

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO E O REGIME DE COLABORAÇÃO: UM ESTUDO EM DOIS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DO SISAL DO SEMIÁRIDO BAIANO

Resumo

Este trabalho analisa o processo de municipalização do ensino, com foco nas relações de colaboração entre Estado e municípios no desenvolvimento e gestão do ensino fundamental. Para evidenciar as relações entre entes federados, nesse processo, esta investigação toma como campo de pesquisa os Municípios de Ichu e Serrinha, localizados no Território do Sisal, no Semiárido baiano. Os resultados obtidos revelaram que, nesse contexto, o incentivo à municipalização do ensino fundamental esteve assentado principalmente pelo apelo financeiro, sem a devida atenção às relações de cooperação entre os entes federados, visando oferecer melhores serviços educacionais.

Palavras-Chave: Municipalização do Ensino. Descentralização. Relações Intergovernamentais.

Jean Mário Araújo Costa
Doutorando em Educação
pela Universidade Federal da
Bahia - UFBA

Maria Couto Cunha
Doutora em Educação pela
Universidade Federal da
Bahia, Professora Adjunta da
Universidade Federal da
Bahia - UFBA

1 INTRODUÇÃO

Diante das demandas e dificuldades enfrentadas na gestão da educação municipal, decorrentes do impacto das políticas de descentralização implementadas na década de 1990 surge a necessidade de analisar a municipalização do ensino fundamental com foco nas relações de colaboração entre entes federados, tendo o propósito de compreender como as iniciativas que evocaram a responsabilidade dos municípios no atendimento à demanda do ensino fundamental foram materializadas no contexto local.

Dessa forma, o propósito deste trabalho é analisar o processo de municipalização do ensino em dois municípios do território do sisal do Estado da Bahia, evidenciando como se deram os mecanismos de operacionalização e efetivação das relações de colaboração entre Estado e Municípios, referentes à divisão de responsabilidades, como garantia do atendimento da demanda educacional.

Na literatura nacional, destacam-se duas tendências que sustentam a interpretações diversas sobre a municipalização do ensino. Uma supõe maior controle social sobre as políticas educacionais, dada a proximidade entre o usuário dos serviços educacionais e os gestores, aumentando a participação da comunidade nas decisões. A outra ressalta a municipalização do ensino como meio efetivo de racionalizar a utilização de recursos como forma de pressionar o município a arcar com os custos do ensino fundamental.

Tendo em vista os casos estudados, o percurso reflexivo ao longo deste trabalho estruturou-se com base nos seguintes questionamentos: como operaram os mecanismos de transferência de escolas do ensino fundamental do Estado para os municípios? Que elementos foram considerados nas negociações entre os entes federados? Quais os efeitos desse processo na gestão educacional dos municípios? Com estas questões, iremos buscar elementos que nos permitam analisar em que medida a municipalização do ensino fundamental tem possibilitado o fortalecimento do regime de colaboração entre Estado e Município, em especial, na garantia da cobertura da demanda educacional.

Neste trabalho, o termo “regime de colaboração” é entendido como cooperação entre entes federados, que oriente a institucionalização de um modelo substancial de relações intergovernamentais, com vistas à partilha de responsabilidades. Esse conceito está relacionado com a teoria federalista de matriz cooperativa, em que as unidades subnacionais e o governo nacional têm ação conjunta e capacidade de auto governo. (ARAÚJO, 2006)

Inicialmente iremos apresentar uma contextualização histórica e conceitual das práticas descentralizadoras nas políticas educacionais, procurando revelar, as finalidades e características da municipalização do ensino no percurso histórico da educação brasileira; em seguida discutiremos os aspectos metodológicos do trabalho e, por fim, a discussão dos resultados do estudo empírico.

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO COMO POLÍTICA DE ESTADO

O Ato Adicional de 1834 constitui um marco na descentralização do ensino brasileiro, com o debate sobre a responsabilidade do governo central e das províncias quanto à oferta de instrução pública. Esse Ato Adicional delegou às províncias, conforme parágrafo 2º do Art. 10, a incumbência de “[...] legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de Medicina e Cursos Jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que de futuro forem criados por lei geral”. Na opinião de Garcia (2002, p. 71), a descentralização do ensino primário para as províncias no Brasil, ocorre mais por desinteresse das elites por esse tipo de educação do que por um reconhecimento da importância dessa decisão para a oferta de mais e melhor educação para a população.

Em consequência, as províncias, sem recursos materiais e com problemas quanto aos recursos humanos, viram-se encarregadas da imensa tarefa de proporcionar o ensino popular. Para dar conta dessa incumbência apelaram para o auxílio das Câmaras Municipais, iniciando um trabalho conjunto, em grande parte, de subordinação destas àquelas. (OLIVEIRA, R., 1997, p. 17)

Nesse sentido, a determinação contida no Ato Adicional, encarregando as Províncias do ensino primário e secundário não foi aceita pacificamente por juristas, políticos e educadores que questionaram a exclusão do poder central no campo da instrução primária e secundária. Contudo, prevaleceu a interpretação de que caberia às Províncias, com o auxílio dos Municípios, promover a escolarização inicial, além da secundária para a população.

Destaca-se no contexto brasileiro, em se tratando de descentralização da educação via municipalização do ensino, Anísio Teixeira, importante defensor do localismo educacional¹. O seu desejo era elevar a educação à categoria do maior problema político brasileiro, dar-lhe base técnica e científica, e fazê-la encarnar os ideais da república e democracia. (TAVARES, 1952 apud SANTOS, H., 2000)

Esta temática “municipalização do ensino”, ainda se fez presente, de forma contundente, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova² que em 1932, que já apontava diretrizes para que se pensasse na época as incumbências e atribuições destinadas aos entes federados com relação à educação.

É na LDB de 1961 que, pela primeira vez na legislação do ensino de abrangência nacional, faz-se, de maneira explícita, menção a gestão do ensino em nível de Município. (SILVA, I. 2003) Contudo, apesar dessa lei ter sido considerada como meio impulsionador da descentralização administrativa na educação, os Estados ainda permaneceram concentrando o poder de decisão e os recursos financeiros. A instância municipal foi estimulada a atuar principalmente no ensino primário da zona rural sem a necessária delegação de competências e sem os recursos compatíveis. (SARI, 2001)

Durante o regime militar, foi promulgada a Lei 5692/71, fixando as diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus e os “[...] os Municípios passaram a se responsabilizar pela administração do Ensino de Primeiro Grau, mas

¹ Expressão correspondente ao que hoje se chama de municipalização do ensino. (ABREU, 1960 apud SANTOS, H., 2000)

² O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes posições ideológicas, vislumbrava a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. Redigido por Fernando de Azevedo, o texto foi assinado por 26 intelectuais, entre os quais Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho e Cecília Meireles.

não existiu uma política descentralizadora, gerando redes municipais pobres, precárias, dependentes e sem autonomia”. (BOTH, 1997, p. 56)

Na década de 1980, o debate sobre a municipalização do ensino foi influenciado por vários fatores, entre esses: a vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios definida na Lei nº 5.692/71; o reforço à municipalização dos encargos educacionais mediante projetos federais implantados, sobretudo no nordeste; o contexto da abertura política e do imaginário social de identificação da centralização com o autoritarismo e descentralização como democracia em resposta ao modelo dominador do governo militar, à volta a democracia com governos eleitos pelo povo e da busca de maior participação; e a necessidade de ajuste fiscal e de redimensionamento da administração pública federal, bem como o apoio dos organismos financeiros internacionais para medidas de caráter descentralizador.

A Constituição de 1988 estabeleceu, com ineditismo no Brasil, a organização dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devendo, esses entes federados organizarem os seus sistemas pela via do chamado regime de colaboração (art. 211). Dessa forma a Constituição de 1988 colocou o município como sistema de educação ao lado da União, Estados e Distrito Federal.

Mesmo a Constituição de 1988 destacando o princípio de federalismo que atinge o município, reconhecendo-o como ente autônomo e conseqüentemente, dando-lhe a autonomia de organizar o seu sistema, a municipalização do ensino fundamental como política somente foi efetivada em termos consideráveis no contexto brasileiro a partir da nova engenharia política de financiamento estabelecida em 1996 que foi capaz de induzir a descentralização da gestão deste nível de ensino, através da Emenda Constitucional 14³, de 12 de setembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef⁴) e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

³ Modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.

⁴ O Fundef vigorou até 31 de dezembro de 2006 e era composto de 15% dos recursos provenientes da arrecadação das seguintes receitas: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI); e IPI – Exportação, referente à Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir), além

Com relação às responsabilidades dos entes federados os novos dispositivos delega aos Estados a prioridade na oferta do ensino médio, desde que assegurado o ensino fundamental e aos Municípios a prioridade na oferta do ensino fundamental e em seguida a educação infantil. Destaca ainda, o estabelecimento de formas de colaboração dos Estados com os seus municípios para assegurar a oferta do ensino fundamental (art. 10 e 11)

Dessa forma, os novos dispositivos constantes na tríade: EC 14/96, da LDB 9.394/96 e da Lei 9.424/96, caracterizados por uma nova racionalidade de natureza econômica financeira, marcou consideravelmente o contexto das políticas educacionais no Brasil na década de 1990.

O DEBATE SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO VIA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

A descentralização é um processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transferem responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados de governo para níveis inferiores no contexto de um tipo específico de Estado. Dado que essas políticas objetivam reformar o Estado, seu conteúdo e sua integração com os sistemas políticos e econômicos mais amplos se tornam altamente dependentes do tipo de Estado que buscam reformar.

Após o fim do regime militar no Brasil e a instauração de um processo de democratização política, a redistribuição das receitas públicas para dotar as unidades federadas de maior autonomia financeira, iniciou um percurso de mudanças fundamentais para a superação do conceito de estado centralizado. Esse processo de descentralização financeira foi seguido pela descentralização das competências entre as diferentes instâncias administrativas, principalmente com relação às políticas sociais. Na educação a descentralização teve como uma de

suas formas de manifestação a municipalização, que consiste em transferir das instâncias centrais as atribuições e responsabilidades da gestão dos serviços do ensino fundamental para as instâncias locais.

Ao longo do tempo, os estudos sobre a municipalização do ensino trouxeram à tona algumas argumentações. Neste sentido, autores têm alertado quanto às formas como esse processo pode se caracterizar.

A municipalização é um processo que amplia a eficácia, a qualidade da educação e aumenta a participação dos cidadãos. Implica um maior controle social sobre as políticas educacionais, dada a proximidade entre o usuário dos serviços educacionais e os gestores, aumentando a participação da comunidade nas decisões. (BOAVENTURA, 1996; BORDIGNON, 1993; GADOTTI; ROMÃO, 1993)

Numa vertente mais crítica, a questão da municipalização deixa de ser tratada como retórica ligada à democratização e passa a ser vista como meio efetivo de minimizar o papel do Estado nacional para fazer frente ao ajuste fiscal, o que tornaria o país atraente aos investimentos do capital financeiro internacional. A racionalização na utilização de recursos foi utilizada como forma de pressionar o município a arcar com os custos do ensino fundamental. Segundo Russo e Pereira (2005), de forma quase explícita, a municipalização do ensino transforma-se numa questão financeira e a abordagem ganha a perspectiva neoliberal, em total consonância com a reforma do Estado.

Enfim, a realidade regional brasileira é tão diversificada e tão distinta a situação dos estados e municípios que somente uma análise aprofundada e específica, poderia demonstrar os fatores que contribuem para a caracterização dessa realidade.

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA DOS ANOS 1990

Desde a promulgação da Constituição de 1988 as instituições políticas brasileiras estão passando por profundas modificações. Essas mudanças criaram

novas institucionalidades, principalmente na esfera local. Entre esses compromissos estava o de restaurar a Federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais e o de consolidar a democracia por meio do empoderamento das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. A década de 1990 é marcada por um contínuo movimento de descentralização educacional, via municipalização do ensino, resultante das relações entre governos subnacionais: Estados e Municípios.

Portanto, as mudanças na política educacional brasileira, sobretudo a partir dos anos de 1990, imprimiram um papel significativo às instâncias municipais, quando princípios como os de descentralização/municipalização, de democratização e autonomia têm justificado novos arranjos no reordenamento das estruturas e funcionamento dos sistemas de ensino. Analisar as políticas educacionais de descentralização a partir deste período significa investigar os mecanismos de redistribuição das responsabilidades das esferas de poder no que concerne à oferta dos serviços educacionais e o impacto desse processo na organização da educação do município.

É importante destacar que tanto a E.C. 14 como a LDB 9394/96, explicitou as atribuições e competências dos entes federados na educação básica, na tentativa de superação do impasse federativo da Constituição Federal de 1988 quanto à cooperação educacional, denominada regime de colaboração, sobretudo na explicitação, em relação à divisão de encargos e de planejamento. Definiu ainda, Estados e Municípios como entes federados responsáveis pela oferta do ensino fundamental, etapa obrigatória de escolarização.

Entretanto, mesmo com os avanços da Constituição, o pacto federativo brasileiro convive com intensas desigualdades sociais e regionais, que afetam a capacidade arrecadadora de alguns entes federados. (CURY, 2002)

A existência de um pacto federativo pressupõe a não-centralização de poder em face da necessidade de respeitar a diversidade que há entre os 27 estados e mais de 5.000 municípios, uma vez que a Constituição Federal de 1988 prevê um “[...] sistema federativo por cooperação recíproca [...]”, ou seja, um sistema de repartição de competências e de atribuições legislativas. (CURY, 2002, p. 172-173) Entretanto, esse processo, nem sempre ocorre de forma articulada, pois a CF de

1988, segundo Camargo (2001), define competências comuns que, de forma artificial, deixam em posição de igualdade institucional os governos federal, estaduais e municipais.

A determinação de que os Estados e Municípios definam formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, e não mais a manutenção de relações hierárquicas, reforça a necessidade de um regime de colaboração já previsto no artigo 211 da CF. No entanto, apesar da responsabilidade compartilhada na oferta do ensino fundamental, a transferência desse nível de ensino para os municípios foi intensificada com um novo reordenamento institucional, motivada principalmente pela implantação do Fundef, mais especificamente pela possibilidade de aumento de recursos nos cofres municipais ou simplesmente, pela desobrigação das responsabilidades do Estado.

A POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DA BAHIA

O Estado da Bahia, a partir dos anos 1990, desencadeia um processo de reforma e modernização de suas funções, configurando um novo modelo de gestão para as políticas públicas, particularmente as políticas educacionais. Cabral Neto e Oliveira (2006) destacam algumas ações realizadas nesse período, na administração estadual com vistas à viabilização dessa proposta: Reestruturação da Administração Estadual (Lei nº 7.435 de 30/12/98), a criação da Fundação Luiz Eduardo Magalhães (FLEM), a expansão do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), a criação do Programa Estadual de Incentivos às Organizações Sociais (Lei nº 7.027/97) e os programas de privatizações, concessões de serviços públicos e terceirizações, dentre esses a transferência de serviços para a iniciativa privada da Companhia de Energia Elétrica (COELBA).

Diante da constatação de um quadro em crise do sistema educacional baiano, espelhado no elevado índice de analfabetismo, altos índices de repetência e evasão escolar, na baixa qualidade do ensino, nas deficiências no atendimento ao aluno e na precária qualificação docente, a educação passa a ser ressaltada no

discurso oficial, como prioridade da ação governamental (CABRAL NETO; OLIVEIRA, 2006).

Por outro lado, no contexto mais amplo da sociedade brasileira, organismos internacionais enfatizam a necessidade de mudanças nas formas de gestão e financiamento da educação, que se insere num novo modelo de gestão pública e de contenção de gastos públicos, que inclui a descentralização no âmbito das relações entre os níveis federativos.

Segundo Cabral Neto e Oliveira (2006) as ações governamentais no setor educacional nesse período estariam pautadas em diretrizes estratégicas de uma gestão moderna e profissional, de modo que, segundo o discurso oficial, a educação passaria a ser administrada a partir de “[...] critérios profissionais e modernos de gestão, voltados para a eficiência, com a alocação de recursos sendo feita a partir de prioridades e critérios definidos tecnicamente, sem discriminações ou ingerências de qualquer espécie”. (BAHIA, 1999, p. 31)

Em 1997, dá-se início ao Programa de Integração das Redes de Ensino Estadual e Municipal (Inter-Redes), tendo como propósito divulgado o estabelecimento de “[...] uma prática de parceria e de reverter ações das diversas esferas do poder público que sempre tenderam a se caracterizar pela negação de um processo de colaboração mútua”. (SILVA; MEIRELLES, 1999, p. 46) Este programa foi de suma importância para a maciça adesão dos municípios ao processo de municipalização, já que cumpriu perfeitamente, a tarefa de articular as Diretorias Regionais de Educação (DIREC), órgãos regionais da Secretaria da Educação, na missão de repassar as orientações da transferência das escolas aos coordenadores estaduais nos municípios e estes, por sua vez, aos Secretários Municipais de Educação e aos Prefeitos.

Em 1998, foi instituído o Programa Ação Parceria Educacional através do Decreto nº 7.254 de 20 de março de 1998, respaldando os convênios de municipalização entre Estado e Municípios. Este programa teve como objetivo proclamado assegurar a universalidade do ensino fundamental obrigatório e gratuito. Para isso, segundo teor do referido Decreto, além da necessidade da melhoria da qualidade do ensino fundamental, seria necessário aperfeiçoar os mecanismos de

distribuição de responsabilidades entre Estado e Municípios, reconhecendo as vantagens decorrentes do processo de descentralização da gestão educacional.

Nesse sentido, uma das principais medidas efetivadas no setor educacional, traduz-se na transferência das funções de administração e manutenção do ensino fundamental do âmbito do Estado para os municípios. E para a operacionalização de tal projeto, vários programas e ações foram implementados pelos governos estaduais ao longo desse período (1997-2006).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este estudo trata de uma pesquisa exploratória na modalidade de estudo de casos, de caráter qualitativo, que se valeu da pesquisa documental e da pesquisa empírica, utilizando análise de conteúdo e entrevistas.

A delimitação do período escolhido para a investigação deste estudo, de 1997 a 2006, tornou-se interessante na medida em que se pretendeu colher e analisar os dados sobre a municipalização do ensino via colaboração entre entes federados, desde a sua implantação, no final dos anos 1990 até o último ano em que vigorou o Fundef, principal mecanismo indutor da municipalização.

Diante dos obstáculos com relação ao tempo limitado para a conclusão desta pesquisa e aos recursos necessários para um estudo mais abrangente, optou-se em fazer o estudo em dois municípios, atendendo ao critério de escolha de maior e menor população respectivamente, dentre os municípios que compõem o Território do Sisal, no Semiárido baiano.

Para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas, com a finalidade de avaliar o pensamento, a opção e o conhecimento sobre os fatos e fenômenos ligados ao objeto da pesquisa. A seleção dos informantes se deu a partir da inserção que os mesmos tiveram no processo de municipalização do ensino no município pesquisado. Assim, foram entrevistados secretário de educação, ex-secretários, conselheiros e técnicos da secretaria de educação estadual e municipal.

Com relação ao objetivo geral, pretendeu-se analisar o processo de municipalização do ensino, levando em consideração os mecanismos de colaboração entre Estado e Municípios na prestação de serviços educacionais à população. Na busca de elementos para elucidar o estudo, foram escolhidas as seguintes questões: Como operaram os mecanismos de transferência de escolas do ensino fundamental do Estado para o Município? Que elementos foram considerados nas negociações entre entes federados? Quais os efeitos desse processo na gestão educacional do Município, com relação aos objetivos propostos pela municipalização?

Foram escolhidas categorias e suas correspondentes variáveis, que nortearam a elaboração dos instrumentos de coleta de dados e a análise e interpretação dos resultados da pesquisa:

- I) Implantação e seus desdobramentos: a) transferência de responsabilidades; b) Envolvimento dos sujeitos; c) ações de parceria;
- II) Distribuição de atribuições: a) atendimento à demanda; b) intenções da proposta; c) termos acordados;
- III) Resultados do processo: a) aspectos financeiros; b) Acesso ao ensino fundamental; c) Organização do sistema de ensino.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos resultados deste trabalho será apresentada a partir da observação dos aspectos comuns encontrados nos dois municípios que serviram de referência empírica nesta investigação.

Implantação e seus desdobramentos

A transferência de encargos e serviços do ensino fundamental da esfera estadual para a esfera municipal nos municípios estudados, segundo os informantes consultados, se deu por conta do gigantismo da rede estadual de ensino, sua dificuldade de administrar a rede de ensino e a ênfase na necessidade do município atender às suas responsabilidades contidas nas disposições da legislação educacional.

Percebe-se que a questão da municipalização do ensino no Estado da Bahia está intimamente ligada à defesa da descentralização administrativa como forma de consolidar o pensamento sobre os limites de intervenção do Estado, face ao seu agigantamento e a sua incapacidade de manter os seus compromissos, tendo em vista a redução do seu papel na prestação dos serviços. Neste sentido, observa-se que o governo estadual assume a mesma postura do governo federal em querer transferir os encargos educacionais para os governos locais, neste caso, mesmo sendo, também, de sua competência a oferta do ensino fundamental em cooperação com os sistemas municipais, conforme preceitua a legislação vigente.

Observa-se também que os municípios atenderam às proposições dos representantes do governo estadual de forma passiva, sem questionamentos ou argumentações quanto às formas dessa cooperação. Por outro lado, a idéia de aumentar os recursos do Fundef para o seu município, com a possibilidade de ampliação do número de alunos é defendida pelos dirigentes municipais.

Desta forma, concordamos com Maria Couto Cunha (2008) quando destaca que “[...] com a criação da política de fundos, os entes federados vem disputando alunos para assegurar o recebimento de maiores somas de recursos, já que o cálculo do montante a ser repassado incide sobre o número de alunos matriculados nas redes de ensino”.

Cabe destacar que durante o período pesquisado, enquanto os municípios aumentaram a sua responsabilidade com o ensino fundamental, a rede estadual, reduziu o número de matrículas nesse nível de ensino. Além disso, as redes municipais aumentaram o atendimento, na educação infantil. Na realidade, se considerarmos as afirmações do Coordenador de Articulação Municipal da Secretaria de Educação do Estado, o Fundef nesta região ocasionou uma diminuição da oferta do ensino fundamental pelo governo de Estado que procurou

passar para os municípios as escolas “deficitárias” (mais onerosas para o seu sistema).

Por seu turno, a municipalização do ensino nos referidos municípios, segundo ex-conselheiros de educação, aconteceu sem nenhuma discussão, nem consulta à comunidade educacional. Também não houve nenhum estudo técnico sobre os impactos dessa política. As ações adotadas se restringiram à troca de diretores e a transferência de alguns professores para a escola de ensino médio, ou a inclusão de professores da rede municipal no quadro de docentes da escola, após a municipalização. Praticamente, não houve preparação para isso, tudo aconteceu de forma abrupta por meio de decisões centralizadas.

O mesmo aconteceu com relação à atuação da Câmara de Vereadores. Observou-se que somente na segunda etapa da municipalização (2003) foi apresentado e aprovado sem nenhum debate, um projeto de Lei autorizando a municipalização do ensino nos municípios. Segundo um ex-conselheiro do CME, do município de Serrinha “[...] essa prática é muito freqüente nos pequenos municípios, onde geralmente, o prefeito tem a seu favor o presidente da Câmara e a maioria absoluta dos vereadores”.

Por outro lado, o encaminhamento desse projeto à Câmara de Vereadores, nos dois casos, aconteceu apenas como preceito burocrático, pois o governo do Estado, tendo por finalidade a agilização da assinatura dos convênios chegou a elaborar uma minuta de lei para a municipalização do ensino, antecipando-se e eliminando qualquer processo de discussão, que envolvesse os agentes locais interessados e impedindo, com isso, a produção de um projeto educacional fruto da construção coletiva das forças da sociedade local.

Outras ações foram estabelecidas a título de colaboração entre as redes de ensino durante o período pesquisado (1996-2006), dentre essas se destaca o Projeto de Regularização do Fluxo Escolar, com o objetivo de acelerar a aprendizagem dos alunos com expressivo atraso escolar. Não obstante, o Município, nessa parceria considerada esporádica, foi visto como mero executor, pois não participou da elaboração da proposta do projeto. Além disso, técnicos das secretarias de educação dos municípios, afirmaram que esse projeto apresentou-se de forma insustentável, sem possibilidades de continuidade após a vigência do

convênio, mesmo com os altos índices de alunos em defasagem escolar no sistema municipal de ensino.

A desejada continuidade das ações cede lugar à descontinuidade que se manifesta na interrupção freqüente de programas de trabalho sem qualquer explicação razoável. Assim, tendo a descontinuidade como característica básica da ação, é quase certo que se gastam mal os poucos recursos disponíveis, conforme observa Kuenzer (2003) sobre outros contextos.

Por outro lado, percebe-se nitidamente a ausência de iniciativas de parceria entre Estado e Municípios em se tratando da Educação de Jovens e Adultos, o que pode denotar haver certo desprestígio desta modalidade de educação no âmbito das políticas intergovernamentais na área educacional.

Distribuição de atribuições

No último ano do período pesquisado (2006), segundo o Censo Escolar, observa-se que os municípios pesquisados acomodaram o percentual próximo de 70% em sua rede e o Estado próximo de 30% do total de matrículas do ensino fundamental.

Essa situação tem evidenciado a ausência de uma relação profícua entre Estado e município quanto ao atendimento à demanda educacional, tendo em vista que não é boa a situação financeira do conjunto dos municípios baianos - estando aí incluso os municípios pesquisados – em que as receitas de transferências continuam sendo as principais fontes financeiras para atender suas crescentes demandas sociais. (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2007)

Diante dessa situação, consideramos que as conclusões dos estudos de Arelaro (2005) também se aplicam na análise dos dados da presente pesquisa, quando ela afirma que o governo central,

[...] conseguiu um fato inédito: convencer prefeitos, especialmente os de municípios pequenos e médios, e os de municípios pobres, a municipalizarem em até 80% o atendimento do ensino fundamental, mesmo não tendo garantias de que teriam recursos financeiros suficientes e

condições pedagógico-educacionais de oferecer a todos uma escola pública de qualidade. (ARELARO, 2005, p. 1.052)

A escolha das escolas a serem municipalizadas ficou a cargo do próprio governo estadual, mas, durante a negociação, os Municípios interferiram indicando algumas escolas de seu interesse. Ainda, convém chamar à atenção que o interesse pela municipalização também partiu da Secretaria da Educação do Estado, que a princípio delegou à DIREC, sua instância regional a divulgação da proposta de municipalização junto aos municípios. Em seguida, os municípios procuraram a Secretaria Estadual de Educação para negociar a transferência das escolas. Já a segunda etapa do processo de municipalização, foi iniciada com a visita de uma equipe técnica da Secretaria Estadual de Educação aos Municípios, visando o “reordenamento de redes”. Nesta visita, foi apresentada a proposta do Estado para a segunda fase da municipalização. Por conseguinte, os gestores municipais compareceram à Secretaria de Educação Estadual para negociar a municipalização das escolas.

A partir de um posicionamento indutor do Estado em favor da descentralização do ensino, o seu objetivo foi selecionar ações direcionadas a alterar a função e o modelo de organização que caracterizavam o funcionamento do sistema educacional baiano, principalmente quanto à oferta do ensino fundamental. Para tanto, destacam-se as ações desencadeadas a partir do que ficou conhecido como “reordenamento de redes”, que definiram o novo perfil organizacional da Secretaria Estadual de Educação ao alterar o padrão de oferta da educação básica. Complementarmente, apresentam-se os mecanismos adotados para a assinatura dos convênios entre o governo do estado e os municípios, genericamente denominados de “ação parceria”, que redundaram na municipalização do ensino fundamental inaugurando um novo padrão de atendimento a esta demanda.

Resultados do processo

A municipalização do ensino constitui-se numa das propostas do Fundef. Isso é analisado por funcionários das Secretarias de Educação entrevistados, para quem as negociações entre o governo municipal e o governo estadual deveriam acontecer no sentido de o Estado dar condições ao município para que este pudesse assumir a responsabilidade da oferta do ensino fundamental.

Outro fato importante observado nos municípios está relacionado com a gestão dos recursos da educação, que passou a ser mais cuidadosa e melhor controlada. Antes da municipalização e do Fundef, os recursos ficavam totalmente sob o controle do Prefeito Municipal através da Secretaria de Finanças. No entanto, para os informantes, limitações financeiras e imposições do MEC contribuíram para dificultar a evolução desse processo, restringindo a autonomia do município na gestão educacional. Dentre esses problemas, os ex-secretários de educação dos municípios, destacaram: a exclusão da educação infantil e da EJA pelo FUNDEF, a definição pelo MEC do custo mínimo aluno/ano muito baixo, impossibilitando que o município recebesse maior complementação e, além disso, a arrecadação quase que inexistente de impostos próprios do município, impedindo um maior aporte de recursos na pasta da educação.

Percebe-se o discurso da necessidade de descentralização via municipalização do ensino, no campo da educação brasileira a partir dos anos 1990, como meio efetivo de racionalizar a utilização de recursos como forma de pressionar o município a arcar com os custos do ensino fundamental.

Dessa forma, a engenharia da atual política de financiamento da educação neste particular se configura muito mais como uma proposta de racionalização de gastos públicos, segundo uma lógica quantitativista. Para Davies (2008, p. 9) ela se baseia simplesmente, no pressuposto de que “os recursos são suficientes, porém, mal geridos pelos governos”.

Do ponto de vista do acesso ao sistema escolar, o quadro do ensino fundamental nos municípios pesquisados parece ter conseguido uma melhoria significativa, pelo menos com relação ao atendimento à população de 7 a 14 anos.

Houve um aumento considerável na taxa de escolarização líquida⁵ do ensino fundamental nos dois municípios no período de 1996 a 2006. Este fato pode ser justificado da seguinte forma: na medida em que o Fundef utiliza o número de alunos atendidos por rede como critério central na distribuição de recursos, há um forte incentivo para que os municípios busquem de maneira mais ativa ampliar o acesso de suas populações ao ensino fundamental.

Pode-se concluir, a partir do monitoramento permanente do sistema educacional, realizado por meio do levantamento anual do Censo Escolar, que a capacidade de atendimento das redes de ensino é praticamente suficiente para assegurar vaga a todas as crianças de 7 a 14 anos. Portanto, o problema atual do ensino fundamental não se situa em termos de acesso. Neste sentido, pode-se concluir que a evolução das matrículas no período considerado mostra uma aproximação da cobertura total da demanda do município para esta etapa da educação básica. No entanto, verificamos que é a rede municipal quem vem assumindo gradativamente toda a oferta. O esforço do município tem sido maior neste regime de colaboração.

Analisando a realidade brasileira com relação à oferta do ensino fundamental, Mansano Filho, Oliveira e Camargo (1999, p. 40), afirmam que [...] apesar da necessidade de incorporar ao sistema educacional tantas crianças a partir de 1996, é interessante reparar que desde meados da década de 80, quantitativamente havia vagas no ensino fundamental para toda a população na faixa etária correspondente, isto é, a rede física já comportava toda a população escolarizável, mas a entrada tardia na escola ou as múltiplas reprovações faziam alunos que deveriam mais adiantados em seus estudos ocuparem, ainda, os bancos escolares em séries anteriores àquelas em que deveriam estar.

Diante disso, percebe-se que uma das dificuldades desse nível de ensino atualmente, não reside no acesso, mas, nas condições de permanência e na defasagem no atendimento à faixa etária. Esse fato, também se faz presente de

⁵ Trata-se de um indicador que identifica o percentual da população em determinada faixa etária matriculada no nível de ensino adequado a essa faixa etária, neste caso, na faixa etária de 7 a 14 anos com matrícula no ensino fundamental.

forma contundente nos municípios pesquisados, segundo dados do Censo Escolar. (2006, INEP/MEC)

Com relação à organização da gestão das escolas podemos observar que não foi evidenciada nenhuma iniciativa no sistema de ensino, com relação a uma estrutura participativa e democrática de organização da gestão escolar através de eleição direta de diretores e maior participação dos colegiados escolares, que nos casos estudados, atuam somente nas decisões financeiras relacionadas aos recursos recebidos pela escola do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) ou do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Pelo contrário, prevalece ainda, na gestão educacional do município uma forte influência político-partidária através da divisão de cargos entre os correligionários do grupo político que se encontra no poder, sem critério definido para a ocupação desses cargos.

Percebe-se ainda, que a partir do processo de municipalização houve uma preocupação maior com relação à organização das bases de dados, informações estatísticas e gerenciais produzidas nas esferas municipais, a partir de uma sistemática na contagem dos alunos (Censo Escolar) e no acompanhamento da frequência (Projeto Presença). Essas informações são utilizadas para controle da própria administração além de alimentarem o banco de dados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma educacional empreendida na década de 1990 no Estado da Bahia, tendo como referência a Reforma do Estado, pautou-se em práticas gerenciais orientadas pelos princípios de eficiência, eficácia, produtividade, excelência e imprimiu uma re-significação dos conceitos de descentralização e municipalização. Nessa perspectiva, a municipalização do ensino cumpriu um papel político de criar um ambiente de suposta proximidade e envolvimento da comunidade em relação aos serviços educacionais oferecidos pelo Poder Público.

Nesse contexto, o incentivo à municipalização do ensino fundamental esteve assentado principalmente pelo apelo financeiro advindo do FUNDEF. Esse movimento teve como principal característica o repasse de encargos administrativos e financeiros da educação para os governos municipais, sem uma atenção necessária às relações de cooperação entre os entes federados, visando o fortalecimento da capacidade técnica e financeira da gestão municipal.

Os achados desta pesquisa mostraram que a proposta de municipalização do ensino fundamental, obteve uma adesão maciça dos municípios pesquisados. Tal procedimento foi concebido como um complexo sistema de relações entre Estado e Municípios, caracterizadas exclusivamente por sanções, subordinação. Souza e Faria (2004) apontam para uma redefinição urgente do projeto federalista brasileiro, no sentido de que haja uma redistribuição efetiva do poder decisório e não unicamente uma transformação das instâncias periféricas do sistema em órgãos executores das políticas, de modo a permitir que os municípios, de fato, se tornem entes federados, divorciando-se de seu perfil de apêndice de outras instâncias de poder.

A realidade existente evidencia que as relações entre as duas esferas político administrativas da federação brasileira – Estado e Município, não levaram em consideração as especificidades, especialmente aquelas que dizem respeito às desigualdades de condições técnicas, administrativas e financeiras da esfera municipal para a transferência de competência, o que gerou maior dependência, ao invés da propagada autonomia municipal. Dessa forma, tornaram-se evidentes as

dificuldades que esses municípios enfrentam para a gestão e execução das ações educativas no seu âmbito.

Ficaram constatadas nesta pesquisa, para a realidade dos municípios estudados, as indefinições e dificuldades de operacionalização do regime de colaboração entre os municípios, Estado e União, estabelecido desde a Constituição Federal de 1988 até a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, dentro do novo desenho do pacto federativo consagrado naquele diploma legal. Em conformidade com o que apontou a revisão de literatura desenvolvida antes e durante a realização da coleta de dados, os governos locais são penalizados com as lacunas deixadas pelo processo de municipalização do ensino. Tais lacunas aparecem na medida em que esses governos não contam com as garantias da cooperação anunciada nos textos legislativos e nos termos dos convênios de municipalização.

Dessa forma, conclui-se que a política de descentralização via municipalização do ensino nos municípios pesquisados, desenvolveu-se de forma totalmente despojada da relação com a democratização e com o princípio cooperativo federativo, tornando-se uma questão predominantemente política, econômica e financeira.

Enfim, ficam evidenciados os efeitos negativos da política assumida pelo governo estadual da Bahia, no período pesquisado, em consonância com a política do governo central do país nos anos de 1990, que instalou um processo de revisão do papel do Estado brasileiro no seu nível, minimizando a sua atuação na oferta de um serviço básico (a educação), inspirado no modelo de administração racional e “modernizadora”, tendo por finalidade a redução dos custos e o controle dos resultados pelas esferas hierarquicamente superiores (União e Estados).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Município, federação e educação: instituições e idéias políticas no Brasil. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29, 2006, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu, MG: ANPED, 2006. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-1909--Res.pdf>. Acesso em: 10 set. 2007.

BAHIA. Decreto Estadual n. 7254, de 20 de março de 1998. Institui o Programa de Ação Parceria Educacional Estado-Município, para atendimento ao Ensino Fundamental. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia**. Salvador, 21-22 mar. 1998.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Plano plurianual**: PPA 2000-2003. Salvador: [1999]. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/i_plano_2000_sumario.htm>. Acesso em: 11 fev. 2008.

BOAVENTURA, Edivaldo. Os municípios e a educação. In: _____ (Org.). **Políticas municipais de educação**. Salvador: EDUFBA, 1996. 150p.

BORDIGNON, Genuíno. Democratização e descentralização da educação: políticas e práticas. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, v. 9, n. 1, p.71-86, jan./jun. 1993.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1988.

_____. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In: **Marcos Legais**. Brasília: MEC, Fundescola, 1999. (Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM II).

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: **Marcos Legais**. Brasília: MEC, Fundescola, 1999. (Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM II).

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 12 set. 2006.

CABRAL NETO, Antonio; OLIVEIRA, Maria Neuza de. Descentralização/municipalização do ensino no estado da Bahia: aspectos político-institucionais e administrativos. In: _____; NASCIMENTO, Ilma V. do; LIMA, Rosângela Novaes. **Política pública de educação no Brasil**: compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulina, 2006. p.15-51.

CAMARGO, A. Federalismo e identidade nacional. In: GARCIA, Afrânio et al. (Org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p.306-347.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n.80, p. 168-200, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2006.

FREITAS, Dirce Ney de. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v.24, n.2, p.29-50, jul./dez. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000200003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 03 mar. 2007.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Município e educação**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 1993.

GARCIA, Valter E. Federalismo e gestão educativa no Brasil: notas para debate. **Em Aberto**. Brasília, v.19, n.75, p.70-77, jul. 2002. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/cibec/2002/em_aberto/em_aberto_75.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.174-198.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do estado**: no Brasil dos anos 90. São Paulo: Xamã, 2003.

RUSSO, Miguel Henrique; PEREIRA, Gilvan Elias. Política de municipalização do ensino no estado de São Paulo: uma questão educacional ou econômica? **Momentum**, Atibaia, v.1, n.3, p.159-179, 2005.

SANTOS, Heloísa Occhiuze dos. Ideário pedagógico municipalista de Anísio Teixeira. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 110, p. 105-124, jul. 2000.

SARI, M. T. Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino. In: **Guia de consulta para o programa de apoio aos secretários municipais de educação**. Brasília: MEC, Fundescola, 2001. PRASEM II.

SILVA, Igínia Caetana Finelli. **A (re) invenção da municipalização do ensino**: o avesso e o direito na representação social dos responsáveis pela gestão do ensino fundamental público no Município. 2003. 239 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Educação, UNICAMP, São Paulo, 2003.

SILVA, M. S.; MEIRELLES, J. C. D. **A educação da Bahia**. Brasília: UNICEF, MEC/Fundescola, Banco Mundial/Undime, 1999.

SOUZA, Donaldo Belo de ; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós- LDB 9.394/96. **Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004