

LANARA GUIMARÃES DE SOUZA

**MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO:
A EXPERIÊNCIA DE CAMAÇARI-BAHIA**

SALVADOR



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
- PPG

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS I
MESTRADO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE
2003

LANARA GUIMARÃES DE SOUZA

**MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO:
A EXPERIÊNCIA DE CAMAÇARI-BAHIA**

DISSERTAÇÃO

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós Graduação em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia, sob a orientação da Prof^ª. Dr.^a MARIA JOSÉ DE OLIVEIRA PALMEIRA, para a obtenção do título de Mestre em educação.

SALVADOR
2003

Catálogo na fonte: Biblioteca central da UNEB

Souza, Lanara Guimarães de

Municipalização da Educação: A Experiência de Camaçari-Bahia/ Lanara Guimarães de Souza. – Salvador: [s.n.], 2003.

120f. : il.

Orientadora: Maria José de Oliveira Palmeira

Dissertação de Conclusão do Curso (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia.

Bibliografia: f.

1. Ensino Fundamental – Camaçari, BA. 2. Educação e Estado – Bahia – Municipalização. 3. Política e Educação. I. Palmeira

LANARA GUIMARÃES DE SOUZA

**MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO:
A EXPERIÊNCIA DE CAMAÇARI-BAHIA**

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Pós-Doutora **Maria José de Oliveira Palmeira** - Orientadora
Universidade de Montreal - Canadá

Prof.^a Dr.^a **Jaci Maria Ferraz de Menezes**
Universidade de Córdoba - Argentina

Prof.^a Dr.^a Nadia Hage Fialho
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Prof.^a *Ph.D.* **Kátia Siqueira de Freitas**
Universidade da Pensilvânia - EUA

A meu amado pai,

Protógenes Guimarães de Souza

In Memoriam

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelas bênçãos e por colocar em meu caminho todas estas pessoas com as quais estabeleci importantes trocas.

Em primeiro lugar, quero agradecer a minha orientadora Prof.^a Dr.^a MARIA JOSÉ DE OLIVEIRA PALMEIRA, cuja orientação teórica e prática, realizada com carinho e precisão, permitiu que este trabalho viesse a desenvolver-se.

Em segundo lugar, agradeço às professoras do Mestrado em Educação e Contemporaneidade: NADIA HAGE FIALHO e JACI MARIA FERRAZ DE MENEZES, cujo referencial teórico sobre educação, gestão e desenvolvimento local sustentável desenvolvidos em seus cursos, nesta linha de pesquisa, foram essenciais para a elaboração deste trabalho.

À Professora KÁTIA SIQUEIRA DE FREITAS pelas críticas, apoio e incentivo tão importantes na consecução desta dissertação.

Aos colegas de estudo e pesquisa, funcionários e demais professores do Mestrado, agradeço imensamente o estímulo e as inúmeras sugestões que foram de extrema importância para a realização desta pesquisa.

À direção, professores, funcionários e alunos da Escola Reitor Edgard Santos, pelo carinho e confiança com que me receberam e contribuíram em todos os momentos.

Agradeço com todo amor ao meu marido, à minha mãe e a meus amigos, grandes incentivadores dos meus estudos, que com muita paciência deram-me apoio, carinho e tranquilidade para realizá-lo.

Ao meu filho ALAN GUILHERME, pelas diárias lições de amor e dedicação.

RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo sobre a política pública da Municipalização da Educação no contexto de uma escola municipal no estado da Bahia. Tem como objeto de análise o impacto que estas políticas públicas de municipalização provocam no ambiente escolar, à luz das categorias analíticas: participação (entendida como o engajamento da comunidade escolar nos processos de decisão e condução das ações educativas) e descentralização (entendida como estratégia de distribuição da competência de decisões entre as esferas e órgãos de ação); que são categorias determinantes para o desenvolvimento local sustentável. Além de situar o debate da municipalização da educação nos âmbitos da legislação, da história e dos planos de governos, tomou-se como campo de investigação a experiência da Escola Reitor Edgard Santos, no município de Camaçari – Bahia, no período entre 1998 e 2002, por esta significar um caso exemplar de um processo de municipalização num município bem situado economicamente. No final deste trabalho analisa-se o baixo índice de descentralização e participação no ambiente escolar como reflexo de uma política de municipalização centralizadora.

Palavras – chave: Municipalização da educação, participação e descentralização.

ABSTRACT

This work presents a study on the public policy of municipalization of education in a municipalized school in the state of Bahia. It analyzes the impact that this public policy exerts on the school environment in light of: participation – understood as the school community being engaged in the processes of decision-making and conduct of the educational actions, and decentralization – understood as the strategy of distribution of competence to take decisions among the spheres and organs of government, which are determining to local sustainable development. The debate on municipalization of education was placed within the ambits of law, history and government planning. The investigation field was the experience of the school Reitor Edgard Santos, in Camaçari, from 1998 through 2002, for its remarkable case of municipalization in a wealthy municipality. At the end of this work, it is conducted an analysis of the low index of decentralization and participation in the school environment as a reflection of a centralizing municipalization policy.

Key - Words: Municipalization of education, participation and decentralization.

SUMÁRIO

Pág.

INTRODUÇÃO	11
CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	15
1. MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	20
1.1 BREVE HISTÓRIA DA MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	20
1.2 A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL.....	37
1.3 A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: UMA SÍNTESE DO DEBATE.....	44
1.3.1 ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E CLIENTELISMO POLÍTICO.....	44
1.3.2 ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA: AS ESTRATÉGIAS DO FINANCIAMENTO.....	48
2. A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM CAMAÇARI / BAHIA: UM ESTUDO DE CASO.....	55
2.1 POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA	55
2.2 O MUNICÍPIO DE CAMAÇARI : ALGUNS DADOS EDUCACIONAIS.....	65
2.3 A EXPERIÊNCIA DA ESCOLA REITOR EDGARD SANTOS.....	69
3. A PERCEPÇÃO DOS ATORES EDUCACIONAIS SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO	80
3.1 (DES)CENTRALIZAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO NA ESCOLA REITOR EDGARD SANTOS.....	80
3.2 PARTICIPAÇÃO E PASSIVIDADE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO.....	89
CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES.....	96
REFERÊNCIAS	100
APÊNDICES	
APÊNDICE 1 QUESTIONÁRIO.....	105
APÊNDICE 2 FICHA DE ENTREVISTA COM O ALUNO.....	107
ANEXOS	
ANEXO 1 PORTARIA N.º 2543 DE 02/03/2000.....	108
ANEXO 2 DCERETO N.º 7.245 DE 20 / 03/1998.....	109
ANEXO 3 DECRETO DE ALTERAÇÃO N.º 7.685 DE 08 / 11/ 1999.....	110
ANEXO 4 TERMO DE CONVÊNIO 10 / 00.....	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultados preliminares do Censo Escolar 2002. Número de alunos matriculados por dependência administrativa – Bahia.....	34
Tabela 2 - Taxas de Atendimento - Bahia – 1994 - 2000 (em %).....	35
Tabela 3 - Matrícula Total no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa, Bahia - 1996-2002.....	57
Tabela 4 - Taxa de Analfabetismo por Faixa Etária - Bahia - 1990-2001 (%).....	58
Tabela 5 - Taxas de Atendimento, Bahia - 1960-2002* (em %).....	58
Tabela 6 - Taxas de Escolarização, Bahia - 1999-2002* (em%).....	59
Tabela -7 - Matrícula Inicial no Ensino Fundamental por Série e por Dependência Administrativa, Bahia - 2002*.....	61
Tabela 8 - Resultados Preliminares da Matrícula Censo Escolar 2002.....	65
Tabela 9 - Matrícula inicial no ensino fundamental por município, localização e dependência administrativa, Camaçari – Bahia / 2001.....	66
Tabela 10 - Dados da Educação Básica – Camaçari.....	66
Tabela 11 - Condições de oferta - Camaçari	67
Tabela 12 - Eficiência e Rendimento.....	68
Tabela 13 - Matrícula inicial – Escola Estadual Reitor Edgard Santos.....	71
Tabela 14 - Índice de alunos aprovados, conservados e desistentes no último triênio.....	72
Tabela 15 - Matrícula inicial – Escola Estadual Reitor Edgar Santos.....	73
Tabela 16 - Levantamento Final – Escola Estadual Reitor Edgar Santos – 2001.....	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Responsabilidades da União.....	85
Quadro 2 - Responsabilidades dos Estados.....	85
Quadro 3 - Responsabilidades dos Municípios.....	86

LISTA DE SIGLAS

Bird – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.....	53
FMI – Fundo Monetário Internacional.....	53
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.....	51
FPE – Fundo de Participação dos Estados.....	52
FPM – Fundo de Participação dos Municípios.....	52
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.....	11
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.....	58
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.....	12
INEP – Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais.....	34
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.....	37
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados.....	52
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação.....	32
MEC – Ministério da Educação.....	26
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola.....	72
RMS – Região Metropolitana de Salvador.....	35
Seduc – Secretaria de Educação do Município de Camaçari.....	73
SEEB – Secretaria de Educação do Estado da Bahia.....	73
Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.....	32

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa discutir o papel da descentralização e da participação no ambiente escolar como categorias essenciais para uma política de municipalização, em face da competência definida no art. 211, parágrafo 2º da Constituição Federal de 1998, onde está estabelecido que os municípios deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

A grande questão que envolve esta temática refere-se ao caráter centralizador com que estas políticas de municipalização vêm acontecendo no Brasil e na Bahia refletindo de forma negativa no ambiente escolar das unidades de ensino municipalizadas.

A presença da municipalização na arena das políticas públicas e educacionais no Brasil é, atualmente, inegável. Impulsionada pela criação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, em 1996 a municipalização da educação vem se efetivando através de Termos de Convênios assinados entre Estados e Municípios, em cujo processo constam apenas as participações dos prefeitos e dos secretários municipal e estadual de educação.

As discussões sobre a municipalização da educação brasileira, no entanto, não são novas. Durante o Império, as municipalidades já tinham sido lembradas pela lei de 15 de outubro de 1827, que previa a criação de escolas de primeiras letras em todas as vilas e lugares populosos. Estudos mais sistemáticos sobre a temática vêm sendo feitos a partir de 1957, quando o professor Anísio Teixeira apresentou suas idéias condensadas na obra: “A Municipalização do Ensino Primário” no Congresso Nacional de Municipalidades. De lá para cá, muito tem sido escrito sobre o assunto, mas dificilmente sobre os impactos que esta política causa no ambiente escolar, e a percepção dos atores educacionais (alunos, professores, pais, funcionários) sobre a mesma.

A forma com que estas políticas de municipalização tomam corpo na escola hoje e a dinâmica que se pode apreender nesse campo do conhecimento reflete os graves problemas que continuam a cercar a educação (evasão, repetência, baixo índice de aprendizagem) e, portanto a forma inadequada com estas políticas estão sendo postas em ação para equacioná-los. É suficiente lembrar que chegamos no terceiro milênio com novas demandas de formação e conhecimento requeridas pelas mudanças sociais, tecnológicas e econômicas, sem sequer termos assegurado o direito à escolarização fundamental de qualidade para a maioria da população.

Destacamos a compreensão desta realidade passada e presente, porque a julgamos fundamental na análise contemporânea das políticas educacionais, e na tendência futura do município brasileiro em procurar responder aos anseios de suas populações na área educativa, este é fundamental como elemento impulsionador do desenvolvimento local na perspectiva da sustentabilidade.

Tomou-se como campo de investigação deste trabalho o município de Camaçari na Bahia, no período entre 1998 e 2002, onde a Escola Reitor Edgard Santos, passou pelo processo de implantação das políticas de municipalização, configurando-se no único caso registrado neste município até a presente data.

Camaçari é uma cidade de porte médio, localizada na região metropolitana de Salvador, onde estão instalados um pólo petroquímico e uma grande montadora automotiva, o que faz com que a cidade tenha a terceira maior arrecadação de ICMS¹ do estado. Dos 45 municípios que assinaram convênio com o governo estadual para a realização da

¹ O Imposto sobre Circulação de mercadorias e Serviços – ICMS de Camaçari, em novembro de 2002 foi de R\$ 15.369.517,57. Informação capturada no site: <http://www.sefaz.ba.gov.br>, em 22/11/2002.

municipalização é a única que tem condições orçamentárias de manter sua rede escolar, nos padrões do FUNDEF²; fato que contribuiu para sua escolha na realização deste estudo.

Por esta razão, e por trabalharmos neste município é que o escolhemos como objeto analítico de um estudo de caso. Sem perder de vista os fatores externos que condicionam o processo de municipalização, realizamos a análise das contradições que estas políticas geram nos espaços em que se materializam, ou seja, nas escolas, o que não significa privilegiar o estudo de caso como um fim em si mesmo, mas contribuir com um conhecimento construído para além das denúncias, a partir da análise de práticas, fatos e histórias singulares dos atores educacionais, produzidas na concretização destas políticas educativas.

É importante ressaltar que o termo município aqui tratado refere-se a associações de pais e alunos, sindicatos de educadores, associações de moradores, conselhos municipais de educação, órgãos colegiados, empresas, enfim, todos os diferentes segmentos representativos da sociedade. Não se refere, portanto de forma restrita à equipe da Secretaria de Educação Municipal.

Municipalizar, nesse contexto, é criar espaços de discussão e tomadas de decisões sobre os rumos da educação num determinado município sob a responsabilidade e competência equilibrada entre Sociedade, Município e Estado Federado. Não é simplesmente transferir as escolas de ensino fundamental de uma rede de ensino estadual para uma rede de ensino municipal, repassando a responsabilidade administrativa, pedagógica e financeira deste setor. Não pode representar este processo apenas como um expediente para garantir recursos financeiros e negociar interesses políticos para determinados municípios. Não é trocar a centralização da rede estadual pela centralização da rede municipal, isso seria antes o que Guiomar n. de Melo chama de “prefeiturização da gerência do ensino” (1993:79).

² A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental.

Municipalizar é dar poderes aos que mais diretamente convivem com a educação local para participar e decidir sobre suas questões.

Compreendemos que a municipalização da educação deve pautar-se numa educação para a decisão, responsabilidade social e política aprofundada e por isso mesmo contar com a participação de todos os interessados pela educação no município, pois a estes cabe o papel estratégico e insubstituível de decidir e apoiar este processo. Ao se envolverem num planejamento conjunto, comunidade educativa e governo, ficam moralmente induzidos a alocarem seus recursos humanos, materiais e financeiros para a obtenção dos produtos coletivamente almejados, a saber, uma educação para todos, com qualidade. No que tange ao poder público, isso implica a inclusão de verbas orçamentárias para os fins planejados.

Em razão disto é que buscamos demonstrar neste trabalho a importância da participação dos atores educacionais no processo de municipalização, pautados na compreensão de que, à medida que a própria comunidade participa - decide e executa - diretamente das ações que lhe atingem ou dizem respeito, criam-se novos espaços ético-políticos nas localidades. A escola é por sua natureza um desses espaços privilegiados, onde seus atores agindo coletivamente analisam situações, decidem sobre seu encaminhamento e atuam sobre elas de forma consciente e intencional.

Nossa compreensão é a de que por certo, a participação dos atores educacionais nos rumos da educação da escola e do município como um todo necessita que haja descentralização das ações e do poder decisório para estas demais instâncias. Assim, quanto maior for o número de decisões tomadas pela própria escola e no município, quanto mais importantes forem essas decisões e quanto menor for a interferência externa, melhor será o espaço para a organização e a construção de políticas educacionais voltadas para as reais necessidades locais, o que caracterizará o processo educativo como uma privilegiada estratégia de desenvolvimento local e sustentável.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Antes de expor a metodologia e o caminho percorrido até chegarmos às conclusões apresentadas nesta dissertação, faz-se imprescindível esclarecer os princípios epistemológicos selecionados para nortear este trabalho. Como todo pesquisador das ciências humanas, tivemos que enfrentar as tensões que decorrem de questões clássicas como: É possível conhecer? Como conhecer? As repostas para estas perguntas têm sido as mais variadas, dependendo da cultura, do período histórico e das condições tecnológicas, e, também para nós, pareceram diferentes e variadas nos diversos momentos de construção/execução dessa investigação.

Comumente dá-se o nome de conhecimento ao ato, fruto da relação entre um sujeito que conhece e um objeto, sendo que, a partir do século XIX, estabeleceu-se um paradigma hegemônico, onde conhecer a realidade significa manipulá-la e o conhecimento tem origem na experiência sensível. Como assinala Alberto Oliva (1990:19): “o empirismo Baconiano entende que a efetiva compreensão da realidade desemboca necessariamente na descoberta de mecanismos de transformação prática daquilo que se investiga”.

O momento atual é de rompimento com este paradigma, na busca de estabelecer uma concepção de conhecimento, compreendido como uma reflexão sobre o simbolismo em que a realidade é expressa; é o desvendar, o esclarecimento da realidade, que por sua vez é aquilo que é, pela percepção de cada ser humano. Neste novo paradigma só há sentido no conhecimento historicamente construído, fruto da compreensão de nós mesmos e do objeto, na trama das relações sociais do mundo em que vivemos. Assim como expressa Boaventura (1998: 30), acreditamos que:

... chegamos ao final do século XX possuídos pelo desejo quase desesperado de complementarmos o conhecimento das coisas com o conhecimento do conhecimento das coisas, isto é, com o conhecimento de nós próprios.

Ao defender este pensamento, o pesquisador passa, normalmente, por algumas barreiras cognitivas que acabam por ensinar-lhe que a única segurança no saber é a reconstrução contínua do próprio saber. Só que para isso precisa destituir-se do desejo ansioso pelas respostas, e manter o conhecimento constantemente questionado, o que requer competência na elaboração de problemas.

A isso que chamamos de barreiras cognitivas, Gaston Bachelard (1998:19) denomina obstáculos epistemológicos, e dentre aqueles citados por ele em sua obra - *A Formação do Espírito Científico* - destacamos o obstáculo verbal como um dos mais difíceis de superar, pois comumente somos levados a generalizações a partir de uma imagem ou de uma única palavra, como se esta pudesse evocar todas as possibilidades de explicação.

Partindo desses princípios e buscando um caminho metodológico que traduzisse um conhecimento mais humano e, portanto mais adequado à natureza do objeto deste estudo, optamos por realizar um estudo de caso. As facilidades de acesso e localização, e a receptividade dos atores educativos apontaram para uma situação adequada à utilização deste recurso metodológico.

O estudo de caso é um recurso de pesquisa de caráter exploratório, descritivo e explanatório, adequado a estudos de natureza política, que não permitem o controle do pesquisador sobre os eventos, e o foco temporal está em fenômenos contemporâneos dentro do contexto de vida real. Um estudo de caso é uma pesquisa empírica onde múltiplas fontes de evidências são utilizadas. Tenta esclarecer num fenômeno social complexo, uma decisão ou um conjunto de decisões: por que elas foram tomadas? Como elas foram implementadas? E, quais os resultados alcançados? A validade de constructo pode ser considerada a partir do estabelecimento de categorias de análise e de definições conceituais e operacionais dos principais termos e variáveis do estudo.

A primeira etapa deste trabalho, a pesquisa documental, constou da análise de livros, artigos, leis e decretos, programas de governo, jornais, estatísticas, memorandos, comunicados, agendas, planos, propostas, relatórios, cronogramas e arquivos escolares, na busca de todo e qualquer conteúdo manifesto e latente sobre o assunto investigado e que servissem como fontes de evidências, e que estão apontados na bibliografia. O material coletado e analisado foi utilizado para acrescentar informações. Embora nem sempre os documentos retratem a realidade, tentamos extrair das situações as razões pelas quais os documentos foram criados; como aconteceu com os mais importantes deles para este estudo – a minuta e o termo de convênio do programa de Ação de Parceira Educacional Estado-Município.

Como os dados foram coletados sob condições de ambiente não controlado, isto é, em contexto real, foi preciso adaptar um calendário e um plano de coleta de dados e informações à disponibilidade dos entrevistados. Em outras palavras, procuramos nos introduzir no mundo do objeto, e não o contrário, como ocorre com estratégias de pesquisa em ambiente controlado. Para isso, selecionamos e utilizamos instrumentos como caderno de campo, questionários e entrevistas abertas. As entrevistas constituíram a principal fonte de evidência deste estudo, onde se tentou extrair fatos, opiniões e percepções dos atores educacionais, a respeito da municipalização na escola.

Igualmente o questionário foi um recurso importante. Num primeiro momento foi aplicado 01 questionário com todos os professores do Estado atuando na escola (10 professores) e 12 funcionários, o que representa 50% dos que atuam na Unidade Escolar. Com este questionário objetivamos a coleta das primeiras e diferentes visões sobre a municipalização que serviram de orientação na escolha dos entrevistados e na elaboração da questão central da entrevista. Logo no cabeçalho do questionário procuramos deixar claro que a identificação do depoente era opcional e que todas as informações ali colocadas teriam

como destino exclusivo compor a pesquisa em curso (ver anexo 1, p.105). Todos os dados pessoais dos entrevistados constam do caderno de campo.

Em um segundo momento, objetivando identificar qual o impacto da municipalização na escola aplicamos as primeiras entrevistas, realizadas com quatro mães de alunos que, no dia 16 de setembro participaram na escola do evento conhecido como O Dia da Família na Escola. Estas mães eram as únicas que tinham filhos matriculados desde 1997 e, portanto puderam vivenciar o processo de municipalização.

Embora tenha sido fonte de inibição para alguns entrevistados, já autorizados por estes, utilizamos um mini gravador em quase todas as entrevistas, para onde seguimos com um roteiro e, de tempos em tempos, efetuávamos uma intervenção para trazer o informante aos assuntos a serem investigados. A gravação permitiu manter ao máximo as próprias expressões dos informantes e sua maneira de encadear os fatos. Logo de início ficou estabelecido que após a entrevista, faríamos a sua transcrição, levaríamos uma cópia impressa para que o entrevistado lesse e fizesse alguma alteração, se desejasse, e daí autorizasse a sua utilização no trabalho de pesquisa. O que foi feito com boa aceitação.

As condições de tempo e local em que foram realizadas as entrevistas, e a boa vontade da maioria dos depoentes em dialogar sobre a temática contribuíram para o registro e análise dos fatos, reflexões e pensamentos expostos. Para obter a percepção dos alunos quanto à municipalização da escola foi feito um levantamento, com a ajuda dos professores para identificar quais alunos estudam na escola desde antes da municipalização, ou seja, desde 1997. A maioria deles está cursando hoje a sétima e a oitava série.

Feito isso, visitamos as turmas durante o intervalo de aulas, nos apresentamos explicando qual o objetivo da nossa presença naquela escola, e optamos por entregar-lhes uma folha de papel com um quadro em branco (ver anexo 2, p.107) para que naquele espaço

escrevessem ou desenhassem a seguinte resposta: A Escola Reitor Edgar Santos de Camaçari: antes e depois da municipalização, o que mudou?

A estrutura desse trabalho segue, portanto a característica da opção metodológica aqui explicitada e assim composta: no primeiro capítulo procuramos explicitar um conceito de municipalização da educação enquanto política pública de grande importância para o desenvolvimento local sustentável; situando-a na história da educação brasileira e fazendo uma breve revisão da bibliografia sobre o tema.

No segundo capítulo, contextualizamos o processo de municipalização na Bahia, apresentando o estudo de caso da Escola Reitor Edgard Santos, no município baiano de Camaçari, fazendo uma análise do processo na consideração da documentação oficial.

O terceiro capítulo explora a municipalização da educação no espaço empírico selecionado, à luz das categorias analíticas da descentralização e da participação, sob a ótica dos atores educacionais envolvidos no processo.

Finalmente, nas conclusões e recomendações, fazemos uma avaliação das políticas de municipalização da educação na Bahia, seus limites, alcances e importância para a construção da democratização e universalização do ensino fundamental, e para o desenvolvimento local sustentável das regiões/municípios onde estas políticas públicas são implantadas.

1. MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

1.1 Breve história da municipalização da educação no Brasil

A história da educação brasileira mostra que a descentralização do ensino quando desvinculada de uma política social mais ampla atendeu mais a interesses políticos de ordem econômico-financeira, do que a propostas pedagógicas (BARRETO e ARELARO, 1986:71). Esse tipo de descentralização tende mais a fortalecer o exercício de um mandonismo local do que a democratização de oportunidades educacionais, como ocorreu, por exemplo, com o Ato Adicional de 1834.³

Este ato visava a promover “o concurso mais direto das províncias à atuação dos poderes gerais no cumprimento da missão de instruir o povo e afastar as dificuldades que a centralização opunha à expansão do ensino nas províncias” (HAIDAR e TANURI, 1998: 63). Com isso, as Assembléias Provinciais ganharam competência para fixar as despesas municipais e lançar os impostos necessários ao atendimento dessas despesas, mas desde que isso não prejudicasse a arrecadação do governo central.

Essa descentralização, que simplesmente transferia a responsabilidade pelo ensino fundamental (primário e secundário) do plano nacional para os planos locais, desobrigava o governo central de organizar as bases de um sistema nacional de educação e de promover uma educação popular, e, sobretudo, livrava-o de qualquer ônus financeiro.

3 Cf., nesse sentido, MENESES, Jaci M. Ferraz. Descentralização, Municipalização: Democratização? A tensão entre centralização e descentralização da Educação na Bahia. In: Revista da FAEEBA, Ano 8, n.º 12 (jul./dez.) Salvador: UNEB, 1996.

Sem apoio financeiro, a maioria das províncias “pouco puderam fazer pela instrução pública” (QUEIROZ, 1976:33). Além disso, a descentralização deixou clara a falta de diretrizes educacionais comuns para serem aplicadas no extenso território nacional.

Em meio às desigualdades regionais, os republicanos lutavam pela criação de um sistema de educação nacional, mas foram frustrados com a vitória do federalismo na Constituição de 1891, que delegou aos Estados a atribuição do ensino primário e reconheceu o direito de organizarem os seus próprios sistemas escolares, sem fixar preliminarmente as diretrizes de uma política de educação nacional.

Como observa Azevedo (1996:60) “(...) a educação e a cultura, que só se expandiram nas mais importantes regiões econômicas do país, como São Paulo, puderam seguir sem transformações profundas, as linhas de seu desenvolvimento tradicional, predeterminadas na vida colonial e no regime do Império”. A pressão das circunstâncias locais dominava oficialmente as ações educacionais.

A idéia de municipalização vem sendo concebida sob óticas diversas ao longo dos tempos, segundo Sari (1998:156), pode-se dizer que houve uma evolução significativa, em se tratando dos aspectos legais, sociais, políticos e estatísticos da municipalização do ensino, especialmente a partir de 1946. Porém, os maiores destaque nessa evolução são os aspectos legais e políticos, que encontram - se na raiz da defesa da municipalização.

Segundo Both (1997:110) podemos dividir o pensamento da municipalização no Brasil em três períodos caracterizados por uma evolução social e doutrinária, e que seguem apresentados a seguir:

De 1946 a 1971

A municipalização da educação como a socialização do poder decisório e de gestão de polícias educacionais, com os diversos setores da educação local, em articulação com as

exigências do desenvolvimento local sustentável, tem um aspecto importante a ser ressaltado: a legislação educacional e o pensamento presente ou ausente da municipalização.

Historicamente, as constituições de 1934 e 1946 vinculam a ação municipal de ensino, à aplicação de pelo menos 20% da arrecadação dos seus impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. E os municípios que não cumprissem essa norma não poderiam receber nenhum auxílio de outras instâncias.

A idéia de municipalização do ensino no Brasil se integrou à constituição de 46 em sua doutrina política e social. Nesse período situam-se planos e programas oficiais e/ou de iniciativa privada de implementação, assim como surgiram movimentos de opinião contra e a favor dessa temática. É uma época caracterizada por pouca expressão de concretização do processo, e pelo surgimento de iniciativas particularizadas, mas que foram fundamentais para o arranque da movimentação e desenvolvimento do pensamento de municipalização do ensino. Haguette (1989:24) nos diz que, foi no calor do debate sobre a questão da escola pública X a escola privada, nos anos 50, que surgiram as primeiras proposta de municipalização.

O movimento municipalista liderado por Anísio Teixeira considerava a municipalização como um processo de transferência de encargos dos outros níveis de governo para o município, tornando-o o centro da atividade. Os representantes da esquerda que participavam desse movimento entendiam que a municipalização seria mais que uma reforma administrativa e pedagógica, mas uma reforma política, que através do fortalecimento do poder local faria deslanchar a democracia, e a escola pública ganharia com a participação da comunidade no seu destino. Preocupava-os o baixo nível de mobilização e organização da comunidade, por demais presa ao localismo, e a acomodação e submissão que faz parte quase que culturalmente, da prática social das comunidades municipais.

Em abril de 1957, Anísio Teixeira apresentou suas idéias sobre a questão no texto sobre “A Municipalização do Ensino Primário” no Congresso Nacional de Municipalidades. Como parte de um projeto político educacional, defendia a municipalização vendo nela a saída necessária para garantir a prioridade da escola primária e favorecer a melhoria da qualidade do ensino. A matriz do seu pensamento democrático estava em John Dewey, de quem fora aluno, discípulo e tradutor, tornando-o dessa maneira, conhecido no Brasil.

Para Anísio Teixeira, uma reordenação das responsabilidades municipais, estaduais e federais bastaria para melhorar a qualidade do ensino da escola primária. Hoje, essa ordenação já está feita sob o ponto de vista legal, e nem por isso existe um adequado regime de colaboração entre os três poderes públicos, permanecendo imensas e inúmeras dificuldades para essa efetivação, como será também demonstrado neste trabalho.

A descentralização administrativa ganha impulso com a Lei de Diretrizes e Bases (4.024 /61). Os municípios vêm crescer um pouco mais a sua autonomia com relação ao ensino, mesmo que atrelados aos estados, visto que a responsabilidade administrativa do município encontra espaço de atuação principalmente no ensino primário da zona rural.

A lei no. 4.024 de 1961, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no artigo 92, estabelece o mesmo que a Constituição de 1946, em termos de auxílio financeiro por parte do município, mas sem se constituir em resultado prático. Obrigação nenhuma consta da Carta Magna de 1967 com relação ao município em prol do ensino. Já a Constituição de 1969 (art. 15) obriga o município a aplicar anualmente pelo menos 20% de sua receita tributária no ensino primário, mas sem direito a organizar o seu próprio ensino (art.17). Segundo essa Lei, a ação social escolar é dever do Estado. E por isso cabe aos sistemas de ensino, em termos técnicos administrativos, prover, orientar, fiscalizar e estimular os serviços de assistência social e médico-odontológico aos alunos.

Com o golpe militar de 1964 há um retrocesso no movimento municipalizador, pois se acentuaram ainda mais as tendências centralizadoras de poder no governo central e conseqüentemente reduziram-se as práticas das liberdades individuais e coletivas. Com a centralização das decisões na administração federal, em decorrência da concentração na União dos tributos arrecadados, a partir da segunda metade da década de 60, a transferência de recursos da União para os Estados e Municípios passou a depender da elaboração de projetos pelos Estados, de acordo com as orientações e prioridades emanadas das equipes técnicas do governo federal.

Os órgãos representativos da sociedade (partidos políticos, sindicatos, associações, etc.), antes do golpe militar bastante ativos no debate sobre os rumos da educação e à tendência a municipalização, foram colocados no ostracismo. Segundo Both (1997:111), o governo central pretendeu ser o único intérprete dos anseios educacionais da sociedade, dispensando a participação dos demais atores políticos. Ainda assim, com os movimentos de resistência organizados por professores e alunos, o governo federal tentou impor através do famoso decreto-lei 200, de 20 de fevereiro de 1967⁴, uma forma de descentralização da administração pública que lhes dava o poder de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle de gestão.

Dentro da ideologia dos governos autoritários do regime militar essa descentralização assumiu um caráter autoritário e tecnocrático, onde o que podia ser descentralizado foi decidido na cúpula, cabendo apenas aos órgãos “descentralizados”, o poder de executar as decisões superiores. A rígida separação entre o órgão decisório e o órgão executor, representou o espírito positivista que vigorou na época. Durante o regime militar, essa pseudodescentralização, só reforçou e consolidou a centralização e o autoritarismo no país.

⁴ Este decreto encontra-se na íntegra no site: www.mec.gov.br/organiza/ftp/dLei200.doc

De 1971 a 1988

Na história recente do Brasil os esboços de municipalização no Brasil foram imposições “de cima”, nos momentos em que era politicamente conveniente fortalecer alguma base local dos governos que estavam no poder. Antes da constituição de 88 a municipalização não constava da pauta administrativa dos Estados.

O período de afirmação do pensamento de municipalização do ensino se deu em 1971 com a promulgação da Lei 5692 – lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º. E 2º. Grau. Esta Lei trazia em seu bojo uma abertura significativa no campo da municipalização do ensino, principalmente em se tratando de transferência de encargos e competências.

Em seu artigo 59, parágrafo único, afirma que devem ser destinados ao ensino de 1º grau pelo menos 20% do Fundo de Participação dos municípios. E o artigo 58, parágrafo único, enfatiza a gradativa passagem do ensino de 1º grau para a esfera municipal. Mas, como a sorte do ensino de 1º grau anda mais ao sabor dos atos legais de ordem federal ou estadual, a Lei n.º 6.536/78 (art. 2º) modifica a redação do parágrafo único do artigo 59 da lei 5.692/71, desvinculando os recursos (de 20% do Fundo de Participação) do 1º grau, facultando também a “educação e cultura”. Assim, municípios passam a utilizar a verba no ensino supletivo no Mobral, no 2º grau, no ensino superior e em atividades culturais. Com isso as verbas de aplicação prioritária no ensino de 1º grau diluíram-se entre interesse de ordem político-eleitoreiras.

De fato, a própria lei 5692/71, propõe a municipalização do ensino com a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais” (art.58). Ela inclui formalmente o município no rol dos responsáveis pela administração do ensino de 1º grau quando estabelece que “a educação

constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal dos territórios e dos Municípios” (art. 41).

Sabe-se, no entanto que, com todo aparato legal que esta lei lhe concede, o município jamais recebeu o suficiente suporte técnico nem financeiro para por realmente em prática o espírito da lei. A passagem de encargo e serviços de educação procedeu-se com naturalidade, mas sem acompanhamento na mesma medida dos recursos necessários. Assim mesmo, o município assumiu uma considerável parcela do ensino de 1º grau, justamente a mais desprovida de recursos, localizada principalmente na zona rural.

Mais tarde, a emenda constitucional n.º 24/83, conhecido por Emenda Calmon, determina que a União deve anualmente aplicar no mínimo 13%, e os estados, o distrito federal e os municípios, no mínimo 25% de sua receita tributária na manutenção e no desenvolvimento do ensino, sem especificar níveis. Mas surtiram poucos efeitos práticos, visto que a União, centralizadora e detentora da maior fatia do bolo financeiro nacional em seu poder, só aplicaria 13% enquanto aos municípios, em sua maioria debilitados economicamente, caberia investir 25% de sua receita tributária na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Quando alguma ação direta MEC - município se propôs, foi para dar força às bases de sustentação política do governo federal. Idéias e políticas descentralizadoras figuram em diversos momentos da história brasileira. As justificativas variaram no tempo e conforme o proponente. Porém, as mais recentes estão ligadas ao movimento municipalista, no início da década de 80, contrapondo concepções da sociedade com o governo da ditadura de então; o momento era de redemocratização do Estado brasileiro.

Foi nas décadas de 70 e 80, mais exatamente no período que vai de 71 a 88, que aconteceram os maiores debates sobre a municipalização do ensino, embora ainda localizados, fazendo surgir vários movimentos tanto a favor quanto contra, pelo país afora. Entre eles

destacam-se as entidades classistas docentes, com o apoio dos estudantes. Nascida no final dos anos 40, a idéia da municipalização ressurgiu nos anos 70 como uma das formas de descentralização. Apesar da constituição de 1967, que vigorou até 1988 inaugurar uma falsa autonomia municipal, é a Lei 5.692/71 que abre espaço para o município agir administrativamente, com perspectivas de uma gradativa municipalização da educação. Ela traz em si certa pressão pela descentralização com a criação de extenso programa de apoio às administrações municipais de educação, conhecido como Promunicípio, que procurava fortalecer a estrutura de apoio financeiro, técnico e pedagógico, mas que não passou de um programa de descentralização autoritário e tecnocrático.

... um programa de consolidação das estruturas municipais e de municipalização do ensino de 1.º grau, especialmente nas regiões mais pobres do país. Como a deficiência de ensino público de 1.º grau nessas regiões era grande, o governo federal passou a fazer acordos diretos com os municípios que desejassem obter verba federal para a educação básica. (SANTOS FILHO, 1999:221)

Embora uma grande quantidade de recursos financeiros tenha sido repassada aos municípios, os resultados foram uma educação municipal pior que a oferecida pelas redes estaduais, pois, mais da metade das verbas foram consumidas pela burocracia e pelos desvios indevidos, não chegando a beneficiar diretamente a escola. Esta política de descentralização municipalizada serviu apenas para reforçar antigos vícios políticos como: o clientelismo, o paternalismo e o coronelismo presente especialmente nas regiões mais atrasadas do país (MELLO, 1988: 83).

Desde então já se constatava que, efetivamente e nem sempre com condições, o município brasileiro era responsável por grande fatia do ensino primário, apesar dos poucos recursos e condições de atuação. Com base em dados do MEC sua contribuição total de matrículas atingia 58,7% no pré-escolar, 84,9% nas classes de alfabetização e 64,4% da 1.ª a 4.ª série.

De 1988 a nossos dias.

Por conta do processo de transição democrática que viveu o Brasil em meados dos anos 80, voltou à cena o debate da municipalização da educação, que encontrou, na nova constituição de 1988, o embrião para alavancar decisões fundamentais sobre o assunto. Os artigos 34 e 35 da constituição, ao negarem a intervenção da União e dos Estados nos Municípios – salvo em casos previstos pela própria constituição – deram-lhe a maioria e reconheceram a sua maturidade administrativa como pregava Anísio Teixeira. Ao município brasileiro não era confiada a capacidade de se auto organizar e administrar, até que a Constituição de 1988 veio transformar esta situação, com a descentralização das competências como um sinal de que pode haver equilíbrio, em termos de autonomia, entre as esferas de governo. Ressalvadas as tentativas de mascarar a descentralização com ações desconcentradoras que ainda persistem em salvaguardar a tradição de centralização do poder no Brasil.

Na onda das discussões pela democracia e descentralização da administração dos últimos anos, a defesa de uma municipalização do ensino vem ganhando adeptos das mais variadas áreas de conhecimento e dos diferentes segmentos da nossa sociedade. A Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, possivelmente representa o ponto de apoio maior, por ora, para uma municipalização do ensino – agora como defesa de municipalização da educação.

Importante observar que, quando da elaboração da Constituição de 88, fortes interesses particulares de deputados e da iniciativa privada impediram o fortalecimento da escola pública. O artigo 209 permite o dualismo escola pública X escola privada, grande responsável pelos problemas da educação na opinião de André Haguette (1989: 28).

No âmbito da Carta Magna, na Seção I do Capítulo III do Título VIII (Da Ordem Social) é tratado o tema da educação. Especificamente o artigo 211, reza que: “A União, os

Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Pelo *caput* deste artigo, fica evidente que a União e os Estados organizarão e financiarão seus sistemas de ensino. Embora o texto constitucional fale de “sistema” municipal de ensino, alguns juristas entendem que os municípios só podem ter rede de ensino e não sistemas no mesmo nível dos estados e da União. Conforme ainda o parágrafo 2.º do mesmo artigo, fica determinado que: “Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar”. De um lado, este artigo está o princípio que permite aos municípios a criação de uma rede de ensino fundamental e pré –escolar, ao lado do sistema estadual de ensino e a este articulado. Em nome desse preceito constitucional, alguns Estados estão pretendendo transferir para os municípios toda a sua rede de ensino fundamental, ou seja, estão tentando municipalizá-lo.

Por outro lado, a constituição, em seu art. 211, parágrafo 1º ela dá força ao município “... para o desenvolvimento de seu sistema de ensino e de atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” decidindo que aplique anualmente, “... vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante dos impostos, compreendida e proveniente de transferências”.

A Emenda Constitucional N.º 14, promulgada em setembro de 1996, em alteração ao art. 11 parágrafo 4º da Constituição de 88 efetua mudanças substanciais, no sistema educacional brasileiro, com a municipalização de parte significativa da educação básica, especialmente as séries iniciais (1ª a 4ª). Torna-se fundamental compreender as conseqüências destas medidas, acompanhando sua implementação. A redação do texto aprovado pelo governo brasileiro na Emenda Constitucional n.º 14 dispõe que entre as atribuições da União está a de garantir a “equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino”, enquanto faz, entre outras, as seguintes alterações:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (Art. 211. Par. 1º).

Sobre o mesmo tema, encontramos ainda, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o que segue:

A distribuição das responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério, de natureza contábil. (Art. 60 par. 1º).

O fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os artigos 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas a e b; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental. (par. 2º).

A União complementará os recursos dos fundos a que se refere a Par. 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (par. 3º).

Notamos que as alterações implementadas pelo governo modificam as funções das diferentes esferas governamentais. O governo federal, em relação ao ensino fundamental, passaria a ter “função redistributiva e supletiva”. Estaria buscando formas de desresponsabilização? Poderíamos interpretar que seu papel não será mais de ator e sim gestor, mediador, intervindo apenas de modo ‘complementar’.

Nossa compreensão é a de que, tomando a educação como elemento agilizador da melhoria da qualidade de vida, o município precisa contar com a União no sentido de se tornarem aliados efetivos na concretização da municipalização da educação. Dessa forma, a autogestão exercida pelo município em sua área de abrangência e dentro de seus limites de competência, não será ameaçada pela subordinação ao órgão federal de ensino.

No âmbito das leis ordinárias, vimos que a Lei n. 9.394 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996, estabelece em relação à organização e à gestão do ensino de 1.º e 2.º grau quatro diretrizes básicas: a descentralização, a repartição de responsabilidades, e a colaboração entre as três esferas de governo, a autonomia das unidades escolares públicas e a gestão democrática das instituições educacionais públicas e privadas que vierem a receber verba pública. Segundo a diretriz da descentralização, o sistema nacional de educação deve reger-se pela “... simplificação das estruturas burocráticas, descentralização dos processos de decisão e de execução e fortalecimento das unidades escolares” (Artigo 9, IV), bem como pela descentralização das “... decisões e controles de caráter pedagógico, administrativo e financeiro” das unidades escolares públicas (Artigo 22, parágrafo 2º).

A autonomia e o fortalecimento das escolas previstas na lei em questão consiste na autoridade para criar livremente as estruturas de gestão escolar e pedagógica consideradas mais adequadas à realidade, coadunada com as finalidades da escola, dentro de certos limites genéricos. Há, também, a autonomia científica, que consiste na liberdade institucional de criar os currículos considerados adequados para os cursos que oferece, na liberdade docente dos professores de ensinar os conteúdos que entenderem dentro de sua área disciplinar, e na liberdade de investigar tudo isto dentro de certos limites genéricos.

A diretriz da repartição das responsabilidades estabelece que a área de atuação prioritária da União será o ensino superior e tecnológico, enquanto a atuação dos Estados é a educação infantil, fundamental e média e a dos Municípios a educação infantil e fundamental (Artigo 17, parágrafo 1º). Esse princípio não impede nem impõe, mas facilita a descentralização no sentido municipal, sempre que houverem as condições econômicas, administrativas e pedagógicas no município que pretende criar seu sistema de ensino (Artigo 9).

A LDB vigente deixa muito claro a competência do município para decidir sobre a criação de seu sistema de ensino em seu art. 8º, parágrafo 2º, e 11 parágrafo único: “... os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei” (art. 8º, parágrafo 2º); assim como mais adiante reafirma que “... Os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (art. 11 parágrafo único). Assim, do ponto de vista legal e político, estão postas as condições positivas de natureza legal à criação dos sistemas municipais de educação.

Estabelece, ainda, princípios inovadores para a formulação de políticas educacionais dos sistemas de ensino. É necessário observar, no entanto, que as disposições contidas nestes artigos exigem leis complementares para sua efetiva aplicação, na consideração as contradições próprias do momento histórico, visto que:

... seu texto básico, redigido em um período em que a correlação de forças entre diferentes grupos e seus interesses apresentava-se mais favorável à luta árdua da população pelo” direito público “; expressou ganhos penosos e custosos, embora já contivesse contradições e indefinições conceituais importantes, que foram mantidas e ou aprofundadas no texto atual. (PALMEIRA, 1995: 81).

A análise que realizamos permitiu constatar que os dispositivos inovadores constantes na Carta Constitucional refletem o crescimento e a diversificação da Sociedade Civil ocorridos no país, assim como as opções políticas fundamentais gestadas no interior das lutas sociais. Apesar de constituírem uma referência fundamental na formulação e na implantação da política educacional e dado o caráter inovador destes dispositivos, deve-se ressaltar que sua aplicabilidade não ocorre de forma unívoca, mas eles são interpretados e operacionalizados por forças e atores sociais atuantes nas diferentes instâncias da Federação.

Tendo como tema central de sua política a municipalização do ensino básico, o processo de organização da sociedade produz a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME - cujo esforço resultou na municipalização do Programa de

Alimentação Escolar e Saúde do Educando e que participou ativamente da implantação da cota federal do salário – educação destinada aos projetos municipais de educação. Criada em 1986, como consequência de uma reunião de dirigentes municipais de educação da Região Metropolitana de Recife, a UNDIME destacava-se por representar e apoiar os dirigentes municipais de educação do país, estimulando a criação de entidades que os congregassem em nível estadual e a participar da formulação de políticas educacionais no plano nacional, com representação em instâncias decisórias; e incentivar a participação de diferentes segmentos da população nos aspectos administrativo e pedagógico do processo educativo.

Para a UNDIME, a questão da municipalização não é uma utopia quando existem recursos e são oferecidas condições para se desenvolver políticas educacionais; por isso mesmo não discutiam se deveria ou não haver a municipalização do ensino, mas como fazê-la. Como proposta, acreditavam numa municipalização gradual, que respeitasse a diversidade cultural de cada região, seus problemas, situação econômica e que contasse com a adesão de toda a cidade para assumir a responsabilidade de discutir e cobrar dos órgãos competentes, uma educação de qualidade para os seus filhos. Atuando assim como suporte a um processo de desenvolvimento local sustentável.

No âmbito da Constituição do Estado da Bahia⁵ promulgada em 05 de outubro de 1989 as categorias da descentralização e da participação podem ser inferidas no texto que segue:

Art. 64 - Será garantida a participação da comunidade, através de suas associações representativas, no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e da Lei Orgânica municipal.

Parágrafo único - A participação referida neste artigo dar-se-á, dentre outras formas, por:

- I - mecanismos de exercício da soberania popular;
- II - mecanismos de participação na administração municipal e de controle dos seus atos.

⁵ O texto completo da Constituição do Estado da Bahia pode ser encontrado no site: http://www.bahia.ba.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=162710&softpage=normas

Em se tratando das especificidades históricas baianas, em estudos sobre a descentralização e políticas sociais na Bahia, é importante observar que:

...desde o período colonial os municípios têm uma responsabilidade básica pela oferta do ensino fundamental, fenômeno que resultou na constituição e na permanência (disciplina pelo estado) de dois sistemas isolados, com uma divisão de trabalho e uma complementaridade em que o município se especializa nas séries iniciais do 1.º grau e o governo estadual nas séries subseqüentes e no ensino de 2.º grau. (CARVALHO, 1997: 89)

Fica, portanto, com o poder local, o período mais importante e básico da escolarização que é o momento da aquisição da linguagem oral e escrita. Dados desse mesmo estudo revelam que no conjunto do ensino - que compreende a educação pré – escolar, o ensino fundamental e o ensino médio – as matrículas de responsabilidade dos municípios baianos chegavam a 48,62% , contra 41,76% da rede estadual, 0,006% da rede federal e 9,54% da rede particular, dados do MEC relativos a 1983.

Os dados mais recentes revelam que os municípios baianos aumentaram suas matrículas no ensino fundamental, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 1

Resultados Preliminares do Censo Escolar 2002. Número de Alunos Matriculados por dependência Administrativa – Bahia.

Dependência	Creche	Pré-Escola	Classe de Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Fundamental 1ª a 4ª Série	Ensino Fundamental 5ª a 8ª Série	Ensino Médio e Curso Normal
Estadual	4492	4.720	668	1.127.058	409.040	718.018	594.461
Federal		0	0	466	0	466	4.020
Municipal	44024	219.480	77.731	2.322.880	1.596.272	726.608	79.232
Privada	8529	82.099	33.817	190.629	109.953	80.676	54.567
Total	57045	306.299	112.216	3.641.033	2.115.265	1.525.768	732.280

Fonte: MEC / INEP. Capturado no site: <http://www.inep.gov.br/default.asp> em 14/11/ 2002.

Carvalho (1997: 91) afirma que: “Isto, aliás, constitui um fenômeno nordestino⁶”, que só vem demonstrar a forma perversa com que a descentralização da educação vem se realizando, uma vez que o baixo padrão educacional da rede pública municipal baiana é um reflexo das dificuldades técnicas, e de financiamento das prefeituras – apesar do aumento crescente no recebimento de verbas. É nas localidades mais pobres e de menor porte que a participação do município tem se acentuado, especialmente na zona rural, onde se encontra mais de 40% da população do Estado, e onde as escolas das prefeituras respondem quase que sozinhas pela oferta de ensino, reforçando assim a exclusão social.

Enquanto isso, a rede estadual de ensino se concentra na zona urbana – especialmente na Região Metropolitana do Salvador - RMS, área de maior potencial econômico. Como consequência disso, o quadro de indicadores da educação baiana no conjunto do Estado é ainda bastante negativo, com: 35% de analfabetismo, altas taxas de evasão e repetência, uma cobertura do ensino fundamental de apenas 62%, e destes milhares de crianças saem sem o mínimo de escolaridade obrigatória. Apesar do aumento na taxa de atendimento de 1994 a 1999, como mostra a tabela 02, os índices ainda não são satisfatórios:

Tabela 02 - Taxas de Atendimento⁷, Bahia – 1994 - 2000 (em %).

Ano	7 a 14 anos	15 a 17 anos
1994	87,1	60,2
1996	89,2	63,7
1998	94,8	82,6
1999	95,3	84,6
200	96,1	87,5

Fonte: SEC/ MEC/ INEP Capturado no site: <http://www.inep.gov.br/default.asp> em 15/11/ 2002.

⁶ A taxa de municipalização do ensino de 1º grau chegava a 44,8% em 1987 nessa região, contra 39,19% no Norte do país, 17,6% no Sudeste (e apenas 9,5% em São Paulo), 26,6% no Sul e 21,9% no Centro – Oeste.

⁷ Taxa de atendimento: corresponde à relação entre o total das matrículas de cada faixa etária, em quaisquer níveis de ensino e a população desta faixa etária. Identifica o percentual da população em idade escolar que frequenta escola.

A reversão desse quadro no momento histórico que vivemos, é tarefa difícil, que exige muita intencionalidade política. Conta com ingredientes e condições novas na trajetória política do país. Há maiores possibilidades de se consolidar a tendência descentralizadora em bases democráticas e participativas, diante das políticas do Banco Mundial no sentido de controle do crescimento da máquina estatal e à sua burocracia central. A expectativa é a de que no bojo das mudanças que se fazem presentes favoreçam a transferência de parcela real e efetiva de poder ao nível local, instância concreta onde se exerce a cidadania.

1.2 A municipalização da educação e o desenvolvimento local sustentável.

Historicamente, a compreensão do conceito de desenvolvimento tem sido reduzido ao seu aspecto econômico, como progresso ou crescimento da produção de riquezas. Nas últimas décadas, acrescentou-se o aspecto social e humano a concepção de desenvolvimento, prevalecendo, porém, a aceitação de que sem crescimento econômico é impossível o bem estar social. A concepção restrita de desenvolvimento como crescimento foi interpretada nos países periféricos de modo que justificava o sacrifício das classes trabalhadoras: colaborar para fazer crescer a economia e posteriormente repartir os benefícios. Como se sabe, o resultado não tem sido esse.

O Brasil foi um dos países que mais cresceu no período posterior a segunda guerra, com uma taxa média de crescimento de 7,1% ao ano. O crescimento econômico incentivado pelo Estado nas décadas de 60 a 80 levou a que a região Nordeste apresenta-se as mais elevadas taxas médias de crescimento do PIB brasileiro, conforme Tânia Bacelar de Araújo (1995:127): “De 1960 a 1988, a economia nordestina suplantou a taxa de crescimento média do país em cerca de 10%; e entre 1965 e 1985, o PIB gerado no NE cresceu (média de 6,3% ao ano) mais que o do Japão no mesmo período (5,5% ao ano)”. Mas, Apesar deste dinamismo na economia regional, os dados sociais revelam que o Nordeste permanece sendo a região brasileira com os mais altos índices de pobreza. O Mapa da Fome elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA em 1993 indica que os 32 milhões de brasileiros indigentes, 17,3 milhões estão no Nordeste, sendo que, destes, mais de 10 milhões residiam no meio rural, ou seja, 63% dos indigentes brasileiros que vivem nas áreas rurais. A renda regional tem sido fortemente concentrada nestas últimas décadas, quando os 40% mais pobres tiveram reduzido sua participação na renda de 8,8 para 7,8%, enquanto que os 5% mais ricos aumentaram sua participação de 38,8 para 42% na renda produzida regionalmente.

O enfrentamento destas questões requer um outro modelo de desenvolvimento, cujas características sejam: conhecimento para transformar e ao mesmo tempo preservar os recursos naturais existentes na região, educação de qualidade, tecnologia limpa, liderança para aglomerar interesses em torno de objetivos comuns e criatividade na geração de emprego para que a riqueza gire de tal forma e tantas vezes, que a parcela de riqueza agregada em cada comunidade a satisfaça; ou seja, sustentabilidade. O desafio é, pois, integrar o economicamente viável, o socialmente justo e o ambientalmente sustentável.

Refere-se, portanto, o desenvolvimento local, a uma nova dinâmica sócio-econômica capaz de a partir do local de encontro de ações do Estado e da Sociedade, promover a valorização das potencialidades locais que possam impulsionar um novo padrão de crescimento econômico dotado de sustentabilidade sócio-ambiental. Essa é uma compreensão do desenvolvimento local como:

...um processo endógeno de mobilização das energias sociais na implementação de mudanças que elevam as oportunidades sociais e as condições de vida no plano local (comunitário, municipal ou sub-regional), com base nas potencialidades e no envolvimento da sociedade nos processos decisórios. (BUARQUE, 1997: 94).

O argumento básico a favor do Desenvolvimento Local Integrado busca sustentação na compreensão de que na esfera local que os problemas são melhor identificados e, portanto, torna-se mais fácil encontrar a solução mais adequada, que assegure sua sustentabilidade. O atendimento das necessidades da sociedade, o aproveitamento das potencialidades locais e das habilidades existentes é extremamente facilitado pela maior proximidade das comunidades. Adicionalmente, a este argumento esta a busca da garantia de maior continuidade das ações em função do controle social exercido pela sociedade.

Nesta compreensão, pode-se perceber que as categorias fundamentais para uma política de municipalização são, também, as categorias analíticas que orientam as ações e iniciativas que promovam o processo de desenvolvimento local e por nós selecionadas como norteadores do desenvolvimento deste estudo a saber:

a) Democratização do poder e a participação popular: onde compreendemos que o espaço público comunitário precisa adquirir peso fundamental em contraposição ao Estado centralizado, relacionada à evolução da democracia representativa para a participativa. Essa categoria salienta a importância da criação de mecanismos de participação simplificados e mais diretos dos atores-chaves do município; a criação de mecanismos de comunicação mais ágeis com a população, porque é preciso estar bem informado para poder participar eficientemente; flexibilização de mecanismos financeiros, com maior controle direto das comissões e conselhos gestores, entre outros aspectos. Implica na mobilização da sociedade local para que a gestão do processo de desenvolvimento se faça de forma solidária, compartilhada.

b) Descentralização: Nessa categoria analítica enfatizamos que as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo possível da população interessada, como forma de garantir eficiência, eficácia e efetividade das ações planejadas. Implica não só numa desconcentração superficial das obrigações (municipalização conservadora baseada no clientelismo e reforçadora da estrutura atrasada de poder local), mas na capacidade real de tomar decisão, com descentralização administrativa e financeira dos encargos, recursos e flexibilidade de sua aplicação.

À luz dessas categorias de análise, dentre os resultados objetivos esperados do Desenvolvimento Local, colocam-se como prioritários a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas e a conquista de modos-de-vida mais sustentáveis, isto é, permanentes. Evidentemente, qualidade de vida é a resultante de um conjunto de fatores que envolvem,

entre outros itens, a economia (trabalho, renda etc.), a educação, a saúde, a segurança alimentar e nutricional, a mobilidade, o meio ambiente natural, o ambiente social, a segurança pública, o governo e a política em geral, a cultura, o lazer e o ócio, todos eles dialeticamente relacionados com modos sustentáveis de vida.

Referenciamo-nos na compreensão do Desenvolvimento Local como um processo que se realiza em um crescimento gradativo de participação popular e dos instrumentos de democratização e descentralização, envolvendo e sendo apreendido pelos atores locais numa perspectiva educadora, emancipadora, geradora de auto-estima e autoconfiança. Seu objetivo é a autonomia individual considerando a heterogeneidade coletiva. Não pode ser resumido apenas a um plano bonito, grande e ilustrado com dados estatísticos, tabelas e gráficos. Se ele não for vivido, entendido, assumido e aperfeiçoado pelos atores sujeitos desse processo, não será sustentável. Um dos motivos que tem levado o desenvolvimento local sustentável ao debate público é o seu caráter eminentemente simples, mas participativo e, por conseguinte, descentralizador do poder e das estruturas oligárquicas e oligopólicas.

Há, entretanto, outros motivos que levaram um conjunto de autores, a exemplo daqueles que contribuíram para a elaboração da Agenda 21⁸, a pensar em desenvolvimento local. Por exemplo, os motivos da sustentabilidade. Nesta vertente, entende-se que só no domínio local podem ser adotados princípios capazes de garantir sustentabilidade, não apenas ambiental, mas também em outras dimensões. Toda a temática da Agenda 21 local parte da idéia que a sustentabilidade, em primeiro lugar, talvez não seja apenas um objetivo a ser atingido, mas sim algo que se relacione aos próprios procedimentos utilizados na promoção do desenvolvimento. E mais: sustentável nem sempre é o mesmo que “durável”, donde a acepção ambiental mais restrita que pensa, sobretudo na não dilapidação do ambiente natural, como um compromisso entre gerações. Acresce-se a essas acepções uma terceira, de natureza

⁸ C.f. nesse sentido consultar o site <http://www.agenda21.org.br>

econômica, também restrita, onde se fala em desenvolvimento “sustentado”, ainda no sentido da durabilidade, isto é, da não mortalidade das empresas e da manutenção do crescimento ao longo do tempo permitindo a compreensão da sustentabilidade como:

... relações entre a sociedade e a base material de sua reprodução. Portanto, não se trata de uma sustentabilidade dos recursos e do meio ambiente, mas sim das formas sociais de apropriação e uso desses recursos e deste ambiente. (ACSERLRAD, 1999: 37).

Nessa compreensão, podemos pensar que a sustentabilidade – mais do que a resultante de um processo de desenvolvimento local – é também uma característica desse processo. Essencialmente, pode ser entendida como a capacidade de um determinado sistema de autogerar as condições de sua própria continuidade. Neste sentido, se partirmos do local é mais fácil conseguir a sustentabilidade.

Desde seu surgimento em meados da década de 60, no campo da ecologia, a noção de sustentabilidade vem se transformando e ampliando suas referências. Na origem significava centralmente a capacidade de suporte das populações animais e vegetais – a sustentabilidade no tempo. No início dos anos 70 extrapola para outros campos do conhecimento, envolvendo a idéia de manejo de unidades de conservação e posteriormente - ainda naquela década - incorpora a idéia de sustentabilidade econômica, entendida principalmente como valoração de bens naturais utilizados economicamente.

Uma década após, nos cinco anos que antecederam a Conferência Rio 92, o trabalho da comissão Brundtland⁹, no seu conhecido relatório, acentuou a necessidade de processos econômicos não destrutivos, que minimizassem os efeitos da poluição. Até então a discussão estava nesse plano. Ao longo dos anos 90, grupos organizados de interesse começaram a pensar o conceito de desenvolvimento sustentável, e aí se incluem desde lideranças mundiais

⁹ Para ler o relatório na íntegra, consultar o site: www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/RelatoriosEspeciais/208366.pdf

das grandes empresas até grupos portadores de agendas históricas de superação da desigualdade e redução da pobreza. Na ótica destes, o problema não é só o crescimento econômico, mas a sustentabilidade social, na compreensão de que produção de desigualdade e pobreza significa insustentabilidade.

É importante dizermos que o conceito de “local” não é sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução. Pelo contrário, considera a maioria dos setores que trabalha com a questão que o “local” não é um espaço micro, podendo ser tomado como um Município ou, inclusive, como uma região compreendendo vários Municípios.

Donde:

O desenvolvimento municipal é, portanto, um caso particular do desenvolvimento local com uma amplitude espacial delimitada pelo corte político-administrativo do município (...) O desenvolvimento municipal é uma resultante direta da capacidade de os atores e de as sociedades locais se estruturarem e se mobilizarem, com base nas suas potencialidades e na sua matriz cultural... (BUARQUE, 1999:25).

Finalmente, gostaríamos de remarcar que não se pode conceber desenvolvimento sem mudança política: mudança de valores, de concepções, de métodos e até mesmo de composição de poder. E o eixo do desenvolvimento político centra-se na descentralização democrática real e participativa. Nesse sentido o papel da educação em um processo de desenvolvimento desta natureza é fundamental em relação à sociedade, aos indivíduos e grupos sociais, e aos agentes políticos. Este processo educativo não se realiza apenas pela transmissão de informações, mas também pela ação coordenada e pela reflexão sobre a ação enquanto processo, métodos e resultados.

A práxis educacional articulada com programas de desenvolvimento local sustentável exige transparência nas informações e decisões e, em consequência, a permanente prestação de contas pelas autoridades. Há necessidade do exercício do controle social, o controle realizado pela sociedade organizada de forma transparente e pública. Controle que não se reduz à mera fiscalização, mas que se traduz na avaliação da eficácia, dos resultados e dos

processos. Um controle que pressupunha definição prévia de parâmetros de decisão que se deve dar não nos gabinetes tecnocráticos, mas nos espaços públicos autônomos, com participação das organizações e dos cidadãos, e que requeira responsabilização daqueles a quem são atribuídas tarefas de governo: responsabilidade política (possibilidade de perda de cargo e de direitos políticos), criminal (crime de responsabilidade), econômica (restituição do prejuízo do dano).

Paralela a esse redimensionamento das funções estatais, no que se refere à sociedade antes pedinte ou reivindicante, em um processo de desenvolvimento local esta precisa reeducar-se para ser também co-responsável, co-participante, sem substituir o papel do Estado, mas exercendo a parceria com este em ações concretas, de formas a assegurar uma educação cidadã.

1.3 A municipalização da educação: uma síntese do debate.

Tanto a bibliografia consultada quanto os testemunhos registrados demonstram serem em maior número os defensores de uma municipalização da educação, sobre as vozes discordantes em torno dela. Todavia, os eventuais posicionamentos que não se identificam com ela são considerados indispensáveis a uma constante retroalimentação sobre esse tema.

Posicionamentos divergentes quanto à validade e à viabilidade de uma municipalização da educação por certo sempre existirão, o que não deixa de ser amplamente salutar, como fonte para a compreensão e desenvolvimento deste tema. Por isso mesmo, é necessário serem considerados os diferentes posicionamentos sob as mais diversas angulações como elementos enriquecedores da temática em questão.

As principais objeções à municipalização da educação vão desde a crítica ao mandonismo e o que esta pode reforçar, clientelismos locais e uma eventual fragmentação classista do magistério pela pulverização cultural, passando pelo necessário enfoque à natureza dos programas municipalizantes centrados na estratégia da descentralização financeira.

1.3.1 Administração Municipal e Clientelismo Político.

A questão do mandonismo e do clientelismo, por exemplo, pode representar certa força para administradores municipais quando se trata da contratação de professores, no remanejamento dos diretores ou na disponibilidade dos professores. O clientelismo político favorecido pela municipalização também aparece como provocador do enfraquecimento das organizações classistas estudantis, e docentes visto que:

Se de um lado, as negociações passam a ser localizadas, por outro, o distanciamento e a inacessibilidade dos governantes estaduais e federais têm esvaziado conquistas corporativas. (ROMÃO, 1992: 44).

Outro argumento forte contrário à municipalização e amplamente lembrado refere-se ao insuficiente nível de formação profissional identificado em grande parte dos servidores públicos municipais revelador de que:

(...) muitos dos municípios não contam com pessoas sequer em formação de 2º grau completo para assumir tarefas de coordenação ou orientação técnica que cabe às redes de ensino desempenhar. (ARELARO, 1986: 15).

Mello (1988: 14) aponta a “pulverização cultural” como possível prejuízo a uma municipalização do ensino propiciando “a pobreza cultural e a perda da unidade cultural” (1988: 21). A preocupação com a estratégia e a rapidez com que a municipalização vem se realizando em alguns municípios igualmente criticados por analistas dessa problemática, quando constatam que:

A formação histórica do Brasil, por pior que seja a situação do ensino básico, também conduziu a uma certa estrutura de organização das esferas governamentais no atendimento escolar. Revogar ou transformar abruptamente esta estrutura, em nome de um suposto princípio, altamente questionável, nas condições em que seria implementado, poderia levar a aprofundar em vez de resolver, os problemas da escola de 1º grau. Uma atitude mais pragmática imbuída de um senso da nossa realidade histórica e de uma visão de totalidade parece recomendável. (HAGUETTE, 1989:24).

Soma-se a esses argumentos contrários o de que a municipalização da educação em larga escala poderia provocar a socialização da pobreza entre os mais pobres, visto que municípios com consideráveis recursos, certamente teriam sensível vantagem sobre os demais, em sua maioria de poucos recursos. Entre os argumentos a favor de uma municipalização da educação é comum aquele que aponta a proximidade da administração municipal às escolas e à comunidade como sendo um aspecto relevante, baseando-se na expectativa de que “... o município estando mais próximo da comunidade detectaria melhor seus anseios e suas necessidades” (GADOTTI e ROMÃO, 1993: 89). O que tem procedência, devendo para tanto ser levado em conta a realidade de que, por vezes, a educação municipal

também é prejudicado por práticas clientelísticas. Mas, entendida a municipalização da educação como trabalho cooperativo entre poder público e comunidade, tal ingerência fica, possivelmente, enfraquecida e sob maior controle.

À preocupação quanto ao nível de participação e envolvimento da comunidade local, Mello (1986:71) acrescenta que: “a municipalização implica não só na reforma tributária, como participação política na definição das diretrizes nacionais” A municipalização supõe uma sociedade civil forte e organizada, que saiba cobrar e fiscalizar o poder local. No entanto, a resposta a tal suposição encontra-se inserida na própria Constituição, no artigo 74, parágrafo 2º segundo o qual: “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”.

Se, de um lado as baterias da defesa da municipalização têm como alvo principal, desde sua concepção, o excessivo centralismo administrativo, exercido pelos órgãos federais e estaduais responsáveis pelo ensino fundamental. Por outro lado, é reconhecido nas diferentes análises que o marasmo burocrático desses órgãos, bloqueia iniciativas e mantêm programas educacionais distantes das realidades diversas, fazendo-os constituírem-se em verdadeiros agentes de malversação dos recursos públicos. Em seu argumento a favor da municipalização da educação, Both nos diz:

Não se apóia a defesa de uma municipalização da educação somente no simples fato do elevado grau de fracasso quantitativo e qualitativo verificado também na fatia do ensino fundamental de responsabilidade da União e dos estados – apesar dos recursos disponíveis ou de que poderiam dispor se para tal se empenhassem suficientemente, visto sua autonomia de toda ordem -, mas principalmente na natural identidade e proximidade que o município mantêm com a realidade de sua população. (BOTH, 1997: 83).

Enquanto acrescenta que:

...assim sendo, a defesa da municipalização da educação baseia-se mais na possibilidade de resultados positivos emanados da ação administrativa municipal do que em eventuais insucessos administrativos

por parte da União e dos estados, fartamente demonstrados ao longo dos tempos por estes últimos em especial. (1997: 89).

Quanto ao argumento favorável de que a municipalização traz em seu bojo um aumento na oferta de emprego para o município, os que assim acreditam costumam observar que:

Uma municipalização da educação, poderá até mesmo, contribuir, sensivelmente, para uma maior fixação do homem no campo, cumprindo papel de moderador do elevado fluxo migratório para as zonas urbanas onde residem atualmente 75% dos brasileiros. (BOTH, 1997: 114).

Merece menção, ainda, a oportunidade de conquista em definitivo da maioria política – administrativa por parte dos administradores municipais, bem como dos setores mais participativos da sociedade quando em atuação compartilhada na educação municipalizada.

Sintetizando os diversos posicionamentos aqui apresentados, os que mais vezes apareceram em textos e ensaios contra a municipalização argumentam que os municípios não têm capacidade para gerenciar um sistema educacional, por falta de pessoal qualificado e de recursos financeiros; que por suas vulnerabilidades à influência política local, reduzirá a capacidade de mobilização dos profissionais de educação; que a descentralização, no nível municipal não significa democratização e que a excessiva preocupação com o microcosmo do município pode levar a uma fragmentação política capaz de comprometer a unidade nacional.

O maior número de argumentos favoráveis referem-se ao fato da comunidade ficar mais próximos do ponto de tomada de decisões, aumentando o nível de cidadania; os recursos gastos em nível local podem ser melhor aplicados e reduzidos consideravelmente; evitam-se delongas na solução dos problemas mais elementares e permite a adequação do ensino às condições locais; visto a maior proximidade da realidade, e a possibilidade de definir políticas e diretrizes educacionais mais coerentes com esta, logo, mais eficazes e eficazes.

1.3.2 Administração Municipal e Descentralização Financeira: as estratégias do financiamento.

Os recursos para a auto gestão municipal da educação, foram assegurados a partir da Constituição de 88, artigo 212 onde se lê:

A União aplicará, anualmente, nunca menos que dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Constituição 1988: art. 212).

Diante dessa orientação constitucional, questiona-se como investir uma substancial parcela dos recursos financeiros municipais e ainda buscar receber ajuda da União e do Estado se o poder público municipal não estiver organizado, mantendo e melhorando suas próprias escolas? Parece haver consenso na literatura analisada quanto ao sucesso da municipalização depender do uso adequado dos recursos colocados à sua disposição, e da vigilância exercida sobre a sua utilização. O repasse dos recursos aos municípios deve ser acompanhado não só pelos políticos e administradores locais, como por toda a sociedade, especificamente a local, para que desvios e atos de corrupção não venham a comprometer todo o processo educativo, na consideração de que o desenvolvimento qualitativo da educação, e seu benefício social proveniente da municipalização dependem do equilíbrio entre os recursos arrecadados pelos municípios e os encargos repassados pela União e pelo Estado.

a) A Reforma Tributária.

È forte a crença, entre os educadores em geral, de que um dos braços forte da municipalização é a reforma tributária, que tramita no Congresso Nacional, que deverá alterar a forma como são distribuídas as receitas fiscais públicas entre as esferas de governo,

considerada perversa, pois a União, que possui poucas responsabilidades em termos de prestação de serviço, fica com quase 60% dos tributos arrecadados, enquanto os Estados ficam com 35% e os municípios, onde os encargos aumentam a cada dia, ficam apenas com 5% de toda a arrecadação.

Parece do todo razoável e lógico o desiderato de que se é no município que vivem as pessoas, se é nele gerada toda a riqueza do país, e se nele se encontram as aspirações e anseios da população, é plausível então que essa esfera governamental receba maiores verbas para o atendimento dos serviços essenciais da população.

O financiamento da educação é sem dúvida um reforço grande, com condições de contribuir para a manutenção da qualidade de uma municipalização da educação. Contudo, a experiência tem revelado não ser suficiente em face da extensão da crise educacional, observando-se que:

...mesmo com o aumento da obrigação do município de colocar 25% de sua receita, incluídas as transferências, na expansão e desenvolvimento do ensino, não resolve o problema de financiamento da educação básica, dada à profunda desigualdade entre os municípios brasileiros. (MELLO 1988:18)

Uma reforma tributária efetiva no enfrentamento dessa questão precisará garantir recursos a mais para município poder fazer frente às despesas que crescerão com a municipalização do ensino. O primeiro passo nesse sentido foi à reforma gerencial do orçamento público ocorrida a partir de 1988, que alterou os instrumentos do processo de planejamento. Até essa data os instrumentos eram: plano geral de governo, planos setoriais e regionais de duração continuada, programa de orçamento, programação financeira.

Com a reforma gerencial referida, novos instrumentos básicos foram estabelecidos com o objetivo de buscar transformações no sentido de descentralizar e tornar mais eficazes as atividades da administração pública. Entre estes instrumentos destacamos o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e a programação financeira.

O financiamento da educação não é responsabilidade apenas do município, sendo

imprescindível um maduro entendimento entre as esferas de governo para que as responsabilidades não se transformem num jogo de “empurra-empurra”. O governo federal prefere o papel de financiador das outras redes ao de administrador direto. Na maioria dos estados em que os municípios arcam com a maior parte do ensino fundamental, estes são pobres e com baixa renda; sem esse imprescindível entendimento corre-se o risco de “prefeiturizar” a educação ao invés de municipalizá-la caso o aporte financeiro que os municípios gostariam de ter, não for democrática e participativamente administrado. Sabe-se que uma parte do financiamento para a educação é arrolada erroneamente como despesa com educação e muitas vezes os recursos são desperdiçados pelo mau uso, sonegação ou ineficiência administrativa. A transformação dessa realidade implica que a Reforma Tributária aguardada crie instrumentos que visem o aumento e a garantia de recursos destinados à educação, com fontes definidas, assim como proponha instrumentos efetivos de aperfeiçoamento da gestão orçamentária e financeira desse setor social. Assim, se estará buscando uma política redistributiva objetivando a corrigir desigualdades entre os municípios, com repercussões de âmbito social.

b) O Salário Educação.

Instituída no início da década de 60, quando a responsabilidade pela oferta do ensino primário era atribuída apenas aos estados e Distrito Federal, a contribuição do salário Educação é, desde então, dividida em uma quota federal e outra estadual, e constitui uma das principais fontes de financiamento da educação. Atualmente, com o aumento da participação dos Municípios na oferta do ensino fundamental e com a responsabilidade concorrente de Estados e Municípios pela oferta desse nível de ensino, vem crescendo a consciência da necessidade de repartir os recursos da quota estadual do salário-educação de forma a garantir parte deles diretamente aos municípios.

Os programas de apoio ao ensino fundamental implementado pelo MEC, com os

recursos do salário educação, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE -, têm sido sistematicamente modificados quase sempre sem ampla discussão com a sociedade e os demais entes federados, gerando insegurança às administrações municipais. As decisões relativas a esses programas são tomadas pelo Conselho Deliberativo do Fundo. Considerando que o FNDE gere, basicamente, recursos do salário-educação, que essa contribuição social é, segundo a Constituição federal, fonte adicional de financiamento de ensino fundamental público, e que esse nível de ensino constitui-se, em co-responsabilidade de Estados e Municípios, é incompreensível que o Conselho Deliberativo do FNDE seja ainda constituído somente por representantes do governo federal.

A constituição de 88 ampliou em muito os compromissos com a educação, gerando uma complexidade da gestão, não deixando claro, nem de maneira coerente, a divisão entre as responsabilidades e competências de cada uma das esferas de governo. As atuais dificuldades de financiamento da educação são provenientes não só da insuficiência dos recursos em todas as esferas de governo, mas também, da má distribuição e utilização dos recursos, o que vem contribuindo para a desigualdade de acesso e permanência na escola.

Mais recentemente com a implantação do FUNDEF, a partir de 01.01.1998, o ensino fundamental público brasileiro passou a contar, anualmente, com recursos financeiros equivalentes a 1,5 % do PIB, referentes a recursos vinculados à educação por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal, transferidos regular e automaticamente aos governos estaduais e municipais, com base no número de alunos, iniciando, concretamente, uma nova etapa na operacionalização do processo de municipalização na área.

O FUNDEF é um fundo de natureza contábil, formado por 15% dos principais impostos e transferências constitucionalmente devidas aos estados e municípios. No âmbito de cada Estado, o valor gerado é distribuído entre o governo estadual e os municípios nele localizados, de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental das respectivas

redes de ensino, sendo o valor devido a cada governo utilizado exclusivamente em ações de manutenção e desenvolvimento desse nível de ensino, assegurada a destinação do mínimo de 60% do valor transferido para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício.

Os recursos do FUNDEF, quanto a sua origem, são formados, no âmbito de cada Estado, por 15% das seguintes fontes: Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Fundo de Participação dos Estados – FPE, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI, Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar n.º 87/96 (Lei Kandir). Além desses recursos, o FUNDEF recebe uma complementação da União nos Estados onde a receita originalmente gerada não é suficiente para a garantia de um valor por aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo nacional fixado.

Os recursos do Fundo são repassados pelo governo federal aos Estados e Municípios obedecendo a coeficientes calculados com base no número de matrículas no ensino fundamental regular nas respectivas redes de ensino no ano anterior, baseado nos dados do Censo Escolar. Apesar do seu caráter redistributivo o FUNDEF apresenta alguns problemas. O primeiro deles se refere ao valor mínimo anual por aluno¹⁰, inferior à razão entre os recursos previstos para FUNDEF, em 1998 e 1999, e a matrícula no ensino fundamental, respectivamente em 1997 e 1998, tem como consequência o fato de que a complementação da União limita-se a oito estados da federação: Piauí, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pará, Alagoas, Rondônia e Roraima.

¹⁰ Em 1999, conforme dispõe a lei, o valor mínimo anual por aluno deveria ser R\$ 408,92.

Outro problema é que em grande parte dos municípios brasileiros, outros níveis de modalidades de educação e ensino sob responsabilidade das Prefeituras, sofreram restrições, como a educação especial e a educação de jovens e adultos, na medida em que face à perda dos recursos, muitos municípios terminaram por restringir o volume de recursos anteriormente destinados a essa etapa da educação básica, já que a Lei n.º 9.424/96 implica a não inclusão dos alunos dessa modalidade de ensino, no nível fundamental, na matrícula considerada para a distribuição dos recursos do FUNDEF. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF não se encontram em pleno funcionamento, o que evitaria, entre outras situações, o não entendimento das orientações emanadas dos Tribunais de Contas em relação ao uso dos recursos do FUNDEF e à respectiva prestação de contas.

Por fim é importante observar, mesmo que sucintamente, que todas estas fontes e formas de financiamento da educação estão hoje atreladas às resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em 1990 na Tailândia, quando o Banco Mundial passou a elaborar novas diretrizes para as décadas futuras na área social. Como agência de fomento ao desenvolvimento internacional vinculada ao FMI, o Banco tem por finalidade precípua participar do desenvolvimento econômico de seus países-membros e, embora sejam diversas as modalidades de empréstimos feitos pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, os financiamentos concedidos à educação brasileira seguem as mesmas regras fixadas para qualquer projeto comercial, ou seja, são baseados na demanda.

O tipo co-financiamento não significa empréstimo direto, mas, ao contrário, pressupõe uma contrapartida por parte do país contratante. Alguns autores, entre eles Siqueira (2000:17), chamam a atenção para o fato de que o BIRD é uma agência de regulação no contexto do capitalismo internacional, e que está definindo os destinos da nossa educação, que para eles deve ser em termos de fases ou passos graduais. Vejamos:

...em resumo, em termos de perspectivas de políticas educacionais parece estar havendo, por parte do Banco Mundial, uma mudança na ênfase anterior calcada na responsabilidade do setor público e baseado em análises de custo benefícios, para um enfoque mais varejista / mercadologia / comercialmente na qual educação é negociada como um novo artigo no mercado de serviços privados. (SIQUEIRA, 2000:9).

As formas de financiamento atuais induzem a uma política de transferência de responsabilidade sobre a educação, e impõem experiências estrangeiras como solução para as questões educacionais para o Brasil, o que não se coaduna com uma política de municipalização que, articulada ao desenvolvimento local sustentável, supõe, autonomia local para decidir os rumos da sociedade e de sua educação, na realização de objetivos que valorizem sua história e cultura própria.

Em síntese, a variedade de interpretações apresentada nos itens a) e b) pode ser reduzida a duas grandes vertentes analíticas: a administrativa e a político-econômica. Na vertente administrativa, a descentralização preconizada é aquela que, na prática, apenas desconcentra as atribuições administrativas. Implica redistribuir a autoridade para decidir matérias de caráter operacional, objetivando a melhoria do gerenciamento do sistema educacional. Na vertente política, a descentralização implica a redistribuição do poder e da autoridade para tomar decisões substantivas e para alocar recursos. Dois grupos de atores estão envolvidos nesse processo: os que, na União e nos Estados, detêm o poder de decidir e concentram os recursos financeiros e os que, nos Estados e Municípios, reivindicam maior participação no processo decisório e na alocação de recursos. Aqueles que detêm o poder de decisão vêem a descentralização na vertente administrativa, enquanto estes, que estão na busca de maior poder, autoridade e autonomia, vêem a descentralização na vertente político-econômica.

2. A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM CAMAÇARI-BAHIA: UM ESTUDO DE CASO

2.1 A política de municipalização no Estado da Bahia

A história da municipalização da educação na Bahia quase se confunde com a do ilustre educador baiano Anísio Teixeira, que em 1924, ainda jovem foi nomeado Inspetor Geral do Ensino da Bahia, defendendo o ensino público laico – princípio, aliás, já consagrado na Constituição de 1891 – e gratuito e notabilizando-se pela idéia, na época inovadora, do “localismo educacional”, expressão usada por Abreu (1960:74) correspondente ao que hoje chamamos de municipalização do ensino.

Logo no segundo ano da sua gestão, Anísio Teixeira criou a Lei nº 1.846, de 14 de agosto de 1925, para reformar a Instrução Pública do Estado da Bahia, secundada pelo Decreto 4.312/25, para aprovar o Regulamento do Ensino Primário e Normal. Com essa Lei, propunha-se a criação daquilo que seriam os primeiros Conselhos Municipais de Educação no país, para: estimular o desenvolvimento do ensino primário, fiscalizar o serviço escolar do município e propor medidas convenientes à melhor adaptação do ensino às condições locais. Na mesma Lei, foi definida uma política educacional de governo, em relação à administração do ensino primário, que previa uma forma descentralizada de financiamento e de parceria entre estado e município, o que valeu a Anísio Teixeira no meio cultural e educacional a crítica veiculada pelos jornais que o caricaturavam como: “o verdoso educador”, o “bebê”, o “irrequieto pedagogo” conforme descreve Abreu (1960:99). E entre os titulares do poder político e no meio legislativo, foram combatidas suas principais posições a exemplo do

localismo educacional, por causa das incursões do clientelismo eleitoral, e a da laicidade do ensino, embora preceito constitucional, foi considerada uma "inovação do moço educador".

Antes de deixar o cargo em 1929, Anísio Teixeira apresentou ao Governador de Estado da Bahia um estudo: O Ensino no Estado da Bahia 1924 – 1928 inspirado nas idéias de Dewey e no sistema escolar americano. Insistiu no fato de que o nível prioritário da escala escolar deveria ser o ensino primário, a base da pirâmide do serviço de educação para onde deveria convergir os esforços centrais do governo. A escola primária deveria ter um currículo básico integrado à comunidade local e com reflexos na própria escola.

Apesar do legado municipalista deixado por Anísio, as políticas educacionais na Bahia, desde então e até recentemente foram marcadas pela falta de uma educação popular, pela existência de um sistema político autoritário e excludente, e pela intervenção centralizadora da União nos rumos da educação.

A municipalização da educação na Bahia passou a ter um crescimento significativo a partir de 1996. Um dos motivos que impulsionaram esse processo de municipalização foram as reformas implementadas na educação, a partir dos acordos assinados pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com o Banco Mundial, que caminham na direção de reduzir a presença do Estado nas políticas sociais e educacionais.

Sem uma definição mais clara de mecanismos de incentivo à cooperação, o desenvolvimento concorrente e paralelo das redes de ensino fundamental na Bahia, gerou resultados ambivalentes. Por um lado, em termos da disponibilidade de vagas, houve um grande avanço na direção da universalização do acesso à educação. Entretanto o perfil da rede pública de ensino resultante mostrou-se heterogêneo e desigual, conforme a análise feita aqui, dos índices educacionais da Bahia, tendo como fonte básica os dados do Instituto Nacional de estudos pedagógicos – INEP / MEC.

No período de 1996 a 2002, a matrícula total no ensino fundamental na Bahia cresceu apenas 26,1%, como mostra a tabela 3, a seguir:

Tabela 03

Matrícula Total no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa, Bahia - 1996-2002*

Ano	Total Geral	1ª a 4ª Série					5ª a 8ª Série				
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1996	2.887.940	1.999.344	799	769.055	1.093.536	135.954	888.596	868	540.080	224.670	122.978
1997	3.076.801	2.106.574	560	760.822	1.209.424	135.768	970.227	609	586.341	266.133	117.144
1998	3.553.446	2.409.110	124	603.941	1.682.474	122.571	1.144.336	440	679.397	371.546	92.953
1999	3.702.727	2.430.185	184	568.731	1.747.455	113.815	1.272.542	558	722.720	461.799	87.465
2000	3.712.673	2.326.257	132	508.380	1.710.552	107.193	1.386.416	562	755.957	549.273	80.624
2001	3.706.887	2.245.930	-	462.296	1.676.162	107.472	1.460.957	477	744.380	637.342	78.758
2002*	3.641.033	2.115.265	-	409.040	1.596.272	109.953	1.525.768	466	718.018	726.608	80.676
Taxa de Cres. 96/02 (%)	26,1	5,8	-100,0	-46,8	46,0	-19,1	71,7	-46,3	32,9	223,4	-34,4

Fonte: SEC, MEC/INEP. Capturado no site: <http://www.inep.gov.br/default.asp> em 14/11/ 2002.

*Dados preliminares

Desde meados da década de 80, quantitativamente havia vagas no ensino fundamental para toda faixa etária de 7 a 14 anos, isto é, a rede física já comportava toda população escolarizável, mas a entrada tardia na escola ou as múltiplas reprovações faziam alunos que deveriam estar mais adiantados em seus estudos ocuparem, ainda, os bancos escolares em séries anteriores àquelas em que deveriam estar.

Os dados comprovam a gradativa passagem da matrícula da rede estadual e federal para a municipal, sendo que o grande aumento aconteceu nas séries finais do ensino fundamental. Apesar disso, a rede estadual também registrou aumento de matrícula nas séries

finais e apenas saldo negativo nas séries iniciais do ensino fundamental. O analfabetismo na Bahia vem diminuindo nos últimos dez anos, mas de forma bastante desigual entre as faixas etárias, como mostra a tabela 4:

Tabela 04

Taxa de Analfabetismo por Faixa Etária - Bahia - 1990-2001 (%)

Faixa Etária	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001
10 anos e mais	32,6	22,6	24,9	23,0	22,4	21,6	20,7
10 a 14 anos	30,8	13,5	14,3	13,3	9,8	12,7	6,8
15 a 24 anos	20,6	11,1	11,3	10,1	8,6	9,9	7,7
25 a 49 anos	29,9	21,4	23,3	23,1	21,8	20,7	20,5
50 anos e mais	57,3	49,5	54,0	49,3	51,5	48,0	47,9

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE para os anos de 1990-1999 e 2001. Censo Demográfico/IBGE para o ano de 2000

O investimento maciço nos programas de erradicação do analfabetismo para o ensino fundamental pode ser comprovado pela tabela, pois é a faixa etária que apresenta os maiores índices de sua redução, ao passo que a falta de investimentos para a educação de jovens e adultos se reflete na pouca mudança nos índices de analfabetismo nas faixas etárias dos 25 aos 50 anos.

Tabela 05 - Taxas de Atendimento, Bahia - 1960-2002* (em %).

Ano	7 a 14 anos	15 a 17 anos
1960	50,0	15,7
1970	58,0	17,0
1980	77,1	19,0
1991	85,8	25,1
2000	96,1	87,5
2001	97,3	88,0
2002*	97,8	88,9

Fonte: SEC,MEC/ INEP Capturado no site: <http://www.inep.gov.br/default.asp> em 15/11/ 2002.

*Dados preliminares

A taxa de atendimento confirma que o Estado está se aproximando da cobertura total de alunos com faixa etária adequada ao ensino fundamental, especialmente a partir do ano de 2000, com a implementação de programas de correção de fluxo.

Uma das críticas que tem sido levantada contra esse processo de regularização de fluxo - que no âmbito da Secretaria Estadual de educação na Bahia ganhou coordenação e prédio específico - é a de que esta correção estaria ocorrendo em detrimento da qualidade do ensino. Sem entrar no mérito da discussão do significado de termo “qualidade” o que tem sido observado é, que a rede pública está diante do desafio de assumir a responsabilidade pelo aprendizado de todas as crianças, pela primeira vez, como uma prioridade.

Por outro lado, embora a tabela 6 mostre que há mais vagas do que crianças em idade ideal para o ensino fundamental, ainda faltam vagas em regiões específicas como é o caso de alguns bairros periféricos de Salvador.

Tabela 06 - Taxas de Escolarização, Bahia - 1999-2002* (em%)

Nível de Ensino	Taxas de Escolarização							
	Bruta ¹¹				Líquida ¹²			
	1999	2000	2001	2002*	1999	2000	2001	2002*
Fundamental	154,9	161,5	163,5	162,5	93,3	96,2	96,0	97,3
Médio	53,3	61,3	68,5	77,1	14,2	15,3	15,9	20,2

Fonte: SEC,MEC/INEP Capturado no site: <http://www.inep.gov.br/default.asp> em 14/11/ 2002.

*Dados preliminares

Na Bahia, o atual programa para a educação que integra o plano de municipalização recebeu o nome de EDUCAR PARA VENCER. As características básicas desse programa

11 Taxa de Escolarização Bruta: corresponde à relação entre o total das matrículas em determinado nível de ensino e a população na faixa etária correspondente (Ensino Fundamental - 7 a 14 anos e Ensino Médio 15 a 17 anos).

12 Taxa de Escolarização Líquida: corresponde à relação entre as matrículas de estudantes na faixa etária adequada ao nível de ensino e o total da população na faixa etária correspondente àquele nível.

segundo a SEC-Bahia são: envolvimento simultâneo das redes estadual e municipal de ensino; a adesão dos municípios se faz por convite da Secretaria Estadual, e é voluntária; afirmação de uma série de compromissos mútuos do Estado e dos Municípios, atingindo 75% do alunado no quadriênio; implementação de forma progressiva ao longo do quadriênio:

- ano 2000 45 Municípios
- ano 2001 80 Municípios
- ano 2002 120 Municípios

De janeiro de 1999 até março de 2000 foram assinadas, com 247 prefeituras de 23 regiões administrativas do Estado, convênios de municipalização que efetivaram a transferência de 416 escolas do Ensino Fundamental pertencentes à rede estadual de educação para a rede municipal.

Segundo dados do próprio governo¹³, a transferência da gestão dessas escolas gerou para as prefeituras uma renda de R\$ 79,8 milhões de recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

O processo de municipalização das escolas estaduais do Ensino Fundamental como parte do Programa de Ação e Parceria Estado Município, implica no Governo do Estado transferir a competência administrativa das escolas para os municípios.

A tabela 7 mostra que em 2002 a rede municipal é duas vezes mais responsável que a rede estadual pela matrícula no ensino fundamental, em números totais. A diferença é muito maior quanto às quatro primeiras séries, ao passo que o estado ainda tem maior número de alunos matriculados nas duas últimas séries do ensino fundamental.

¹³ Fonte: http://www.sec.ba.gov/info_educacionais/tudo_infoeduc.htm capturado em 14/05/2000.

Tabela 07

Matrícula Inicial no Ensino Fundamental por Série e por Dependência Administrativa, Bahia - 2002*.

Dependência	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	TOTAL
Federal	-	-	-	-	98	126	124	118	466
Estadual	100.370	89.791	135.759	83.120	264.236	127.192	222.438	104.152	1.127.058
Municipal	526.157	397.776	370.487	301.852	299.544	161.247	172.808	93.009	2.322.880
Particular	30.421	27.913	26.314	25.305	20.921	20.097	19.760	19.898	190.629
Total:	656.948	515.480	532.560	410.277	584.799	308.662	415.130	217.177	3.641.033

Fonte: SEC, MEC/INEP Capturado no site: <http://www.inep.gov.br/default.asp> em 14/11/ 2002.

*Dados preliminares

Importante observar que, apesar das substanciais alterações no âmbito quantitativo, na responsabilidade com a educação, o programa EDUCAR PARA VENCER, não rompe com a tradicional divisão de atribuições entre o Estado e os Municípios, pois o Estado ainda mantém grande parte de sua rede de ensino fundamental e médio, enquanto as prefeituras arcam principalmente com a educação pré-escolar, a conservação de prédios e a suplementação de funcionários administrativos.

Os projetos prioritários que compõem este programa, e que segundo a Secretaria são complementares e inter-relacionados são:

- Regularização do fluxo escolar
- Capacitação Gerencial das escolas
- Capacitação Gerencial das Unidades Municipais de Educação
- Certificação de Profissionais da Educação
- Avaliação Externa

Através desses projetos prioritários, com o Programa Educar Para Vencer o governo do Estado se compromete com a oferta de educação em todo o Estado, e não apenas pela

administração de sua rede, mas assumindo funções de coordenador, regulador e fiscalizador do controle de qualidade no processo de criar capacidade local de gestão e assumir, progressivamente, a rede de ensino fundamental.

Além dessa meta de expansão das funções administrativas do Município com a educação fundamental, o programa fala ainda sobre autofinanciamento, já que conta apenas com um pequeno aporte por parte do Banco Mundial, sendo o restante custeado por recursos do Estado. Mas este chamado “pequeno aporte” é, justamente, o recurso que mantém o programa de regularização de fluxo escolar visivelmente o mais valorizado pela equipe da secretaria.

Apesar dos recursos financeiros estarem centrados no projeto de regularização de fluxo escolar, o projeto de capacitação dos sistemas municipais de educação é, entretanto o que mais diretamente visa à iniciativa do Estado com a municipalização da educação, cuja única ação identificada é a de capacitação de secretários municipais e pessoal administrativo, através do uso de Manuais e Rotinas, acompanhamento e apoio às Secretarias Municipais de Educação. O projeto é autodenominado de municipalista, embora se limite à equipe administrativa da educação municipal, promovendo uma relação de subordinação, e fazendo confundir municipalização com prefeiturização, esta entendida como a transferência de obrigações e responsabilidades do Estado para as prefeituras municipais (AZANHA, 1995:100).

2.2 O município de Camaçari: alguns dados educacionais

Nos últimos anos, os governos municipais vêm assumindo novas responsabilidades e posturas quanto às políticas públicas para a educação, não por força, apenas, das pressões que recebem da sociedade, como também das políticas neoliberais, que orientam a educação institucionalizada para as necessidades da indústria e do mercado. Nessa orientação a educação é vista como uma combinação de insumos à semelhança de uma empresa, onde os fatores do processo educativo são tidos como fatores de produção, os quais produzem taxas de retorno, em forma de bens e serviços.

Por conta dessa realidade é que, ao se falar em municipalização e poder local, não nos restringimos ao poder dos governantes locais, mas dos munícipes e dos grupos que os representam nos espaços de discussão já existentes ou reclamados. O município como poder local, só se consolida através das as forças vivas que lhe possam dar sustentação em sua gestão autônoma. A essência de uma municipalização da educação gira em torno dessa autonomia de gestão exercida no município e pelos seus munícipes. É esta nova concepção de município, entendido não mais como local da arrecadação de recursos, sem os devidos retornos, mas como aliado e membro autônomo de uma federação, que se coloca como essencial na relação da educação com o desenvolvimento sustentável e local.

É importante ressaltar que os limites desse “local” não correspondem a um espaço geográfico predefinido e sim a uma construção social, pois estão ali envolvidos simultaneamente laços territoriais, econômicos e culturais. O local é ainda dado pela percepção das pessoas quanto ao que é o seu espaço. Portanto, está fortemente ligado às noções de identidade e pertencimento.

Partindo dessa concepção, é fundamental não imprimir ao município uma especialização econômica que o torne dependente de uma grande quantidade de insumos básicos exógenos. No plano econômico uma região ou localidade, precisa desenvolver uma capacidade de exercer a sua interdependência como sujeito, que mantém relações de troca, e de solidariedade com outras regiões e localidades, dispondo, porém de condições mínimas de satisfação de suas necessidades mais imediatas (SOARES, 1998:66).

Em comunidades e até de municipalidades onde a atividade econômica se reduz praticamente a um tipo de empreendimento, a exemplo de cidades que vivem em função de uma usina, uma fábrica, uma agroindústria, um grande hotel, existirá maior dificuldade em desenvolver políticas de descentralização como a municipalização e o desenvolvimento local sustentável. A cidade de Camaçari é um exemplo significativo de realidade multiformatada que se centra em torno de um complexo petroquímico e de uma indústria automobilística.

Situada na Região Metropolitana de Salvador – a 42 Km da capital do Estado - Camaçari tem como principais recursos econômicos as indústrias químicas e petroquímicas, e uma montadora automotiva. O Pólo Petroquímico de Camaçari – o maior da América Latina – confere ao município a condição de principal centro industrial do Estado. São 99 fábricas implantadas e outras três em implantação, produzindo seis milhões de toneladas por ano dos mais variados produtos derivados do petróleo utilizados nos mercados interno e externo.

A cidade de Camaçari transformou-se também em pólo automotivo com a implantação de uma montadora da FORD e mais 32 indústrias de auto peças. Tudo isso definiu para este município a posição de terceira maior arrecadação do Estado, tornando-o estrategicamente importante como base de sustentação política e governamental. Nos últimos oito anos foi governada pelo grupo político que também governa o Estado da Bahia.

O município foi definitivamente regulamentado pelo decreto-lei nº 10.724 de 30 de março de 1938, perdendo a denominação de Município de Montenegro e sendo formado

assim: Camaçari – distrito - sede, Abrantes, Monte Gordo e Dias D’Ávila, este último emancipado em 1985. Sua área total é de 739 quilômetros quadrados e população estimada em 161.151 habitantes, segundo último censo IBGE de 2001.

Os compromissos do Município com a educação estão expressos no capítulo X, art. 249 da Lei Orgânica Municipal promulgada em 17 de maio de 1990: “O município manterá seu sistema de ensino em colaboração com a União e o estado, atuando, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar, provendo em seu território vagas suficientes para atender a demanda”.

Uma análise dos dados educacionais do município e objeto de estudo revela que é na esfera municipal que se encontram concentradas as matrículas, especialmente nas séries iniciais. A União consolida, em Camaçari, sua meta de não mais se responsabilizar pelo atendimento à demanda do ensino fundamental e nem aparece mais em suas estatísticas educacionais. A classe de alfabetização ainda é, em sua grande maioria, uma atribuição da rede particular de ensino, revelando pouca preocupação do município com esta modalidade. O ensino médio ainda conta com o atendimento municipal, especialmente nos distritos, conforme podemos visualizar na tabela a seguir:

Tabela 08 - Resultados Preliminares da Matrícula Censo Escolar 2002

Município	Dependência	Creche	Pré-Escola	Classe de Alfabetização	Ensino Fundamental	Ensino Fundamental 1ª a 4ª Série	Ensino Fundamental 5ª a 8ª Série	Ensino Médio e Curso Normal	Educação Especial
Camaçari	Estadual	0	0	0	2.349	183	2.166	10.996	0
	Municipal	0	1.694	23	40.164	21.109	19.055	2.638	78
	Privada	305	709	343	395	254	141	124	425
	Total	305	2.403	366	42.908	21.546	21.362	13.758	503

Fonte: http://www.sec.ba.gov/inf_educacionais/tudo_infoeduc.htm capturado em 14/07/2002.

A zona rural é atendida quase que unicamente pela rede municipal, onde a Secretaria criou um sistema de agrupamento de salas conhecido como nucleação, e oferecendo transporte para que os alunos freqüentem uma escola maior e com melhor infra-estrutura conforme tabela a seguir:

Tabela 09

Matrícula inicial no ensino fundamental por município, localização e dependência administrativa, Camaçari – Bahia / 2001

Municípios	Localização	Total	Dependência Administrativa			
			Federal	Estadual	Municipal	Particular
Camaçari	Rural	11.028	-	-	10.944	84
	Urbana	38.880	-	8.701	29.210	969
Estado da Bahia		3.702.918	724	1.291.261	2.209.635	201.280

Fonte: http://www.sec.ba.gov/info_educacionais/tudo_infoeduc.htm capturado em 14/07/2002.

Quanto ao número de escolas, os dados revelam que a zona urbana tem duas vezes mais escolas que a zona rural, e que a rede do município administra muito mais escolas que as demais redes. O número de professores atuando no ensino fundamental é maior nas séries finais do que nas séries iniciais.

Tabela 10 - Dados da Educação Básica - Camaçari

Nível/Modalidade de Ensino	2001			2000	
	Estabelecimentos	Funções Docentes	Matrículas	Concluintes	
Creche	6	10	197	-	
Pré-escola	25	61	2.155	-	
Classe de Alfabetização	10	12	-	-	
Fundamental	Total	82	1.283	45.413	4.018
	1ª a 4ª	72	574	22.627	-
	5ª a 8ª	31	734	22.786	-
Médio	6	217	11.419	1.501	
Jovens e Adultos	Total	2	13	1.157	-
	Médio	2	13	1.157	-

Fonte: MEC/INEP capturado no site : <http://www.inep.gov.br> em 14/ 11 / 2002.

As escolas municipais são comumente consideradas o “patinho feio da educação” por apresentarem historicamente menores índices de aprovação. Em Camaçari as condições estruturais não são as melhores e, como mostra a tabela 11, os recursos materiais ainda são insuficientes para cobrir toda a demanda apesar do município ter verba suficiente para equipar as escolas.

O número médio de alunos por sala também é alto, e, por falta de capacitação específica, os professores não podem atuar utilizando uma pedagogia diferenciada dando atenção especial aos que mais precisam, especialmente nas últimas séries do ensino fundamental. Um outro dado importante é o grau de formação superior dos professores que na rede municipal ainda é muito baixo, apenas 0,7 % nas séries iniciais e pouco mais de 50% nas séries finais.

Tabela 11
Condições de oferta das escolas de Camaçari - Bahia

Estatística	Ano	Nível / Modalidade de Ensino								
		Creche	Pré-escola	Fundamental			Médio	Especial	Jovens e Adultos	
				Total	1ª a 4ª	5ª a 8ª				
Média de Alunos / Turma	2001	28,1	27,6	34,0	24,8	39,0	1,9	...	..
Média de Horas / Aula Diária	2001	9,1	4,5	3,9	4,0	3,9	3,6	...	...
Número de escolas segundo a infraestrutura disponível	Biblioteca	2001		3	32	24	18		...	2
	Laboratório de Ciências	2001	...	...					...	1
	Laboratório de Informática	2001	...	..					...	1
	Quadra de Esportes	2001		11	13				1	2
	Sala com TV/Vídeo/Parabólica	2001	...	...	55	15	20		...	-
	Acesso à Internet	2001	...	...					...	2
	Água	2001		23	79	69	31		3	2
	Energia Elétrica	2001		24	80	70	31		3	2
Esgoto	2001		24	82	72	31		3	2	

Fonte: MEC/INEP capturado no site : <http://www.inep.gov.br> em 14/ 11 / 2002.

Os dados da tabela 11 apontam para uma total prioridade ao ensino fundamental quanto aos recursos físicos e matérias, ficando o ensino pré – escolar e a educação de jovens e adultos sem o mesmo investimento. A tabela 12 nos revela que a distorção idade-série no município ainda é bastante alta apesar da implantação de processos para regularização do fluxo escolar a exemplo do programa de Classes Aceleradas, visando reduzir a exclusão no ensino fundamental por múltiplas reprovações ou evasão.

Tabela 12
Eficiência e Rendimento

Estatística	Ano	Nível / Modalidade de Ensino							
		Creche	Pré-escola	Fundamental			Médio	Especial	Jovens e Adultos
				Total	1ª a 4ª	5ª a 8ª			
Distorção Idade-Conclusão (%)	2000			77,9			66,8		
Distorção Idade-Série (%)	2001			59,8	4,4	75,2	78,1		
Idade Mediana de Conclusão	2000			18,0			20,0	...	...
Idade Mediana	2001	3,0	5,0	14,0	10,0	16,0	20,0	...	...
Taxas de Rendimento (%)	Aprovação	2000		58,3	59,0	57,5	67,1		
	Reprovação	2000		14,1	15,5	12,8	5,6		
	Abandono	2000		27,6	25,5	29,7	27,3		

Fonte: MEC/INEP capturado no site : <http://www.inep.gov.br> em 14/ 11 / 2002.

Hoje, se o município de Camaçari tem a possibilidade de propiciar o acesso ao ensino fundamental para toda a população de 7 a 14 anos, ainda está relativamente distante de universalizar sua conclusão. O aumento nos índices de aprovação é reflexo dos programas de regularização de fluxo, embora insuficientes.

2.3 – A Experiência da Escola Reitor Edgard Santos.

Primeira e única escola municipalizada em Camaçari, a Escola Reitor Edgard Santos, é uma das mais antigas da cidade. Situa-se na Avenida do Canal s/n no bairro da Gleba A, um bairro de classe pobre, próximo da saída da cidade. Foi fundada em 17 de setembro de 1976 através do ato de criação nº 7240 publicado no Diário Oficial de 24 de novembro de 1976 como uma homenagem ao ilustre médico, fundador e reitor da Universidade Federal da Bahia, Professor Edgard Santos.

Ao longo de sua história, esta escola sempre atendeu ao ensino fundamental, sendo que de 1986 a 1990, também abrigou o Curso de Formação de Magistério do então 2º Grau. O espaço físico da escola é muito pequeno para o número de séries que funcionam em seus três turnos, dispondo de apenas 16 salas de aula, uma cantina, sala de professores, sala de secretaria, uma sala de leitura e seis banheiros. A sala da direção serve também para vice-direção. A escola não possui quadra de esportes, mas há um pátio coberto com um palco de cimento onde são realizados os eventos e as reuniões com muitas pessoas.

O material escolar - carteiras, mesas, lousas - é muito precário, velho e de péssima qualidade. A cada ano, a escola recebe algumas carteiras, que substituem as mais antigas, já sem condições de uso. Há muita falta de material de consumo: papel, matrizes para mimeógrafo, lápis, borrachas, cadernos, livros e material de informática, pois, contraditoriamente e apesar das dificuldades, a escola possui uma sala de informática com 04 (quatro) computadores novos de uso exclusivo da direção e dos funcionários da secretaria da escola. O quadro de funcionários é assim composto:

- | | |
|--------------------------------|-------------------------|
| • Diretora-01 | Assistentes adm. - 05 |
| • Vice-diretoras – 02 | Aux. de limpeza - 04 |
| • Coordenadora Pedagógica – 01 | Aux. de disciplina - 03 |
| • Professores – 23 | Merendeiras - 03 |

- Vigilantes - 04

A escola tem um colegiado escolar eleito, mas que não atua. A explicação dada pela direção para este fato, é que falta interesse e tempo por parte dos seus membros em participar ativamente da vida escolar. Em verdade percebe-se que a própria direção da escola não incentiva a atuação do colegiado, buscando decidir de forma centralizadora as ações e aplicações dos seus recursos.

A história da municipalização da escola Edgard Santos começa em 1998, um ano marcante para esta escola, devido ao estado avançado de abandono e depredação em que se encontrava. De janeiro a maio daquele ano, foram encontrados, no curso desta investigação pelo menos nove ofícios da então diretora solicitando vigilantes e reformas urgentes para a escola.

No ofício a Direc 1/C¹⁴ de 26 /01 /1998, a diretora faz um relato da situação precária do telhado da escola, da falta de pintura, do muro situado nos fundos que havia caído há vários meses e da falta de vigilância, tendo como resultado um arrombamento na cozinha da escola onde vários utensílios foram roubados, enquanto pede providências urgentes.

No ofício endereçado ao comandante do batalhão da polícia de Camaçari, em 26/02/1998, a diretora solicita uma ronda fixa noturna na escola, pois sem o muro a escola estava sendo invadida à noite por pessoas que usavam drogas e depredando as salas.

Dois dias depois, envia ofício ao então órgão da secretaria de educação responsável pela manutenção das escolas, solicitando o urgente conserto do muro e reforma da escola, que havia mais uma vez sido roubada em uma TV, um Vídeo Cassete, instrumentos musicais e uma geladeira.

¹⁴ Diretoria Regional de Ensino que atende às escolas estaduais situadas na região metropolitana de Salvador.

Em 08/03/1998, enviado novo ofício ao batalhão de polícia de Camaçari, desta vez solicitando policiamento também durante o dia, pois segundo estava escrito, a escola sofria ameaça de elementos estranhos, tirando a paz de funcionários, alunos e professores.

Em seu último ofício, com data de 28/04/1998, a diretora faz um apelo diretamente ao secretário de educação à época, para que diante das três últimas ocorrências policiais, providências urgentes fossem tomadas quando a segurança e conservação da escola.

O conhecimento destes fatos é importante porque, para algumas pessoas entrevistadas, estas ocorrências estão na raiz do motivo que levou a escola a ser municipalizada. Todos estes fatos estão arrolados também, no relatório final de atividades do ano 1998. Nele fica-se sabendo que, em maio, um mês depois do último ofício enviado à SEC-Ba, a diretora se afasta por motivo de aposentadoria e a escola recebe a notícia, da então coordenadora estadual no município, que a prefeitura, em parceria com o Governo do Estado iria realizar uma reforma geral na unidade escolar. E que a partir de então a escola entraria em processo de municipalização.

Segundo o relatório final de 1998, a prefeitura começa a reforma no início de junho. Todos os alunos foram remanejados para outras 05 escolas municipais, que possuíam salas ociosas, onde foram instaladas temporariamente as turmas da Escola Edgard Santos. Consta do relatório a seguinte matrícula inicial em 1998:

Tabela 13

Matricula inicial – Escola Estadual Reitor Edgard Santos.

Turnos	Ano 1998							
	1.ª série	2.ª série	3.ª série	4.ª série	5.ª série	6.ª série	7.ª série	8.ª série
Matutino	94	102	103	96	138	114		-
Vespertino	143	112	109	89	126	111	88	103
Sub - Total	237	214	212	185	264	225	88	103
TOTAL							1528	

Fonte: Relatório final de atividades da Escola Reitor Edgar Santos.

No dia 18 de agosto de 1998 a escola é reinaugurada com festa e cerimônia, pela secretária municipal de educação, mantendo a mesma diretora. Para a comunidade escolar esta é a data efetiva da municipalização da Escola Edgard Santos, pois a partir dela a influência e interferência da secretaria municipal de educação é constante.

Passado o período de reforma, o retorno à escola para a conclusão da quarta unidade do ano letivo de 1998 não foi possível para um número expressivo de alunos, como se pode comprovar pela tabela a seguir:

Tabela 14

Ano	Índice de alunos aprovados, conservados e desistentes no último triênio.				
	Matriculados	Aprovados	Conservados	Desistentes	Transferidos
1998	1528	42%	15%	30%	13%
1999	1444	62,2%	19%	12,8%	6%
2000	1068	69,5%	18,6%	11%	0,9%

Fonte: Relatório do PDE da escola - 2001

O ano de 1998 apresenta o mais alto índice de evasão que a escola já teve. Em entrevista a diretora da escola explica que os alunos sentiram muita dificuldade em se adaptar ao novo ambiente da escola para a qual foram, temporariamente, remanejados. Algumas escolas não ficavam no mesmo bairro e a distância fez com que alguns alunos também desistissem.

A tabela também revela que a matrícula na escola veio diminuindo ano a ano, e embora a taxa de aprovação tenha aumentado, os índices de evasão e repetência ainda eram muito altos, o que levou a escola a fazer parte do Programa de Regularização de Fluxo do Educar Para Vencer, ainda em curso.

O Diário Oficial do Estado de 31 de dezembro de 1998 trouxe publicada a lista das escolas incluídas no processo de municipalização do ensino fundamental, instituído pelo

decreto 7.254, publicado no D.O. de 21 e 22 /03 / 98 (ver anexo 4 p.109). entre elas a Escola Reitor Edgard Santos de Camaçari, objeto dessa investigação.

O ano de 1999 começou trazendo grandes mudanças para a escola com a implantação do ciclo básico e das classes aceleradas, mudando a configuração das suas atividades pedagógicas. A Secretaria de educação do Município passou a dar acompanhamento pedagógico e continuou assumindo a manutenção da escola. No turno noturno, a escola passa a servir de anexo para a Escola estadual José de Freitas Mascarenhas, devido o aumento expressivo da matrícula de ensino médio no Município. As turmas ficaram assim organizadas:

Tabela 15 - Matrícula inicial – Escola Estadual Reitor Edgar Santos.

Ano 1999							
Turnos	Ciclo Básico CBA - I	Classes Aceleradas		Classe Regulares			
		I	II	5.^a série	6.^a série	7.^a série	8.^a série
Matutino	109	90	18	86	142	94	87
Vespertino	95	81	108	189	78	88	79
Sub- Total	204	171	226	275	230	182	166
Total Geral				1444			

Fonte: Relatório final de atividades da Escola Reitor Edgar Santos.

Não há na escola, nenhum registro durante o ano de 1999 que revele o processo de negociação e discussão de sua municipalização. Apenas duas características na documentação escolar parecem registrar este momento singular e importante, pois muda a dependência administrativa da escola, entre outros fatos.

Uma característica refere-se ao numero repetido de levantamentos, relatórios e fichas de desempenho e matrícula, uma para a Secretaria de Educação Municipal - SEDUC e uma cópia para a Secretaria de Educação Estadual da Bahia - SEEB. Ambas as redes sentiam –se

detentoras dos caminhos e rumos da escola e queriam para si os dados e resultados educacionais que permitisse controlá-la e/ou citá-la em seus relatórios oficiais.

Outra característica é o número muito grande de ofícios da comunidade solicitando o espaço da escola para a realização de eventos, sendo que nenhum deles foi endereçado à direção da unidade escolar. Todos foram entregues na Secretaria Municipal de Educação e só após o visto da secretária, foram encaminhados pela coordenação estadual à direção, para conhecimento. A grande maioria dos pedidos era de grupos evangélicos que queriam realizar encontros, e reuniões, mas havia também, solicitações da área da escola para festas de aniversários, gincana de bairro, encontros da catequese e até uma festa de casamento realizou-se no espaço físico da escola. Todas pessoas da própria comunidade, que por uma medida centralizadora, tinham que se deslocar até a secretaria municipal de educação para fazer seu pedido e aguardavam três pareceres até que a direção pudesse, enfim, atendê-los. Isso quando essas demandas não se perdiam no caminho.

Devido aos problemas sofridos pela escola em 1998, esta acabou por não elaborar seu projeto pedagógico. Porém em 1999 o projeto foi entregue com apenas vinte e duas páginas contendo, além de uma apresentação e um histórico resumido da escola, uma lista com datas comemorativas, cronologicamente organizadas, e um rol de conteúdos por disciplina e série.

Segundo a coordenadora pedagógica da escola, uma elaboração mais completa e participativa do projeto pedagógico foi dificultada pela revolta dos professores com a intervenção da SEDUC no ambiente escolar. Fato inclusive registrado no relatório final de atividades de 1999, onde a direção informa que as atividades de planejamento da escola, que se realizava aos sábados seguindo o calendário da prefeitura, não contou com o comparecimento de nenhuma das professoras do Estado.

Os projetos pedagógicos da escola dos anos de 2000, 2001 e 2002 apresentaram conteúdo e redação extremamente parecidos, e também não fazem menção a municipalização

da escola, contudo apresentaram-se bem mais completos e aprofundados do que o projeto pedagógico de 1999. Em todos eles a preocupação com o desenvolvimento da participação nos processos de gestão da escola aparece na justificativa onde se lê que “a escola deve estar consciente da importância de sua participação na sociedade”, assim como no objetivo, onde se prevê que “a escola deve levar o aluno a compreender a cidadania como participação social e política”.

Na prática, entretanto, identificamos pelas entrevistas e relatórios disponíveis, que foi realizada apenas uma ação prevista no projeto pedagógico de 2002, que segundo estava escrito, visava incentivar a participação da comunidade escolar no processo ensino – aprendizagem. Esta ação, baseada inclusive no PDE da escola, seria um torneio esportivo em parceria com a comunidade, realizada em 20 de junho de 2002 com a presença de alguns pais e capoeiristas da comunidade, após seu planejamento com os professores da escola e representantes da comunidade local.

Finalmente, no dia 21 de fevereiro de 2000, o então secretário da educação e o prefeito de Camaçari à época, assinam o convênio nº 10/00 (ver anexo 6 p.111) que entre outras providências transferiu a entidade mantenedora da Escola Reitor Edgard Santos do Governo do Estado da Bahia para a prefeitura Municipal de Camaçari.

O processo de municipalização da Escola Reitor Edgar Santos se efetivou de acordo como previsto na portaria nº. 2543 de 02 de março de 2000 (ver anexo 3 p.108). Por essa portaria a escola ficou autorizada a funcionar em caráter especial, até o final do ano letivo de 2000 quando foi reconhecida legalmente como escola municipal.

Caracterizou-se como uma das ações contidas no termo do **Convênio de Ação e Parceria Estado – Município**, documento oficial de adesão ao Programa que leva o mesmo nome, que por sua vez faz parte do programa da Secretaria da educação do Estado - EDUCAR

PARA VENCER - contido no Plano Plurianual do Governo do Estado da Bahia, aprovado para o período de 2000 a 2003.

No convênio, são definidas as obrigações do Governo do Estado e do Município na manutenção da escola e no padrão de qualidade do ensino ministrado aos estudantes do ensino fundamental. Ficando, assim, tanto a comunidade, quanto os atores educacionais, de fora do processo de gestão da mesma. O governo do Estado repassa ao Município os imóveis, móveis e equipamentos. Os professores e pessoal de apoio são definidos num acordo de troca. E a secretaria garante apoio técnico e capacitação dos professores.

Este programa é instituído pelo Decreto nº 7.254, de 20/03/98. De acordo com o artigo 3º desse decreto ficam definidos os itens de colaboração entre as esferas de governo quando da municipalização e seus resultados: “O Estado e o Município definirão, nos termos de cada convênio celebrado, as formas de colaboração na organização e avaliação de seus sistemas de ensino, com vistas à obtenção dos resultados do Programa”. O decreto expressa, em seu artigo 2º, a necessidade de estudos de viabilização para a municipalização:

Para a consecução dos objetivos previstos nesse decreto, o estado celebrará convênios com os municípios interessados, observadas as peculiaridades locais e regionais, a capacidade técnica e administrativo-financeiro do município, além da disponibilidade dos recursos financeiros envolvidos. (Decreto 7.254, art.2º, 1998).

A fase de viabilização deveria caracterizar-se por uma ampla negociação entre as partes, visto envolver ajustes estruturais, orgânicos e legais. A forma gradual de implantação de uma municipalização, segundo a realidade de cada município, certamente evita muitos dos atropelos e inevitáveis prejuízos para as partes. A fase de implantação requer das partes trabalho conjunto, pois não se trata simplesmente de abandono de um compromisso por uma das partes para ser assumido por outra.

A análise do decreto nos permitiu verificar a ausência de referências sobre os recursos humanos no mesmo. Para corrigir este fato o Decreto nº 7.254, em seu artigo 4º, foi alterado pelo Decreto nº 7.685 de 08 de outubro de 1999, ficando acrescidos o seguinte texto:

Poderá ser colocado à disposição do município conveniado, com ônus para Estado, mediante ato do Secretário de Educação, pessoal docente e de apoio escolar, as escolas Municipalizadas, sem prejuízo da remuneração e das demais vantagens do cargo. (Decreto 7.254, art.2º, 1998).

A essência do conteúdo do convênio é o estabelecimento das responsabilidades quanto aos recursos materiais e estruturais para com a escola municipalizada: manutenção do prédio, material de apoio, bens móveis, etc. Não há menção em se estabelecer interações com as demais áreas sociais, visando uma melhor qualidade da educação e uma maior inserção da escola em sua comunidade.

Quanto aos papéis desempenhados pelas diversas esferas de governo conclui-se que, tendo como exemplo a municipalização da Escola Edgard Santos, o governo federal continuou apenas como repassador de fundos e recursos financeiros, o Estado acenou com o programa de regularização de fluxo escolar e cedeu os funcionários para continuarem trabalhando na escola, e o Município, ao assinar o acordo, cedeu 35 professores para suprir carências na rede estadual da cidade e 10 funcionários administrativos, ficando responsável pela execução do processo educativo e seu cotidiano.

O termo de convênio não faz menção a participação dos atores educacionais (alunos, docentes, funcionários) de forma direta, nem através de seus representantes no que se refere às decisões sobre a municipalização da educação no Município. O processo foi todo elaborado, decidido e executado nas secretarias de educação (do Estado e do Município), sem a participação da comunidade escolar ou de representantes da sociedade. Até mesmo a

escolha da Unidade Escolar foi uma decisão solitária do órgão central, comunicada depois à comunidade.

O caso da Escola Reitor Edgar Santos, de Camaçari, reflete a natureza centralizadora e autoritária de municipalização do ensino que vem se realizando no Estado da Bahia ao longo dos últimos anos, limitada à apressada transferência da responsabilidade pedagógico-administrativa de uma escola da rede estadual para a rede municipal. O processo, tal como relatado, não só pela contenção aos anseios de participação da comunidade e dos atores da escola e sua exclusão intencional do planejamento, como pela iniciativa e elaboração exclusiva do Governo do Estado, revela a prática dos princípios de centralização, concentração, verticalização do poder e hierarquia que o fundamentaram.

Quanto aos resultados alcançados, não se pode dizer que a qualidade da educação oferecida pela escola melhorou tomando apenas como base os dados de 2001 apresentados na tabela seguinte:

Tabela 16 - Levantamento Final – Escola Estadual Reitor Edgar Santos - 2001

Ano 2001							
Conceito	Ciclo Básico CBA - I	Classes Aceleradas		Classes Regulares			
		I	II	5ª série	6ª série	7ª série	8ª série
% Aprovados	70,4	77,0	68,4	61	59,9	58	69
% Conservados	0,6	13,2	15,0	16,3	23	11,8	0,9
% Desistentes	6,5	6,1	1,5	13,6	14,1	15,2	5,6
% Transferidos	4,5	3,7	5,1	4,1	1,1	9,0	12

Fonte: Relatório da Escola Reitor Edgard Santos 19 / 12 / 2001

A implantação dos Ciclos Básicos e das classes Aceleradas com vistas a regularização de fluxo, trouxe uma nova ordem pedagógica que, interpretada pelos professores, significa aprovação a qualquer preço. Um outro dado revelador do desprestígio da escola está no total da sua matrícula inicial para 2002, com apenas 711 alunos matriculados, somados os dois turnos. Se comparados com os 1444 do ano em que a escola foi municipalizada, de lá para cá a escola perdeu praticamente 50% de seus alunos.

É lamentável que a análise dessa experiência de municipalização da educação em Camaçari tenha revelado sua característica de “prefeiturização” do ensino, apesar do município possuir recursos financeiros suficientes para sustentar um Sistema Municipal de Ensino e, já ter implantado o seu Conselho Municipal de Educação, falta-lhe, possivelmente, o mais difícil: mobilização e participação organizada da sociedade para reverter o centralismo histórico da administração pública municipal, com o qual é impossível implantar uma autogestão educacional.

Camaçari é um dos 45 municípios que foram convidados a aderir ao programa EDUCAR PARA VENCER, e tem como prefeito um aliado político do governo do estado, mesmo assim, os interesses partidários e as disputas entre as secretarias de educação municipal e estadual dificultam as parcerias. Razões de ordem política são as que mais vêm interferindo no processo de municipalização da educação. A insuficiente experiência democrática e a estrutura vertical e hierárquica de seus governos tornam difícil a negociação até mesmo entre aliados políticos. Somem-se a isso a presença do clientelismo e do partidarismo nessas relações, variáveis não estudadas suficientemente, porém amplamente percebidas quando da realização das entrevistas e aplicação do questionário.

A idéia de descentralização aplicada aos sistemas estaduais e municipais de ensino será limitada se não se estender à administração das unidades escolares que os integram. Para evitar a centralização escolar, os órgãos normativos e as instâncias da administração central precisam assegurar às respectivas unidades escolares a autonomia pedagógica, administrativa e financeira, com participação efetiva de toda a comunidade na gestão escolar.

3. A PERCEPÇÃO DOS ATORES EDUCACIONAIS SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO

3.1 (Des) centralização e Processo Decisório na Escola Reitor Edgard Santos

Um dos aspectos importantes a considerar no esforço de efetiva participação popular nas políticas educacionais de municipalização, certamente passa pela estratégia democrática da descentralização. O caso da Escola Edgard Santos é um exemplo de “descentralização que vem do centro” como expressa Guiomar N. de Melo ao dizer que:

... o autoritarismo e a centralização do estado Brasileiro não se manifestam apenas pela concentração do poder do âmbito do Executivo Federal, mas em termos de educação, o autoritarismo se manifesta também quando se encontra no Executivo, sobretudo, da União, o poder de decidir o que e como descentralizar. (MELLO, 1988: 16).

O poder de decisão sobre municipalizar ou não a escola em estudo, restringiu-se às Secretarias de Educação do estado e do Município que, de forma centralizadora, sem contar com a participação dos atores educacionais do município, discutiram e assinaram um Termo de Convênio objetivando a municipalização.

A dicotomia centralização - descentralização sempre acompanhou o Brasil ao longo de sua história em que a primeira vem marcando presença bem maior que a segunda. Esta vocação político-administrativa centralizada é herança colonial, que sobreviveu no Império e continua até hoje.

Uma análise do Termo de Convênio que oficializou a municipalização da Escola Edgar Santos permite perceber alguns mecanismos de controle mostrando como a descentralização não é um objetivo fácil, visto as resistências que a ela se opõem da parte

daqueles que já detêm o poder. Em sua primeira cláusula o Termo expressa que seu objetivo maior é o de “articular as ações educacionais” das Secretarias Estadual e Municipal, visando à universalização e à qualidade do ensino. No entanto, em grande parte do conteúdo o que se revela é o interesse da Secretaria Estadual em liderar, coordenar e ditar as ordens.

O primeiro compromisso expresso no Termo é o da elaboração do Plano Municipal de Educação que deve seguir as orientações gerais da Secretaria Estadual. Além disso, o item II da cláusula primeira afirma que ambos os segmentos deverão assegurar que o Município assumira progressivamente as matrículas do Ensino Fundamental “desde que atendidos os pré-requisitos de qualidade estabelecidos pela Secretaria” (item II, Termo de Convênio referido).

Esses pré-requisitos, segundo o Programa Educar para Vencer, incluem: instalações físicas e materiais didáticos compatíveis com as necessidades do educando, professores qualificados e com formações superior, direção escolhida através de concurso público, entre outros.

O processo de descentralização no estudo realizado ocorreu, muitas vezes, de forma mascarada, gerando uma perda de poder da escola em relação às Secretarias, e não passando, na prática, de mera desconcentração. Enquanto no nível teórico a descentralização se constitui em forma ampla de distribuição de competências, acompanhada da devida autonomia para exercê-las administrativamente, a desconcentração é uma forma limitada de distribuição de poderes tanto quanto à sua autonomia, quanto ao seu conteúdo, pois se desconcentram os poderes predominantemente executivos e mantém-se o controle hierárquico sobre os órgãos desconcentrados, o que na prática não se assegura, segundo os próprios Termos de Convênio.

Um exemplo disso está no item VI do Termo ao afirmar que compete às Secretarias assegurarem “a efetiva autonomia das unidades escolares nas áreas administrativa, financeira e pedagógica”. No cotidiano da escola, segundo a sua diretora, o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE, por exemplo, é executado em uma rotina onde é “só trabalho de escrever e

digitar dentro dos formulários já elaborados pela Secretaria, pois nos cursos de capacitação obrigatórios a gente aprende mesmo é como planejar para gastar os R\$ 8.000,00 (oito mil reais) da maneira que “eles” acham que deve ser.”

Não podemos dizer, todavia, que a tendência revelada no item VI em análise, seja a da centralização. Na centralização o Estado, por meio de seus serviços centrais, assegura todas as missões administrativas, e as decisões revestidas de certa importância são tomadas no nível desses serviços, ficando para os serviços locais a única tarefa de executar as ordens ou instruções vindas da capital.

A fala da diretora nos revela uma prática de indução e simples desconcentração, onde as missões de serviços públicos são confiadas a células administrativas que dependem hierarquicamente da autoridade governamental, permanecendo o poder de decisão com o governo central. Na descentralização há autonomia de gestão, que consiste no poder de praticar atos administrativos independentes de aprovação superior. Estes atos não são dependentes do controle hierárquico, seguem as leis superiores e só são revogáveis por recurso aos tribunais administrativos.

Segundo a diretora da escola a pior consequência da municipalização para a direção foi ter que ficar “servindo a dois senhores, pois todos os levantamentos e dados da escola têm que ser enviados para as duas Secretarias”. Essa exigência além de provocar uma sobrecarga de trabalho para a equipe administrativa, demonstra a intenção de controle e fiscalização da instância estadual sobre a municipal, como vem exposto nas Obrigações do Município: “participar e fornecer dados e informações necessários para a implementação dos mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação do ensino estabelecida pela Secretaria, com ênfase especial nos censos escolares” (item II, Termo de Convênio referido).

O agir de maneira descentralizada exige uma nova prática política e administrativa: a abertura de grandes espaços para a discussão com a comunidade, possibilidade de decisões coletivas tomadas pelos representantes da sociedade e do poder público, a elaboração compartilhada de projetos educacionais, entre outros. Como resultado, veríamos que a cooperação entre os órgãos governamentais e não governamentais resultariam em maior efetividade dos projetos, maior comprometimento e senso de responsabilidade pela coisa pública e a racionalização dos recursos públicos e comunitários. Evidentemente que uma prática dessa natureza,

Requer dos governantes maturidade pessoal e política para colocar os programas partidários no conjunto das propostas da sociedade; requer propor, ouvir e negociar, assumindo o todo acordado entre as partes, fazendo acontecer a sua parte. (SARI E RODRIGUES, 1998: 5).

A análise propiciada por este estudo de caso revela que governos estaduais e municípios enfrentam dificuldades e resistências para evoluir das tradicionais características de hierarquia, verticalidade e subordinação, para uma relação de independência, horizontal e autônoma, entre iguais. Uma das principais dificuldades reveladas nesse processo reside na lógica dos administradores que não querem diminuir sua área de atuação e jurisdição, mesma que essa ânsia pelo maior controle signifique perda de qualidade. A relutância em ceder espaço, poder e autoridade não é característica apenas do MEC, órgão central da educação nacional; as secretarias de educação dos estados também relutam em fazer concessões, assim como as secretarias de educação dos municípios mantêm a mesma postura e resistência em relação a outros órgãos a exemplo das unidades escolares, que na ponta do sistema, sendo sua origem e razão de ser, permanecem subordinadas ao peso da tradição centralizadora.

O desafio que se coloca é o de como governar e gerenciar nesse novo contexto social que exige maior envolvimento da sociedade, e os conflitos são mais evidente, como uma

mais forte tendência descentralizadora e de mudança no paradigma de gestão dos serviços a serem prestados à sociedade, em especial os serviços públicos.

No nível da legislação educacional o avanço já existe: ela é descentralizadora, e tem como um dos princípios básicos a gestão democrática a ser instituída em todos os níveis administrativos, através da implementação de órgãos colegiados com representação da sociedade. No arcabouço legal o Conselho Municipal de Educação é um dos órgãos indispensáveis à instituição do Sistema Municipal de Ensino; sua instituição é fundamental para a construção dessa nova ética de gestão da educação, regida pela participação e pela co-responsabilidade. Em Camaçari o Conselho foi implantado em 1997, conforme dispõe a LDB, mas nenhum projeto ou plano para a educação, por ele aprovado foi encontrado. Além disso, nenhum de seus membros envolveu-se no processo de municipalização que se dizia em curso na Unidade Escolar.

A atuação do Conselho Municipal é fundamental como espaço articulador entre as esferas de governo e os representantes educacionais locais. Sari e Mercedes (1998:7) sugerem o planejamento integrado, de base municipal, como estratégia para realizar o regime de colaboração. Este regime deve ser concebido como um processo permanente e interativo onde a partir dos planos municipais, sejam elaborados os Planos Estaduais e Nacionais de Educação. Essa prática representa uma nova ética na gestão da educação, regida pelos critérios da descentralização, da participação e da co-responsabilidade, visando a equidade e a qualidade do ensino. Do ponto de vista administrativo, é fundamental um reordenamento da administração pública nas instâncias federal, estadual e municipal. Sem atribuições e repartições claras, de responsabilidades, sem consenso em torno de objetivos comuns, sem uma visão prospectiva, o clientelismo e o imediatismo, continuarão presenças na administração educacional inviabilizadoras do cumprimento pleno de suas funções sociais.

Para encaminhar melhor a reflexão sobre esta atuação articulada dos diferentes níveis governamentais apresentamos a seguir, em quadros, uma síntese das incumbências da União, dos estados e dos municípios, de acordo com a nova LDB:

Quadro 1 - Responsabilidades da União.

ESFERA DE GOVERNO	ATUAÇÃO PRIORITÁRIA	ÁREA DE JURISDIÇÃO	INCUMBÊNCIAS	Lei N.º 9.3.94/96 ART.9º
UNIÃO	Educação superior, ação supletiva e redistributiva em relação à escolaridade obrigatória.	Instituições federais de ensino;	- Elaborar Plano nacional de educação.(*)	I
		Instituições de educação superior privada.	- Prestar assistência técnica e financeira a estados e municípios	III
			- Estabelecer diretrizes nacionais para a educação básica (*)	IV
			- Disseminar informações sobre educação.	V
		Órgãos federais de educação	- Assegurar processo nacional de avaliação (*)	VII
		- Atribuições específicas do seu sistema de ensino.	IX	

Fonte: UNDIME, 1998, pág.1

Quadro 1 - Responsabilidades da União.

ESFERA DE GOVERNO	ATUAÇÃO PRIORITÁRIA	ÁREA DE JURISDIÇÃO	INCUMBÊNCIAS	Lei N.º 9.3.94/96 ART.9º
ESTADOS	Ensino fundamental	Instituições Estaduais de ensino;	- Atribuições específicas do seu sistema de ensino.	I, IV
		Instituições de educação superior estadual.	- Definir com os municípios formas de colaboração, na oferta do ensino fundamental.	II
			Instituições de ensino fundamental e médio privado.	- Elaborar e executar políticas e planos educacionais integrando ações com os municípios.	III
	Ensino médio	Órgãos estaduais de educação	- Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.	V

Fonte: UNDIME, 1998, pág.3

Quadro 3 - Responsabilidades dos Municípios.

ESFERA DE GOVERNO	ATUAÇÃO PRIORITÁRIA	ÁREA DE JURISDIÇÃO	INCUMBÊNCIAS	Lei N.º 9.3.94/96 ART.9º
Municípios	Ensino fundamental	Instituições municipais de ensino;	- Integrar planos e políticas municipais às políticas e planos da União e dos estados. (*).	I
		Instituições de Educação infantil privada.	- Manter, organizar e desenvolver as instituições e órgãos de SME.	I
	Ensino infantil	Órgãos estaduais de educação - Secretaria , Conselho Municipal de Educação, e outros.	- Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas.	II
			- Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.	III
			- Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema.	IV

Fonte: UNDIME, 1998, pág.1

Conforme os quadros 1, 2 e 3 acima permitem visualizar, a relação que deve existir entre os órgãos institucionais de educação em seus diferentes níveis, é de complementaridade, de integração e de apoio, na busca da superação das desigualdades, na oferta dos serviços públicos, a elevação dos padrões de qualidade desses serviços, da manutenção de características comuns entre eles, resguardadas as disparidades e diferenças regionais.

Para muitos, descentralização do ensino implica, tão somente, a autonomia administrativa, pedagógica e financeira das unidades escolares. Todavia ela estende seu conceito de forma bem abrangente, quando propõe uma discussão ampla sobre o papel do corpo docente/discente e das famílias dentro da estruturação e reorganização do sistema escolar, tudo em vista, exclusivamente, ao seu fortalecimento. A descentralização proposta nesses termos,

(...) terá como objetivo último o fortalecimento da organização escolar e sua maior autonomia, constituirá num processo de redefinição do papel das instâncias centralizadas do aparato estatal e de políticas pactuadas com instâncias intermediárias. (MELLO: 1991: 30).

Portanto, a descentralização não se dá apenas pela autonomia pura e simples, o que é essencial, porém insuficiente, mas pela forma de gestão que se pretende empreender no sistema escolar, ampliando-se cada vez mais o nível de responsabilidades dos participantes diretos do processo: professores, alunos, famílias, comunidades etc. Os processos de gestão e descentralização estão ligados intimamente, uma vez que o gerenciamento escolar é conectado com a realidade que envolve a própria escola. Sendo imprescindível que a filosofia da educação que se adote contemple a importância da autonomia que permita uma gestão aberta e diferenciada. Sob esse aspecto:

(...) entendida como socialização do poder decisório e de gestão, com os diversos setores do poder local, resultando em políticas ditadas pela maioria ou por consensos possíveis, a municipalização do Ensino Fundamental permitirá a conciliação entre as exigências da cidadania universalizada e as do desenvolvimento econômico. (ROMÃO, 1992:49).

Vemos com base nas reflexões acima, que o conceito de descentralização atinge, em cheio, a vida dos municípios, e em meio a essas colocações e posicionamentos - quer educacionais, políticas ou socioculturais - encontramos divergências entre os pensadores da educação, no que diz respeito à participação municipal como elemento de sustentação essencial na autonomia descentralizada do sistema escolar. É significativa nesse parecer, a observação de que,

(...) a municipalização só será democrática e consolidará o processo de democratização na medida em que ela for articulada com as diferentes esferas de governo, como está escrito na Constituição, que prevê o 'regime de colaboração' entre os sistemas de ensino (...) Há uma grande diferença entre municipalização e prefeiturização. A ampliação das responsabilidades dos municípios em matéria de educação constitui-se num passo importante para a descentralização. (GADOTTI 1993: 58).

Á luz dessas reflexões teóricas, e à luz das evidências empíricas, sentimo-nos reforçadas em afirmar que experiência da municipalização colocada em prática na Escola Reitor Edgard Santos no Município de Camaçari pode ser caracterizada apenas como uma prefeiturização da escola, efetuada sob o controle e fiscalização do governo estadual, deixando excluídos do processo os demais atores educacionais locais, como vimos.

3.2 - Participação e passividade no contexto das políticas públicas de municipalização da educação.

A Constituição Brasileira de 1988 contém um forte discurso participacionista e segundo ela, “todo poder emana do povo e em seu nome será exercido” (art. 1.º parágrafo único). No entanto, as evidências para que essa frase deixe de ser apenas figura de retórica, são incipientes e fragmentadas. É nesse sentido que uma discussão sobre a participação popular na educação é importante, no bojo das reflexões que fazemos nesse trabalho. Enfrentar essa discussão no interior do setor educacional não é uma tarefa fácil, uma vez que o tema a ser tratado já causou e ainda causa muita polêmica nos debates da sociedade como um todo.

A participação popular nas políticas educacionais com o propósito de chegar à prática de uma gestão democrática e efetivamente pública implica na consideração de vários elementos, como o caráter do público, isto é, que contenha os interesses de todos; o caráter democrático, como acesso às informações, fortalecimento das organizações de representação popular, inserção nas decisões e no poder, respeito ao pluralismo; o caráter ético, que estimula laços fortes entre a administração e seu público, contemplando os valores democráticos e assegurando, assim, responsabilidades e regras para o comprometimento individual; o caráter da eficiência que assegura uma gestão escolar com resultados sociais comprometidos com o desenvolvimento local e sustentável da população.

A experiência de Municipalização da Escola Edgard Santos em Camaçari revelou, através da análise do Termo de Convênio e dos resultados das entrevistas com pais, professores, alunos e funcionários, uma grande ausência de participação direta ou indireta, formal ou informal desses demais atores educacionais no processo de municipalização.

Importante registrar que 100% daqueles que responderam o questionário afirmou não ter participado, de forma alguma, do processo de municipalização pretendido.

Antes de viverem a experiência da Escola Reitor Edgard Santos, nenhum dos entrevistados possuía algum conhecimento sobre a temática da municipalização, que para eles ganhou conteúdo definido, pela sua prática: “é o que aconteceu aqui, a escola deixou de ser do Estado e passou a ser do Município”. Esta resposta nos revela a forma reducionista como o processo foi apreendido, a falta de conhecimento sobre a política de municipalização, além da sensação de que a escola não lhes pertence e/ou à comunidade escolar (alunos, professores, pais), mas é de propriedade das esferas de governo estadual ou municipal.

É possível perceber também através das entrevistas, uma variedade de percepções sobre o significado da participação escolar para os entrevistados. Entre os funcionários administrativos prevalece a concepção de participação formal - aquela que obedece às orientações legais decretadas, devidamente estruturadas em documentos (estatuto, regulamentos, etc.). Quando questionados sobre o aumento ou diminuição da sua participação na vida escolar após a municipalização, responderam que “continuou a mesma”, e que eles sempre “participam das atividades que a direção os convida”. Houve unanimidade em responder que não gostaram da municipalização da escola, pois apesar da reforma ter acontecido, a carga de trabalho aumentou, visto a secretaria municipal ser mais exigente e fiscalizadora que a secretaria estadual.

Os professores também não gostaram da escola ter sido municipalizada, no entanto, diferentemente dos funcionários, mostram-se resistentes à participação formal, admitindo que sua participação se dá mais exclusivamente no âmbito pedagógico, o que pode caracterizar uma participação não formal - que é orientada por um conjunto de regras definidas na organização e, geralmente, enquadradas nas normas legais.

A entrevista com a diretora da escola foi a que revelou maiores queixas sobre o processo de municipalização realizado. "Passamos a servir a dois senhores, pois todos os levantamentos estatísticos, censo e resultados de matrículas são solicitados pelas duas Secretarias, em suas respectivas fichas e formulários". Isso revela a intenção da secretaria estadual em manter um vínculo com a escola e fiscalizar a utilização dos recursos materiais e humanos repassados ao município. A realidade dessa informação pode ser constatada junto aos funcionários que reclamaram do acúmulo e repetição de trabalhos após a municipalização, face às demandas semelhantes, quando não exatamente iguais, por parte das duas Secretarias.

Quando questionada sobre sua visão quanto à participação dos professores na escola, antes e após a municipalização, a diretora nos respondeu que mudou um pouco, pois segundo ela antes da municipalização a maioria dos professores se envolvia nos diversos projetos da escola, dava opiniões e critica de forma construtiva. Hoje "eles fazem o mínimo indispensável, nas reuniões estão sempre com pressa, e são indiferentes ao que se faz na escola de atividades extracurriculares. Outros, embora poucos, estão contra tudo e contra todos, a sua participação é no sentido de piorar as situações ou de, pelo menos, apenas concretizar os seus objetivos pessoais".

Nesta fala da diretora podemos observar uma perspectiva utilitarista da participação, onde cada indivíduo pauta a sua ação, para cada situação, numa relação de custos / benefícios de acordo com os interesses pessoais, optando por participar ou não. É importante ressaltar que o conceito de participação aqui não se restringe a qualquer comportamento de maior ou menor envolvimento / colaboração / implicação. As pessoas optam por participar até mesmo quando defendem posições antagônicas, com diferentes perspectivas dos objetivos e tarefas ou, optam por não participar, quando apresentam dispersão e descrença quanto às situações de trabalho e face à escola.

Através da aplicação do questionário percebemos a desinformação da comunidade em geral sobre o processo de municipalização da escola. Perguntamos na questão um: “Quando foi que você tomou conhecimento da municipalização da escola?” 80% dos entrevistados responderam que só depois da escola ter sido oficialmente municipalizada, pois “antes nós ouvíamos apenas os boatos, mas nem sabíamos o que de fato iria acontecer” disse uma funcionária. Esta desinformação é, também, reflexo da ausência de ações envolvendo a comunidade escolar no processo de municipalização e seu desconhecimento do Termo de Convênio assinado entre as duas secretarias de educação.

Confirma esta nossa inferência o fato de que tivemos 100% de resposta negativa à pergunta dois do questionário: “Você participou de alguma forma da municipalização desta escola?” Todos foram unânimes em dizer que não tiveram conhecimento de nenhuma ação acontecida em função da municipalização. Estratégias de democratização do processo tais como; consulta a comunidade escolar, diagnóstico conjunto da situação da escola, discussão nas assembleias do sindicato dos professores, não foram realizadas, segundo os entrevistados.

Questionados sobre os resultados positivos para a escola após a municipalização, 78% respondeu que em nada melhorou. Entre as opções para esta questão havia: melhoria da qualidade da educação, maior disciplina, aumento do relacionamento com os pais, relações interpessoais dentro da escola e atualização pedagógica dos professores. Os outros 22% assinalaram a opção outros, registrando a reforma física sofrida pela escola como um fator positivo.

A questão cinco revela que para 85% dos entrevistados a escola piorou no conjunto dos itens listados, sendo que alguns fizeram questão de ressaltar que a merenda escolar teve uma queda de qualidade significativa, pois quando vinculada à rede estadual, a própria direção fazia a compra da merenda. Na rede municipal a mesma é centralizada na

Coordenação de Merenda escolar, que é quem faz a licitação, compra e distribuição para as escolas.

Poucas pessoas utilizaram o espaço reservado para outros comentários o que não nos permitiu identificar os fatores que determinaram essas críticas, o que remete à necessidade da realização de estudos dirigidos e melhor elucidativos. Os que fizeram algum comentário, apenas retificaram as questões assinaladas, posicionando-se contra a forma com que a escola foi municipalizada.

Buscando conhecer a visão dos alunos sobre a municipalização da escola, nos deparamos com opiniões diversas nas duas turmas de sétima série e duas de oitava visitadas e escolhidas por serem as únicas turmas com alunos que estão na escola desde antes da municipalização. Conversando com cada turma as frases mais ouvidas foram: “Eu gostava mais da Escola quando ela era do estado porque a merenda era melhor e a escola era mais organizada, hoje está uma bagunça, um monte de professores entrando e saindo e a diretora não faz nada”.

Os alunos identificam pontos positivos e negativos na escola após a municipalização, e não demonstram nenhuma preocupação por não ter participado dessa decisão. “Aqui quando mandam reunir os alunos no pátio, pode contar que é pra dar alguma advertência”. Além das cobranças disciplinares suas maiores queixas são quanto ao excesso de projetos para realizar e a avaliação: “A escola piorou porque antes a média era 5,0 e agora é 6,0”.

Além das conversas informais que realizamos em grupo com as turmas, foi entregue a cada um dos alunos uma folha identificada com um espaço vazio (ver anexo 2 p.107) para que desenhassem ou escrevessem sobre como eles viam a escola antes e depois da municipalização. Apenas um aluno usou o desenho para se expressar, todos os outros escreveram, sendo que 75% posicionaram-se contra a municipalização.

Alguns pais dos alunos que estão na escola desde 1998, são criticados pela direção e pelos professores por não participarem da vida escolar, e foram entrevistados por nós no dia do evento nacional conhecido como **O Dia da Família na Escola**. Seis mães e um pai discutiram conosco sobre a municipalização da escola. Suas opiniões foram divididas. O pai e duas mães criticaram a decisão de municipalizar a escola sem ter havido uma consulta aos pais antes; eles simplesmente acreditam que o ensino oferecido pelos professores do Estado é melhor do que a que os professores da prefeitura oferecem, pois estes são em sua maioria “estagiários muito novos e contratados, sem compromisso”.

Quatro mães, no entanto, aprovaram a municipalização da escola lembraram que a escola antes estava muita abandonada e que “agora pelo menos quando a gente quiser reclamar de alguma coisa a SEDUC está ali pertinho”. Esta fala parece vir ratificar a concepção de que quanto mais perto do poder local maior a capacidade de fiscalização e controle dos serviços públicos, embora uma afirmação nesse sentido careça, igualmente, de uma investigação específica.

Perguntamos se eles participavam da vida escolar e como. As respostas podem ser agrupadas em três posicionamentos básicos: os que acham a participação necessária e que participam; os que acham que, até é necessário, mas não têm tempo; os que acham que não é tão necessário participar, e sim fiscalizar. Há uma visão geral da comunidade escolar de que a municipalização da escola não foi positiva, mas que a participação da comunidade escolar, ou a falta dela, não é justificativa para isso.

Sentem a participação como uma cobrança, como se em toda e qualquer ação ou necessidade da escola eles tivessem que estar presentes. A grande maioria reclama da falta de tempo e condições: “a gente também tem que trabalhar e cuidar da vida, não dá pra toda hora que a escola precisar a gente vir pra cá”. “Também não adianta vir discutir nada porque no

final são os professores que sempre estão com a razão”. “Quem tem o poder para mandar aqui é a direção e a Secretaria”.

A concepção de participação que pode ser percebida na fala de toda a comunidade escolar não está ligada ao poder de decisão sobre os rumos da educação na escola. A participação que eles reclamam ou criticam é a participação simplesmente na hora da execução, ou referentes a questões menores, periféricas. Ao mesmo tempo em que eles reconhecem a falta de espaço e poder decisório, acomodam-se a esta situação de forma passiva, e se agarram na posição de reclamantes e fiscais, que julgam ser o papel que lhes restou.

A participação é um valor, é uma necessidade humana e uma questão de respeito por si e pelo outro, pelo reconhecimento de sua condição de cidadão, de sujeito do sentir, pensar, fazer e poder. O sujeito participativo é o sujeito da decisão, da ação e do usufruto e é lamentável que não seja um valor internalizado e caro em nossa população responsável pelo sucesso e/ou insucesso dos processos educativos.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este estudo permitiu-nos levantar alguns pontos conclusivos sobre os reflexos de uma política de municipalização da educação em uma unidade escolar específica, considerando as dimensões da descentralização e da participação, reveladas através da documentação oficial e da representação dos atores educacionais (alunos, professores, direção e pais) envolvidos no contexto.

Considerando que a municipalização da educação configura-se como a transferência de poder para os atores educacionais do município no sentido de definir política, pedagógica e administrativamente a estrutura educacional mais adequada à realidade local, podemos afirmar que não houve uma municipalização da educação em Camaçari, mas a transferência da Escola Edgard Santos de uma rede de ensino para outra, sob a égide de uma política de centralização local que desconsiderou a escola como um *locus* para a discussão sobre os problemas educacionais, desprezando a experiência e o conhecimento daqueles que nela atuam, quotidianamente, e constroem sua história.

A concretização dessa política em Camaçari produziu mais efeitos publicitários do que melhorias significativas na qualidade dos serviços educacionais oferecidos à população pela escola municipalizada. As ações mais visíveis, como aquelas ligadas às melhorias na infraestrutura, encobriram a ausência de preocupação com os aspectos administrativos e pedagógicos caracterizados pela centralização, e a efetiva perda da autonomia pela unidade escolar.

A excessiva preocupação das secretarias estadual e municipal de educação parece ter sido dirigida no sentido de cobrar da escola a elaboração de tabelas, gráficos, fluxogramas e cronogramas que pudessem revelar o ajustamento dos dados e índices educacionais aos

interesses da política vigente, ficando em segundo plano a preocupação com os aspectos finalísticos a exemplo da reformulação curricular da escola, da reestruturação da carreira dos professores, do desenvolvimento de uma cultura de participação junto aos alunos e pais, e da melhoria do clima escolar, entre outros que dão cor e forma aos processos educativos.

Parece evidente que a municipalização da educação enquanto política pública exige participação, no sentido de que a tomada de decisão e o processo não se efetue exclusivamente nos gabinetes, mas envolvam a discussão pública, e a interlocução com os atores educacionais, configurando-se assim como um caminho importante para o desenvolvimento local sustentável. No estudo de caso aqui realizado os atores educacionais foram limitados a espectadores das decisões políticas, reduzindo assim o caráter público da política que se pretendia adotar.

Os efeitos esperados pela municipalização no âmbito escolar deveriam ser no mínimo, os de recuperação da credibilidade da escola, descentralização e maior autonomia, aprimoramento dos seus recursos humanos e estreitamento das relações com a comunidade local. No entanto, a falta de participação dos atores educacionais no processo abalou as relações interpessoais no ambiente escolar, despertando um sentimento de não pertença por parte dos professores do Estado, e de insatisfação nos alunos que preferiam o *status* de pertencerem a uma escola estadual, historicamente de melhor qualidade no Município.

Nesse contexto, constatamos que, se por um lado muito ainda há que se caminhar com relação à descentralização e à participação, por outro precisamos ter clareza do objetivo que queremos alcançar esses importantes processos democráticos, principalmente porque estas, podendo ser entendidos de forma ambígua, podem ser utilizadas tanto pelos defensores de uma escola/educação que atenda aos interesses da maioria da população, quanto por aqueles cujos interesses particulares e político-eleitoreiros defendem uma escola atrelada às políticas de mercado e/ou a manutenção do *status quo*.

Quando pontuamos que a municipalização traz em seu bojo as categorias da descentralização e da participação é porque entendemos que a descentralização possibilita os recursos materiais e apoio técnico necessários para efetivar a autonomia da Escola. A participação da comunidade, nesse sentido, seria fundamental, desde que não sujeita a mecanismos de manipulação e cooptação, tendo em vista que, assim como as categorias autonomia e descentralização, a participação também se tornou parte do vocabulário político, com uma grande variedade de uso do termo.

Para adquirir um caráter mais democrático com efeitos positivos sobre o ambiente escolar o processo de municipalização deveria contemplar seminários e encontros com os diversos órgãos colegiados e entidades ligadas a educação no município para que se pudesse discutir a viabilidade e o andamento do processo de municipalização. Além disso, garantir mecanismos de continuidade do trabalho de cooperação técnica entre o estado e o município, sem sobreposição ou justaposição de redes escolares defendendo uma nova concepção de rede escolar, que não é nem municipal nem estadual, mas é pública.

É válido salientar, também, que não compartilhamos com a premissa de que descentralizar significa desobrigar o Estado de seu papel de mantenedor da Escola Pública. Pelo contrário, entendemos que uma política de descentralização no sistema educacional pode possibilitar a autonomia da comunidade local para decidir sobre os aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos exigindo do Estado recursos financeiros e apoio técnico-administrativo, no sentido de manter uma Escola Pública com qualidade e para todos.

Finalmente queremos ressaltar que a municipalização não pode ser uma simples transação governamental de transferência de responsabilidade pelo ensino. É preciso, antes de tudo, municipalizar a preocupação com o problema educacional promovendo a participação popular e a necessária descentralização das políticas municipais. Sem isso, todo processo de democratização do ensino resultará enfraquecido e não promoverá a melhoria da qualidade de

ensino, na qual estão assentados os princípios educativos de um processo de vida e de construção de sociedades mais justas e participantes.

REFERÊNCIAS

ABREU, Jayme. Anísio Teixeira e a Educação na Bahia. Em: ABREU, J. e outros. *Anísio Teixeira – pensamento e ação*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S. A., 1960. 229p. (p.74-99).

ACSELRAD, Henry. A Construção da Sustentabilidade - Uma Perspectiva democrática Sobre o Debate Europeu. *Cadernos de Debate Brasil sustentável e Democrático*. Rio de Janeiro: FASE, 1999.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Nordeste, Nordestes, que Nordeste? in AFFONSO, R. B.; SILVA, P. L. B, (Org.) *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP, 1995. (p.125-156).

AVILA, Vicente F. *Seminário Nacional sobre Gestão Municipal e Educação*. Maceió: 1985, mimeografado.

AZANHA, José Mario P. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. In: *Educação: Temas Polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995. (p.99-104).

AZEVEDO, Fernando de. *A Cultura Brasileira*. 6. Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

BACHELARD, Gaston. *A Formação do Espírito Científico: Contribuição para uma Psicanálise do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. (p.10 – 23).

BARRETO, Elba S. de Sá e ARELARO, Lisete R. G. A Municipalização de Ensino de 1º Grau: Tese Controvertida., *Em Aberto* ano 5, n.º 29, jan./mar. Brasília: INEP, 1986.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita - *A Cidadania Ativa - Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

BIANCHETTI, Roberto G. Financiamento e Descentralização. In: *Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais*. 2^a ed., São Paulo: Cortez, 1999. (p.95-104).

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. O município e a educação. In: (Org.) *Políticas municipais de educação*. Salvador: UFBA, 1996. (p.9-30).

BOTH, Ivo José. *Municipalização da Educação: Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. São Paulo: Papyrus, 1997. 207p.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília DF: editora ATLAS, 1988.

_____. *Emenda Constitucional n.º 14*. Brasília, DF: Senado federal, 1996.

_____. *Lei n.º 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: 1996.

_____. Ministério da Educação. *Senso Escolar 2002*. Disponível em < www.inep.gov.br > Acesso em 14 de novembro de 2002.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Índios e Mamelucos na expansão paulista*. São Paulo: Anais do Museu Paulista, 1949. Vol. III, 290 p.

_____. O homem cordial. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia da Letras, 1997. (p.90-96).

_____. Metodologia do Planejamento do desenvolvimento Local e Municipal Sustentável. *IICA*, 2.^a ed. Recife: 1999. (p.20-29).

CAMAÇARI. *Lei Orgânica Municipal*. Promulgada pela Câmara Municipal em 17 de maio de 1990.

CARDOSO, Ruth. Os Movimentos Populares no contexto da consolidação da democracia. In: REIS, F.W.; O'Donnel, G. (org.) *A Democracia no Brasil - Dilemas e Perspectivas* - São Paulo: Ed. Vértice, 1988.

CARVALHO, Inaiá M. Moreira de. Descentralização e Políticas Sociais na Bahia. *Caderno CRH*. N. 26/27. Salvador:, jan. /dez. 1997. (p.75-105).

CEPAL. *Transformação Produtiva com Equidade*. A tarefa Prioritária do Desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990. Santiago: 1990. Mimeo.

C N M – Confederação Nacional de Municípios. *Seminário sobre Educação Relacionamento entre União, Estados e Municípios*). Porto Alegre: 10 de maio de 1999. Mimeo.

DEWYE, John. A concepção democrática da educação. *Democracia e Educação – Breve Tratado de Filosofia de Educação*. São Paulo: Companhia Editora Nacional. Trad. De Godofredo Rangel e Anísio Teixeira, 1952.

GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio (Org.). *Município e Educação*. São Paulo: Cortez, 1993.

HAGUETTE, André. Da Municipalização à Ação Federativa Coordenada. *Em Aberto*, ano 8, n. 44, out./dez. Brasília: INEP, 1989. (p.23/30).

Haidar, M.L.M. e TANURI, L.M. A educação básica no Brasil – dos primórdios até a primeira Lei de Diretrizes e Bases. Em: Vários autores. *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica – Leituras*. São Paulo: Ed. Pioneira, 1998.

LINDBLOM, Charles E. - *O Processo de Decisão Política* – Brasília: Editora Unb, 1981.

LÜCK, Heloísa; FREITAS, Kátia Siqueira de; GIRLING, Robert; KEITH, Sherry. *Escola Participativa o trabalho do Gestor escolar*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

MENESES, Jaci M. Ferraz. Descentralização, Municipalização: Democratização? A tensão entre centralização e descentralização da Educação na Bahia. In: *Revista da FAEEBA*, Ano 8, n.º 12 (jul./dez.) Salvador: UNEB, 1996.

MELLO, Guiomar Namó de. Municipalização do Ensino: equívocos, más intenções e novas perspectivas. In: *Social Democracia e Educação*. 3ª ed., São Paulo: Cortez, 1993. (p.71-86).

_____ Sobre a Municipalização do ensino de 1º Grau. *ANDE*. São Paulo: 1988. (p.14-21).

_____ É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino de 1º grau. *Em Aberto* Nº. 29 jan/mar. Brasília: INEP, 1991.

OLIVA, Alberto. *Epistemologia: A Cientificidade em Questão*. Campinas, Papirus, 1990.

PALMEIRA, Maria José de O. Natureza e Conteúdo das políticas públicas na atualidade: notas introdutórias. In: *Revista da FAEEBA*, Ano 5, n.º 6 (jul./dez.) Salvador: UNEB, 1996.

QUEIROZ, Maria Isaura P. de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

ROMÃO, José Eustáquio. *Poder Local e Educação*. São Paulo: Cortez, 1992

SANTOS, Boaventura de Souza. *Um discurso Sobre as Ciências*. São Paulo, Edições Afrontamento, 1998.

SANTOS FILHO, José Camilo. O Recente Processo de Descentralização e de Gestão Democrática da Educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.73, n. 174, maio / ago., 1992. (p. 219 -241).

SARI, Marisa T. e RODRIGUES, Mercedes. *Regime de Colaboração Entre os Sistemas de Ensino*. Porto Alegre, UNDIME, 1998. Mimeo.

SILVEIRA, Juracy. Alguns Aspectos da Reforma Anísio Teixeira, no Rio de Janeiro. Em: ABREU, J. e outros. *Anísio Teixeira: pensamento e ação*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S. A., 1960. 229p. (p.74-99).

SOARES, José A. e CACCIA-BAVA, Silvio. *Os Desafios da Gestão Municipal Democrática*. São Paulo: Cortez, 1998. 192p.

TEIXEIRA, Anísio. A Escola Pública, Universal e Gratuita. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro: v. 26, n. 64, out./dez., 1956.

_____. A Municipalização do Ensino Primário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro: vol. XXVII,. Abril-junho, nº 66. 1957.

VIANA FILHO, Luís. *Anísio Teixeira, a polêmica da educação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Participação Popular: poder local e conselhos. In: *São Paulo em Perspectiva*, abril/junho, 1991. (p.23-30).