponsável”, mas a construção de “mecanismos que possibilitem aos administradores eleitos pela sociedade”, desenvolverem seus trabalhos de forma natural, segura e transparente. Para alcançarmos uma educação que contemple os anseios da sociedade do Estado de São Paulo há necessidade da realização de um programa de ações concretas e coerentes para a solução dos problemas que ainda persistem no setor educativo.

3. O MUNICÍPIO DE ALUMÍNIO: FORMAÇÃO, CRESCIMENTO E FATOS HISTÓRICOS

O Município de Alumínio sujeito físico desta pesquisa tem uma área territorial de 84 km quadrados, distante 74 km da capital paulista com acesso pela Rodovia Raposo Tavares. Tem limites com os municípios de Mairinque, Sorocaba, Votorantim e Ibiúna, sua altitude é de 790 m e sua temperatura média é de 20°. C. Dados do IBGE/2010 indicam uma população de 16.845 habitantes e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ¹⁷ de 0, 787.

3.1 Formação e crescimento

A formação do município de Alumínio aconteceu durante a execução do projeto da Estrada de Ferro Sorocabana, em 1888. Na ocasião foi necessário enviar técnicos especialistas para fazer a exploração dos trechos por onde a linha da estrada de ferro iria passar e, que seria o trecho que ligaria São Paulo a São Roque e São Roque a Sorocaba. O fundador da estrada de ferro, o Engenheiro Luiz Matheus Mailasky encarregou dois engenheiros de fazer a exploração: Dr. Clemente de Noveleto (trecho de São Paulo a São Roque) e Dr. Eusébio Stevaux (trecho de São Roque a Sorocaba).

Ao explorar o local, o Dr. Stevaux descobriu jazidas minerais no município de São Roque e comprou as terras do Sr. Manoel Pereira de Moraes, que na época se chamava Sítio Pantojo. Instalou neste local uma fábrica de cal e explorou as jazidas de mármore. Na fazenda foi construída uma estrada de ferro de mais ou menos 12 quilômetros.

Em 1888, chegou às proximidades, o Coronel Antonio Proost Rodvalho que adquiriu terras próximas ao Sítio Pantojo e montou também uma fábrica de cimento.

¹⁷O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de "desenvolvimento humano" e para separar os países desenvolvidos (muito alto desenvolvimento humano), em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio e alto) e subdesenvolvidos (desenvolvimento humano baixo). A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (PPC) per capita (como um indicador do padrão de vida) recolhidos a nível nacional. Cada ano, os países membros da ONU são classificados de acordo com essas medidas. O IDH também é usado por organizações locais ou empresas para medir o desenvolvimento de entidades subnacionais como estados, cidades. Disponível em: < http://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_Developmento_Humano>. Acesso em 10/ago.2012.

A Estrada de Ferro Sorocabana, inaugurada em 1895, contribuiu para o desenvolvimento do local e facilitou o escoamento do cimento produzido. Em 1891, Antonio Pereira Ignácio comprou a propriedade e continuou a fabricação do cimento e, em 1935 fundou a Fábrica de Cimento Votoran. Em 25/09/46, a Estação Ferroviária Rodovalho passou a chamar Estação Ferroviária Alumínio, devido à instalação da Companhia Brasileira de Alumínio, cuja construção começou em 1941.

Em 26 de outubro de 1942, teve início sua identidade administrativa quando assumiu a condição de distrito policial do município de Mairinque.

Somente após 14 anos de construção, em 1955, foi inaugurada a Companhia Brasileira de Alumínio, a maior indústria do Grupo Votorantin com a presença do então governador Jânio Quadros e Dr. José Ermírio de Moraes. Alumínio passou a fazer parte do município de Mairinque que acabara de se emancipar do município de São Roque. Pela Lei 2.343 de 14/05/1980 e publicado no Diário Oficial em 15/05/1980 o bairro de Alumínio foi elevado à categoria de Distrito da cidade de Mairinque.

Dados do IBGE apontam que em 1980 o Distrito de Alumínio contava com uma população de 12.032 habitantes e, conforme informação do Tribunal Regional Eleitoral mais de 40% eram eleitores. A Companhia Brasileira de Alumínio (CBA), empresa bem estruturada, arrecadava aos cofres públicos uma soma considerável. Entretanto, o distrito de Alumínio estava em situação precária, pois não recebia por parte dos governantes de Mairinque, nenhuma atenção, causando a insatisfação dos moradores. O povo morador das quase 3.000 casas existentes reclamava da falta de água encanada, esgoto, estradas e asfalto, escolas, atendimento médico e constantes enchentes. Formou-se então a Comissão Pró-Emancipação de Alumínio que em 31 de outubro de 1989, protocolou no Tribunal Superior, em Brasília, um pedido de medida cautelar que permitisse a realização de um plebiscito, que aconteceu em 19 de maio de 1991 e, decidiu pela emancipação da cidade de Alumínio. A primeira eleição aconteceu em 03 de outubro de 1992 sendo eleito o prefeito José Aparecida Tisêo que tomou posse em 01 de janeiro de 1993.

3.2 As administrações políticas do município de Alumínio e a educação

Houve uma grande transformação em Alumínio após os dezoito anos de emancipação política: antes uma comunidade com pouca infra-estrutura, agora um

município bem estruturado com elevado índice de qualidade de vida. Hoje seus moradores se orgulham dos bens patrimoniais conquistados ao longo destes anos: água, esgoto e asfalto em quase todos os bairros, atendimento médico no Pronto Socorro e Posto de Saúde, escolas públicas bem conservadas com vagas para todas as crianças em idade escolar, praças modernas com muitas árvores e flores e, prédios públicos com arquitetura moderna como a Prefeitura Municipal, Prédio da Escola de Música e Cultura e Câmara Municipal.

Em dezoito anos, foram cinco administrações e três prefeitos eleitos pelo povo aluminense: José Aparecida Tisêo (1993/1996), pelo Partido da Frente Liberal (PFL)¹⁸; José Henrique Mora Duarte (1997/2000), pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)¹⁹, José Aparecida Tisêo pelo Partido Democratas (DEM)²⁰ (2001/2004, 2005/2008), e Dr. Jacob Sauda PMDB (2008/2012). Para facilitar o entendimento optamos relatar as realizações das gestões por ordem cronológica.

Na primeira administração os problemas eram inúmeros, mas ela contava com uma boa arrecadação advinda da Companhia Brasileira de Alumínio. A infra-estrutura instalada atendeu ao plano de saneamento básico da cidade com construção adequada de redes de esgoto e canalização de água; asfaltamento de estradas; instalação do Centro de Saúde e Odontológico; ampliação do Pronto Socorro e construção de quatro escolas e uma creche: Escola Municipal Vicente Botti, Escola Municipal Manoel Netto Filho, Escola Municipal Roberto Ney, Escola Municipal João de Almeida e a Creche Municipal Benedita Butieri.

¹⁸Partido da Frente Liberal (PFL) partido político brasileiro fundado em 1985 em meio as articulações que elegeram Tancredo Neves para a Presidência da República encerrando assim um ciclo de vinte e um anos de governos militares no Brasil. Inicialmente dissidência do Partido Democrático Social (PDS) logo ascendeu no cenário político nacional servindo como aliado de quase todos os governos civis. Em 2007, seus integrantes deliberaram por sua extinção formal e em seu lugar surgiu uma agremiação chamada Democratas. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/>> Acesso em 14/jul.2012.

¹⁹Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) é o maior partido políticobrasileiro, apesar de não ter até hoje elegido nenhum Presidente da República através do voto direto. Fundado em 1980, possui uma orientação política centrista. É sucessor do Movimento Democrático Brasileiro, legenda de oposição ao Regime Militar de 1964. O PMDB é o partido político brasileiro que possui o maior número de filiados, bem como de prefeitos e vereadores, além de ter a maior representação no Congresso Nacional. Seu código eleitoral é o 15. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Partido_do_Movimento_Democr%C3%A1tico_Brasileiro>. Acesso em 14/jul.2012.

²⁰Democratas(DEM) é um partido de centro-direitacuja ideologia política é o liberalismo e o social liberalismo. O partido é membro da Internacional Democrata Centrista junto com diversos outros partidos de direita como a CDU na Alemanha ou a UMP na França. Foi refundado em 28 de março de 2007, em substituição ao PFL. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Democratas_> . Acesso em 14/jul.2012.

Na parte pedagógica foram implantados nas escolas de educação infantil os laboratórios de informática e, no currículo da educação infantil além dos conteúdos estipulados pelos Referenciais Curriculares Nacionais, foram incorporadas as aulas de informática e inglês com professores especialistas. Esta modalidade de ensino que já viera municipalizada do município de Mairinque, ficou bem estruturada aumentando o número de vagas e atendendo todos os bairros, inclusive os mais distantes, que não tinham este tipo de atendimento, como o Bairro do Sinindú e Figueiras.

Nesta administração, em atendimento à Lei 4021/84, foi municipalizada a merenda escolar. Ao assumir a merenda escolar as escolas passaram a ser supervisionadas por uma nutricionista, o que garantiu um cardápio específico para as faixas etárias. O Conselho da Alimentação Escolar (CAE) foi instituído e, com a colaboração de pais, professores e alunos constantemente inspecionava a merenda escolar.

Em 1996, durante a administração de José Aparecida Tisêo foi municipalizada a construção, reforma e a ampliação dos prédios escolares, através do Decreto 40.626/96, baixado pelo governador Mário Covas.

A primeira escola beneficiada pela construção/manutenção foi a Escola Estadual Honorina Rios de Carvalho Mello, onde foram construídos: o laboratório de informática com espaço para 50 computadores, a quadra poliesportiva coberta e adequação nos outros ambientes da escola: pisos, banheiros e salas de aula. Na época, atendia também ao curso profissionalizante de informática, por isso necessitava de um laboratório amplo e equipado. Outras escolas estaduais não receberam reformas por falta de verba desagradando os diretores e professores, pois também haviam feito solicitações em caráter de urgência. Outro benefício foi o da compra de um ônibus exclusivo para as excursões para atender aos alunos de todas as escolas (municipais e estaduais), o que facilitou a realização de muitas visitas aos centros culturais da cidade de São Paulo e das regiões próximas contribuindo para melhorar o desenvolvimento cultural dos alunos e os projetos de trabalhos dos professores.

A Prefeitura de Alumínio atendia também os alunos do Curso Supletivo que funcionava no período noturno nas dependências da Escola SESI (Serviço Social da Indústria). O curso mantinha como funcionários efetivos professores especialistas em português, matemática, ciências, geografia e história; uma auxiliar de limpeza, uma merendeira e um Diretor que ocupava um cargo comissionado. Os funcionários efetivos

que atuavam na Prefeitura na época eram os concursados da Prefeitura de Mairinque, que vieram para Alumínio na transição ocorrida na ocasião da emancipação.

No período foi realizado o primeiro concurso municipal, para admissão de professores para atuarem na educação infantil, séries iniciais do ensino fundamental, um orientador educacional para o curso de Educação de Jovens e Adultos e funcionários para atuarem no Departamento de Educação. Consideramos importante ressaltar que os salários estipulados aos profissionais no edital do concurso eram acima dos estipulados aos funcionários da rede estadual, o que estimulou um número significativo de inscrições ao concurso.

A administração das escolas era feita pelos profissionais que tinham cargo em comissão no Departamento de Educação, pois ainda não havia verba suficiente para uma estruturação adequada de recursos humanos. Quanto à formação de docentes, segundo relatos dos professores, foram realizados investimentos em seminários de educação infantil, cursos de contação de histórias e, assessoria pedagógica com especialista em educação infantil para atender aos professores da rede.

Para exercer o próximo mandato foi eleito o Sr. José Henrique Mora Duarte (1997-2000). Esta gestão foi marcada por descontentamentos dos servidores públicos e da população devido às dificuldades em dar continuidade aos trabalhos da gestão anterior e pela crise financeira estabelecida no momento. Muitas coisas mudaram: foram cortadas as excursões devido ao desgaste de ônibus e à falta de recursos para a manutenção. A merenda escolar foi reestruturada para se adequar ao orçamento e, por isso eliminou alguns itens do cardápio causando reclamações por parte dos alunos e do Conselho de Alimentação Escolar. As escolas não receberam a prometida reforma garantida em promessas de campanha política.

Em 1999, as escolas que atendiam os alunos de 1ª a 4ª séries, passaram a ser administradas pelo governo municipal. Elas já tinham sido reorganizadas, facilitando desta forma, a aplicação do Decreto 43.072, de 04 de agosto de 1998, que disciplinava o convênio entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação e o Município e, da Lei Municipal 465, de 16 de junho de 1999, que dispõe sobre a aprovação da minuta do convênio a ser firmado com a Secretaria Estadual de Educação. As escolas que passaram para a responsabilidade municipal foram: Escola Estadual Comendador Rodovalho, situada à Rua Antonio Dias, 20, Vila Paulo Dias criada pelo Decreto de 16/05/44, tendo sido instalada em 01/06/44; Escola Estadual Engenheiro Antônio de Castro Figueirôa, situada à Rua dos Pinheiros, s/n Jardim Olidel

criada pelo Decreto 26.662, de 26/01/87, tendo sido instalada pela Resolução SE 119/87, Escola Estadual João de Almeida, situada à Rua Benedito Vieira, 20 Bairro do Itararé, criada conforme portaria do Dirigente Regional de Ensino de 22/12/98, publicada Diário Oficial do Estado de 14/01/99 e Escola Estadual Miguel Antonio Alves, situada na Estrada Municipal do Sinindú, criada conforme Portaria do Dirigente Regional de Ensino de 22/12/98, publicada Diário Oficial do Estado, de 14/01/99.

Por determinação do convênio, foi criado o Conselho Municipal de Educação. Na ocasião foi realizado o segundo concurso público que admitiu professores e funcionários para preencher os cargos de professores, secretários, serventes e merendeiras das escolas municipais.

As gestões de 2001-2004 e de 2005-2008 foram administradas pelo Sr. José Aparecida Tisêo. No ano de 2001 foram municipalizados os anos finais do ensino fundamental (5ª a 8ª séries). Ao assumir totalmente o ensino fundamental a Prefeitura de Alumínio passou a administrar também a Escola Estadual Professora Isaura Krüger, situada na Av. Santiago, 468 Vila Industrial, Alumínio, criada de acordo com o Decreto 51.334, de 29/01/69, publicado no Diário Oficial do Estado de 30/01/69.

As escolas vinculadas ao município passaram por reformas, foram construídas as quadras poliesportivas cobertas, equipados os laboratórios de informática e comprados materiais completos para laboratório de ciências e construídas salas para bibliotecas escolares, além de adquiridos livros paradidáticos para todas as escolas e, instalação de equipamentos para o funcionamento do projeto Rádio-Escola nas unidades que atendiam as séries finais do ensino fundamental. Em 2002, foi realizado o terceiro concurso público, que permitiu, mais uma vez, prover as unidades escolares com professores, secretários, serventes e merendeiras.

A equipe técnica, composta por profissionais especialistas em educação e sediada no Departamento de Educação, foi composta por contratações comissionadas da administração pública, respondendo pelos cargos: Diretor de Departamento de Educação, Supervisor de Ensino, Diretor de Divisão do Ensino Fundamental, Diretor de Divisão da Educação Infantil, Diretor de Divisão Administrativo, Coordenador Pedagógico do Fundamental e Coordenador Pedagógico do Infantil.

Foram elaborados os documentos: Plano Municipal de Educação e a Lei 711/02 que instituiu o Plano de Carreira, atendendo às exigências do Tribunal de Contas. Estes documentos foram elaborados pela Equipe do Departamento de Educação

em conjunto com o Conselho Municipal de Educação e apresentado aos professores para que conhecessem os documentos, opinassem e aprovassem.

O Plano de Carreira definia em seu corpo a estrutura organizacional da educação, as funções, especificações e requisitos dos cargos, carga horária, os direitos e deveres dos profissionais da educação, e os critérios determinantes para a classificação, com fins de atribuição de aula, entretanto, não beneficiava o professor na questão salarial.

O Plano Municipal de Educação consistiu em reunir informações sobre o município, com o objetivo de identificar os problemas e as condições existentes para intervenção. De posse dos resultados foi feito um plano de trabalho com o objetivo de tentar atender às necessidades da população em idade escolar.

Foram realizadas eleições para os seguintes conselhos: Conselho da Alimentação Escolar, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e, Conselho Municipal da Educação.

Nos anos de 2005 e 2007, os alunos da rede municipal foram avaliados pela Prova Brasil²¹, e apresentaram o seguinte resultado: em 2005 o resultado foi 4,6 (numa escala de 0 a 10) para os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental e 3,9 para os anos finais. Em 2007, o resultado foi 4,8 (numa escala de 0 a 10) para os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental. Essa nota superou a meta estabelecida para 2007 e ficou com o índice acima da média nacional, que foi de 4,2 para este ciclo. Em relação aos anos finais do ensino fundamental, o município também superou as metas estabelecidas para os próximos anos, alcançando 4,3 conforme consta nos resultados do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) de 2006 e 2008.

O quarto concurso aconteceu em 2006 quando foram efetivados professores e funcionários para preencher as vagas existentes no quadro das escolas municipais. No entanto, este concurso depois de dois anos foi impugnado pelo poder judicial por denúncias de irregularidades. Os funcionários classificados no concurso e admitidos

²¹A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Disponível em: <portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336&id=180&option>>. Acesso em 20/jun.2012

pela Prefeitura continuam prestando os serviços, pois o processo está em trâmite nas esferas do judiciário ainda sem uma conclusão.

Para a gestão 2009/2012 foi eleito o Dr. Jacob Sauda. A primeira medida relacionada à educação consistiu numa mudança radical para melhorar a qualidade de ensino do município segundo o discurso do Prefeito na primeira reunião com os profissionais da educação.

Foi modificada toda a equipe gestora do Departamento de Educação e das escolas e iniciado um novo trabalho, isto aconteceu porque estes funcionários ocupavam cargos comissionados. Outra ação foi desativar os projetos que estavam em andamento e desconsiderar a proposta pedagógica construída na gestão anterior. As ações não foram bem aceitas pelos professores, que consideraram um retrocesso, visto que o trabalho pedagógico estava em ascensão e os gestores escolares haviam criado bons vínculos com os alunos e comunidade. Estes gestores também haviam concluído o curso Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares promovido pelo MEC em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), cujo material foi comprado pela Prefeitura Municipal. O curso foi realizado na cidade de Sorocaba por uma equipe de tutores da rede estadual com participação de gestores de vários municípios da região de Sorocaba/SP, no período de 2007 a 2008, perfazendo 300 horas de curso.

Os novos gestores indicados pelos políticos do município na época eram pessoas recém formadas em cursos de graduação e com pouca experiência em sala de aula. Por isso, logo no início tiveram grandes dificuldades na condução dos trabalhos demonstrando aos professores, alunos e pais suas inseguranças e dificuldades nas tomadas de decisões e resolução de problemas. O ano de 2009 foi muito difícil, a nova administração não conseguiu criar os cargos comissionados suficientes para atender às necessidades de gestão da rede municipal e das escolas. Algumas escolas ficaram sem diretores e outras sem vice-diretores e coordenadores. Outra dificuldade foi a falta de um programa educativo definido de trabalho, o que contribuiu para que os professores ficassem desestimulados e preocupados. Na ocasião o Conselho Municipal de Educação ficou estagnado.

Em 2010, foi feita manutenção nas escolas e, para a parte pedagógica foi contratada uma assessoria técnica para a implantação do material apostilado na rede municipal. A mesma empresa ofereceu gratuitamente um curso de pós-graduação em docência para todos os professores que tinham graduação. Desta empresa foi comprado

o curso apostilado para todos os alunos da rede que frequentavam a educação infantil e ensino fundamental. Para os professores da educação infantil e do ensino fundamental foram realizados congresso de educação, cursos de literatura infantil e meio ambiente. Ainda no final do mesmo ano, o descontentamento de pais, alunos e professores, greve de professores e desgastes emocionais culminaram com a demissão da Diretora do Departamento e, troca de alguns diretores escolares, no início de 2011

Foi nomeado um novo Diretor Municipal da Educação, que tomou posse em março de 2011, as apostilas foram abolidas e os livros didáticos retornaram às escolas. Em relação a este vai e vem de programas implantados sem as condições necessárias Oliveira (1992, p. 320) comenta:

A questão educacional tem que ser levada a sério, não contribuindo para tal a multiplicidade de programas desconexos, as prioridades sendo substituídos em função de cada secretário, os programas sendo lançados com publicidade e logo depois abandonados... as propostas que são anunciadas e depois não efetivadas e os projetos que são elaborados sem um estudo de seu impacto e das condições necessárias para sua implantação.

O novo diretor divulgou que seu objetivo consistia em elaborar novas ações para recuperar a confiança dos professores e da comunidade na administração do município. A gestão, durante os três primeiros anos, foi marcada por muitas tentativas de mudanças e dificuldades econômicas. Apesar de todos os problemas enfrentados, conseguiu realizar um sonho antigo dos professores: aprovar o plano de carreira e remuneração dos professores da rede municipal.

Ainda em 2011, foram divulgados os resultados das avaliações da Prova Brasil realizadas em 2009 apresentando um resultado abaixo do esperado, conforme divulgado pelo IDEB e demonstrado na Tabela 3:

Tabela 3- Resultado de avaliações e metas da Prova Brasil

Ensino	Ideb observado			Metas projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Fundamental											
Anos	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,6	4,8	4,4	4,7	5,0	5,4	5,7	5,9	6,2	6,4	6,7
Anos Finais	3,9	4,3	3,7	3,9	4,0	4,3	4,7	5,1	5,3	5,6	5,8

Fonte: Prova Brasil e Censo Escola. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb>>. acesso em 20/set.2011.

O município passa a ocupar o 1.807º entre os 5.564 do Brasil nas séries iniciais do ensino fundamental e 2.115º no caso de alunos das séries finais. Isto passou a

incomodar muito os gestores que iniciaram uma campanha para recuperar as defasagens dos alunos do ensino fundamental.

Na Tabela 4 mostramos a situação das escolas que trabalham com os alunos das séries finais do ensino fundamental em comparação com as 31.782 escolas brasileiras que participaram da avaliação em 2009.

Tabela 4 - Ranking das Escolas Brasileiras

Classificação	Nome da Escola	2005	2007	2009	2011
6 997	EM Comendador Rodovalho	3,9	4,0	4,3	4,7
9476	EM Antônio de Castro Figueirôa	4,2	4,5	4,1	4,5
19.194	EM Professora Isaura Krüger	3,2	4,4	3,4	4,1

Fonte: Prova Brasil e Censo Escola. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/básica-censo>. Acesso em 20/set.2011.

As tabelas 3 e 4, que mostram os resultados das avaliações externas realizadas na rede municipal, nos fazem compreender que as notas variaram conforme variou a administração da rede escolar: quando permaneceu a equipe gestora, o índice aumentou nas três escolas e na troca, duas escolas baixaram suas notas. Agora, quando elaboramos a tabela de matrículas pudemos constatar um significativo aumento de alunos conforme demonstrado abaixo:

Tabela 5 - Matrículas das Escolas Municipais de Alumínio no Ensino Fundamental e Educação Infantil no período de 1999 a 2011.

Ano	Estadual	Municipal		Particular	
		Educação	Ensino	Educação	Ensino
		Infantil	Fundamental	Infantil	Fundamental
1999	1.186	753	1.045	50	734
2000	935	811	1.254	25	775
2001	0	923	2.137	23	792
2002	0	903	2.056	0	772
2003	0	962	2.135	0	749
2004	0	937	2.125	0	797
2005	0	945	2.190	0	846
2006	0	865	2.335	0	842
2007	0	834	2.426	0	713
2008	0	901	2.503	0	612
2009	0	446	2.747	0	691
2010	0	579	2.679	0	619
2011	0	716	2.615	0	612

Fonte: Censo Escola. Disponível: <http://portal.inep.gov.br/básica-censo>. Acesso em 10/ago.2011

A adesão total dos alunos da educação infantil nos mostra a confiança da comunidade no ensino municipalizado, inferimos que isto tenha desestimulado o investimento do ensino privado na modalidade. Quanto ao atendimento do ensino fundamental verificamos que ampliou-se o número de alunos matriculados no ensino municipal e, que houve uma sensível diminuição de alunos no ensino privado.

O município ampliou sua rede escolar: construiu escolas, reformou os prédios antigos, equipou os laboratórios de informática e ciências e, adquiriu livros para as bibliotecas escolares. Realizou concursos, efetivou professores e funcionários de apoio para escolas e, manteve uma boa estrutura em relação ao transporte e merenda escolar.

O professor no início da municipalização, foi valorizado na questão salarial. No primeiro edital o salário estava acima do estipulado aos professores da rede estadual. Mas, com o passar dos anos os aumentos ficaram abaixo do esperado pela classe, pois tiveram direito apenas à reposição relativa à inflação. Quanto à participação na construção do programa educativo houve variações: em algumas gestões foram chamados para expor os anseios e, em outras foram desconsiderados. Construindo um vai e vem de situações que desvalorizaram os trabalhos desenvolvidos e/ou que estavam em andamento. Por isso, consideramos importante a elaboração de mecanismos legais, que possibilitem a continuidade de projetos e programas avaliados e aceitos pela comunidade, nas transições de governo.

Estamos ainda longe da gestão democrática, considerando que não existem programas definidos e, uma política clara que estabeleça para o poder público e escola os espaços para a participação na tarefa de modificar a realidade.

Ao nos reportamos à qualidade social da educação, constatamos que o município não conseguiu atingir a meta desejada nas notas das avaliações externas realizadas pela Prova Brasil, como demonstrado na Tabela 3. Conseguindo, no entanto, um avanço considerável nas matrículas observado na Tabela 5. Continuamos, portanto com um descompasso entre o qualitativo e o quantitativo.

4. A REORGANIZAÇÃO E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

A reorganização²² do ensino no Município de Alumínio se deu no ano de 1998 conforme determinado pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (SEE), em atendimento ao Decreto nº 40.473, de 21 de novembro de 1995.

Foi comunicada aos professores na primeira semana de fevereiro, na reunião de atribuição de aulas pelos supervisores de ensino da Delegacia de Ensino de São Roque.

Os 1.045 alunos matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental no Município de Alumínio foram distribuídos nas escolas: Escola Estadual Comendador Rodovalho, Escola Estadual Antonio de Castro Figueirôa, Escola Estadual João de Almeida, Escola Estadual Miguel Antonio Alves. Os alunos das séries finais do ensino fundamental e os da Educação de Jovens e Adultos do segundo segmento, foram para a Escola Estadual Isaura Krüger e os alunos do Ensino Médio se concentraram na Escola Estadual Honorina Rios de Carvalho Mello cumprindo desta forma as determinações da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

A reorganização aconteceu de forma autoritária sem participação da comunidade que acatou a decisão da Delegacia de Ensino sem questionamentos. Os professores efetivos que atuavam na Escola Estadual professora Isaura Krüger e Escola Estadual Honorina Rios de Carvalho Mello, mudaram suas sedes para as escolas que passaram a abrigar somente as séries iniciais do ensino fundamental.

Os pais de alunos ao serem comunicados desta mudança em reunião na Escola Estadual Professora Isaura Krüger aprovaram a mudança na crença de que as crianças pequenas teriam mais oportunidade na aprendizagem e, as escolas seriam mais organizadas visto que os adolescentes eram indisciplinados e prejudicavam o processo de ensino-aprendizagem. Foi explicado aos pais dos alunos e professores que a

²²A reorganização foi uma determinação da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo em 1998 que consistiu em modificar o atendimento escolar em três tipos conforme consta no Decreto 40.473/95. Disponível em:

<http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_infancia_juventude/legislacao_geral/leg_geral_estadual/448FF05EB8912FEBE040A8C02C013604>. Acesso em 14/jul.2012.

determinação seria definitiva visando, à qualidade de ensino das escolas estaduais, argumento da Secretaria Estadual da Educação no Estado de São Paulo.

No entanto, no ano de 1999 ocorreu outra mudança na educação: os alunos que estavam matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental passaram a pertencer à rede municipal de Alumínio. No início, isto causou um estranhamento aos pais que novamente foram convocados para os esclarecimentos necessários relativos às mudanças. Além das alterações burocráticas e do espaço físico houve troca de professores gerando preocupação para os responsáveis.

A municipalização das séries iniciais do ensino fundamental aconteceu em 1999, na gestão do Sr. José Henrique Mora Duarte. O processo foi tranquilo para a Prefeitura, pois as escolas estavam reorganizadas e prontas para a nova administração. Alguns professores efetivos continuaram com suas classes, outros conseguiram remoção para municípios vizinhos e os professores ACTs ficaram desempregados. Em 07 de novembro de 1999, foi realizado o segundo concurso municipal e efetivados professores para as classes de educação infantil, ensino fundamental, informática e inglês. Foram também efetivados os profissionais de apoio: merendeiras, serventes e secretários de escola.

Em 2001 aconteceu a municipalização das séries finais do ensino fundamental na então Escola Estadual Professora Isaura Krüger. Os professores efetivos que atuavam na época continuaram no cargo conforme determinação do convênio de parceria e os professores ACTs, foram contratados pela Prefeitura para prestação de serviços por 6 meses. Os funcionários também continuaram prestando serviços em meio à grande insatisfação devido às perdas salariais.

Segundo a diretora do Departamento de Educação à época, a municipalização das séries finais do ensino fundamental teve que acontecer por motivos econômicos. A arrecadação de impostos de Alumínio era uma das mais altas do Estado de São Paulo e, conforme a regra do FUNDEF, teria que repassar ao Estado um valor muito alto, o que demandaria prejuízo ao município. Com a implantação do FUNDEF, a municipalização do ensino fundamental apresenta-se como única alternativa para que os recursos retidos pelo fundo retornem para o controle do próprio município, evitando desta forma um desfalque nas finanças municipais.

Em 2002, os pais foram novamente chamados para as explicações sobre as mudanças que iriam acontecer nas escolas. Agora, todas as escolas pertenciam ao município e funcionariam da seguinte forma: Escola Municipal Isaura Krüger, Escola

Municipal Comendador Rodovalho e Escola Municipal Antônio de Castro Figueirôa atenderiam os alunos de 1ª a 8ª séries do Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos do primeiro seguimento. As Escolas Municipais João de Almeida, Manoel Netto Filho, José Joaquim da Silva e Miguel Antônio Alves atenderiam os alunos da educação infantil e os das 1ª a 4ª séries do ensino fundamental. As Escolas Municipais Roberto Ney de Novaes Figueiredo e Vicente Botti passaram a atender somente os alunos da educação infantil.

A Escola Estadual Professora Isaura Krüger, que nos anos de 1999, 2000 e 2001 recebeu os 935 adolescentes da cidade, passou por fases complicadas: alunos vindos dos vários bairros da cidade que não se aceitavam e, se envolviam quase todos os dias em brigas e todo tipo de indisciplina no interior da escola; professores nervosos, inseguros e insatisfeitos com as mudanças que estavam ocorrendo e, para completar, o diretor da escola ficou doente e ninguém queria assumir a sua direção pela imagem negativa que projetava, imagem essa recuperada com o tempo.

A reorganização do ensino durou apenas um ano, nos fazendo entender que era uma estratégia de preparação para a iniciação do processo de municipalização do ensino, já que como mencionado anteriormente o governo estadual havia separado os alunos e os bens patrimoniais em escolas diferenciadas. Os iniciantes ficaram numa escola e os alunos das séries finais em outra, facilitando assim a transferência dos alunos, prédios escolares e mobiliários para a administração municipal.

4.1 A municipalização do ensino fundamental na perspectiva do professor

O primeiro ano da municipalização do ensino fundamental, ocorreu na gestão de José Henrique Mora Duarte em 1999, e trouxe descontentamentos aos profissionais da educação. Muitos deles perderam suas classes e o vínculo com o Estado e, outros tiveram que pedir remoção do cargo para outros municípios. Os funcionários também se sentiram prejudicados, pois não queriam se remover do local, pelos vínculos afetivos desenvolvidos nas escolas, no período de trabalho. Apesar das resistências as remoções aconteceram para outras unidades escolares e mesmo os professores que não aderiram ao Convênio, também precisaram se remover.

Os funcionários que trabalhavam na limpeza e na elaboração da merenda escolar também se sentiram prejudicados pelo novo modelo administrativo. Estavam acostumados a trabalharem numa sede fixa e, a nova ordem era a desvinculação das sedes. Passaram a prestar seus serviços em forma de rodízio, a cada semana iam para uma escola diferente conforme cronograma estabelecido pelo Departamento Administrativo.

Já para os professores da educação infantil o que mudou na época foi a atribuição de aulas, pois estavam acostumados a participar do processo de atribuição e ter o direito de escolher as aulas de acordo com a classificação. Com a mudança tiveram que acatar a decisão do Departamento de Educação que passou a determinar onde prestariam seus serviços, não considerando a classificação dos professores.

O início da municipalização em Alumínio trouxe problemas para a administração e insatisfações por parte de alguns professores, em relação aos pais não encontramos nenhuma manifestação concreta ou em publicações nos jornais locais.

Para atender às necessidades das escolas foi realizado o segundo concurso municipal e contratados professores para a educação infantil, ensino fundamental, inspetores de alunos, secretários para escolas e serventes.

Não foi adotado um novo programa de ensino para o município, pois a opção foi dar continuidade ao programa utilizado pela rede estadual. Os professores das escolas municipais efetivos receberam benefícios: passaram a ter direito à cesta básica e vale transporte para a locomoção dentro do município e, participaram de muitos cursos de capacitação. No final de 1999 houve troca da direção do Departamento de Educação, um ano antes do término da gestão.

No dia 13 de agosto de 2001, na gestão do Sr. José Aparecida Tisêo (2001/2004) foram municipalizadas as séries finais do ensino fundamental através de adesão ao Convênio de Parceria Lei 43.072/98. O governo municipal passou a ser responsável pelas escolas de ensino fundamental, educação infantil e creche. O processo de municipalização do ensino neste período exigiu uma reformulação geral dos departamentos para atender às novas demandas. Ao assumir integralmente o ensino fundamental, houve necessidade de aumentar o número de funcionários, expandir o transporte escolar e, adequar o departamento de finanças e o de recursos humanos às novas exigências.

Em 2002, o Departamento de Educação fez um diagnóstico da rede implantando o SAREMA (Sistema de Avaliação da Rede Municipal de Alumínio), com

o objetivo de conhecer os alunos e construir coletivamente as ações para melhorar o ensino oferecido à comunidade. Salientamos que esta avaliação foi preparada pelos professores da rede municipal, pois o Departamento de Educação entendia que os professores deveriam avaliá-las, pois teriam autonomia para identificar os problemas e determinar as ações para saná-los.

Os resultados desta avaliação mostraram a defasagem na alfabetização, língua portuguesa e matemática, especificamente na interpretação de textos e raciocínio lógico.

Para enfrentar os problemas o Departamento de Educação elaborou as ações:

- Modificação da grade curricular: os alunos do ensino fundamental passaram a ter seis aulas diárias; introdução das disciplinas de informática, inglês e educação física nas séries iniciais. Nas séries finais foram acrescentadas aulas de leitura, redação, informática e, aumentado o número de aulas das disciplinas de história, ciências e geografia.
- Programação de aulas de recuperação para os alunos em defasagem e aulas de alfabetização para outros que apresentavam sérias dificuldades de leitura e escrita.
- Contratação de uma terapeuta ocupacional para orientar os professores e pais de alunos quanto à adequação dos recursos para os alunos com necessidades específicas e especiais de aprendizagem.
- Atualização do laboratório de informática com novos equipamentos e internet.
- Adesão ao Programa de Informática (PROINFO) através de convênio com o MEC. O programa ofereceu capacitação aos professores da rede e 80 computadores para serem instalados nas escolas municipais.
- Implantação do projeto Rádio-Escola, em algumas escolas para contribuir com o desenvolvimento dos projetos relacionados ao uso das mídias.
- Estabelecimento de parcerias com empresas e outros departamentos da prefeitura para o oferecimento de cursos para professores e alunos.
- Apoio aos projetos escolares e à organização de excursões para os alunos.

Nos anos seguintes outras ações foram concretizadas: Projeto Arco-Íris em parceria com o setor de assistência social e saúde, destinado a atender as crianças carentes que apresentavam comportamentos inadequados na comunidade, baixo rendimento nas escolas e que necessitavam de um atendimento especializado. As ações integradas pelos Departamentos de Educação, Saúde e Assistência Social renderam

bons frutos, muitas crianças e adolescentes melhoraram seu desempenho escolar e as relações sociais no ambiente escolar, conforme relato de professores e diretores das escolas. Outros projetos ligados à arte e coordenados por especialistas também deram resultados positivos e movimentaram as escolas: Projeto Dança na Escola, Projeto Arte-Educação e Aula de Espanhol. Dos projetos resultaram os corais de crianças e adolescentes, conjunto de tocadores de violão, de flauta doce, grupos de dança e grupos de teatro e, muitos adolescentes tiveram oportunidade de conhecer uma terceira língua e entrar em contato com uma cultura diferente.

Por oito anos os professores do ensino fundamental participaram de diversos cursos assessorados pelo MEC com a tutoria dos técnicos do Departamento de Educação: Programa de Alfabetização (PROFA), Parâmetros Curriculares Nacionais em Ação, Proletramento em Alfabetização e Matemática, Meio Ambiente na Escola. Outros, contratados pela administração e realizados em horário de trabalho pedagógico coletivo: Raciocínio Lógico Matemático; Inglês; Português; Matemática; Educação Física; Geografia; História; Ciências; Informática; O texto nas diversas disciplinas escolares; A inclusão de alunos com necessidades especiais; Curso de Libras. Durante o mesmo período foram ministradas palestras e realizados seminários com renomados pesquisadores da educação brasileira.

Os horários de trabalhos pedagógicos eram realizados coletivamente com agendamento preciso: uma hora semanal na escola sede com o diretor da escola e quatro no final de cada mês com a equipe técnica do Departamento de Educação. O trabalho da equipe era centrado nas orientações didáticas, cursos e definição conjunta do programa escolar a ser desenvolvido na rede.

A avaliação dos programas planejados era feita bimestralmente com o objetivo de corrigir os rumos e refletir sobre os encaminhamentos das ações. Tal organização tinha também a intenção de unir os professores e construir vínculos, pois era um grupo novo numa rede em início de estruturação. Para exemplificar citaremos o primeiro programa definido em conjunto e que teve grande repercussão nas escolas. Na ocasião, as escolas estaduais repassadas ao município estavam deterioradas necessitando de reformas. A recuperação e ampliação desse patrimônio foram planejadas pelo Departamento de Obras da Prefeitura que solicitou ao Departamento de Educação uma ação de conscientização relacionada à preservação dos prédios escolares.

O programa de preservação foi feito nas reuniões de horário de trabalho pedagógico e implantada na rede escolar no ano de 2002. Para subsidiar o planejamento

foi utilizado pelo Departamento de Educação o “Programa Parâmetros em Ação Meio Ambiente na Escola de 5ª a 8ª série”, enviado pelo Ministério da Educação Secretaria de Educação Fundamental, em 2001. O programa constava de uma série de oficinas para serem aplicadas aos profissionais da educação com o objetivo de discutir e conhecer as grandes questões ligadas ao meio ambiente. Conforme o Ministro da Educação Paulo Renato Souza (2001, p.7):

A ideia central desse programa é favorecer a leitura compartilhada, o trabalho conjunto e solidário, a aprendizagem em parceria, a reflexão sobre as atitudes e procedimentos diante das questões ambientais como conteúdos significativos de ensino e aprendizagem, as possibilidades de adoção transversal da temática ambiental e o desenvolvimento do projeto pedagógico. Dessa maneira, o programa se propõe a trabalhar a temática ambiental nos currículos, no convívio escolar e por meio de projetos de educação ambiental inseridos no projeto educativo da escola, bem como na comunidade.

As reuniões para o estudo do programa contavam com a presença da Diretora Divisão do Ensino Fundamental, 3 diretoras de escolas, professores coordenadores e todos os professores do ensino fundamental. A metodologia utilizada foi a mesma orientada no programa e registrada na página 10 do guia do formador (2001):

Propor trabalhos coletivos, interações, trocas, debates, leituras e situações-problema; considerar as representações, os conhecimentos e os pontos de vista do professor; criar estratégias didáticas para reflexão, experimentação e ação, a partir de conhecimentos antigos e novos; estimular as trocas de informações, ideias e experiências; incentivar o registro escrito das reflexões dos educadores; estimular o compromisso com a autoformação.

O programa Meio Ambiente na Escola se organiza de forma didática contendo leituras diversas, orientação de uso de vídeos, músicas, dinâmicas. Os módulos abordam onze assuntos: acordos e vínculos, os temas transversais, ser humano, sociedade e natureza, meio ambiente na escola, sustentabilidade, biodiversidade, água, energia, resíduos, diálogo com as áreas e projetos de trabalho em educação ambiental. O curso teve carga horária de 115 horas e participação efetiva de 90% dos professores que na época atuavam no ensino fundamental.

Foi surpreendente o resultado do trabalho: os professores aplicaram os conhecimentos nas diversas disciplinas em sala de aula e, foram percebidas mudanças nos comportamentos relacionados às escolas. Passaram a ser mais preservadas, com aspecto de limpeza melhorando o ambiente escolar. O fato mais interessante do projeto ocorreu numa aula de ciências com os alunos da Educação de Jovens e Adultos. Uma das alunas se interessou muito pelo assunto da reciclagem, quando foi trabalhado o tema resíduo (produção de resíduos, o que é lixo, deposição do lixo no município) e o professor, durante a aula, comentou sobre a dificuldade em encaminhar devidamente o

lixo separado para reciclagem por não existir uma usina para este fim no município. A aluna foi atrás de informações, conseguiu a adesão de suas vizinhas (mulheres que estavam desempregadas) e, fundou a Cooperativa de Reciclagem de Lixo do Município de Alumínio (COOPERAL), organização que presta um serviço relevante na comunidade.

Ainda sobre formação ressaltamos que também as professoras da educação infantil e as auxiliares de desenvolvimento infantil também participaram de vários cursos, capacitações e treinamentos com o objetivo de receber informações relativas ao atendimento às crianças. A maioria das auxiliares de desenvolvimento infantil possuía somente o curso de segundo grau.

Os diretores das escolas, além de participarem dos cursos oferecidos aos professores fizeram o curso Progestão (Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares) promovido e oferecido pelo CONSED, (Conselho Nacional de Secretários de Educação), com carga horária de 300 horas, realizado em 2007 e 2008.

Quanto à estruturação física as escolas foram totalmente reformadas e equipadas: construídas quadras cobertas, salas para bibliotecas, laboratórios de informática e ciências, mobiliários, cortinas, livros, materiais didáticos diversos. Foi construída outra escola na área rural, a Escola Municipal José Jesus Paes no Bairro Figueiras para atender os alunos dos bairros daquela região, e uma nova Creche no Bairro do Paraíso bem mais ampla com o objetivo de aumentar o atendimento desta faixa etária.

Em paralelo à elaboração dos projetos educacionais foram desenvolvidos os documentos: Plano Municipal de Educação²³, Proposta Pedagógica do Município e feita a adequação do Regimento das Escolas Municipais de Alumínio. Foram estabelecidas parcerias com a Empresa Via Oeste, Companhia Brasileira de Alumínio e Polícia Florestal para a realização de cursos sobre Meio Ambiente e, com a Polícia Militar para Programas de Erradicação das Drogas; Departamento de Saúde os cursos sobre gravidez

²³ O plano é um documento que define metas educacionais para o município por um período de 10 anos. Trata-se de uma exigência prevista na Lei Federal nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE). Um Plano Municipal de Educação não é um plano somente da Rede de Ensino do Município, mas um plano de Educação do Município. Assim, o Plano deve estabelecer diretrizes e metas para o ensino médio e para a educação superior no Município, dialogando com os responsáveis por esses níveis de escolarização. Deve ser elaborado em consonância com o Plano Estadual de Educação e o Plano Nacional de Educação e, ao mesmo tempo, garantindo a identidade e autonomia do Município. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2006/elabpne.pdf>> . Acesso em 23/set.2012.

na adolescência, doenças sexualmente transmissíveis e auto-estima do adolescente. Além de realizadas excursões exclusivamente para os professores visitarem os centros culturais da cidade de São Paulo.

A gestão encerrou-se com saldo positivo: as escolas estruturadas tanto nos recursos humanos como na pedagógica e índice de desenvolvimento da educação básica em ascensão. No entanto, muitas ações ainda teriam que ser concretizadas para manter o crescimento do processo instituído no governo.

A gestão posterior ficou marcada pela descontinuidade do processo educativo na rede municipal. A interrupção do que estava sendo construído e a falta de um programa definido dificultou o trabalho e resultou em perda da credibilidade dos professores e comunidade no primeiro ano de trabalho. Na tentativa de solucionar os problemas criados, optaram pela adesão a um sistema de ensino apostilado em substituição ao livro didático, utilizado até então na rede municipal. Esse sistema foi adquirido no segundo ano de mandato e implantado em toda a rede sem participação efetiva do professor no processo de escolha.

O sistema apostilado, baseia-se numa metodologia tecnicista, que limita a ação do professor, desvaloriza a metodologia do ensino e os outros aspectos que realmente influenciam o processo de ensino aprendizagem como: a formação do professor, a cultura da instituição escolar, a condição socio-econômica e contexto familiar dos alunos (ADRIÃO, 2009).

As empresas especializadas em sistemas de ensino apostilados viram nas recém criadas redes municipais, um potencial para vender seus produtos. As pesquisadoras Adrião, Garcia, Boghi, Arelaro (2009), esclarecem que os municípios pequenos não estavam preparados para assumirem o ensino fundamental, por isso muitos aderiram ao uso de apostilas em detrimento dos livros didáticos enviados pelo governo.

Oliveira (1998, p.15) sobre a questão, já alertava para a possibilidade, do município despreparado e sem equipe pedagógica capaz de assumir integralmente a gestão do ensino fundamental “cair nas mãos de escritórios de assessoria, nas mãos de editora, nas mãos de sistemas de comunicação, nas mãos de empresas particulares”.

Foi o que aconteceu no município de Alumínio. No entanto o sistema apostilado adotado durou apenas um ano devido aos inúmeros problemas: proposta pedagógica na contra mão da que estava sendo construída na rede escolar, muitos erros ortográficos e conceituais dificultando o trabalho do professor e o descrédito no

material. Ao perceber as dificuldades o Departamento de Educação desistiu do projeto voltando a utilizar o livro didático.

Ainda em Adrião (2009, p. 807) uma orientação:

Outra razão pela qual deveríamos ficar atentos à aquisição dos sistemas de ensino privado pelo setor público é o fato de que a população paga duplamente por materiais didáticos utilizados nas escolas públicas. Isto porque, atualmente, o governo federal executa três programas relacionados à distribuição de livros didáticos.

Os livros didáticos são enviados aos municípios pelo governo federal mediante a assinatura do convênio ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) conforme estabelecido na Resolução CD/FNDE nº 60 de 20 de novembro de 2009. O programa tem o objetivo de prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio com livros didáticos, dicionários e, inclusive com versões em áudio, braille e “MecDaisy” para contemplar todos os alunos. Para efetuar a adesão o Prefeito e Secretário de Educação devem assinar um Termo de Adesão, a escolha dos livros é feita pelos professores das unidades escolares em uma lista contendo a relação dos livros analisados e aprovados pelo MEC. Os livros são enviados gratuitamente aos municípios.

Associados aos problemas já mencionados aconteceram também trocas de diretores e falta de professores no quadro de funcionários das escolas gerando indisciplina nos alunos, insegurança nos professores e, dificuldades relacionadas ao atendimento aos alunos nas disciplinas de matemática, ciências, história, arte e informática.

Em relação aos projetos, o único que teve continuidade foi o Projeto de Dança; os outros foram retirados sem nenhuma explicação aos alunos e pais, que aceitaram tal condição sem questionamentos, talvez na espera de outros projetos. As parcerias estabelecidas na gestão anterior permaneceram e foram oferecidos os cursos: Programa de Informática, para todos os professores da rede e, Literatura Infantil que culminou na confecção de um livro contando a história de cada bairro da cidade.

Em 2011, houve troca do Diretor Municipal da Educação e iniciada uma retomada das ações na tentativa de reverter a situação, o que incluiu a chamada de responsáveis pela direção de escola na gestão anterior, para assumirem as escolas com maiores problemas no momento, e implantar uma campanha de valorização do profissional da educação.

4.2 A pesquisa em busca das implicações, transformações, permanências e rupturas

As reformas educacionais atreladas às transformações características do século XXI tais como mudança dos valores sociais, rapidez de informação, acesso às tecnologias, a desvalorização da profissão, pressões da sociedade, e a crise de identidade, afetaram o trabalho do professor. Concordamos com Gadotti (1997, p.7), quando se reporta a esta questão:

Certamente essas mudanças criam um clima de ansiedade entre nós educadores. Ora porque percebemos contradições nas próprias políticas educacionais que, por exemplo, muitas vezes apresentam um discurso de autonomia, mas uma prática centralizadora, ora porque aquelas mudanças colocam em xeque nosso “quefazer” no cotidiano nas escolas, exigindo de nós atualização de nosso conhecimento, reestruturação da forma de conduzir nosso trabalho.

Em Alumínio/SP a situação não foi diferente: nos anos 90 falar em municipalização era imediatamente criar um clima de tensão e discórdia. Outros assuntos também provocavam preocupação: forma de trabalho determinado nos Parâmetros Curriculares Nacionais, discursos dos diretores de escola relacionados à proposta construtivista e o uso das novas tecnologias. As questões motivavam os debates entre os profissionais nas salas dos professores e, conseqüentemente se materializavam em medo e ansiedade.

Após, doze anos de municipalização do ensino fundamental, consideramos pertinente uma análise do processo evidenciando as rupturas, transformações, avanços, retrocessos enfim as implicações provocadas pelas medidas da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

O problema da pesquisa é compreendermos sob o olhar do professor, as implicações que a implantação da política de municipalização do ensino fundamental trouxe à educação do município.

O objetivo geral é buscarmos através da pesquisa bibliográfica e do estudo de caso o conjunto de elementos históricos e sociais constituintes do processo de municipalização.

Os objetivos específicos são: conhecer através de pesquisa bibliográfica as concepções teóricas que embasam esta política pública; coletar os depoimentos dos professores sobre as implicações, transformações, permanências, e rupturas que a reforma trouxe à educação municipal; analisar os dados.

No desenvolvimento do trabalho, buscamos respostas para as seguintes indagações: até que ponto a municipalização do ensino contribui ou pode ser vista como fator que determina a igualdade de acesso e permanência na escola, a gestão democrática do ensino, a qualidade e a valorização do profissional docente? A municipalização trouxe benefícios para a educação no município? Que impactos ocorreram nestes 15 anos de implantação da reforma?

Nossa hipótese é de que o processo de implantação da política educacional local necessita de ações entre as esferas de governo, que possam garantir a participação efetiva da comunidade através dos conselhos ou sindicatos, e a garantia jurídica ou consuetudinária de manter em evolução o processo educativo, mesmo nas trocas de governo. A fragilidade nos planejamentos, a falta de entrosamento entre as esferas de governo e a descontinuidade do processo, podem comprometer o serviço educativo oferecido aos munícipes.

Para conhecermos os impactos causados na área da educação no município, optamos por realizar uma pesquisa qualitativa, “entendida como aquela capaz de incorporar a questão do significado e da intencionalidade inerentes aos atos, às relações e, às estruturas sociais” (MINAYO, 1987, p. 10).

A educação inserida no campo das ciências sociais, conforme Minayo (1987, p. 20-21) está “submetida às grandes questões de nossa época e têm seus limites dados pela realidade do desenvolvimento social. Portanto, tanto os indivíduos como os grupos e também os pesquisadores são dialeticamente autores e frutos de seu tempo histórico.”

Conforme Godoy (1995, p. 62), as pesquisas qualitativas apresentam um conjunto de características identificadas como: “o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental; o caráter descritivo; o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação do investigador; enfoque indutivo”. O autor orienta que um estudo de pesquisa qualitativa pressupõe um corte temporal-espacial do objeto estudado por parte do pesquisador e, são realizadas no local de origem de dados, não impedindo o pesquisador de utilizar o empirismo, movimento que acredita na experiência como formadora de ideias.

Triviños (1987, p.116) aponta que a pesquisa qualitativa tem semelhança ao procedimento dos fenômenos do cotidiano. Na perspectiva expõe três formas de abordagens: pesquisa documental, estudo de caso e etnografia. Optamos pelas duas primeiras formas de abordagens: pesquisa documental e estudo de caso, entendendo que estão intrinsecamente ligadas.

Os instrumentos utilizados foram: questionário e entrevista. Os questionários de acordo ainda com a autora (1987, p. 137) podem ser de três formas: "aberto, fechado e misto". Escolhemos usar o questionário aberto, que proporciona ao sujeito pesquisado maior liberdade de resposta. O do tipo fechado é construído com alternativas marcadas e o misto permite questões abertas e fechadas.

A primeira parte da pesquisa foi realizada mediante a aplicação de um questionário aberto contendo cinco perguntas dirigidas aos professores que trabalham na rede municipal e estadual. Enviamos para 50 professores, mas somente 39 devolveram os questionários respondidos de forma anônima. Os formulários foram entregues para professores efetivos que trabalham nas escolas municipais: Escola Municipal Professora Isaura Krüger, Escola Municipal Antonio de Castro Figueirôa, Escola Municipal Comendador Rodovalho e Escola Municipal Manoel Netto Filho. Ressaltamos que, ao perceber que oralmente as respostas sobre as mesmas perguntas tinham variações, resolvemos fazer também uma entrevista semi-estruturada.

O método da entrevista semi-estruturada constitui numa coleta de informações e, segundo a mesma autora (1987, p.146) é:

Aquele que parte de certos questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa e, que em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, frutifica de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar da elaboração do conteúdo da pesquisa.

A entrevista foi realizada no local de trabalho dos professores durante os intervalos de trabalhos e horários de trabalho pedagógico coletivo com autorização do diretor da escola.

A análise da entrevista semi estruturada conforme Triviños (1987, p.160) deve ser "um meio para estudar as comunicações entre os homens, colocando ênfase no conteúdo das mensagens". Na pesquisa oral percebemos que os entrevistados expressaram com mais facilidade as suas opiniões.

O questionário, a entrevista semi-estruturada e a análise dos conteúdos configuraram a parte de exploração da pesquisa.

As entrevistas realizadas e os questionários respondidos pelos professores nos revelaram as posições assumidas por estes profissionais em relação à municipalização do ensino na cidade de Alumínio/SP. Para facilitar a análise fizemos cinco perguntas nas entrevistas semi estruturadas, que foram sintetizadas num relatório e as mesmas

perguntas em forma de questionário aberto, as respostas foram organizadas e agrupadas. Na análise, nos atentamos às considerações feitas por Minayo (1987, p. 37):

A primeira delas é de que nenhuma pesquisa é neutra seja ela qualitativa ou quantitativa. Pelo contrário, qualquer estudo da realidade, por mais objetivo que possa parecer, por mais “ingênuo” ou “simples” nas pretensões, tem o arcabouço teórico que informa a escolha do objeto, todos os passos e resultados teóricos e práticos.

A primeira pergunta do questionário teve a intenção de saber as impressões dos profissionais sobre as melhorias relacionadas às condições de trabalho preconizadas nos discursos políticos na defesa da municipalização. Na época a Secretária da Educação do Estado de São Paulo, Rose Neubauer afirmava que a reforma administrativa, iniciada no Estado, a partir de 1996, tinha: “como um de seus objetivos a liberação de recursos, antes gastos improdutivamente, e a destinação desses recursos para uma política salarial de valorização do magistério” (NEUBAUER, 1999, p.180). Isto se justificava porque acreditava ela ser o magistério:

O responsável pelo sucesso ou fracasso de qualquer política educacional de melhoria da qualidade do ensino. Com um profissional desencantado, desacreditado e desconfiado, não há possibilidade alguma de se fazer uma revolução no campo da educação, capaz de virar a educação paulista ‘pelo avesso’ e dar a São Paulo um sistema de ensino à altura dos padrões de desenvolvimento do Estado mais rico da Federação. (p.181).

Com o argumento de que o FUNDEF estabeleceria a valorização do magistério, alguns municípios do estado de São Paulo aderiram à municipalização do ensino e conseqüentemente para os mecanismos de funcionamento do FUNDEF, garantindo a remuneração digna aos profissionais estaduais e municipais.

Questão 1 - A municipalização do ensino trouxe melhoria nas condições de trabalho e na valorização do professor?

Nas entrevistas os professores relataram que no início houve uma valorização quanto aos salários e participação dos professores nas decisões relativas aos processos educativos. Enfatizaram que outro ponto determinante para a valorização do trabalho foi o apoio e a proximidade da equipe gestora. Isto acontecia porque na ocasião, as reuniões de formação eram feitas pela equipe do Departamento de Educação. Outro ponto mencionado e considerado importante foi a oportunidade de discutir no coletivo os rumos da educação no município.

No início as reuniões de formação eram organizadas pela equipe do Departamento que, entre outras preocupações, tinha o objetivo de construir junto com

os professores a proposta pedagógica e o currículo escolar. Os cursos contratados nem sempre condiziam com a realidade e cultura local, por isso nem sempre eram valorizados pelos professores.

As construções de novas escolas, quadras esportivas, salas para biblioteca e informática também forma vistas como fator de valorização do trabalho docente. Com a troca de governo os salários ficaram estagnados, provocando insatisfações e estimulando a busca de outro emprego para ampliar a remuneração. Além disso, consolidou-se um distanciamento da equipe gestora e professores provocando, novamente, medo e insegurança. A formação se concentrou nas mãos de empresa contratada, o que pouco contribuiu no avanço do trabalho pedagógico.

No questionário as respostas apresentadas pelos professores foram:

- Quanto às condições de trabalho: melhoria da comunicação e a resolução dos problemas inerentes ao cotidiano escolar.
- Quanto aos recursos e equipamentos: construção de novas escolas com design moderno, quadras esportivas cobertas em todas as escolas, salas para bibliotecas e laboratórios de informática. Apesar disso, faltam materiais básicos para um trabalho de qualidade como: papéis diversos, lápis, canetas, cadernos etc. O acesso às tecnologias como rádio-escola, sala de computadores, internet, data-show são restritos devido à falta de manutenção dos equipamentos e de um projeto escolar que viabilize o uso dos equipamentos pelo professor.
- Quanto à valorização do professor existem contradições: 28 concordam que são mais valorizados e 11 discordam acreditando que ficou pior, pois não são chamados para opinarem sobre as decisões relacionadas à educação.

Percebemos que a preocupação política inicial se concentrou nas construções para garantir espaço adequado aos trabalhos escolares e compra de equipamentos tecnológicos. Na troca de governo o grande problema foi a manutenção dos prédios e dos equipamentos, pois a nova equipe não conseguiu manter os equipamentos dos laboratórios de informática funcionando e nem fazer a manutenção adequada aos prédios escolares. Em relação à parte pedagógica os gestores educacionais no início se dispuseram a construir junto com os professores a proposta educacional do município e, a nova equipe tentou implantar um sistema apostilado comprado de empresa especializada.

A segunda questão teve o objetivo de identificar os impactos relacionados à nova forma administrativa e desenvolvimento do trabalho pedagógico. Nas entrevistas as respostas coincidiram com as do questionário, por esta razão foi feita a análise geral.

Questão 2 - Na sua visão quais foram as rupturas ocorridas no processo de implantação da lei da municipalização do ensino nas questões relativas à administração e parte pedagógica?

Respostas à segunda questão:

- Mudança no vínculo trabalhista.
- Novas regras institucionais.
- Desvalorização da cultura escolar.
- Constantes mudanças nas propostas pedagógicas.
- Valorização/desvalorização do professor dependendo de quem está no poder.
- Os pais passaram a intervir mais na escola, algumas vezes de forma positiva e na maioria das vezes de forma negativa. Positiva quando participam das atividades escolares colaborando com os professores e negativa em atitudes revestidas de exigências individualistas, preconceituosas, classistas porque altera a visão da escola enquanto local de trabalho coletivo e igualitário que tem como referência a sala de aula.
- Calendário Escolar diferenciado da rede estadual. O início/término do ano letivo e o recesso são em datas diferentes. Isso prejudica os professores que trabalham nas duas redes principalmente no início do ano, quando faltam aos compromissos da rede municipal para participarem das atribuições de aulas na rede estadual.
- Opção de escolha pela material didático, o que pode ser boa quando existe a participação dos professores nas decisões e, ruim quando o Departamento de Educação escolhe o material sem participação de todos os professores como foi o caso das apostilas.
- Fragmentação da rede escolar devido às inseguranças administrativas, que reduziram a unidade de trabalho.
- Falta de participação da Diretoria de Ensino Estadual no processo educativo no Município. A Diretoria de Ensino Estadual poderia ajudar nas orientações técnicas e na continuidade dos trabalhos.

- Dificuldade na manutenção do prédio escolar, antes a APM era mais atuante, agora a escola espera que a Prefeitura resolva todos os problemas.

As questões colocadas podem ser divididas em três dimensões: uma relacionada à gestão administrativa, outra à participação dos pais e a terceira relacionada à gestão educacional.

Percebemos que na gestão administrativa houve um deslocamento da ênfase dos processos educativos para os de reorganização das funções administrativas e de gestão. Para Torres, (1996, p. 185) a questão é explicada:

As prioridades ditadas pela lógica econômica parecem não coincidir com as prioridades propostas pela construção de um modelo educativo legitimamente centralizado na qualidade e na equidade autenticamente comprometido com a aprendizagem e com sua melhoria.

Nas entrevistas, 16 dos 39 professores disseram que muitos pais não participam dos conselhos e das atividades da Associação de Pais e Mestres, pois acreditam que a prefeitura deve cobrir todos os gastos. Inclusive defendem a ideia de que os componentes dos conselhos deveriam ser remunerados. Isso nos reporta novamente ao papel do dirigente municipal da educação quanto à promoção de situações, que objetivem esclarecer a comunidade e torná-la mais participativa. Ferretti (2004 p. 124) coloca uma reflexão pertinente ao caso: “Para alguns autores, no entanto, a participação da família e da comunidade está cada vez mais fortemente contaminada pelo aspecto econômico, visando à contribuição financeira para a sustentação da estrutura escolar”.

Há ainda os pais que só aparecem para reclamar de atitudes de professores e diretores, muitas das vezes sem motivos consistentes gerando conflitos no interior da escola. Nesse sentido Ferretti (2004, p.125) argumenta que “gerir a educação de um município é gerir os indivíduos em suas relações” e dispõe sobre a construção “de um projeto político e educacional que promova a participação de toda a comunidade, compreendendo seus limites e possibilidades”. A autora conclui:

Percebe-se que para gerir a educação do município não é possível sem a participação dos atores envolvidos com a escola. Essa participação deverá depender, antes de qualquer coisa, da forma como a educação é concebida e efetivada no município. A participação da comunidade está correlacionada com a qualificação da sociedade. Se esta é consciente, ativa e organizada, terá mais autonomia, estará mais próxima dos níveis decisórios de poder, terá alta capacidade de negociação e articulação e mais acesso às informações (FERRETTI, 2004, p. 125).

Também acreditamos ser necessário criar as condições de participação da comunidade, nas decisões políticas e, principalmente naquelas “que dizem respeito ao

projeto da escola, projeto esse inserido no projeto de vida do próprio aluno” (GADOTTI, 1997, p. 66).

Ao nos referirmos à gestão educacional concordamos com Ferretti (2004, p. 118):

Mais recentemente, os cargos têm sido preenchidos por profissionais especializados da área de educação, a maioria pedagogos. Mas apenas a formação acadêmica de pedagogo não é suficiente para desempenhar bem as funções numa Secretaria de Educação. Geralmente, a ausência de uma cultura política em sua formação acarreta-lhe dificuldades para acompanhar com rapidez os avanços e possibilidades, ao participar desse cenário.

A inexperiência e a falta de conhecimentos dificultam o dirigente na elaboração de um plano consistente que contemple as necessidades do município.

Na terceira questão foi destacado o elemento que consideramos crucial na construção de uma gestão democrática: envolvimento do Conselho Municipal.

Questão 3 - Há participação do Conselho Municipal e da Comunidade nas decisões políticas deste município relativas aos projetos educacionais?

Nas entrevistas todos concordaram que é muito tímida, centrada nas preocupações individuais, sem uma visão coletiva relacionada ao processo educativo desenvolvido na cidade.

No questionário apareceram as respostas:

- A participação é tímida se limitando nas buscas por melhores salários.
- Falta de conhecimento dos conselheiros em relação às leis e implantação de projetos.

Cabem aqui alguns esclarecimentos sobre a criação, composição e funções do Conselho Municipal de Educação de Alumínio. O conselho precisa ser criado por lei municipal, que vai definir a composição básica do órgão, o número de membros efetivos e substitutos e os mandatos. Depois da sanção do Executivo, inicia-se o processo de escolha dos membros. Geralmente, a Secretaria indica os representantes oficiais e as demais entidades estabelecidas pela legislação elegem os seus. Todos têm de ser nomeados pelo prefeito. As primeiras sessões são dedicadas à elaboração do regimento interno, que definirá a frequência de reuniões, a divisão em comissões e a tramitação das decisões. Essa pluralidade atende ao princípio da gestão democrática do ensino público, prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96.

As competências mais importantes do conselho são quatro: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora, conforme Brasil (2004, p. 23):

A função deliberativa é assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir, em instância final, sobre determinadas questões. No caso, compete ao conselho deliberar e encaminhar ao Executivo para que execute a ação por meio de ato administrativo. A definição de normas é função essencialmente deliberativa. A função recursal, também tem sempre um caráter deliberativo, uma vez que requer do conselho competência para deliberar, em grau de recurso, sobre decisões de instâncias precedentes. Só faz sentido a competência recursal quando vem revestida de poder de mudar, ou confirmar, a decisão anterior.

A função consultiva tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, interpretando a legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino. Cabe ao Executivo aceitar e dar eficácia administrativa, ou não, à orientação contida no parecer do conselho.

A função fiscal ocorre quando o conselho é revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade ou legitimidade de ações, aprová-las ou determinar providências para sua alteração. Para a eficácia dessa função é necessário que o conselho tenha poder deliberativo, acompanhado de “poder de polícia”. Embora mais rara nos conselhos tradicionais de educação, essa função é atribuída cada vez mais fortemente aos conselhos de gestão de políticas públicas, nas instituições públicas e na execução de programas governamentais.

A função mobilizadora é a que situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso de todos com a promoção dos direitos educacionais da cidadania, ou seja: da qualidade da educação.

As funções do Conselho têm origem na ideia dos antigos conselhos de notáveis, que definia que o critério para a participação era o do “notório saber”, que compreendia as pessoas dotadas de um saber erudito, letrados. O saber popular era desconsiderado, pois “o saber popular não oferecia utilidade à gestão da “coisa pública”, uma vez que esta pertencia aos “donos do poder”, que se serviam dos “donos do saber” para administrá-la em proveito de ambas as categorias”. Somente a partir da década de 1980, época em que os movimentos populares reclamaram maior participação na gestão pública, é que foram institucionalizados os conselhos “que aliam o saber letrado com o saber popular por meio da representação das categorias de base”.

A questão nos faz pensar que existe a necessidade de maior envolvimento e estudo dos conselheiros na construção de uma postura cidadã, que anseia a construção de uma sociedade que “concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de poder e de direitos relativos à comum qualidade de vida” (BRASIL, 2004 p. 16).

Os professores ainda destacaram que:

- Não há tempo suficiente para integração dos conselheiros nos reais problemas da rede municipal.
- A comunidade não adquiriu a cultura da participação e ainda sofre as consequências da ditadura sofrida em nosso país há mais de trinta anos.

- Há necessidade de formar um grupo de estudo para discussão da proposta pedagógica, conhecimento das leis que regem a educação nos âmbitos federal, estadual e municipal, interação dos problemas da rede municipal.

Sem dúvida, as respostas nos permitem assegurar que falta maior envolvimento do Dirigente e Conselho Municipal quanto à formação de uma cultura participativa. Um Conselho Municipal participativo pode contribuir para diminuir os impactos nas transições principalmente no que se refere à continuidade do trabalho em processo. Legitimados pelas determinações legais podem “defender os interesses coletivos, falar publicamente em nome da sociedade, por meio de pareceres ou decisões em defesa dos direitos educacionais da cidadania” (BRASIL, 2004, p. 22).

Ainda no mesmo documento encontramos a constatação:

Os conselhos embora integrantes da estrutura de gestão dos sistemas de ensino, não falam pelo governo, mas falam 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. Assim os conselhos, como órgãos de Estado, têm um duplo desafio: primeiro garantir a permanência da institucionalidade e da continuidade das políticas educacionais; e segundo agir como instituintes das vontades da sociedade que representam.

Vale acrescentarmos ainda que o Conselho Municipal de Educação do Município de Alumínio foi criado pela Lei 257, em 23 de fevereiro de 1996, com funções normativas, deliberativas e consultivas, em relação aos assuntos relacionados à educação.

Na questão quatro o objetivo foi o de sabermos as implicações que a reforma trouxe ao sistema educativo do município. As respostas foram coincidentes, por isso organizadas em tópicos para melhor visualização.

Questão 4 - Na transferência da responsabilidade do ensino fundamental do Estado para o Município houve transformações ou implicações positivas? E negativas? Quais?

Respostas do questionário e entrevistas:

Implicações positivas

- Aumento do número de aulas dos anos finais do ensino fundamental (informática, inglês, educação física) e projetos relacionados à arte.
- Aulas extras os alunos da educação infantil, enriquecimento do currículo escolar (informática, inglês, educação física).

- Currículo diferenciado organizado para atender às necessidades locais. Este currículo foi enriquecido com a inclusão de aulas de educação física, inglês e informática à totalidade dos alunos matriculados na educação infantil e ensino fundamental; aulas de leitura, redação, geometria para os alunos das séries finais do ensino fundamental.
- Proximidade com os técnicos do Departamento de Educação para resolver os problemas cotidianos.
- Proximidade com o Departamento de Recursos Humanos, facilitando resolver os problemas relacionados às licenças, faltas, atrasos etc...

Implicações negativas

- Falta de diretores experientes devido ao fato destes cargos serem comissionados.
- Falta de um vice-diretor e coordenador pedagógico.
- Inspectores de alunos despreparados para a função.
- Falta de material para o desenvolvimento dos projetos.
- Dificuldades na manutenção dos espaços da escola.
- Mudanças nos projetos educacionais nas mudanças de governo.
- Interrupção dos trabalhos pedagógicos nas mudanças de governo.
- Dificuldade de participação dos professores nas decisões sobre os projetos escolares.

As implicações positivas nos revelam que a municipalização conseguiu realizar dois objetivos determinados pelo Decreto de Parceria Estado-Município:

- A organização de um currículo especial beneficiando os alunos;
- A facilitação na resolução de problemas locais.

No entanto, se comparado com a administração estadual a dificuldade maior foi na estrutura relacionada aos recursos humanos. A escola estadual consegue manter uma equipe gestora formada por diretor, vice-diretor, coordenador, inspetor de alunos, secretário e servente independente de seu tamanho. A escola municipal se caracteriza pela inconstância de uma equipe completa, pois fica dependendo do orçamento e das prioridades de cada governo.

Sobre a organização de um sistema de ensino concordamos com a proposta de Saviani, (2008, p. 19) quando ele argumenta:

Mantêm-se igualmente o obstáculo da descontinuidade, o que se patenteia no alto grau de fragmentação das ações que compõem o PDE e nas disputas políticas que marcam os partidos nas instâncias federal, estadual e municipal. Em consequência persistem também os obstáculos ideológicos, pois a idéia de

sistema nacional de educação permanece sujeita a considerável controvérsia, o que interfere no ordenamento legal que continua sendo um grande desafio para se chegar a uma norma comum, válida para todo o país, condição indispensável à implantação do sistema nacional de educação.

A última questão se concentrou nas percepções sobre os entraves existentes no ensino municipal e que dificultam o trabalho do professor.

Questão 5 - Quais as maiores dificuldades têm enfrentado no trabalho no ensino municipalizado?

As respostas das entrevistas e do questionário coincidiram definindo assim as dificuldades enfrentadas:

- Instabilidade na proposta pedagógica.
- Falta de estrutura (recursos humanos) na gestão escolar, situação que desestabiliza o processo educativo da escola.

A instabilidade na proposta pedagógica e a falta de estrutura nos recursos humanos são problemas advindos da inexperiência técnica e administrativa, características da falta de planejamento estratégico e entrosamento entre as esferas de governo. Saviani (2004, p. 231) expõe idéias que podem fortalecer o poder local: a “co-responsabilidade entre os municípios, os Estados e a União e, o entendimento de democratização da educação escolar como ampliação do acesso à escola, ensino de boa qualidade e garantia de participação da comunidade”. A questão confirma nossa hipótese: o processo de implantação da política educacional local necessita de ações entre as esferas de governo, que possam garantir a participação efetiva da comunidade através dos conselhos ou sindicatos, e a garantia jurídica ou consuetudinária de manter em evolução o processo educativo, mesmo nas trocas de governo. A fragilidade nos planejamentos, a falta de entrosamento entre as esferas de governo e a descontinuidade do processo podem comprometer o serviço educativo oferecido aos municípios.

Por isso insistimos na necessidade da criação de meios para: 1- garantir a participação efetiva dos conselhos escolares e professores nas decisões políticas, principalmente nas transições de governo; 2- garantir a continuidade do processo educacional e cultural das escolas. Entendemos que a descontinuidade do processo compromete o serviço educativo oferecido aos municípios.

Em relação aos questionamentos iniciais do trabalho: até que ponto a municipalização do ensino contribui ou pode ser vista como fator que determina a

igualdade de acesso e permanência na escola, a gestão democrática do ensino, a qualidade e a valorização do profissional docente? Sem dúvida o município consegue garantir vagas para todos os alunos do município nas modalidades educação infantil e ensino fundamental. No entanto, ainda não consegue atender os outros três elementos determinados na LDB 9394/96: gestão democrática do ensino, qualidade e valorização docente.

Que impactos ocorreram nestes 15 anos de implantação da reforma?

No decorrer do trabalho foram demonstrados os impactos que ocorreram no processo de municipalização. Dentre eles ressaltamos a organização do currículo especial que garantiu aos alunos matriculados na educação infantil e ensino fundamental, as aulas de: inglês, informática, educação física. E, aulas de leitura, redação e geometria para os alunos dos anos finais do ensino fundamental. Isto modificou o horário dos alunos que antes tinham vinte e cinco aulas semanais e passaram a ter trinta aulas semanais. Para concretizar a mudança houve necessidade da criação de novos cargos efetivos e, o aumento do número de professores na rede municipal. Isso, associado à mudança do regime trabalhista do estatutário para o celetista, que garantiu aos professores o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, os direitos determinados por este regime trabalhista e à criação do Plano de Carreira e Remuneração, provocou a necessidade do aumento de recursos na folha de pagamento.

Na concepção dos professores o maior impacto foi a descontinuidade do processo educativo nas trocas de governo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A municipalização do ensino não é um tema novo, muitos pesquisadores já debruçaram seus olhares para esta forma de administração política, praticada por alguns países em desenvolvimento na América Latina e que foi fortalecida no Brasil no final do século XX.

O interesse despertado em pesquisarmos o assunto justifica-se pelo fato de ser ainda um assunto muito discutido no meio acadêmico e pelos profissionais docentes que atuam diretamente com os alunos. Também por se tratar de uma política pública aplicada no Município de Alumínio/SP há mais de 10 anos, demandando uma verificação diagnóstica quanto a sua eficácia, aplicabilidade, contribuição e desdobramento.

Esta forma administrativa é uma exigência antiga em nosso país, conforme consta nos registros literários, e foi defendida pelo educador Anísio Teixeira no Manifesto dos Pioneiros de 1932. No entanto, só foi possível no Brasil após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases de 1996, e da Emenda Constitucional 14/96, leis que ampararam e incentivaram a adesão dos municípios.

Os fatores que justificaram a implantação da reforma estavam pautados no atendimento às necessidades de racionalização econômica; na tentativa de facilitar o uso do serviço público; de diminuir a burocracia amenizando as tensões pela demora na resolução dos impasses causados pela distância entre as esferas governamentais; melhorar o atendimento educacional oferecido aos alunos; oferecer as condições necessárias para a construção de um currículo específico para cada localidade; valorizar o profissional docente; equipar as escolas com os materiais necessários para um trabalho de qualidade.

O Brasil é um país caracterizado por uma extensão continental contendo em torno de 5.565 municípios, 26 estados e 1 Distrito Federal. Os estados com inúmeros municípios apresentam diferentes realidades culturais, sociais e econômicas. As diferenças fizeram com que alguns municípios alcançassem o desenvolvimento educacional e outros permanecessem numa situação precária. A dificuldade econômica, o mau uso do dinheiro público e o desinteresse pelo setor educativo também marcaram negativamente muitos municípios brasileiros.

Por isso consideramos importante ressaltar que a questão decisiva na adesão ao processo de municipalização foi relacionada ao financiamento, Oliveira (2004, p.130) define:

Após a Emenda Constitucional 14/1996, da nova LDB 9394/1996 e da Lei 9.424/1996, que regulamentou o Fundef, as matrículas no ensino fundamental se ampliaram de maneira expressiva. De outra parte, a questão do financiamento da educação ganhou importância, seja pela questão do custo-aluno, seja pela definição do que pode e do que não pode ser considerado como despesa para manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa legislação de 1996 foi uma forte indutora à municipalização do ensino, conforme levantamento do MEC e de secretarias estaduais e municipais de Educação.

No município de Alumínio/SP o processo foi iniciado em 1997, quando o governo municipal assumiu a responsabilidade pelas construções de prédios escolares e merenda escolar. Foi completado em 2001, quando o poder público municipal assumiu a responsabilidade pelas séries finais do ensino fundamental.

Com efeito, o resultado da pesquisa de campo nos evidenciou de forma muito clara as implicações que a implantação causou no setor educativo do município. Inicialmente houve uma desestabilização dos profissionais que estavam acomodados em seus trabalhos, tanto os efetivos quanto naqueles que prestavam serviços em caráter temporário.

A primeira ruptura foi na forma trabalhista. Antes os profissionais eram vinculados ao regime estatutário²⁴ e tiveram que aderir ao vínculo trabalhista estipulado pela Prefeitura Municipal de Alumínio, a Consolidação das Leis do Trabalho²⁵ (CLT) que é a principal norma legislativa brasileira referente ao Direito do Trabalho e o Direito Processual do Trabalho. Estas vinculações trabalhistas se diferenciam e a adaptação gerou desconforto ao trabalhador docente que teve que se adequar à nova realidade.

²⁴É a denominação utilizada para o vínculo jurídico estabelecido pela Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que liga os servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais com a administração pública federal no Brasil, estabelecendo seus direitos e deveres. Diz-se "estatutário", pois os deveres e obrigações decorrem de dispositivos do estatuto legal, isto é, a lei específica que regulamenta a relação entre as partes, possuindo natureza de direito administrativo. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Regime_jur%C3%ADdico_estatut%C3%A1rio_federal> Acesso em 14/jul. 2012.

²⁵Ela foi criada através do Decreto-Lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943 e sancionada pelo então presidente Getúlio Vargas durante o período do Estado Novo, unificando toda legislação trabalhista então existente no Brasil. Seu objetivo principal é a regulamentação das relações individuais e coletivas do trabalho nela previstas. Disponível em : <http://pt.wikipedia.org/wiki/Consolida%C3%A7%C3%A3o_das_Leis_do_Trabalho>. Acesso em 14/jul. 2012.

A visão gerencial do Departamento de Recursos Humanos causou transtornos e durante um bom tempo gerou conflitos, tendo demorado para os professores se acostumarem com a nova prática. A impressão, segundo os relatos, é a de que estavam trabalhando numa fábrica e não numa escola, pois o livro ponto foi substituído pelo “bater ponto” na entrada e na saída. As ações de regulação e controle modificaram as relações entre os profissionais, ficaram mecanizadas, propiciando desta forma um esfriamento no ambiente escolar. Os professores passaram a ter direito às horas extras e desconto de horas e, isto começou a ser cobrado em todos os trabalhos desenvolvidos na escola: festas, excursões e projetos, dificultando a realização destas atividades.

Foi constatado que algumas ações permaneceram como herança das gestões estaduais: constantes mudanças das propostas pedagógicas das escolas, descontinuidade nos projetos em desenvolvimento e indefinição de um projeto político pedagógico. Antes da municipalização a cada novo governo estadual ou federal as propostas educacionais mudavam junto, como se este setor da administração pública fizesse parte das pessoas que estavam no poder e, não fosse um bem coletivo que deveria ter continuidade levando em consideração seu processo histórico e cultura institucional. No município de Alumínio esta prática permaneceu decepcionando os profissionais que pensavam que com o poder local isto seria eliminado, no entanto a prática de mudança aleatórias se repetiu a cada mudança de governo.

Nossos políticos confirmaram a observação destacada por Torres (1996, p. 179) quando se referiu ao pacote do Banco Mundial na implementação de reformas políticas: “... um eterno partir do zero, sem visão retrospectiva, sem recuperar a experiência anterior e as, pesquisas disponíveis, inclusive sem dar atenção às condições reais e específicas (políticas, sociais, culturais, organizativas) de implementação”.

A inconstância da proposta pedagógica provoca um desequilíbrio no trabalho do professor que se percebe num barco à deriva sem saber para onde se dirigir e o que fazer. Sarlo (2005, p. 98) salienta, “os estudantes e professores sentem-se mergulhados num vazio de significado”. E, além disso também tem que ‘pisar em ovos’ para não ferir as suscetibilidades políticas atentas à qualquer pensamento contrário às suas práticas administrativas.

A municipalização em Alumínio trouxe benefícios quanto ao atendimento oferecido aos alunos principalmente na democratização do acesso e garantia da permanência, pois o município tem conseguido atender a todos os alunos da educação infantil e ensino fundamental.

Quanto à qualidade social da educação, é importante ressaltar que os professores são todos efetivos e especialistas nas áreas que atuam, grande parte possui especialização em diversas áreas e atualmente 2 professores têm o título de mestre. No período do ensino municipalizado pesquisado (1999 a 2011), foram realizados seminários, palestras e muitos cursos de capacitação aos professores atendendo às diversas áreas do conhecimento, o que acreditamos ter contribuído para melhorar as práticas.

Em relação às avaliações externas, o município ainda não atingiu as metas estabelecidas e os resultados decaíram na última transição de governo.

Ao nos reportamos à questão relativa à gestão democrática, ainda nos deparamos com as dificuldades historicamente construídas e apontadas por Gadotti (1977, p. 26): “a dificuldade da participação popular nos processos decisórios” decorre dos “obstáculos construídos e colocados à sua frente pelos que querem ter o monopólio da decisão”. Os conselhos, professores e a comunidade têm pouca participação nas decisões políticas, necessitando da criação de espaços de encontro para realizarem as discussões e trocas de ideias.

Contudo, percebemos ser urgente uma mudança de mentalidade da comunidade na direção do exercício da autonomia e formação da cidadania, que seja capaz de lutar por uma nova estrutura institucional e fazer valer sua voz nos processos decisórios que beneficiam a coletividade nas questões educacionais, talvez seja crucial o fortalecimento do Conselho Municipal de educação e o entendimento de que as necessidades do povo devem ser mais importantes do que as vontades políticas.

Para finalizar uma mensagem Paulo Freire:

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente (BRASIL, 2004, p.7).

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Tereza; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de sistemas de ensino por municípios paulistas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009. Disponível em: < HTTP://www.cedes.unicamp.br >. Acesso em 21/dez.2011.
- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ALUMÍNIO. **Lei Orgânica do Município nº 3 de 1993**. Câmara Municipal, 1993.
- _____. **Lei 341, de 02/07/97 que dispõe sobre celebração de convênio com o estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Educação**. Câmara Municipal, 1997.
- _____. **Lei 465, de 16/06/99 que dispõe sobre a aprovação da minuta do Convênio a ser firmado com a Secretaria Estadual de Educação e dá outras providências**. Câmara Municipal, 1999.
- APEOESP (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) **Revista da Educação**, São Paulo n. 16, mai.2000
- APEOESP. **Boletim de conjuntura**, São Paulo nº 12, de 10 mar. 2011.
- ARELARO, Lisete. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: **Oliveira, C. Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999 p. 61-89.
- AZEVEDO, Neroaldo Pontes de. A Undime e os desafios da educação municipal. *Estud. Av.*, São Paulo, v. 15 n 42 maio/agosto. 2001. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1590/50103-40142001000200004> > Acesso em 23/01/12.
- BARROSO, João. **Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola**. Caderno de organização e gestão escolar, n. 1. Lisboa: Min. Da Educação, 1995.

BEDÊ, Waldir Amaral. **A municipalização do ensino básico**. Brasília: CRUB, 1988. (Estudos e Debates, 15).

BOAVENTURA, Edivaldo M. **A educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte. Nova Alvorada, 1997.

BOTH, José Ivo. **Municipalização da Educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas, SP: Papirus, 1997.

BORGES, Zacarias Pereira. **Política e Educação: análise de uma perspectiva partidária, Campinas, SP: Graf. FE; Hortograph, 2002.**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL, **Ministério da Educação**. Programa parâmetros em ação, meio ambiente na escola: guia do formador. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC, 2001.

_____. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de novembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In. SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNBED: por outra política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008, p. 95-97.

_____. **Emenda Constitucional 53 de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos artigos 7º. , 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In SAVIANI, Dermeval. **Da Nova LDB ao FUNDEB: por uma política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008, p.113-116.

_____. **Lei 4024/61 de 20 de dezembro de 1961**, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 1961.

_____. **LEI5692/71 de 11 de agosto de 1971**, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 1971.

_____. **LDB 9394/96 de 20 de dezembro de 1996**, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 1996.

_____. **Lei 9424/96, dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)**. Brasília: 1996.

_____. **Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação – FUNDEB**. Brasília: 2007.

_____. **Ministério da Educação, SEB. Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública/elaboração Genuíno Bordignon**. Brasília, 2004.

_____. MEC, **Plano Decenal de Educação para todos**. Brasília, 1993.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Ed. 34. 1996.

CALLEGARI, César. Callegari Newton. **Ensino Fundamental e Municipalização induzida**. São Paulo: SENAC 1997

CALLEGARI, César. (org) **O Fundeb e o financiamento da educação pública no estado de São Paulo**. IBSA: 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, Câmara de reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDIA.HTM> Acesso em 01/abr.2011.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Descentralização e Política Social no Brasil: as perspectivas dos anos 90**. **Espaço & Debate**, São Paulo, n. 32, 1991.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em Ciências Humanas e Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

CORAGGIO, José Luiz. **Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?** In: TOMMASI, L. DE, WARDE, J.M HADDAD, S. (Orgs). **O Banco Mundial e a políticas educacionais**. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/PUC-SP, 1996. P 75-124.

DAHL, Robert A. **Um prefácio à democracia Econômica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

DELORS, Jacques. (coord.) **Educação Um Tesouro a Descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, Brasília DF: MEC: UNESCO, 1996.

FERREIRA, Naura S. C. e Aguiar, Márcia. **Gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2001.

FERRETTI, Jane Shirley Escodro. Poder local e o dirigente municipal de ensino. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões (orgs). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectiva**. DP&A, São Paulo: 2004.

FIGUEIREDO, Ireni Marileni Zago. **Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o ensino fundamental no Brasil**. Educ. Soc. Campinas, v. 30 n.109, p. 1123-1138, set/dez. 2009. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 01/04/2011.

FONSECA, João Pedro da. **Municipalização do Ensino: Entre Medos e Esperanças às Vésperas do Terceiro Milênio**. Revista Brasileira de Política e Administração. Brasília v. 13 n2 p. 145-183 jul/dez. 1997.

FONSECA, M. **O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: 20 anos de cooperação internacional**. In. Tommasi, L; Warde, M.J.; Haddad, S (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

FONSECA, M. **O Banco Mundial e a educação brasileira:** uma experiência de cooperação internacional. In. Oliveira, R. P. (org). Política educacional: impasses e alternativas. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 1998 b.

FREIRE, Eduardo Da Lamonica. **A descentralização e a participação no processo de democratização da Universidade Brasileira.** Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileira, ano 8, n. 16, 1º. Sem. 1986 (Educação Brasileira).

FREIRE, Paulo. **Mudar é difícil, mas é possível.** In. **Pedagogia dos sonhos possíveis.** São Paulo: Ed. UNESP, 2002, p. 171.

GADOTTI, Moacir. **Autonomia da escola princípios e propostas.** São Paulo: Cortez, 1997.

GADOTTI, Moacir. **Os compromissos de Jomtien Estado e Sociedade Civil.**

Disponível

em:<http://www.paulofreire.org/pub/Institu/SubInstitucional1203023491It003Ps002/Os_compromissos_2000.pdf> Acesso em 10/11/2011.

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In. **Revista de Administração de Empresas** v. 35, n. 2, mar/abr. 1995 p. 57-63.

GODOY, Arilda S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. In. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, mai/jun 1995, p. 20-29.

GOMES, C. A. **Relações entre Estados e Municípios um elo esquecido no financiamento educacional,** Ensaio, Rio de Janeiro, v. 2 n.1, p. 49-56, out/dez 1994.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola.** Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organização & Sociedade** v. 9, n. 23, 2002.

LOBO, Thereza. Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática governamental. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, ago. 1990

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

MARTINS, A. M. (coord.) **O Processo de municipalização no Estado de São Paulo: mudanças institucionais e atores escolares**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/FAPESP. Relatório Final, 2002.

MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões (orgs). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectiva**. DP&A. São Paulo, 2004.

MELLO, Guiomar Namó. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino de 1º. Grau. **Em Aberto**, Brasília, ano 5, n. 29, jan/mar. 1986.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **“Plano Decenal de Educação para Todos” (verbete). Dicionário Interativo da Educação Brasileira-EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix, 2002. Disponível em: <[HTTP://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91](http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91)> Acesso em 15/01/2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento, pesquisa qualitativa em saúde**. 4ª ed, São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1987.

NEUBAUER, Rose. Descentralização da educação no Estado de São Paulo. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Fundap; Cortez, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A Municipalização do Ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Gestão Democrática da Educação**. Petrópolis: 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

OLIVEIRA, Cleiton de. **Estado, Município e Educação: Análise da descentralização do ensino no Estado de São Paulo (1983-1990)**. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

OLIVEIRA, Cleiton. A emenda constitucional 14/96 e os municípios paulistas, algumas implicações. **Comunicações**, Piracicaba, v. 5, n. 224, 1998. Disponível em: <www.acaoeducativa.org.br/portal/.../9aemendaconstitucional14.pdf> Acesso em 22/10/11.

OLIVEIRA, Cleiton (org). **Municipalização do Ensino no Brasil**, Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Cleiton de; TEIXEIRA, Lúcia Helena G. **Municipalização do Ensino e Gestão Municipal**. Anpae (ORG) **Municipalização e Gestão Municipal**. Brasília: ANPAE, v. 6, 1999 b., p. 111-124.

OLIVEIRA, Cleiton de; GANZELI, Pedro. O processo de municipalização do ensino fundamental da primeira a quarta série, em Piracicaba. In: GIUBILEI, Sonia. (org.). **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas, SP: Alínea, 2001 p. 93-138.

OLIVEIRA, Cleiton de. Política Educacional Paulista, análise da gestão do PMDB, **Educ. Soc.** Campinas, v. 24 n. 85 p. 1402- 1406 dez. 2003.

OLIVEIRA, Cleiton de. **Conselhos Municipais de Educação: Um estudo na Região Metropolitana de Campinas**. Campinas, SP: Alínea, 2006.

ROMÃO, José Eustáquio Romão. **Avaliação dialógica, desafios e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 1998.

SANDANO, Wilson. **A municipalização do ensino em Sorocaba: A Democracia Ausente**. 1991. 264 f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba. São Paulo, 1989.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo**. São Paulo, 1989.

_____. **Lei 9143 de 09/03/95 que estabelece normas para a criação, composição, atribuições de conselhos municipais e regionais de educação**. São Paulo, 1995.

_____. **Decreto 42778 de 31/12/1997 que regulamenta no âmbito do estado de São Paulo a gestão dos recursos originários do FUNDEF e dispõe sobre o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social**. São Paulo, 1997.

_____. **Decreto 43072/98 que disciplina a celebração de convênios, objetivando assegurar a continuidade da implantação do programa de parceria entre o estado e o município**. São Paulo, 1998.

SANTOS FILHO, J.C. dos. Federalismo, poder local e descentralização. **Revista Municipal** ano 3, n. 6, p. 20-36 jun, 1990.

SANTOS FILHO, J.C. dos. **A Municipalização do Ensino Fundamental: o sucesso e o processo**. São Paulo: Secretaria da Educação, 2002.

SARLO, Beatriz. **Tempo presente: notas sobre a mudança de uma cultura**. Rio de Janeiro: José Olimpio, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2003. (Coleção educação contemporânea)

_____. Sistema de Ensino e Planos de Educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 69 p. 119- 136, dez 1999.

_____. **Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil**, GT-05 Estado e Política Educacional, ANPED, 2008.

SAVIANI, Nereide. **Considerações sobre as possibilidades e os limites do poder local na gestão das políticas educacionais.** Descentralização do Estado e municipalização do ensino problemas e perspectivas. São Paulo: DP&A, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A descentralização da política de assistência social e da concepção à realidade. **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, 2001.

TOMMASI, L. WARDE, M. J. e HADDAD S. (orgs) **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, PUC- SP/Ação Educativa, 1996.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In. TOMMASI, L.D., WARDE, M.J. e HADDAD, S (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, PUC, Ação Educativa, 1996.

_____. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L; WARDE, M. J., HADDAD, S (org). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

ANEXO 1 - Pesquisa para a contribuição na dissertação “A municipalização do ensino fundamental no município de Alumínio/SP: entre o pedagógico e o poder local.”

- 1- A municipalização do ensino trouxe melhoria nas condições de trabalho do professor? Quais?

- 2- Na sua visão quais foram as rupturas ocorridas no processo de implantação da lei da municipalização do ensino nas questões relativas à administração e parte pedagógica?

- 3- Há participação do Conselho Municipal e da comunidade nas decisões políticas deste município relativas aos projetos educacionais?

- 4- Na transferência da responsabilidade do ensino fundamental do Estado para o Município houve transformações ou implicações positivas? E negativas? Quais?

- 5- Quais as maiores dificuldades têm enfrentado no trabalho no Ensino Municipalizado?

ANEXO 2 - Comunicado enviado às Diretorias de Ensino do Estado de São Paulo em 1998.

COMUNICADO SE DE 22.3.95

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO - GABINETE DA SECRETÁRIA

Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1995.

A Secretária de Estado da Educação torna público a todos os integrantes dos Quadros do Magistério, de Apoio Escolar e da Secretaria da Educação, as principais diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, para o período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998.

Introdução

São Paulo é um Estado que tem características muito distintas do resto do País. Apresenta um estágio de desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico que, em vários aspectos, torna-o comparável a alguns países desenvolvidos. Entretanto, no que respeita à provisão de serviços básicos à população, São Paulo apresenta um quadro precário, que em muito se assemelha ao encontrado nos Estados mais pobres da Federação. É possível afirmar, portanto, que nos últimos 20 anos a educação paulista vem passando por um processo de deterioração e até mesmo de retrocesso.

A década de 70, apesar de presenciar um grande crescimento do sistema educacional do Estado, não se preocupou com a qualidade do ensino ofertado. O Governo militar usou a estratégia de construção desenfreada de escolas como instrumento de negociação política, sem nenhum cuidado com um planejamento criterioso, baseado em um mapeamento capaz de identificar as reais necessidades de ampliação da rede física. Com isso, gerou-se uma acentuada irracionalidade na organização da rede de ensino estadual, manifestada, entre outros fatores, pela multiplicação de escolas, sala, e períodos escolares. Em decorrência, passou-se a precisar urgente e desenfreadamente de professores e de outros profissionais do ensino, fato que implicou delegar a formação dos mesmos a escolas particulares de ensino superior. A administração pública permitiu, assim, que as faculdades privadas proliferassem, sem realizar qualquer acompanhamento e ou controle cuidadoso da qualidade da formação que os futuros educadores das escolas públicas de 1º e 2º graus receberiam.

As últimas administrações não demonstraram sensibilidade aos problemas que São Paulo teria de enfrentar. Para atender adequadamente às demandas de um Estado com um perfil moderno, industrializado, ágil na absorção dos novos modelos de produção e das novas tecnologias, as últimas administrações deveriam ter investido maciçamente num sistema de prestação de serviços públicos moderno, racional, bem equipado, eficiente e bem remunerado, de modo a atrair profissionais capacitados e comprometidos com a prestação de um serviço de boa qualidade, notadamente no que se refere àqueles do setor educacional.

Observa-se, no entanto, que a educação pública paulista permaneceu não só caótica como, também, desorganizada. De fato, a Secretaria de Educação nunca se propôs a implantar um sistema eficiente de gerenciamento das unidades escolares, que lhe permitisse conhecer a real situação em que estas se encontram. Dessa forma, não há como nelas intervir, perpetuando-se um sistema ineficiente e altamente centralizado, onde a deterioração da qualidade do ensino alia-se àquela de sua rede física. De fato, o governo nunca criou um sistema descentralizado, ágil e sistemático de repasse de recursos às escolas, de modo a lhes possibilitar autonomia em seu uso, seja para a reciclagem do corpo docente, seja para a manutenção sistemática de suas instalações.

Situação mais grave reside na incapacidade revelada pelo governo de, nos últimos 20 anos, pensar a educação no Estado de São Paulo como um todo, restringindo-se ao papel de mero gestor da rede estadual. Em nenhum momento, em todo este período, o governo se constituiu em liderança articuladora e integradora das diferentes administrações municipais e de outras instâncias responsáveis pela educação no Estado (SESI, SENAI, Universidades, escolas particulares). Perdeu-se, com isso, a possibilidade de elaborar um planejamento estratégico sólido, apto a aprimorar a educação ofertada.

Tal como a história das relações federativas no País, que mostra existir uma constante indefinição de

competências decorrente da ausência de diretrizes claras, também no nível estadual não se nota a presença de uma política consistente de educação. É acentuada a desarticulação entre as diferentes esferas governamentais, resultando em sobreposição de tarefas e atribuições concorrentes, que impede o delineamento claro do papel de cada uma delas. Nesse sentido, o Governo Estadual, à semelhança do Federal não estava liderando um projeto educacional que estipulasse, com clareza, suas responsabilidades e obrigações e que as seguisse por intermédio de mecanismos eficientes de repasse de recursos. Conseqüentemente, não se possibilita às diferentes instâncias de governo que assumam seus compromissos com a população.

Na busca de respostas mais adequadas para os problemas do setor educacional, governos estaduais e municipais de outros Estados vêm empreendendo, nos últimos anos, mudanças nas formas tradicionais de gerir o sistema de ensino e as escolas públicas. Perseguem, assim, metas como maior equidade, eficiência e eficácia no ensino público. De costas para o futuro, o Estado de São Paulo, no entanto, estava se mantendo alheio aos novos ares e impermeável à busca de novas alternativas para a educação dos filhos das classes populares bem como dos da classe média. Em resumo, o processo de crescimento acelerado da rede escolar pública no Estado de São Paulo não se fez acompanhar pela busca seja de maior qualidade no ensino, seja de melhoria do nível salarial dos professores e das condições materiais de suas escolas. Especificamente no caso da Secretaria de Educação, a tentativa de atender às novas necessidades educativas, sem modernização dos mecanismos gerenciais, acabou por desorganizar a máquina administrativa que é, hoje, obsoleta e incapaz de servir de instrumento para as novas políticas que se fazem necessárias.

O profundo avanço tecnológico dos anos 80, o impacto da informatização e o processo crescente de internacionalização da economia estão, naturalmente, a exigir um novo perfil de cidadão: criativo, inteligente, capaz de solucionar problemas, de se adaptar às mudanças do processo produtivo e, principalmente, de gerar, selecionar e interpretar informações. Nesse cenário, a Educação toma-se, mais do que nunca, indispensável ao sucesso econômico e social de qualquer país que se proponha a enfrentar a competição internacional. Conseqüentemente, passa-se a questionar os sistemas de ensino e a exigir ousadia para revê-los e modificá-los. Por essas razões, considera-se que a área da Educação em São Paulo, diante de seus enormes problemas e dos gigantescos desafios que se apresentam, demanda por ações ainda, mais ousadas e radicalmente opostas às que vêm sendo tomadas nos últimos oito anos. É preciso dar um basta às alterações simplesmente casuísticas e parciais de que é vítima o setor, O Estado precisa assumir o papel de articulador e integrador de um projeto de Educação Paro São Paulo, não se limitando a ser mero gestor de uma máquina gigantesca. À Secretaria da Educação cabe, nesse processo, um papel de liderança: deverá formular uma política de educação que integre os mais diferentes aspectos aí envolvidos, desde os recursos humanos, físicos e materiais, até o estabelecimento de parcerias profícuas para o Estado, em sua função de formar de maneira adequada a geração de amanhã.

A. DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM SÃO PAULO

O Estado de São Paulo possui uma população em tomo de 33 milhões de habitantes, dos quais um terço com idade entre 4 e 19 anos, ou seja, na faixa etária da escolaridade básica. Este contingente de cerca de 11 milhões de crianças e jovens a serem educados é maior do que a população de muitos países e representa, por si só, um desafio. Nas últimas décadas, o Estado enfrentou essa tarefa ampliando o acesso à escola atendendo uma proporção cada vez maior de alunos em suas diferentes redes de ensino.

TOTAL DE ALUNOS MATRICULADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO - 1993

PRÉ-ESCOLA		869.233
1º	GRAU	6.560.027
2º	GRAU	1.006.436
TOTAL		8.735.696

FONTE: Centro de Informações Educacionais/Secretaria de Estado da Educação - Nota: Matrícula Inicial/1993

Em 1993, a cobertura das diferentes redes de ensino paulistas totalizava oito milhões e setecentos mil

alunos, ou seja, tínhamos teoricamente 80% das vagas necessárias para atender a toda a população escolarizável do Estado. Desse atendimento educacional participavam as três redes de ensino: estadual, municipal e particular, com perfis bastante diferenciados.

MATRÍCULA INICIAL DO ENSINO FUNDAMENTAL POR VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA (1978-1993)

MATRÍCULA					TAXA DE PARTICIPAÇÃO			
ANO	EST	MUN	PART	TOTAL	EST	MUN	PART	TOTAL
1978	3.375.989	448.359	366.165	4.190.422	80,56	10,7	8,74	100
1980	3.473.758	453.433	416.376	4.343.567	79,97	10,44	9,59	100
1982	3.652.118	465.777	436.609	4.554.504	80,19	10,23	9,59	100
1984	3.890.022	481.751	477.144	4.848.917	80,22	9,94	9,84	100
1986	4.098.570	512.941	548.314	5.159.825	79,43	9,94	10,63	100
1988	4.367.283	511.102	644.848	5.523.233	79,07	9,25	11,68	100
1990	4.711.449	557.676	728.825	5.998.060	78,55	9,3	12,15	100
1992	5.126.570	625.706	681.430	6.433.706	79,68	9,73	10,59	100
1993	5.254.237	638.936	666.854	6.560.027	80,09	9,74	10,17	100

MATRÍCULA INICIAL DO ENSINO MÉDIO POR VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA (1978-1993)

MATRÍCULA					TAXA DE PARTICIPAÇÃO			
ANO	EST	MUN	PART	TOTAL	EST	MUN	PART	TOTAL
1978	411.320	17.514	268.773	697.607	59	2,5	38,5	100
1980	416.216	17.420	297.029	730.665	57	2,4	40,7	100
1982	462.916	18.975	263.102	744.993	62,1	2,5	35,3	100
1984	515.239	16.636	240.862	772.737	66,7	2,2	31,2	100
1986	552.277	16.607	277.776	846.660	65,2	2	32,8	100
1988	597.305	16.756	284.844	898.905	66,4	1,9	31,7	100
1990	698.868	19.875	282.654	1.001.397	69,8	2	28,2	100
1992	919.425	25.531	248.689	1.191.645	77,2	2	20,9	100
1993	1.037.478	23.551	245.407	1.306.436	79,4	1,8	18,8	100

Conseqüentemente, o grande provedor de ensino fundamental e médio em São Paulo é a rede estadual com 80% das matrículas. Melhor dito, tem recaído basicamente sobre o Estado os custos e encargos de proporcionar à população ensino fundamental obrigatório de 8 anos, além da responsabilidade de manter e ampliar o ensino de segundo grau. Os municípios têm atendido prioritariamente à educação infantil, assumindo portanto, uma responsabilidade muito menor na manutenção do ensino público, conforme se pode ver abaixo.

MATRÍCULA INICIAL NA PRÉ-ESCOLA POR VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA (1978-1993)

MATRÍCULA					TAXA DE PARTICIPAÇÃO			
ANO	EST	MUN	PART	TOTAL	EST	MUN	PART	TOTAL
1978	36.960	142.756	103.281	282.997	13,1	50,4	36,5	100
1980	39.077	220.486	130.939	390.402	10	56,5	33,5	100
1982	66.213	288.378	140.359	494.950	13,4	58,3	28,4	100
1984	80.568	348.396	150.711	579.675	13,9	60,1	26	100

1986	84.773	431.186	178.685	694.644	12,2	62,1	25,7	100
1988	84.649	492.970	181.410	759.029	11,2	64,9	23,9	100
1990	71.000	542.287	172.044	785.331	9	69,1	21,9	100
1992	46.847	654.960	142.470	844.277	5,5	77,6	16,9	100
1993	35.717	693.917	139.599	869.233	4,1	79,8	16,1	100

Em termos de responsabilidade do poder público, o Estado encontra-se sobrecarregado em relação aos Municípios e quanto ao ensino particular, fica claro que este vem cumprindo um papel cada vez mais secundário, com taxas de participação decrescente na oferta do ensino básico (pré, fundamental e médio).

O processo de crescimento acelerado da rede escolar pública não foi acompanhado, porém, pela manutenção da qualidade do ensino, do nível salarial dos professores, e das condições materiais das escolas. No caso especial da Secretaria Estadual de Educação, a tentativa de atender às novas necessidades educativas sem modernização dos mecanismos gerenciais acabou por desorganizar a máquina administrativa que é hoje obsoleta e incapaz de servir de instrumento para as novas políticas que se fazem necessárias.

Uma vez que a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo é responsável por 80% do ensino fundamental e médio, discutir seus problemas implica, na prática, em analisar os problemas da educação paulista. Os principais entraves à educação básica no Estado de São Paulo são os seguintes:

1. Ineficácia do sistema

Os índices de desempenho do sistema mostram claramente o quanto ele é ineficaz, Em 1992, no ensino fundamental e médio, as perdas por evasão e repetência alcançaram 1.476.000 alunos, o que representa cerca de 25% do total de alunos matriculados na rede. Se lembrarmos que cada aluno custa em média US\$ 220 para o Estado, o número acima representa um desperdício da ordem de US\$ 324.720.000.

Por detrás da repetência e mais grave do que o desperdício material de recursos advindos do trabalho duro da população, está a desilusão de milhares de famílias que valorizam uma escola que expulsa seus filhos, a destruição do sentimento de competência de um sem número de crianças e adolescentes, a formação de gerações e gerações que incorporaram, com sofrimento e sem necessidade, a certeza de que são incompetentes. Este é o preço que pagamos pela ineficácia do ensino: deixamos de formar, para este Estado, uma população bem informada e apta intelectualmente a analisar criticamente sua situação de vida e buscar soluções para seus problemas.

Mas a ineficiência do sistema não se manifesta, apenas, nas elevadas taxas de repetência e evasão. Há de se considerar, ainda, a precária qualidade do ensino recebido por aqueles que conseguem permanecer no sistema de ensino paulista. A enorme repercussão causada por estudo recente, realizado pela Fundação Carlos Chagas, em colaboração com instituições internacionais, bem atesta este fato. Ao analisar o desempenho escolar de crianças de 13 anos, cursando da quinta à oitava série em diversos países do Mundo, verificou-se que as nossas crianças só alcançaram desempenho superior às de Moçambique. Dessa forma, os alunos brasileiros que conseguem vencer a cultura da repetência e atingir as séries mais avançadas do ensino fundamental, apresentam, contrariando o esperado, dificuldades na expressão oral, na compreensão de textos e no domínio das operações matemáticas básicas.

A conclusão inevitável é só uma: o sistema educacional no Brasil, e inclusive o d e São Paulo, é um fracasso em termos de qualidade, mesmo para as crianças e jovens que, de acordo com as escolas, alcançaram patamares desejáveis de desempenho.

Com a falta de racionalidade da rede de ensino em São Paulo, observa-se, adicionalmente, que os alunos cumprem uma carga horária insuficiente em grande parte da rede. Na verdade, muitas escolas apresentam até quatro turnos de aulas, fazendo com que o tempo de permanência nas escolas fique muito aquém do desejável para que se possa desenvolver um trabalho pedagógico de qualidade. Salvo exceções, a jornada escolar encurtada, que dificilmente atinge mais de três horas de trabalho pedagógico efetivo, leva, portanto, à ausência de condições mínimas para o ensino?aprendizagem.

2. Ineficiência do sistema

Em relação à Secretaria Estadual de Educação e ao aproveitamento racional de seus recursos disponíveis, podemos afirmar que prevalece uma extrema ineficiência, notadamente pelo gigantismo da máquina burocrática e pela ausência de mecanismos de controle sobre o sistema de ensino.

Hoje, a Secretaria da Educação possui uma estrutura afastada dos problemas de ensino, mostrando-se incapaz de prestar os serviços de que a rede necessita. Revela-se, também, como uma fonte permanente de orientações contraditórias e de exigências inúteis. O modelo de atendimento emprega uma estratégia pouco eficiente, que contribui para a subutilização de recursos humanos, físicos, materiais, conduzindo ao uso inadequado das verbas-recursos financeiros, além de dificultar qualquer alternativa de parceria e cooperação entre os poderes públicos e outros setores da sociedade civil.

Em São Paulo há, no que concerne à Educação, excessiva centralização originando disfunções da máquina administrativa. Praticamente todas as decisões e orientações sobre a vida escolar emanam dos órgãos centrais da Secretaria da Educação. Existe uma concentração em controles burocráticos e na transmissão das instruções, de maneira que fica, para as escolas, o papel de meras cumpridoras de tarefas, sem qualquer autonomia financeira, administrativa ou pedagógica. Assim, o modelo de atendimento emprega uma estratégia que contribui para a subutilização de recursos humanos, físicos e materiais. Conseqüentemente, isso conduz ao uso inadequado das verbas e dos recursos financeiros disponíveis, além de dificultar, e até mesmo inviabilizar, qualquer alternativa de parcerias profícuas com outras instâncias interessadas na melhoria da qualidade do ensino.

Além de gigantesca, morosa e centralizadora, a estrutura também é composta por compartimentos relativamente estanques e superpostos, sem uma política clara capaz de unificar ações nas suas diferentes instâncias e dimensões. A Secretaria da Educação do Estado não conta, adicionalmente, com mecanismos de avaliação e controle do serviço prestado. É preciso não só fornecer dados sobre a rede, deixando-a transparente para a sua clientela como, também, incentivar uma maior participação da comunidade, aumentando seu nível de interação com a escola. Contando, atualmente, com cerca de 360.000 profissionais do ensino, 62.000 funcionários, 6.700 escolas e 6.637.000 alunos, dos quais 5.254.000 se encontram no ensino fundamental, a rede estadual de ensino é rígida e morosa, não conseguindo dar dinamismo às decisões nem promover mudanças necessárias, fato que prejudica, em muito, a qualidade do trabalho pedagógico. Assim, especificamente no que concerne ao quadro de pessoal da Secretaria de Educação, observa-se que os principais problemas a serem enfrentados são os seguintes:

- jornada de trabalho docente diferenciada (escolas comuns e escolas padrão), promovendo:
 - a) incompatibilidade entre carga de trabalho e carga horária dos alunos;
 - b) presença, no caso do professor I, do chamado "rabicho" (quatro horas-aula ministradas por outro professor) e, no dos professores II e III, de pulverização do atendimento, que não permite a fixação do docente na unidade escolar (dependendo do componente curricular, o professor não pode ministrar aulas até em 4 escolas);
- horários diferenciados de hora-aula, em termos de aula-relógio (40, 45 ou 50 minutos), acarretando distorção na jornada de trabalho (por exemplo, um professor que ministra 8 horas-aula/dia de 40 minutos trabalha 05:30 horas e aquele que leciona 6 horas-aula/dia de 50 minutos trabalha 07:00 horas);
- módulo de pessoal técnico-administrativo incompleto e distribuído segundo parâmetros pouco precisos;
- atribuição de funções a pessoal pouco preparado para o exercício de certas tarefas;
- privilégio de atividades administrativas, em detrimento das pedagógicas;
- descentralização morosa de verbas, as quais percorrem uma série de instâncias administrativas, sem atingir a atividade-fim;
- formação e atualização insuficientes dos recursos humanos.

No que concerne à política de remuneração da Secretaria, ela é inadequada e injusta por estabelecer desigualdade de tratamento ao introduzir pequenas vantagens, tais gratificações para parcelas pouco

significativas do magistério ou outras gratificações que não são incorporadas ao salário-base para evitar o aumento da folha de pagamento dos inativos.

Além da gratificação de 10% estabelecida no Estatuto do Magistério para o período noturno, foram criadas várias outras gratificações nos últimos anos:

- a) adicional de 20% para professores, diretores e vice-diretor de escolas em locais de difícil acesso;
- b) adicional de 20% a 40% para diretores dependendo do número de alunos da escola.

No caso específico das escolas padrão, diversas gratificações foram introduzidas: 30% RDPE (Regime de Dedicção Plena e Exclusiva) para Professor, Diretor e Vice-Diretor, 20% para Curso Noturno para Professor, Diretor e Vice-Diretor, 30% RDPE (Regime de Dedicção Plena e Exclusiva) para Supervisores de Ensino e Delegados de Ensino (Lei Complementar 744/93). Cabe, ainda, mencionar outras gratificações introduzidas no ano de 1993: 50% de gratificação de função para Delegados de Ensino, 20% a 40% de gratificação de função para os Supervisores de Ensino, 10% de gratificação Especial para Supervisores de Ensino que realizam trabalho noturno.

Essa alternativa, atualmente empregada pela administração, mostra-se equivocada, na medida em que a própria Constituição garante ao inativo retribuição correspondente ao pessoal da ativa. Para o futuro governo passa a existir o problema de que, pela Constituição do Estado, após 5 anos todas as gratificações devem ser obrigatoriamente incorporadas aos salários e, a partir disso, pela isonomia, todos passarão a reivindicar o benefício. Adicionalmente, a política salarial não estimula a valorização do pessoal, uma vez que praticamente inexistente evolução na carreira por mérito (fato que cria um distanciamento por hierárquico pequeno entre o início e o fim da carreira), provocando evasão de profissionais e aposentadoria precoce.

O resultado desse processo é a profunda crise do sistema de ensino que precisa ser urgentemente melhorado e remodelado. A consciência dessa necessidade não se restringe aos profissionais do ensino, mas atinge a população toda. Faz-se necessária uma reforma radical dos padrões de gestão, um aumento criterioso dos recursos acompanhado de racionalização dos gastos e um planejamento estratégico integrado, coerente e realista, fundado em prioridades que permitam, a curto prazo, a solução dos problemas mais graves e a criação de condições de aperfeiçoamento contínuo de todo o sistema, a médio e longo prazo.

B - Diretrizes Principais

A grande diretriz da atual gestão na área da educação é a revolução na produtividade dos recursos públicos que, em última instância, deverá culminar na melhoria da qualidade do ensino. Entretanto, para que essa revolução realmente ocorra, algumas mudanças tornam-se imprescindíveis. Entre elas cabe destacar a revisão do papel do Estado na área de prestação de serviços educacionais. Ou seja, o Estado deverá transformar-se no agente formulador, por excelência, da política educacional paulista, voltada à realidade sócio-econômica do Estado e às aspirações de uma sociedade que se pretende moderna e desenvolvida. Para tanto, ele deverá articular e liderar os diferentes setores responsáveis pela prestação dos serviços educacionais em tomo de um projeto comum. Para cumprir o papel de planejador estratégico e não o de simples prestador de serviços, o governo reafirmará e fortalecerá o caráter redistributivo da atuação estatal, em busca de maior equidade no serviço prestado.

Duas diretrizes complementares, porém fundamentais, deverão nortear a revisão do papel do Estado: de um lado, reforma e racionalização da estrutura administrativa; de outro, mudanças nos padrões de gestão.

Reforma e racionalização da rede administrativa

A Secretaria da Educação é um órgão dividido em compartimentos estanques e com áreas de atuação superpostas, sem uma política clara e capaz de unificar as suas diferentes instâncias e dimensões, além de distanciada dos problemas da escola, que tem se mostrado incapaz de atingir. Os últimos anos vêm sendo marcados por uma sucessão de Secretários com orientações discrepantes, que têm evitado a todo custo a tarefa de reorganizar a pesada máquina burocrática. Com isso, estabelecem grupos de trabalho e programas paralelos (como é o caso da Jornada única e das Escolas Padrão), que privilegiam a solução de um ou outro dos inúmeros problemas que afetam o sistema de ensino. Além disso, a gestão da rede

tende a se concentrar em controles burocráticos, distorcendo as funções essenciais das escolas, que acabam se tomando apenas objeto de normas controladas e não instâncias atuantes do processo pedagógico. Os órgãos de supervisão e coordenação não se organizam para servir às escolas e solucionar os seus problemas, mas para transmitir instruções e exigir o cumprimento correto de normas burocráticas.

Buscar-se-á construir na Secretaria uma máquina administrativa leve, ágil, flexível, eficiente e moderna, capaz de ser um instrumento eficaz na implantação de uma nova política educacional. Para tanto, dois objetivos deverão ser atingidos: a instituição de um sistema eficaz de informatização dos dados educacionais e a desconcentração e descentralização de recursos e competências.

Informatização dos dados educacionais

Na medida em que esta administração enfatiza o planejamento estratégico e articulado das ações educacionais, a instalação de um sistema eficaz de informatização dos dados do setor deverá visar basicamente:

- o controle e acompanhamento da clientela do ensino básico;
- a racionalização do uso dos equipamentos escolares, revendo a forma de ocupação dos mesmos, inclusive considerando diferentes modalidades de distribuição da clientela;
- a construção de uma base sólida para a tomada de decisão quanto à implementação de novos investimentos.

Considera-se inadmissível a atual ausência de controle informatizado das estatísticas educacionais numa Secretaria do porte da de Educação e no contexto de um Estado como São Paulo, altamente familiarizado com os mais sofisticados avanços tecnológicos. A falta de controle tem gerado situações absolutamente caóticas para uma administração interessada na produtividade dos recursos públicos. O exemplo mais acabado desse problema pode ser visto quando se compara os dados populacionais do Censo de 1991 e as estatísticas educacionais publicadas no Anuário da Secretaria.

Enquanto o Censo afirma que em 1991 a população paulista com 8 anos de idade era de 679 mil crianças, o Anuário publicava, para aquele mesmo ano, uma matrícula na ordem de 743 mil alunos. Considerando ainda que o Censo informa que 5% das crianças dessa faixa etária estavam fora da escola, temos uma diferença de mais de 100 mil crianças que, segundo os dados censitários, não poderiam estar na escola porque simplesmente não existem. Como se posicionar frente a tais dados? Seriam eles produto da desorganização das escolas que matriculam alunos evadidos ou criam alunos "fantasmas", com o objetivo de não desacomodar alguns professores que teriam que ser removidos. caso o número de classes diminuísse? Seria esse superdimensionamento produto de várias rematrículas feita pelos pais, com o objetivo de garantir vaga para seus filhos em diversas escolas? Questões como estas, se não forem devidamente esclarecidas, podem acarretar desnecessária sobrecarga de recursos, construções de emergência e ociosidade de vários equipamentos.

QUADRO COMPARATIVO - MATRÍCULA INICIAL TOTAL NO ENSINO DE 1º GRAU POR IDADE NO ESTADO DE SÃO PAULO E POPULAÇÃO PRESENTE

IDADES	ALUNOS MATRICULADOS	POPULAÇÃO PRESENTE
7 anos	639.607	644.714
8 anos	743.671	678.944
9 anos	758.626	702.784
10 anos	715.052	690.592
11 anos	689.061	677.838
12 anos	647.960	638.407
13 anos	599.003	618.381

14 anos	486.229	604.744
15 anos	311.010	592.143
16 anos	195.683	585.510
17 anos	117.651	570.690
18 anos	68.338	586.933
19 anos	83.072	579.906

Fonte: Centro de Informações Educacionais/Secretaria de Estado da Educação/1991 - Fundação SEADE/Fundação IBGE (dados preliminares do Censo demográfico de 1991).

O exame da tabela acima, em anexo, mostra a gravidade desta situação, na medida que este superdimensionamento também se encontra presente nas faixas etárias posteriores, ocasionando uma diferença entre o censo e as estatísticas educacionais de mais de 200 mil alunos para as faixas etárias entre 8 e 12 anos, implicando cerca de 6.000 salas de aula, onerando o Tesouro e rebaixando, de forma indireta, o salário que poderia se estar pagando aos docentes.

1 - Dados CIE/SE

2 - Dados SEADE/IBGE

Com o objetivo de moralizar e potencializar o uso dos recursos públicos, está-se efetuando o cadastramento e informatização dos alunos de todas as redes de educação básica (pré-escola, 1º e 2º graus de ensino) do Estado de São Paulo, o que possibilitará o "rastreamento" anual de cada aluno através do seu código de identificação (evitando, assim, tanto as duplas como as falsas matrículas). O sistema de cadastramento informatizado possibilitará, também, um estudo criterioso da maior adequação e racionalização no uso dos equipamentos escolares.

A partir de meados dos anos 70, com a Lei 5692, adotou-se um modelo de escola agrupando, em um único prédio, o 1º e o 2º graus, com onze anos de duração, reunindo crianças e jovens das mais variadas faixas etárias. Com isso, ocorreu também uma diversificação acentuada das necessidades curriculares e, conseqüentemente de professores variados, gerando uma série de distorções na rede de ensino que precisa ser urgentemente reorganizada e racionalizada. Para atingir esta meta é necessário e imprescindível a existência de dados informatizados que possibilitem agilidade e segurança na tomada de decisões:

Estudos efetuados pela própria Secretaria da Educação têm revelado que a estratégia de agrupamento de várias séries em um mesmo prédio não alcançou a eficácia pretendida. Ao contrário, na medida em que os últimos anos observaram um grande aumento de pequenas escolas, de 5 a 6 classes, atendendo no mínimo 8 diferentes série, tais escolas acabaram mantendo um número pequeno de classes de cada série, sendo que as séries finais possuem, na maioria das vezes, um reduzido contingente de alunos. Esta configuração acarretou, por sua vez, não só o aumento dos quadros administrativos, burocráticos e docentes, como uma jornada encurtada para muitos professores, criando o chamado "professor itinerante"- o bóia fria da educação - que precisa lecionar em duas ou mais escolas para alcançar uma carga horária semanal satisfatória.

Esta situação torna-se ainda mais grave em várias escolas estaduais de 2º grau, nas quais o número de alunos matriculados é menor do que o exigido legalmente. As implicações políticas desse problema têm levado as atuais administrações a agir como se o desconhecêssem, independentemente do custo social de um equipamento que funciona com u alto grau de subutilização.

O governo, ciente de que essa dispersão conduziu a um substancial crescimento no número de escolas e de classes instalada, exigindo maiores investimentos e inviabilizando uma política de recursos humanos que favoreça a melhoria das condições de trabalho e de ensino, buscará através do cadastramento dos alunos e do mapeamento dos equipamentos existentes: rever a forma de ocupação dos mesmos, inclusive considerando diferentes formas de distribuição da clientela e, adequar o espaço físico e os materiais didático-pedagógicos ao desenvolvimento bio-intelectual e necessidades de aprendizagem dos alunos de diferentes faixas etárias. Por exemplo, enquanto alunos das primeiras séries do primeiro grau

necessitam materiais concretos para aprendizagem da matemática, os das últimas séries e os do segundo grau demandam laboratórios e oficinas. Suas diferentes necessidades requerem espaços diversificados para o ensino-aprendizagem.

O problema do Estado de São Paulo (salvo algumas poucas situações pontuais e conjunturais) está mais na permanência do que no acesso do aluno à escola, pretende potencializar ao máximo os equipamentos existentes, inclusive através da oferta de transporte escolar para os alunos das séries mais adiantadas, canalizando os recursos disponíveis para melhor equipar as escolas pedagogicamente e remunerar adequadamente os profissionais do ensino. A reorganização e racionalização dos equipamentos escolares visará, portanto, a fixação do corpo docente na escola, a composição adequada da jornada de trabalho, a concentração de recursos materiais, didáticos e financeiros, bem como a instalação de salas-ambiente diferenciadas, indispensáveis a um projeto de melhoria da qualidade do ensino. A implementação de novos investimentos, sejam eles destinados à ampliação da rede física ou à aquisição de materiais didáticos pedagógicos, passará, assim, por uma avaliação que se pautará em um mapeamento cuidadoso de todos os equipamentos escolares do Estado, sejam eles públicos ou privados, bem como no cadastramento dos alunos da educação básica paulista.

Desconcentração e descentralização de recursos e competências

Descentralização e desconcentração da educação não significam reduzir as funções articuladoras do Estado, nem privatizar o serviço ofertado. Significa, antes, a democratização do Estado e da política, mediante a multiplicação dos centros de poder nas instâncias locais e a procura de aumento da eficiência das políticas públicas pelo controle direto dos usuários. A atual administração tem consciência de que esse processo deverá ser atacado em duas frentes: na reorganização da estrutura atual da Secretaria de Educação e na busca de novas parcerias para prestação dos serviços educacionais. Vários estudos foram efetuados nas últimas administrações, visando uma reforma da máquina estadual. De modo geral, apontam para a extinção de órgãos centralizados e para a necessidade de repassar recursos humanos e materiais para instâncias descentralizadas do sistema, como as Delegacias de Ensino, que deveriam gozar de maior autonomia financeira e administrativa.

A reorganização do sistema deverá prever a eliminação de multiplicidade de escalões intermediários de acesso às escolas (Delegacias, DREs, CENP); a excessiva distância entre as escolas e os órgãos de decisão; a extinção da execução de tarefas semelhantes por órgãos diferentes e a superposição de competências entre os órgãos centrais. Ou seja, dever-se-á enxugar os órgãos desnecessários da Secretaria Estadual de Educação, redefinindo as atribuições dos remanescentes de modo a integrá-los numa política educacional clara e articulada.

Ao lado de medidas para melhorar o desempenho da Secretaria, esta administração buscará novas parcerias com outras instâncias da sociedade, empresários, professores, pais, sindicatos, universidades etc., entre as quais os municípios se constituirão em parceiros privilegiados.

São Paulo tem o mais baixo índice de participação municipal no ensino fundamental para os países como um todo. Enquanto nos demais Estados os municípios arcam em média com 35% desse grau de ensino, em São Paulo, esse índice cai para 9,7%. Com exceção do município da Capital, responsável por cerca de 27% do ensino fundamental, e de alguns outros poucos, Campinas com 14%, Guarujá com 24%, Santos com 25% e Cubatão com 49%, a esmagadora maioria dos municípios do Estado contribui de forma absolutamente insignificante, para esse grau de ensino.

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS DIFERENTES REDES DE ENSINO NA MATRÍCULA INICIAL DO 1º GRAU - BRASIL/1989

REDES	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
Total Geral	0,50%	57,20%	29,80%	12,50%
Total excluindo-se o Estado de São Paulo	0,60%	51,40%	35,30%	12,70%
Total Estado de São Paulo	-	79%	9,30%	11,70%

Fonte: Centro de Informações Educacionais/Secretaria de Estado da Educação/1991

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS DIFERENTES REDES DE ENSINO NA MATRÍCULA INICIAL DO 1º GRAU/1992

REDES	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
Total Geral	79,70%	9,70%	10,60%
Capital (Município de São Paulo)	57,30%	26,70%	16%
Total Estado de São Paulo	88,80%	2,80%	8,40%

Fonte: Centro de Informações Educacionais/Secretaria de Estado da Educação/1991

A ausência de participação por parte do município tem sido justificada pela atuação do mesmo no ensino pré-escolar e na oferta de creches à população. Entretanto, a descentralização de recursos fiscais, no final da década de 80, representou um aumento significativo (de cerca de 2% do PIB) dos recursos tributários à disposição dos Municípios (Kahrr, Propostas de Reforma Tributária. FUNDAP/IESP, 1993). Esse aumento não representou, todavia, um maior atendimento à demanda educacional do 1º grau, verificando-se, inclusive, diminuição de oferta de vagas municipais e, contrariamente ao que prevê a Constituição, aumento da participação dos Municípios na oferta do ensino superior.

Tem-se consciência de que de forma isolada o Estado não tem condições de oferecer novos patamares de qualidade para o ensino público. Em conseqüência, uma política séria de estabelecimento de parcerias deverá, necessariamente, contemplar:

- o estabelecimento de princípios, objetivos e metas que deverão ser consensuados entre os diferentes parceiros e firmemente observados;
- a formulação de critérios de financiamento que contemplem as diferentes necessidades e realidades regionais;
- a definição de regras claras, a partir de competências e responsabilidades detalhadas, para evitar o informalismo das transferências negociadas caso a caso;
- a transparência no processo decisório, o que implica a democratização das informações;
- o levantamento do custo?aluno médio para as diferentes regiões do Estado, de forma a possibilitar o estabelecimento de critérios de cooperação e negociação mais fidedignos entre o Estado e os Municípios, tendo como parâmetros a relação entre clientela escolar, custo-aluno e receita de impostos. Deverá ser oferecido um leque diversificado de formas de parceria, que vá desde a construção ou simples manutenção das escolas, até a elaboração de normas mais complexas como o gerenciamento de toda uma rede de ensino (Municípios). Formas cooperativas e de terceirização, com associações sem fins lucrativos (pais e professores, por exemplo) também serão consideradas. Após avaliar e selecionar as modalidades mais adequadas de parceria, serão acionados os mecanismos necessários para a viabilização efetiva das mesmas.

Mudanças no padrão de gestão

A proposta de abertura institucional de parcerias com outros setores, dentro e fora do Estado; a flexibilidade para adotar soluções alternativas e diferenciadas para ampliar as oportunidades de escolarização e melhorar a qualidade de aprendizagem; a capacidade de coordenar a iniciativa e a atuação de diversos parceiros em torno de prioridades estabelecidas determina uma disposição do atual governo de promover uma mudança significativas nos padrões de gestão, a serem aperfeiçoados através de alguns pontos complementares e essenciais. São eles: racionalização do fluxo escolar; instituição de mecanismos de avaliação dos resultados; aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas.

Conforme é sabido, 80% das crianças e adolescentes entre 4 e 18 anos de idade já se encontra dentro da escola. A racionalização do fluxo escolar implica, pois, reverter o quadro de repetência e evasão de nossas escolas. Como foi apontado anteriormente, a quantidade de recursos perdidos ano a ano com o enorme contingente de alunos reprovados poderia se constituir em auxílio poderoso na reversão do quadro de pobreza de estímulos materiais nossas escolas, bem como dos baixos salários dos

profissionais do ensino. Além disso, o atraso escolar impede o jovem de usufruir de uma qualidade melhor de emprego. As crianças paulistas não saem da escola precocemente: as famílias mantêm seus filhos nove anos, e média, nas escolas. Isto seria mais do que suficiente para que todos os nossos alunos saísse da escola com o ensino fundamental de oito anos completo. Entretanto, as inúmeras reprovações acabam fazendo com que após nove anos elas abandonem a escola, por terem ficado estacionadas nas séries iniciais. Passaram pela escola, mas dela muito pouco se beneficiaram.

Matrícula no 1º Grau por rede de Ensino distribuída por Faixa Etária - Estado de São Paulo/1991

IDADES	TOTAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
Total Geral	6.234.299	4.917.735	587.196	728.359
7 anos	179.327	134.020	13.777	31.530
7 a 14 anos	5.279.209	4.089.198	518.610	671.401
15 a 18 anos	692.682	615.456	51.975	25.251
+ 18 anos	83.072	80.061	2.834	177

Fonte: Centro de Informações Educacionais/Secretaria de Estado de Educação/1991

Matrícula no 2º Grau por Rede de Ensino Distribuída por Faixa Etária - Estado de São Paulo/1991

IDADES	TOTAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
Total Geral	1.072.008	778.208	21.263	272.537
- 14 a 14 anos	45.473	27.754	912	16.807
15 18 anos	679.837	478.737	13.330	187.770
19 a 21 anos	231.814	182.441	4.350	45.023
+ 21 anos	137.970	89.276	2.671	22.937

Fonte: Centro de Informações Educacionais/Secretaria de estado de Educação/1991

A distribuição dos alunos do primeiro e segundo graus por faixa etária, conforme tabelas acima, mostra o grande desperdício gerado pelo nosso sistema de ensino. No primeiro grau, cerca de 700 mil encontram-se na faixa etária entre 15 e 18 anos ou mais. Estão fora da faixa do primeiro grau mas insistem em se manter na escola, sem medir sacrifícios: a maioria dos alunos dessa idade trabalha durante o dia e estuda à noite. Assim, ao contrário do que apregoa o folclore, a população valoriza muito a passagem pela escola. Entretanto, estes são jovens que já poderiam estar cursando o segundo grau. Fosse o fluxo escolar regularizado, o ensino de primeiro grau não seria tão inadequado às características da faixa etária que no momento atende, e as possibilidades de cursar o segundo grau se expandiriam consideravelmente: 700 mil jovens, que se encontram hoje no ensino fundamental em franca defasagem idade-série, poderiam estar cursando o nível médio de ensino, tendo, assim, maiores oportunidades de melhoria profissional.

A atual administração considera a perda, por repetência e evasão, de 30% de todos os alunos que cada ano freqüentam a escola estadual de primeiro e segundo graus, inexplicável do ponto de vista pedagógico, inaceitável do ponto de vista social e improdutivo do ponto de vista econômico. Assim, várias estratégias serão estimuladas visando à diminuição dos índices de perda do sistema. Estas estratégias estimularão, entre outras ações, a organização das séries em ciclos, a composição das classes basicamente por faixa etárias e a instrumentalização do professor e da escola para trabalhar com grupos heterogêneos.

Entretanto, se essas ações são necessárias, elas não são, em absoluto, suficientes. É preciso que as escolas tenham maior autonomia financeira, pedagógica e administrativa que lhes possibilite iniciativa de decisões frente ao seu projeto pedagógico. Caberá às escolas definir o tratamento a ser dado aos conteúdos curriculares os métodos de ensino a serem empregados, o uso mais adequado do tempo e do

espaço físico, o gerenciamento dos recursos humanos e materiais que receberem para realizar seu próprio projeto.

Várias propostas de autonomia, ocorrendo em diversos Estados brasileiros com sucesso, podem nortear as estratégias a serem desencadeadas nessa direção. Entretanto, a autonomia tem como contrapartida a responsabilidade e o compromisso. A administração, buscando a integração das ações escolares, deverá estabelecer um sistema criterioso de avaliação dos resultados da aprendizagem dos alunos e criar para que as escolas respondam por eles.

O estabelecimento de projetos tipo "escola padrão", se implantados com seriedade, exigiria da Secretaria da Educação uma avaliação prévia do desempenho das escolas, para se alcançar parâmetros que permitissem identificar quais delas mais se beneficiariam aos serem incluídas neste projeto. A avaliação, portanto, é condição "sine qua non" para que o Estado possa cumprir seu papel equalizador, na medida em que ela lhe fornece dados para atuar na superação das desigualdades existentes entre as escolas paulistas. Além disso, os resultados do desempenho das escolas deverão ser amplamente divulgados, de forma que tanto a equipe escolar como a comunidade usuária seja capaz de identificar a posição da sua escola no conjunto das escolas de sua Delegacia, de seu bairro e de seu município. Isto possibilitará à escola a busca de formas diversificadas de atuação, com o objetivo de implementar a melhoria dos resultados escolares. Por outro lado, permitirá também à população acesso às informações, de modo que possa fiscalizar, participar e cobrar a qualidade do serviço que lhe deve ser prestado. Nesta gestão, a transparência dos resultados das políticas públicas e a participação popular são imprescindíveis para uma maior produtividade dos serviços públicos.

Para concluir, é preciso salientar que as diretrizes de racionalização e reforma da estrutura administrativa, bem como as de descentralização, desconcentração e mudanças nos padrões de gestão terão como um dos seus objetivos estratégicos a liberação e captação de recursos. Visa-se, com isso, estabelecer uma política salarial de valorização do pessoal do magistério, eliminando, sempre que possível, as distorções atualmente existentes.

Reconhece-se que os salários atuais são fortes componentes desestimuladores do desempenho do professor e que a recomposição salarial (com piso inicial de cinco salários mínimos), acoplada ao estabelecimento de uma correlação clara entre o aumento salarial e a melhoria de desempenho, deverá ser ponto de honra de sua administração. Para tanto, entende-se, também, que será necessário estabelecer mecanismos de avaliação e promoção pelo trabalho efetivamente realizado pelo funcionário. De igual modo, faz-se necessário contemplar a uniformização da jornada de trabalho docente, através da reorganização da rede escolar.

O estabelecimento de uma nova política de recursos humanos, eliminando a diversificação de jornadas, gratificações e procedimentos, torna indispensável a revisão da legislação pertinente ao magistério e funcionalismo público em geral. Há necessidade da seriedade, da transparência e melhor qualidade na gestão dos recursos financeiros do Estado, especialmente no que se refere ao pagamento das aposentadorias e pensões. Nesse sentido, será necessário estabelecer uma política de financiamento, buscando formas alternativas de captação de recursos que assegurem a isonomia de vencimentos aos inativos, sem prejuízo da política salarial do conjunto do funcionalismo ou da capacidade financeira do Estado para cumprir suas funções.

Nesta administração, o profissional da educação será respeitado, reconhecido e estimulado pois, estando na ponta da sala de aula, torna-se o responsável pelo sucesso ou fracasso de qualquer política educacional de melhoria da qualidade do ensino. Com um profissional desencantado, desacreditado e desconfiado não há possibilidade alguma de se fazer uma revolução no campo da Educação, capaz de virar a educação paulista pelo avesso e dar a São Paulo um sistema de ensino à altura dos padrões de desenvolvimento do estado mais rico da Federação.