



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



A INSTITUIÇÃO DA SUPERVISÃO DE ENSINO E A MUNICIPALIZAÇÃO EM VALINHOS: TENSÕES, CONFLITOS E INCERTEZAS

Aluna: Marina Quintanilha Macedo
Orientadora: Prof^ª Dr^ª Sandra Aparecida Riscal

Este exemplar corresponde à redação final da
Dissertação de Mestrado defendida por Marina
Quintanilha Macedo e aprovada pela Comissão
Julgadora.
Data: 29/08/2008

Prof^ª Dra. Sandra Aparecida Riscal
Orientadora

São Carlos
Agosto/2008

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

M141is

Macedo, Marina Quintanilha.

A instituição da supervisão de ensino e a municipalização em Valinhos : tensões, conflitos e incertezas / Marina Quintanilha Macedo. -- São Carlos : UFSCar, 2008.
137 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2008.

1. Supervisão escolar. 2. Municipalização. I. Título.

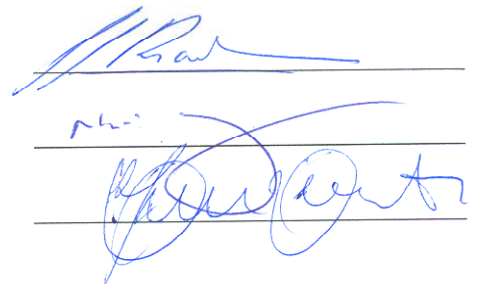
CDD: 371.2013 (20ª)

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Sandra Aparecida Riscal

Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

Prof. Dr. Celso Luiz Aparecido Conti



Handwritten signatures in blue ink on horizontal lines. The top signature is a cursive signature, likely 'Sandra Riscal'. The bottom signature is a cursive signature, likely 'Celso Conti', with the name 'Conti' clearly visible.

Ao meu marido Luiz,

sempre um grande incentivador.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o resultado do apoio de amigos e familiares que ajudaram a viabilizar um projeto antigo.

Primeiramente, quero agradecer à Professora Sandra Riscal, pela orientação segura e amiga.

Quero ressaltar o apoio e o estímulo recebido pelo Professor Newton Bryan.

A minha irmã Silvia, que com muita competência, carinho e estímulo, realizou a correção da primeira fase do trabalho.

A competente colaboração da minha filha Isabella foi fundamental na formatação do trabalho.

A Márcia Gomes Gregório que gentilmente colaborou no abstract.

Ao apoio de Cleide Rezende, sem o qual inviabilizaria minhas viagens para São Carlos.

Aos amigos, que de uma maneira ou de outra, sempre estiveram ao meu lado: Sergio Castro de Almeida, Vanessa Rôvere, Maria Aparecida Fernandes e Marta Susana Reinoso.

A Secretaria de Educação de Valinhos, que ajudou na viabilização deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho se propõe a analisar a instituição da supervisão de ensino no município de Valinhos, após a municipalização, procurando explicitar as tensões e conflitos presentes nesse processo, demonstrado pela ausência de conhecimento do papel do Supervisor de Ensino. Evidencia-se a existência de um confronto entre uma organização administrativa tradicional e patrimonialista, pautada em um sistema de crenças e valores, e o novo desenho institucional racionalizante, proposto pelo Estado, por meio da municipalização da educação.

Para a realização deste estudo utilizou-se o referencial teórico desenvolvido por Max Weber relativo ao papel da racionalidade técnica e substantiva na constituição do capitalismo ocidental e do Estado Moderno. Em especial, são fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa os conceitos e categorias relativos à racionalização administrativa, às formas de organização e desenvolvimento dos quadros administrativos. Neste ponto, interessa-nos em particular, o desenvolvimento do cargo e da função de supervisão e os conceitos de patrimonialismo e organização burocrática.

Palavras-chave: supervisão de ensino, municipalização, patrimonialismo.

ABSTRACT

This dissertation analyses the establishment of the educational supervision in Valinhos municipality, after the municipalization, presenting the tensions and conflicts that this process raised, made explicit by the lack of knowledge of the School Supervisor's role, demonstrating the existence of a confrontation between a traditional and patrimonialist administrative organization, based on a system of values and beliefs and the new rational institutional structure proposed by the State, through the municipalization of the education.

This study used the theory developed by Max Weber related to the role of the technical and substantive rationality in the constitution of the western capitalism and the Modern State. The concepts and categories concerning the administrative rationalism and the forms of organization and development of the administrative structure are fundamental to the development of this research. At this point, we are particularly interested in the development of the function and post of the supervisor and the concepts of patrimonialism and bureaucratic organization.

Key words: educational supervision, municipalization, patrimonialismo.

SUMÁRIO

Agradecimentos	iii
Resumo	iv
Índice de Figuras e Tabelas	vii
Siglas	viii
Introdução	1
Capítulo I (O Processo de Modernização no Ocidente com Base na Racionalidade Formal e o Desenvolvimento da Concepção Burocrática com Bases Patrimonialistas no Brasil)	7
1. Introdução	7
2. A racionalidade Formal e os Fundamentos do Estado Moderno	8
3. Racionalidade Formal e Racionalidade Material ou Substantiva em Max Weber	9
4. A Burocracia	17
5. Algumas Notas sobre o Patrimonialismo e a Constituição da Administração Pública Brasileira	20
Capítulo II (Supervisão de Ensino, Racionalização e Modernização)	25
1. Introdução	25
2. Da Função Supervisora ao Cargo de Supervisor de Ensino	26
A) Brasil Colônia	26
B) Brasil Império	27
C) Primeira República	28
D) Era Vargas	37
E) Restauração do Estado Democrático	43
F) Regime Militar	46
G) Nova República	53
3. Conclusão	59

Capítulo III (Modernização, Racionalização e Municipalização em São Paulo)	61
1. Introdução	61
2. Apontamentos sobre as Concepções de Modernização e Racionalização: a Política Educacional Paulista a Partir de 1995.....	62
3. A Reforma Gerencial da Educação em São Paulo.....	65
4. O Processo de Municipalização do Ensino em São Paulo.....	67
A) A Municipalização no Brasil	68
B) A Municipalização no Estado de São Paulo	80
I. Governo de Franco Montoro (PMDB – 1983/1987)	81
II. Governo de Orestes Quécia (PMDB – 1987/1990)	82
III. Governo de Antonio Fleury Filho (PMDB – 1991/1994)	83
IV. Governo de Mário Covas (PMDB/PSDB – 1995/1998)	84
5. Conclusão.....	93
Capítulo IV (A Supervisão de Ensino na Municipalização em Valinhos)	96
1. Introdução	96
2. A Cidade de Valinhos	97
3. Algumas Anotações sobre a História do Município de Valinhos.....	99
4. Características da Rede Municipal de Educação no Ano de 1997	103
A) Demanda Escolar	103
B) Organização Administrativa da SE	104
C) Projetos Educacionais	104
5. A Implementação da Municipalização em Valinhos	108
6. Primeira Fase da municipalização	112
7. Segunda Fase da municipalização	115
8. Os Primeiros Anos da Supervisão de Ensino no Município de Valinhos.....	118
9. Elaboração do Novo Estatuto e Quadro de Carreira do Magistério Público	122
10. Conclusão.....	124
Capítulo V (Considerações Finais)	126
Bibliografia.....	129

ÍNDICE DE FIGURAS E TABELAS

FIGURAS

Figura 1- Organograma da estrutura administrativa da rede escolar paulista introduzida pela Reforma de 1855

Figura 2- Organograma dos Órgãos Superiores de Administração do sistema escolar paulista de 1930 a 1931.

Figura 3 - Os processos interativos e articuladores da ação supervisora.

Figura 4- Representação do organograma da secretaria de educação de Valinhos

TABELAS

Tabela 1- Escolas Estaduais por número de turnos.

Tabela 2 - Evolução do Ensino Fundamental Público no Estado de São Paulo – 1995/1996.

Tabela 3 - Evolução do Atendimento ao Ensino Fundamental na Rede Pública do Estado de São Pulo – 1994/2001.

Tabela 4 - Demanda de Alunos do Município.

Tabela 5 - Demanda de alunos do ensino fundamental do Município.

Tabela 6 - Demanda de alunos do município

SIGLAS

ABE- Associação Brasileira de Educação
ACTs - Admitidos em Caráter Temporário
APASE - Sindicato dos Supervisores do Estado de São Paulo
APMs - Associações de Pais e Mestres
C.M.V – Camara Municipal de Valinhos
CAPI - Centro de Aprimoramento para a Escola Inclusiva
CEE - Conselho Estadual de Educação
CME - Conselho Municipal de Educação
CNE- Conferência Nacional de Educação
DASP- Departamento Administrativo do Serviço Público
EJA – Educação de Jovens e Adultos
FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação
FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP- Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado
PAC - Programa de Ação Cooperativa Estado-Município
PDT- Partido Democrata Trabalhista
PEC - Programa de Formação Continuada
PFL - Partido da Frente Liberal
PIB - Produto Interno Bruto
PL- Partido Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMV- Prefeitura Municipal de Valinhos
PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
PROFA – Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

QESE - Quota Estadual do Salário-Educação

RMC - Região Metropolitana de Campinas

SARESP - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar no Estado de São Paulo

SARESP - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar no Estado de São Paulo

SE - Secretaria da Educação

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados

SEMOR – Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, do Ministério do Planejamento.

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI – Serviço Social da Indústria

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

INTRODUÇÃO

A reforma educacional implementada no Estado de São Paulo a partir de 1995, sob o governo de Mário Covas e da então Secretária de Estado da Educação Tereza Roserley Neubauer da Silva, constituiu a primeira fase de um processo que seria estendido para todo o país, na gestão de Paulo Renato Costa Souza como ministro da Educação, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

De uma forma geral, o diagnóstico era o mesmo para a educação nacional e a rede paulista de ensino: o sistema enfrentaria uma crise de eficiência, de eficácia e de produtividade e os problemas educacionais apontados eram identificados como disfuncionalidades do sistema educacional, expressando a incapacidade do Estado em administrar as políticas educacionais.

Essa ineficiência seria demonstrada pelos baixos índices de desempenho do sistema, os quais indicariam claramente o quanto ele era ineficaz. No caso de São Paulo, a ineficácia era atribuída, em grande parte, ao gigantismo da máquina burocrática e à ausência de mecanismos de controle do sistema de ensino.

Mas é certo que o gigantismo, a desorganização, as más condições de trabalho dos professores, a insuficiência de tempo dos períodos escolares e a pobreza dos materiais contribuíram para o sucateamento da rede física no Estado e para a deterioração dos padrões educacionais que competia à escola manter, culminando com a perda de 25% do alunado a cada ano, por evasão ou repetência. A situação poderia ser definida como uma tragédia educacional, que enfrentada exigia a mobilização de todos os recursos do sistema. (SÃO PAULO,SE, 2002)

A reforma de ensino iniciada em São Paulo constituía um projeto de modernização da sociedade brasileira que, para ser realizado, exigiria a correção das disfuncionalidades do sistema educacional. O ponto para o qual apontam as reformas de São Paulo e a nacional seria a ausência de mecanismos de controle social e econômico. Como consequência, a superação dos problemas educacionais e a modernização social deveriam ter início com a racionalização de custos da produção da educação escolar. Como observa Souza (2001),

desloca-se a ênfase dos processos educativos para a reorganização das funções administrativas e de gestão.

A reforma implementada pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo partia do princípio de que a baixa qualidade da educação escolar teria como causa o uso irracional dos equipamentos e prédios escolares e uma administração ineficiente dos negócios públicos. Assim, as diretrizes desta reforma seguiam os princípios de uma racionalidade modernizadora, que deveria ter início com a racionalização organizacional promovendo o enxugamento da máquina, eliminando duplicidades e informatizando a administração.

Fundamental para a racionalização do sistema era a mudança nos padrões de gestão, que deveria iniciar um processo de desconcentração e de descentralização da gestão da educação (extinção das Divisões Regionais de Ensino, transferência de recursos financeiros para as escolas e municipalização do ensino).

Finalmente, a melhoria da qualidade de ensino seria alcançada por uma mudança no padrão de gestão econômica, mediante a distribuição eficiente dos recursos destinados à educação, (municipalização e reorganização da rede de ensino) acompanhada pelo controle eficaz da produtividade das instituições escolares. Os resultados da reforma e a eficácia do sistema seriam verificados pela introdução de um mecanismo de avaliação do rendimento escolar (Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar no Estado de São Paulo/ SARESP).

O projeto da reforma educacional que a Secretaria de Estado de São Paulo ambicionava implementar, abrangia duas esferas de ação institucional: a reforma da rede estadual e a implantação dos sistemas municipais de ensino, como forma de desafogar econômica e burocraticamente a máquina estadual. Para alcançar este objetivo, entretanto, deveria, ambigüamente, promover um processo de descentralização de funções e responsabilidades educacionais, realizado por intermédio da municipalização, que transferiria as instituições escolares para os municípios ao mesmo tempo em que implementaria a centralização do sistema de organização legal, de informações, gerenciamento e avaliação, que facilitariam o planejamento, o controle e a tomada de decisões.

A municipalização do ensino fundamental, a partir de 1995, constituiu um dos eixos estratégicos da política educacional do governo do Estado de São Paulo, que já previra o regime de colaboração entre Estados e municípios. Como definido pela Constituição

Federal de 1988, Estados e Municípios deveriam partilhar da formulação e implantação de uma política educacional, pois passavam a assumir a condição de entes federados autônomos.

Reforçando o regime de colaboração, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1996, definiu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam organizar em regime de colaboração os respectivos sistemas de ensino. Assim, os municípios passaram a ter a possibilidade de optar com relação aos seus sistemas de ensino, integrando-se aos estaduais ou compondo-se com o Estado em um sistema único.

Em qualquer das hipóteses, caberia ao Município dar cumprimento a sua responsabilidade constitucional e legal em relação à educação infantil e ao ensino fundamental, dando prioridade ao ensino fundamental.

Nesse sentido, os municípios passariam a organizar seus sistemas em regime de colaboração, acarretando um intercâmbio de responsabilidades recíprocas, cabendo aos estados a tarefa de integrar os vários sistemas existentes em seus territórios.

Logo, a criação do Sistema Municipal de Ensino passou a constituir uma oportunidade histórica para o Município, dentro da nova ordem estabelecida a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Mas para que o Sistema Municipal de Ensino pudesse surgir em sua plenitude, o Conselho Estadual de Educação esclarece através da Indicação do nº 33/2003, que seriam necessárias algumas providências e condições, sem as quais a ação municipal poderia mostrar-se insuficiente e até mesmo contraproducente.

a) **uma rede escolar** que se enquadre na tipologia estabelecida nos incisos I e II do Artigo 18 da LDB e nas prioridades fixadas no inciso V do Artigo 11 da mesma lei; b) **órgãos que normatizem** o sistema nos termos das exigências e das aspirações da municipalidade e se encarreguem da articulação com o sistema estadual e nacional nos termos da LDB; c) **um órgão executivo** encarregado de viabilizar as políticas públicas e supervisionar os estabelecimentos de ensino de seu sistema. (SÃO PAULO, CEE, 2003)

Assim, são atribuídas ao cargo de supervisor de ensino, na carreira do magistério público, as funções técnicas, administrativas e políticas necessárias para garantir a viabilização das políticas educacionais e supervisionar os estabelecimentos de ensino do

seu sistema, conforme determinação legal. Levando-se em consideração os conteúdos da reforma da educação nacional e paulista, pode-se dizer que o papel do supervisor de ensino seria o de garantir a realização da organização legal racional e burocrática do sistema municipal tornando-se o responsável por viabilizar a modernização e racionalização dos sistemas.

Nesta perspectiva, este trabalho se propõe a analisar a implantação do processo de supervisão de ensino no município de Valinhos, após a municipalização, procurando explicitar as tensões e conflitos presentes nesse processo.

A escolha deste tema decorreu da minha perplexidade diante de situações constrangedoras que fizeram parte desde o início de meu percurso como a primeira Supervisora do Ensino Municipal de Valinhos. Qual não foi minha perplexidade, ao assumir o cargo, com a indagação da Secretária de Educação, em reunião com Diretores e Coordenadores da Rede Municipal: “o que fazer com a nova Supervisora de Ensino?”. Neste mesmo ano, deparei-me com outra situação, não menos constrangedora: em reunião pública com diretores da rede municipal, a Secretária da Educação solicita que a Supervisora de Ensino se retire da sala, pois considerava que o assunto não era de sua competência.

Isto denota o total desconhecimento do papel do supervisor de ensino, de suas atribuições e funções, podendo-se afirmar que o concurso para o provimento do cargo de supervisor foi realizado em função de exigências impostas pela legislação que disciplinava o processo de municipalização.

Assim, detectou-se a ausência de procedimentos para o desenvolvimento e atuação do Supervisor de Ensino, o que comprometia a eficiência e a eficácia do processo ensino aprendizagem. Associado a este problema, percebeu-se indefinições e sobreposições de competências, entre o cargo de Supervisor de Ensino e outros cargos da estrutura administrativa da Secretaria da Educação.

O campo de tensão constituído nesse processo, demonstrado pela ausência de conhecimento do papel do Supervisor de Ensino, determinou decisões discriminatórias que estavam sempre presentes nos procedimentos da Secretária da Educação, evidenciando a existência de um confronto entre uma organização administrativa tradicional e

patrimonialista, pautada em um sistema de crenças e valores, e o novo desenho institucional racionalizante, proposto pelo Estado, por meio da municipalização da educação.

Dessa forma, passei a questionar as causas que motivavam a depreciação da função supervisora municipal. Qual seria a função de um supervisor de ensino municipal? Respeitadas as peculiaridades, a atuação, as funções e as competências da supervisão municipal deveriam equivaler aos da supervisão estadual? Quais crenças e valores que tornavam a administração antiga tão adversa ao novo desenho institucional que estava sendo delineado pela municipalização? A Secretaria da Educação conhecia efetivamente o novo desenho de administração proposto pela municipalização? Por que este novo desenho não se efetivou?

A partir desses questionamentos, formulamos a hipótese de que as distorções na atuação da Supervisão de Ensino aconteceram devido ao não rompimento da estrutura tradicional de administração, estabelecida sobre crenças e valores que se opunham à nova forma de administração imposta pela municipalização.

Assim, considerando a pertinência das questões problematizadoras, decidiu-se realizar um estudo que atendesse os objetivos:

a) compreender as tensões decorrentes da obrigatoriedade de implementação do processo de municipalização imposto pelo governo estadual, que baseado em um modelo legal racional burocrático, teria entrado em conflito com a tendência conservadora das estruturas de poder municipal baseadas em uma organização administrativa tradicional-patrimonial.

b) compreender em que medida a tensão entre as exigências impostas pela esfera estadual e as resistências patrimonialistas locais determinou a depreciação da função de supervisão;

c) compreender, ainda, em que medida esta desvalorização da supervisão pode apontar para uma resistência à institucionalização do sistema municipal por meio da incorporação de normas racionais centralizadoras.

Para atingir os objetivos propostos utilizaremos o referencial teórico desenvolvido por Max Weber relativo ao papel da racionalidade técnica e substantiva na constituição do capitalismo ocidental e do Estado Moderno. Em especial, são fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa os conceitos e categorias relativos à racionalização

administrativa, às formas de organização e desenvolvimento dos quadros administrativos. Neste ponto, interessa-nos em particular, o desenvolvimento do cargo e da função de supervisão e os conceitos de patrimonialismo e organização burocrática.

Em função da diversidade das questões envolvidas, delimitou-se o universo desse estudo ao município de Valinhos, no período de 1997 a 2004, correspondente aos primeiros anos da implementação da municipalização da educação municipal. Utilizou-se como fonte de pesquisa diferentes fontes bibliográficas e também documentos como leis complementares, leis estaduais e municipais, projetos de lei das secretarias de educação, câmaras municipais; portarias, resoluções, instruções normativas, da secretaria estadual e municipal, pareceres e pronunciamentos dos Conselhos Estadual e Municipal de Educação.

Além desse material legislativo e normativo, também se consultou documentos institucionais, como propostas pedagógicas, regimentos escolares, além de reportagens, conferências, etc.

O texto está organizado em cinco capítulos: no primeiro capítulo trataremos das bases conceituais que caracterizariam de um lado a concepção tradicional, que segundo Weber estaria fundamentado em uma racionalidade substantiva, de outro a concepção legal racional burocrática, que seria fundamentada em uma racionalidade formal ou técnica.

No segundo capítulo - trataremos especificamente da supervisão de ensino. Iniciaremos com a apresentação do processo de racionalização do sistema de ensino paulista, ainda no século XIX. Em seguida apresentaremos o conceito de supervisão e de sua constituição como espaço de ação pedagógico.

No terceiro capítulo - trataremos das tentativas de modernização que teriam caracterizado a reforma da educação paulista a partir de 1995. Baseada na crítica ao patrimonialismo e na ineficiência da administração pública, a reforma educacional levada adiante pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo teria adotado a forma e as estratégias propostas por Bresser Pereira, quando ministro da Reforma do Estado.

No quarto capítulo - sem perder o foco na supervisão de ensino, trataremos da implantação da municipalização da educação em Valinhos.

No quinto capítulo, apresentaremos nossas considerações finais.

CAPÍTULO I
O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO NO OCIDENTE COM BASE NA RACIONALIDADE
FORMAL E O DESENVOLVIMENTO DA CONCEPÇÃO BUROCRÁTICA COM BASES
PATRIMONIALISTAS NO BRASIL

1. INTRODUÇÃO

Como apresentamos na introdução deste trabalho, o nosso objetivo é compreender as tensões decorrentes da obrigatoriedade de implementação do processo de municipalização imposto pelo governo estadual, que baseado em um modelo legal racional burocrático, teria entrado em conflito com a tendência conservadora das estruturas de poder municipal baseadas em uma organização administrativa tradicional patrimonial. Nossa intenção é compreender em que medida essa tensão teria provocado a depreciação do papel do supervisor na implementação do sistema municipal de ensino.

Para tanto, iniciaremos esta apresentação da pesquisa partindo do pressuposto de que a supervisão de ensino constituiria, no campo educacional, uma estratégia de ordem burocrática legal racional. Desta forma, para compreender as resistências oferecidas à implementação da supervisão, será necessário estudar os aspectos da concepção conservadora tradicional em contraposição à concepção legal racional burocrática.

Neste capítulo, procuraremos apresentar as bases conceituais que caracterizariam, de um lado a concepção tradicional, que segundo Weber estaria fundamentada em uma racionalidade substantiva, de outro à concepção legal racional burocrática, que seria fundamentada em uma racionalidade formal ou técnica.

Em particular, para compreender as reformas que foram implementadas na educação a partir de 1995, interessa-nos apresentar os aspectos da concepção de modernização que acompanharam a constituição do Estado moderno, sob as bases legal e administrativa. Trata-se de reformas ocorridas nas esferas municipais, estaduais e federais que foram justificadas como tentativas de superação da ordem administrativa tradicional patrimonial. Por este motivo, apresentaremos ainda neste capítulo algumas anotações sobre a persistência da administração patrimonialista no Brasil.

2. A RACIONALIDADE FORMAL E OS FUNDAMENTOS DO ESTADO MODERNO

O fundamento do poder político, no Estado Moderno, remete a uma concepção de legitimidade que vincula a autoridade à sua performance nas atividades públicas. Estas atividades exigem o desenvolvimento de capacidades de previsão, prevenção e execução por meio do estabelecimento de programas de diagnóstico e planejamento, capazes de reduzir o grau de interferência de efeitos de fatores imprevisíveis de acasos como as paixões e desejos pessoais, flutuações econômicas, mudanças naturais, demográficas etc.

A ação política passa a ser compreendida como cálculo político, cujas bases são tomadas do desenvolvimento de ciências como a estatística, economia, demografia, sociologia que permitem as ações táticas e estratégicas. Neste sentido, governar implica no conhecimento de diferentes dados relativos ao corpo do Estado: indicadores de desenvolvimento econômico e social da população, crescimento demográfico, mortalidade, emprego, desempenho dos diferentes campos da economia, distribuição dos bens produzidos, balanças comercial, mercado financeiro, etc. que possibilitariam determinar a ação mais adequada a partir da pluralidade de possibilidades. (Riscal, 2008)

De acordo com Riscal (2008) para Weber, um dos principais aspectos que teriam determinado o progresso em direção ao capitalismo desde a Idade Média, teria sido o processo de racionalização, que possivelmente possibilitou a expansão de uma economia de mercado no mesmo processo em que se estabeleceria uma dominação estatal legal, cujo desenvolvimento dependeu da estruturação de um funcionalismo burocrático permanente baseado em contrato, salário pensão, carreira, treinamento especializado e divisão do trabalho, competências fixas, documentação ordem hierárquica.

De acordo com a concepção de Weber, o Estado moderno possui características únicas, resultantes de um processo de racionalização específico da cultura ocidental que teria culminado com o advento de uma forma de Estado racional. Apenas no Ocidente teria se desenvolvido um processo de laicização.

Se a tendência ao acúmulo de riquezas, a usura e cobiça teriam sempre existido, em qualquer período da história humana, no capitalismo ocidental moderno, ganhar e acumular dinheiro não mais era concebido como ação de exceção de marginais especuladores, avaros ou de homens com espírito aventureiro. A grande transformação cultural do ocidente tornou

a exceção em norma e a obrigação moral é ganhar dinheiro, a medida do homem é o capital que tem acumulado.

Esse processo foi caracterizado por uma tendência cada vez maior à mensuração do mundo, acompanhada de demonstração racional com base nas matemáticas ou em experimentações. Essa racionalização não ficou limitada a um setor único das atividades humanas, mas propagou-se e passou a constituir o próprio sentido da vida coletiva. Trata-se de uma intelectualização progressiva de toda a diversidade das atividades humanas que passam a ser concebidas como parte de um universo mecânico passível de ser esquadrihado pela razão. (Riscal, 2008)

Modernidade passa ser sinônimo de racionalidade e todas as esferas do conhecimento, que mereçam receber este estatuto devem atender às premissas da impessoalidade e objetividade. Nesta perspectiva, a técnica, a divisão do trabalho e a especialização nada mais são do que conseqüências lógicas do próprio processo de racionalização do ocidente.

Como observa Habermas

Max Weber introduziu o conceito de “racionalidade” a fim de determinar a forma da atividade econômica capitalista, das relações de direito privado burguesas e da dominação burocrática. Racionalização quer dizer, antes de mais nada, a ampliação dos setores sociais submetidos a padrões de decisão racional. A isso corresponde a industrialização do trabalho social, com a conseqüência de que os padrões de ação instrumental penetram também outros domínios da vida (urbanização dos modos de viver, tecnicização dos transportes e da comunicação). (HABERMAS, 1975:303)

3. RACIONALIDADE FORMAL E RACIONALIDADE MATERIAL OU SUBSTANTIVA EM MAX WEBER

Desde as suas origens, a burguesia tem desenvolvido uma racionalidade formal em substituição à racionalidade substantiva que caracterizara o pensamento medieval e clássico.

Segundo Max Weber, o que teria permitido à burguesia em ascensão (sec. XV/XVI) a superação de seu caráter tradicional foi o desenvolvimento de uma forma própria de dominação, moderna e racional.

Weber (1994) apresenta em seu livro *“Economia e Sociedade”* uma distinção entre racionalidade formal e substantiva. Em uma dada sociedade a racionalidade formal é definida pelo grau de calculabilidade técnica real a que está submetida. Por seu lado, a racionalidade substantiva é a que toma como fim as exigências éticas, políticas, de caráter valorativo e maximiza um conjunto determinado de objetivos independentemente das regras ou regulamentos formais.

Enquanto as sociedades tradicionais seriam baseadas na racionalidade substantiva, a sociedade moderna teria seu desenvolvimento possibilitado graças, exatamente, à expansão do processo de racionalidade formal. A ascensão burguesa foi possibilitada pelo desenvolvimento de um aparato cultural, (econômico, religioso, científico) que aparecem com um valor e significado universal. A redução de todo o real, a dimensão da racionalidade formal seria a marca específica da modernidade burguesa transformando toda atividade em atividade econômica, convertida em campo da produção das condições materiais de existência que, como natureza, adquire autonomia e independência do homem, fazendo parecer que a natureza é, em si mesma, racional.

O desenvolvimento do capitalismo foi acompanhado de um desenvolvimento do conhecimento empírico e técnico, de fundamentação matemática, baseado no método experimental, sistemático e especializado como campo científico. Corresponde a um tratamento racional do mundo e da natureza, que permite a percepção deste mundo como natural e sua redução a este modelo.

Toda a instância da vida moderna, a partir do capitalismo, teria sido categorizada e reduzida a conceitos por meio do cálculo racional, estabelecendo e deduzindo leis naturais, que passam a ser concebidas como objetivas independentes do sujeito e, portanto, sem valor em si mesmas.

Também as funções quotidianas na vida social passam a ser objeto de cálculo e lei. E é assim que o capitalismo gradualmente se realiza através de um processo que gera a absoluta e completa dependência tanto das condições políticas, técnicas e econômicas, quanto de um conjunto de funcionários técnicos especialmente treinados. O Estado, tomado

como entidade política, com uma “*Constituição*” racionalmente redigida, com um aparato jurídico racionalmente ordenado e administrado por funcionários especializados é o resultado desta racionalidade formal. (Riscal, 2008)

A Ação econômica capitalista, por sua vez, é baseada na expectativa de lucro através da utilização das oportunidades de troca. A apropriação capitalista é racionalmente efetuada porque a ação é racionalmente calculada em termos de capital. Desde a sua origem, na empresa capitalista, tudo é feito em termos de balanço: previsão no início do processo da criação da empresa ou de qualquer decisão - balanço final para a verificação do lucro obtido.

Neste sentido, perceberemos que toda a inovação científica e técnica, incluindo a globalização, se caracterizariam por constituir um desdobramento deste tipo de racionalidade cujo objetivo seria a acumulação de capital.

Este racionalismo técnico e econômico, embora dependa parcialmente da técnica e do direito racional, é, ao mesmo tempo determinado pela capacidade e disposição dos homens em adotar certos tipos de conduta racional. Logo, de acordo com Weber (1994), “*Onde elas foram obstruídas por obstáculos espirituais, o desenvolvimento de uma conduta econômica também tem encontrado uma resistência interna.*”

Weber retoma o conceito de racionalidade formal e substantiva ao tratar da sociedade tradicional e da administração legal burocrática que caracteriza a sociedade capitalista. Trata-se de uma administração de caráter racional que se realiza através de uma série de leis, regras, normas explícitas de comportamento que definem tecnicamente o modo como deve agir o administrador. Esta administração é concebida como uma dominação pelo saber, baseada na especialização na qual domina a técnica e a impessoalidade. Trata-se de uma despersonalização formal na qual o afastamento dos sujeitos dá-se por uma suposta administração racional dos bens públicos, *sine ira et Studio*, sem ódio nem paixão. Tal seria o processo de reificação das relações que, não trataria mais com sujeitos, pessoas, mas com números e leis. (Riscal, 2008)

Assim, como observa Habermas (1975), Max Weber ao introduzir o conceito de racionalidade para determinar a forma da atividade econômica capitalista, acaba por demonstrar que não apenas o trabalho passa a seguir os padrões de ação instrumental, mas

também todos os demais domínios da vida são tomados pelo padrão de ação técnico-racional.

A propagação desta ação racional com-respeito-a-fins, permite que o próprio sistema busque através do planejamento-planificação sua ampliação. Quanto mais o progresso científico-técnico se institucionaliza, maior é a racionalização progressiva da sociedade. Racionalidade crescente do agir social significaria, portanto, secularização e desencantamento do mundo. Desta maneira, a racionalidade técnica, de caráter formal, reduz o real a categorias gerais e abstratas capazes de ser operadas e manipuladas por leis de caráter universal.

Como observa Habermas, trata-se da propagação do tipo de agir racional – com-respeito-a-fins que se relaciona com a organização dos meios e à escolha racional entre possibilidades. A crescente planificação que passaria a dominar todos os setores do agir humano poderia ser concebida assim como parte necessária do processo de instituição, aperfeiçoamento e ampliação do sistema de ação racional com-respeito-a-fins. (HABERMAS, 1975:303)

Para Weber, o “costume” seria uma maneira coletiva de agir, perpetuada por cada indivíduo. Esta ação se apresenta a este indivíduo como natural e o hábito e tradição garante a sua legitimidade.

A respeito da concepção de Weber, Bendix observa que costumes e convenções podem tornar-se tão habituais, que passa a haver pouca orientação consciente em relação a normas que eles implicam. (BENDIX, 1986:304)

Ações baseadas nos costumes estariam, para Weber, relacionadas à dominação tradicional e ainda que se trate de um tipo ideal puro, o que significa que se possa encontrar formas híbridas de dominação, sua ocorrência em uma organização burocrática moderna pode determinar tensões, distorções e problemas com relação a autoridade e hierarquia.

Na análise de Weber o processo de racionalização do Ocidente foi acompanhado do processo de sistematização legal e de administração que permitiria às autoridades estabelecidas, maiores possibilidades para escolha e tomada de decisão.

Como observa Bendix, essa tendência das autoridades estabelecidas deve ser compreendida por meio da análise de Weber que distingue a racionalidade formal, ou racionalidade com-respeito-a-fins, da racionalidade substantiva.

Weber criou um instrumento de análise que chamou de tipo puro ou ideal que deveria ser compreendido como um norteador da análise científica. O tipo ideal, tal como é concebido por Weber, é um instrumento de interpretação, que não existe enquanto tal na realidade, nas quais as características são tomadas em sua forma mais extrema e pura. Neste sentido, como observa Veyne, deve ser compreendido como um “conceito-limite”,

Uma utopia que não está realizada em nenhum lado, mas que serve para medir quanto a realidade se aproxima ou afasta do quadro ideal; só tem valor heurístico (...) e entra na linha de conta unicamente como meio de conhecimento e não se deve confundir tipo ideal e história. (...). (VEYNE, 1986)

Seguindo a lógica weberiana, estudar a administração seria também estudar a dominação. Em particular Weber estuda a dominação legítima que é definida como a probabilidade de alguém impor o seu arbítrio sobre o comportamento de outrem legalmente, isto é legitimamente. De acordo com Motta:

Na dominação, que é um tipo de autoridade estabelecida, existem sempre princípios ou crenças que tornam legítimo aos olhos do governante e governados o exercício do poder. Esses princípios e crenças são muito importantes para a dominação, porque conferem estabilidade. (MOTTA: 27)

Weber compreende o Estado como o campo da ação política legítima, isto é o campo no qual os diferentes agentes têm sua expectativa de ação norteada pelos limites da ordem estabelecida, cuja ruptura seria punida pelo Estado. É neste sentido que Max Weber anuncia que o Estado detém o monopólio da violência legítima. Assim, a dominação legítima é instituída por um determinado tipo de ordem e corresponde à própria expectativa e interesses dos agentes políticos.

Weber destaca três tipos de dominação: o burocrático-legal, o tradicional e o carismático, que procuraremos esclarecer.

A *dominação legal* tem como aparato administrativo a burocracia. Nas organizações burocráticas vigoram os princípios ordenados de acordo com leis ou normas administrativas.

O princípio da hierarquia e dos níveis de autoridade é concretizado num sistema de mando no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores.

No tipo burocrático de administração, os cargos, quase em sua totalidade, passam a ser ocupados por funcionários independentes, mas vinculados com normas específicas.

O exercício de um cargo se baseia em documentos escritos e preservados em arquivos. Um quadro de funcionários juntamente com seus arquivos constitui uma repartição, que é por sua vez, totalmente separada do domicílio privado do funcionário.

Para Weber (1994), o tipo mais puro de dominação legal é o que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático, composto por funcionários individuais (monocráticos). São pessoas livres, que obedecem somente às obrigações objetivas do seu cargo e exercem sua função como profissionais.

Na organização burocrática há uma rigorosa hierarquia dos cargos, com competências funcionais fixas, devendo se apresentar qualificação profissional – que pode ser verificada mediante prova e certificada por diploma. Os salários são fixos em dinheiro e contam com a perspectiva de progressão na “carreira” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores

Freqüentemente são submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço.

Weber procurou sintetizar o espírito da burocracia racional como:

Formalismo, reclamado por todos os interessados na proteção de oportunidade pessoais de vida, de qualquer espécie – porque, de outro modo, a consequência seria arbitrariedade e porque o formalismo é a tendência que exige menos esforço. (WEBER, 1994:147)

A *dominação tradicional* ocorre quando a sua legitimidade repousa da crença na santidade das ordenações e poderes senhoriais, considerando a dominação patriarcal o seu tipo mais puro.

Quem ordena é o senhor e os súditos obedecem, numa situação onde o quadro administrativo é formado por servidores. A obediência está vinculada a tradição concretizada na fidelidade.

As ordens são ancoradas na tradição, cujo desrespeito põe em risco a legitimidade do seu domínio.

No quadro administrativo as pessoas devem estar ligadas por um vínculo de fidelidade.

As relações gerais são reguladas pela tradição, pelo privilégio, pelas relações de fidelidade feudais ou patrimoniais, pela honra estamental e pela “boa vontade.” O poder senhorial acha-se, pois, repartido entre o senhor e o quadro administrativo com título de propriedade e de privilégio, e esta *divisão de poderes* estamental imprime um caráter altamente estereotipado ao tipo de administração. (COHN,1991: 133)

Nesta situação o conceito burocrático de “competência” torna-se ausente.

Weber (1994) denomina de patrimonial toda “dominação que originariamente orientada pela tradição é exercida em virtude de pleno direito pessoal”

O servidor patrimonial pode obter seu sustento por alimentação na mesa do senhor, por lucros derivados dos bens ou dinheiros do senhor, por terras funcionais, por apropriações de rendas, taxas ou impostos ou por feudos.

Weber considera a ocorrência de prebendalismo, quando existir um quadro administrativo mantido principalmente dentro da segunda forma citada acima.

A *dominação carismática* advém dos dotes sobrenaturais (carisma), atribuídas a uma pessoa com poderes ou qualidades sobrenaturais, enviados por Deus, personificados na figura de um líder, representado por um profeta, um herói guerreiro ou por um grande demagogo. É obedecido devido a suas qualidades sobrenaturais e não em virtude de suas qualificações profissionais.

Assim, o quadro administrativo é escolhido segundo o carisma e vocação, faltando o conceito racional de competência. A administração carece de qualquer orientação dada por regras estatuídas ou tradicionais

A dominação carismática, entendida como algo que extrapola o cotidiano, opõe-se estritamente tanto a dominação racional - burocrática, quanto à tradicional – patriarcal e patrimonial ou estamental.

A dominação burocrática é especificamente racional no sentido da vinculação a regras discursivamente analisáveis; a carismática é especificamente irracional no sentido de não conhecer regras. A dominação tradicional está vinculada aos precedentes do passado e, nesse sentido, é também orientada por regras; a carismática derruba o passado (dentro de seu âmbito) e, nesse sentido, é especificamente revolucionária. Esta não conhece a

apropriação do poder senhorial ao modo de uma propriedade de bens, seja pelo senhor seja por poderes estamentais. Só se “legítima” enquanto e na medida em que “vale”, isto é, encontra reconhecimento, o carisma pessoal, em virtude de provas; e os homens de confiança, discípulos ou sequazes só lhe são “úteis” enquanto tem vigência sua confirmação carismática. (WEBER: 160)

É importante que se compreenda que para Weber os três tipos de dominação apresentados não existem em lugar algum em sua forma pura. Na realidade o que encontraremos são tipos mistos, na qual uma ou outra destas formas possa prevalecer. Para a finalidade deste estudo, nos interessa aqui, principalmente a relação entre o processo de racionalização, a constituição de uma ordem legal racional e a constituição de uma burocracia como superação de uma ordem tradicional, baseada em uma racionalidade substantiva.

A ação administrativa e legal anterior ao processo de racionalização ocidental obedeceria a critérios irracionais. Na dominação de tipo tradicional, prevaleceria a racionalidade substantiva. As questões legais atenderiam a critérios de conveniência política, ignorando limitações de caráter formal ou lógico.

O processo de racionalização formal ocidental teria sido acompanhado de uma crescente institucionalização de normas e leis, impostas pelas autoridades estabelecidas. Essas autoridades, entretanto, confrontavam continuamente com um inevitável conflito entre o formalismo abstrato legal e o desejo de realizar objetivos substantivos.

Inicialmente a autoridade destes governantes era estabelecida em virtude da origem patriarcal deste poder. A unificação do sistema legal e da administração pública foi resultado direto da vitória política dos poderosos governantes patrimoniais contra os demais pretendentes do poder.

O processo de centralização legal e administrativo foi o resultado da crescente redução das pretensões de poder por parte de grupos e detentores de benefícios patrimoniais rivais. O fortalecimento da autoridade foi obtido por meio da constituição de um aparato administrativo com um funcionalismo centralizado que colocou em funcionamento procedimentos que favoreceram o desenvolvimento da racionalidade formal.

O estabelecimento da autoridade e do efetivo poder do soberano dependia da eficiência de sua administração fiscal e legal e na mesma medida em que este sistema se tornava eficiente, crescia o prestígio dos funcionários responsáveis por sua administração.

Governante e funcionários apresentavam, assim, interesses coincidentes na centralização legal e administrativa.

O estabelecimento do aparato administrativo permitiu a constituição de uma burocracia centralizada, que exigia funcionários permanentes para seu funcionamento eficiente. Abre-se assim um imenso campo a ser explorado pelos funcionários, cujo poder se ampliará na medida em que predomine em todo o território estatal a racionalização administrativa.

O processo de racionalização do Ocidente que acompanhou a constituição do Estado Moderno acabou por estabelecer uma ordem jurídica e administrativa que são estabelecidas e alteradas apenas por meio de uma legislação apropriada. Este Estado configura-se como uma organização legal administrativa, que precisa de um aparato administrativo composto por funcionários que conduzem os assuntos públicos de forma oficial e formal, de acordo com uma regulamentação legislativa. Gradualmente a autoridade tradicional e patrimonial, baseada no costume foi sucedida pela autoridade legal, baseada na lei.

A autoridade estatal assume, assim, um caráter impessoal, uma vez que a legitimação de seu poder não se encontraria mais na sua autoridade pessoal, familiar ou baseada em alguma norma consuetudinária, mas na lei. Nesta perspectiva, as pessoas em posição de autoridade governamental não são possuem cargos em função de sua pessoa, mas são investidos em um cargo para exercer uma função específica por um tempo determinado, em virtude do qual possuem autoridade limitada. A obediência não devida à pessoa do soberano, pois não se tratam mais de súditos, mas de cidadãos que obedecem às leis e não à pessoa que as aplica. A ordem estabelecida é, portanto impessoal, da mesma forma que o exercício da autoridade.

4. A BUROCRACIA

Em uma ordem estatal que se caracterize pelo domínio legal, prevalecem às organizações burocráticas, que seriam norteadas por princípios que garantiriam a implementação das normas promulgadas. Estes princípios teriam como base a continuidade dos negócios oficiais, a delimitação da autoridade por meio de regras, a supervisão do

exercício da autoridade, a separação entre a pessoa do ocupante do cargo e o cargo, a documentação dos negócios oficiais.

- a) Os negócios oficiais são conduzidos segundo estatutos permanentes e contínuos.
- b) A condução destes negócios obedece a regras estipuladas em um órgão administrativo caracterizado por funcionários com atribuições especificadas que devem executar um tipo de trabalho delimitado em termos de critérios impessoais. Para que o funcionário possa exercer a função para a qual foi designado, é necessário que seja oficialmente investido da autoridade que permita o exercício desta função. Este funcionário, no exercício de função pública, deve dispor de meios de coação legal limitados ao exercício de sua função de forma que sejam claramente definidas as condições em que seu emprego é legítimo.
- c) Deve ser estabelecida uma clara hierarquia de autoridades com jurisdições perfeitamente definidas e responsabilidades determinadas de forma que as responsabilidades, autoridade e posição hierárquica específicas constituam da própria definição do cargo. Os cargos mais elevados são investidos da função de supervisão e os mais baixos de direito de apelação.
- d) Há estrita separação dos bens, negócios e rendas públicos e oficiais dos bens, negócios e rendas privados. Os funcionários não são donos dos meios materiais e dos recursos necessários ao desempenho de suas funções, mas têm a responsabilidade de zelar por estes recursos.
- e) Os cargos não podem ser considerados propriedade pessoal de seus ocupantes, sendo-lhes vedada sua venda, negociação ou transmissão hereditária.
- f) Todos os assuntos oficiais devem ser conduzidos por meio de documentos escritos.

Bendix observa apropriadamente que a especificação do aparelho burocrático, forma de dominação legal, pode ser compreendida por meio do contraste com a forma de administração patrimonial.

Em primeiro lugar, se o dirigente patrimonial e seus funcionários conduzem os assuntos administrativos ou não, é geralmente, uma questão de arbítrio; normalmente, eles só o fazem quando são pagos pelos incômodos que passam.

Segundo, um dirigente patrimonial resiste à delimitação de sua autoridade pela estipulação de regras. Ele pode observar limitações tradicionais ou costumeiras, mas estas não são escritas; de fato, a tradição endossa o princípio da arbitrariedade do dirigente.

Terceiro, essa combinação de tradição e arbitrariedade reflete-se na delegação e supervisão da autoridade. Dentro dos limites da tradição sagrada, o dirigente decide se delega ou não a autoridade e a contratação, inteiramente pessoal, que faz de “funcionários”, tornando a supervisão de seu trabalho uma questão de preferência pessoal e de lealdade.

Em quarto e quintos lugares, todos os cargos administrativos no regime patrimonial são parte do grupo familiar e da propriedade privada pessoal do dirigente; seus “funcionários” são empregados pessoais e os gastos administrativos são pagos com seu tesouro. Sexto, os assuntos oficiais são tratados em encontros pessoais e por comunicação oral, não através de documentos oficiais. (BENDIX: 1986, 328)

Em contraste com a ordem patrimonial, na dominação legal o funcionário é designado para um cargo por meio de contrato e não possui dívida pessoal em relação à autoridade que o designou. Sua designação não é fruto de relações pessoais ou de parentesco, mas das suas qualificações profissionais e técnicas, adequadas ao cargo que deverá exercer. Deve lealdade apenas à lei e sua autoridade obedece aos ditames legais e impessoais. Sua condição é de um profissional por isso seu trabalho administrativo deve ser sua ocupação em tempo integral. Por esse motivo, seu trabalho deve ser recompensado por um salário regular, compatível com suas atividades e com perspectivas de promoções regulares e carreira estável.

O contraste entre a ordem patrimonial e legal racional burocrática permite perceber que se a ordem legal permite a calculabilidade das decisões, despersonalizando e excluindo do campo das decisões todo sentimento puramente pessoais, o dirigente patrimonial exerce sua autoridade por meio do favor, simpatia ou gratidão.

Os cargos são objeto de exploração econômica, ou de prestígio social por parte de seus ocupantes e por isso constituem uma recompensa por favores fornecidos a autoridade que o designou.

Segundo Tragtenberg (2006) a burocracia seria para Weber, a realização da racionalidade formal e se constituiria acima de tudo como fenômeno de dominação. Trata-

se de uma forma de dominação pela impessoalidade. Sua ação técnica e eficiente, fundamenta-se em um saber especializado, acessível a poucos.

Na burocracia legal racional os privilégios são substituídos por uma remuneração regular em troca de uma dedicação à função em tempo integral. Na administração patrimonial como os ocupantes das funções não são designados por sua qualificação técnica, mas em função das relações pessoais com a autoridade que o designou, constituem frequentemente administrações amadoras.

Tendo em vista os aspectos apresentados do desenvolvimento da racionalidade formal e a constituição do Estado moderno, trataremos, em seguida, de alguns aspectos patrimonialistas na constituição do Estado brasileiro.

5. ALGUMAS NOTAS SOBRE O PATRIMONIALISMO E A CONSTITUIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Segundo Raymundo Faoro, o patrimonialismo teria caracterizado as relações políticas que determinaram a formação do Estado brasileiro. Desde o início da presença portuguesa teriam sido estabelecidas instituições administrativas no território colonial herdadas da concepção política portuguesa baseada no prebendalismo. O processo que desde a colonização portuguesa levou a formação das elites e das instituições políticas foi constituído por relações patrimonialistas aliadas a um estilo burocrático que favoreceu a centralização administrativa

No Brasil, o desenvolvimento do capitalismo teria seguido uma linha diversa do apresentado pelo tipo ideal de Weber. O desenvolvimento de uma racionalidade formal não teria sido acompanhado de uma modernização aos moldes do capitalismo europeu e não se teria aqui desenvolvido um sistema político liberal que teria sua forma de legitimação na concepção moderna de Estado burguês de direito. Esta concepção de Estado é baseada na liberdade individual, livre concorrência e direito de comercializar, de contratar, contestar. Daí o dogma do direito natural da soberania popular, que reduz a intervenção estatal a um mecanismo de garantia do indivíduo e das relações capitalistas baseadas na liberdade concorrencial. O Estado burguês de direito é fundamentado na liberdade individual

garantida por um sistema legal que representa a vontade geral. A esfera do Estado é limitada a interferências estritamente previstas e mensuráveis, separadas da esfera social.

No caso brasileiro estaríamos segundo Faoro, diante de um capitalismo politicamente orientado, baseado na racionalidade e na técnica, todavia estruturado a partir de um estamento político, que conduz comanda e supervisiona os negócios públicos. O Estado é concebido como um aparelho que permite explorar e manipular a matéria pública e social de acordo com os fins estabelecidos pela comunidade política. Estas características do capitalismo politicamente orientado teriam gerado uma forma de poder institucionalizada - o patrimonialismo estatal - que tem dado orientação política ao capitalismo no Brasil, obedecendo aos interesses dos quadros administrativos. (Faoro, 2003:738)

Faoro observa que no caso brasileiro não há uma burocracia no sentido definido Weber, *expresso formal do domínio racional, própria ao Estado e à empresa modernos* (FAORO, 2003: 738) Em nosso Estado, *não impera uma burocracia, camada profissional que assegura o funcionamento do governo e da administração, mas o estamento político.* (Idem, idem) Se a burocracia aos moldes weberianos almejar a impessoalidade da neutralidade e a objetividade do universal, encontraríamos aqui uma política particular voltada para os interesses do estamento burocrático.

Por outro lado, são inúmeros os estudos que apresentam as dificuldades da constituição de um sistema administrativo baseado em uma concepção legal racional burocrática.

Gandini e Riscal (2007) observam que o processo de organização administrativa brasileiro desenvolveu-se segundo condições localizadas e pragmáticas o que teria sido acentuado a transferência da Corte e da família real. A tendência ao prebendalismo português teria se unido às práticas de estabelecimentos de legislação adequadas às necessidades imediatas. Esta mistura de organização baseada no pragmatismo e prebendalismo teriam produzido um sistema que Uricoechea (1978:94) denomina de ***patrimonialismo burocrático***, avesso a processos de mudanças, resultando daí, um tipo estático de organização.

O processo de prebendalização teria acompanhado a instituição de estruturas governamentais que teriam tornado difícil o processo de racionalização da burocracia e,

portanto, o desenvolvimento de uma concepção administrativa de caráter racional-legal. O resultado disso, segundo Uricechea, teria sido uma burocracia patrimonial que se expandiu sem modernização. A ausência das pressões concorrenciais do capitalismo europeu, que forçavam o sistema em direção à maior racionalidade técnica, a administração colonial e depois imperial não assume a forma de uma burocracia baseada em um princípio racional que vise maior eficiência em sua organização.

Segundo Gandini e Riscal (2007), o estabelecimento de um aparato administrativo institucional adequado à organização de uma ordem legal começa a firmar-se na segunda metade do século XIX, com instauração de novas práticas resultantes da renovação das relações econômicas cafeeiras. Como observa Florestan Fernandes (1987) a introdução de uma nova concepção de homem de negócios que poderia ter proporcionado uma concepção burguesa das relações econômicas e sociais acabou por sucumbir à concepção política patrimonialista, com traços tradicionais, não permitindo a superação das relações escravocratas. Neste sentido, não se consolidou uma ordem social competitiva, sendo mantido o que Florestan Fernandes denominou de privilégios fechados,

(...) a começar pelo monopólio da riqueza e do poder que tornou a dominação oligárquica sob a República uma “democracia entre iguais”, ou seja, uma rígida ditadura de classe. (FERNANDES, 1987:196)

A tendência ao prebendalismo acabou por alimentar o patrimonialismo na esfera administrativa. Os servidores públicos acabavam se orientando muito mais pelos interesses locais aos quais se encontravam vinculados do que pelo poder central distante e abstrato. (FRANCO,1997). Embora a codificação escrita legitimasse a organização e funcionamento dos serviços públicos, nos quadros municipais os procedimentos eram negligenciados e se omitia ou perdia o registro dos atos do poder legislativo. Assim, segundo Franco (1997)

(...) pode-se constatar que as ordenações que regem as práticas administrativas, num setor fundamental como o da garantia dos meios para o aparelho governamental, não tinham, realmente, o caráter abstrato e geral que distingue os preceitos jurídicos sobre os quais se assenta a estrutura burocrática. Pelo material coligido, verifica-se que a decisão em cada caso concreto orientava-se preponderantemente pelos valores ou situação de interesses aos quais os agentes do governo estavam imediatamente vinculados. Assim, observa-se a instabilidade da validade efetiva das ordenações que, de

forma freqüente eram abertamente desobedecidas, inclusive pelos próprios agentes destinados a sua imposição. (FRANCO, 1997)

De acordo com Gandini e Riscal (2007) a autoridade pública assentava-se em concepções de dominação tradicional e as práticas administrativas eram orientadas por costumes prebendários e clientelistas. Os agentes do serviço público evitavam situações que implicassem no reconhecimento ou controle de caráter legal racional preferindo agir segundo improvisações que deveriam atender aos requisitos do costume e clientelismo. Tal fato impedia qualquer tipo de supervisão, planejamento ou uma simples fixação de regras gerais.

Uriconchea apresenta mais um obstáculo à constituição de um aparato burocrático: a ausência de quadros qualificados em que confiar a administração local:

Esta carência foi particularmente severa na esfera judiciária, e acarretou como consequência imediata que as funções a serem formalmente desempenhadas por advogados profissionais enviados pela administração central foram de fato preenchidas pelo serviço amadorístico dos “honoráveis” locais. (Uriconchea: 1978:113)

Sendo obrigado a fazer uso de práticas clientelistas e patrimonialistas, os governantes acabavam tendo que contar com mão-de-obra amadora na administração o que acabava por tornar ainda mais precária as condições de racionalização e institucionalização da administração. Além disso, tornava-se cada vez mais distante a possibilidade de uma impessoalidade e neutralidade do corpo administrativo.

As conclusões apresentadas pelos autores citados sugerem a permanência das relações patrimonialista e clientelistas na administração pública brasileira. Estes traços teriam acompanhado toda a história administrativa brasileira e permaneceriam até os dias de hoje.

Em síntese, ao iniciarmos o capítulo, estabelecemos que as tensões sofridas pela supervisão de ensino municipal, relacionavam-se com o conflito entre a tendência conservadora das estruturas de poder municipal, que estavam baseadas em uma organização administrativa tradicional patrimonial e o modelo legal racional burocrático, instituído pelo processo de municipalização.

Procurou-se relacionar a reforma de 1995, implementada pelo governo brasileiro, como uma tentativa governamental de substituir sob decreto, a ordem administrativa tradicional patrimonialista, por uma organização considerada moderna, constituída sob base legal e racional.

Assim, tornou-se importante esclarecer os principais conceitos weberianos relacionados com a concepção tradicional, fundamentada em uma racionalidade substantiva e concepção legal, que seria fundamentada na racionalidade formal.

Atrelado a estes conceitos, apresentou-se os três tipos de dominação definidas por Weber, como: burocrático-legal, tradicional e carismática. Entretanto, nosso interesse concentra-se no confronto entre a dominação legal, que tem no aparato administrativo a burocracia, e a dominação tradicional patrimonialista, caracterizada pelo uso da tradição para o exercício do direito pessoal.

O interesse nesse confronto origina-se exatamente na questão da racionalidade econômica e burocrática, imposta pela reforma do estado brasileiro de 1995, que serviu de base para a reforma educacional paulista, no período de 1995 a 1998, desencadeando o processo de municipalização do Estado de São Paulo.

A implementação da municipalização trouxe a tona, principalmente após a chegada da supervisão municipal, a tensão gerada entre a estrutura de poder municipal, baseada em uma organização administrativa patrimonial, e o modelo de municipalização imposta pelo governo paulista, baseado na organização legal racional burocrática.

CAPÍTULO II

SUPERVISÃO DE ENSINO, RACIONALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

Como observamos anteriormente, partimos da hipótese de que as resistências ao processo de municipalização poderiam ser observadas a partir da depreciação das ações de caráter modernizador que visavam a racionalização do sistema. Dentre estas resistências, interessa-nos particularmente as relativas à supervisão.

Até aqui pudemos concluir que o processo de modernização das estruturas administrativas, tal como pensadas por Weber, só poderiam ocorrer mediante uma mudança não apenas na atitude administrativa, mas na adoção de um tipo de racionalidade formal, de caráter técnico, cuja origem se encontraria em uma mudança de valores, neste caso daqueles que corresponderiam à própria expansão capitalista.

No caso brasileiro pudemos constatar a resistência de relações de caráter patrimonialista, o que corresponderia a uma permanência de valores característicos de uma ordem social e econômica tradicional.

Este é o contexto no qual são implementadas as primeiras ações com caráter de supervisão. A concepção de supervisão, na forma como foi constituída no campo educacional, teria sua fundamentação em uma ordem burocrática legal racional. No caso brasileiro ganhou destaque no período das reformas educacionais da década de 1970, em particular às mudanças decorrentes da lei 5692/71.

Entretanto, já poderíamos encontrar no final do século XVI ações com o sentido de supervisão. Neste capítulo trataremos especificamente da supervisão de ensino. Iniciaremos com a apresentação do processo de racionalização do sistema de ensino paulista, ainda no século XIX. Em seguida trataremos do conceito de supervisão e de sua constituição como espaço de ação pedagógico.

2. DA FUNÇÃO SUPERVISORA AO CARGO DE SUPERVISOR DE ENSINO

A) BRASIL COLÔNIA

Encontramos as primeiras “ações supervisoras” no período colonial, com a nomeação do “prefeito geral de estudos”, responsável pelo acompanhamento do “plano de estudos” da Companhia de Jesus, denominado *Ratio Studiorum*.

Segundo Saviani (2002), esse plano além de determinar cada disciplina, também especificava todas as atividades dos responsáveis pelo ensino provincial, dentre os quais se destaca a figura do reitor, que respondia pela direção geral, além do prefeito de estudos e professores.

As funções do prefeito de estudos regulavam-se por meio de trinta regras. A de número 1 estabelece que é dever do prefeito “organizar estudos, orientar e dirigir as aulas, de tal arte que os que frequentam, façam o maior progresso na virtude, nas boas letras e na ciência, para a maior glória de Deus” (SAVIANI, 2002:138).

A regra nº5 determina que o prefeito deve lembrar aos professores a obrigação de explicar toda a matéria de modo a esgotar, a cada ano, toda a programação que lhe foi atribuída. A regra nº17, se refere à função de “ouvir e observar os professores”; ela estipula: “de quando em quando, ao menos uma vez por mês, assista às aulas dos professores; leia também, por vezes, os apontamentos dos alunos. Se observar ou ouvir de outrem alguma coisa mereça advertência, uma vez averiguada, chame a atenção do professor com delicadeza e afabilidade, e, se for mister, leve tudo ao conhecimento do P. Reitor” (FRANCA, 1952 *apud* SAVIANI, 2002:21).

Com a expulsão da Companhia de Jesus em 1759, na fase pombalina da administração portuguesa, é proposto um ensino que forme o indivíduo para o Estado, rompendo dessa maneira com a formação para Igreja.

Assim, o Alvará de 28 de junho de 1759, que instituiu as reformas pombalinas da instrução pública, criou o cargo de diretor geral dos estudos que designava “comissários”. Estes também exerciam a função de “diretor de estudos,” para o levantamento sobre a situação das escolas e dos professores.

A associação entre essas duas funções demonstra que a idéia de supervisão englobava os aspectos político-administrativos (inspeção e direção) em nível de sistema concentrados na figura do diretor geral, e os aspectos de

direção, fiscalização, coordenação e orientação do ensino, em nível local, a cargo dos comissários ou diretores dos estudos, os quais operavam por comissão do diretor geral dos estudos. (SAVIANI D, 2002)

O Alvará também determinava que os professores passassem por exames para que adquirissem uma licença, sem a qual não poderiam lecionar.

Ribeiro (2003) esclarece que nesse período foram realizados concursos para o provimento das cátedras de latim e retórica na Bahia e Rio de Janeiro, e que também foram enviados professores régios portugueses para Pernambuco.

B) BRASIL IMPÉRIO

No período imperial, a lei de 15 de outubro de 1827, a única relativa ao ensino elementar, propunha que a escola fosse organizada de forma autônoma, estabelecendo que os estudos devessem seguir o “método do Ensino Mútuo”, que segundo Saviani (2002), fazia com que o professor absorvesse as funções de docência e supervisão.

Em 1834, a necessidade da criação do cargo de “Inspetor de Estudos” é apresentada no relatório do ministro Chicharro da Gama,

Nesse mesmo relatório, vos fiz notar que as escolas de ensino mútuo, por uma razão qualquer, não corresponderam às nossas esperanças; eu me vejo obrigado a confirmar esta observação. O bem do serviço, Senhores, reclama imperiosamente a criação de um Inspetor de Estudos, ao menos na capital do Império.

É uma coisa impraticável, em um país nascente, onde tudo está para ser criado, e com o péssimo sistema de administração que herdamos, que um ministro presida ele próprio aos exames, supervisione as escola e entre em todos os detalhes. É bom dizer que as Câmaras Municipais tomam parte na vigilância das escolas, mas estas corporações, sobretudo fora das grandes cidades, não são as mais para este serviço. (ALMEIDA, 1989 *apud*, SAVIANI, 2002)

Na década de 1850, ainda no Império, encontram-se várias realizações na área do ensino, mas quase todas restritas ao município da Corte. No ano de 1854 foi criada a Inspetoria Geral da Instrução Primária e Secundária no Rio de Janeiro, a fim de fiscalizar e orientar o ensino público e particular.

Saviani (2002) apresenta o regulamento de 17 de fevereiro de 1854, que faz parte das reformas de Couto Ferraz. Estas relacionam a missão do inspetor-geral com o ato de “supervisionar”, pessoalmente ou por seus representantes, todos os tipos de estabelecimentos de ensino, público ou privado. Também é sua ‘função presidir os exames dos professores e lhes conferir o diploma, autorizar a abertura de escolas particulares e até mesmo rever os livros, corrigi-los ou substituí-los por outros’.

Ribeiro do Nascimento (1980) afirma em sua dissertação *A Administração do Ensino Público Paulista na Primeira República*, que no final do Império o ensino público na Província de São Paulo continuava muito precário, com quase 71% da população acima de seis anos analfabeta e apresentava a seguinte estrutura organizacional burocrática

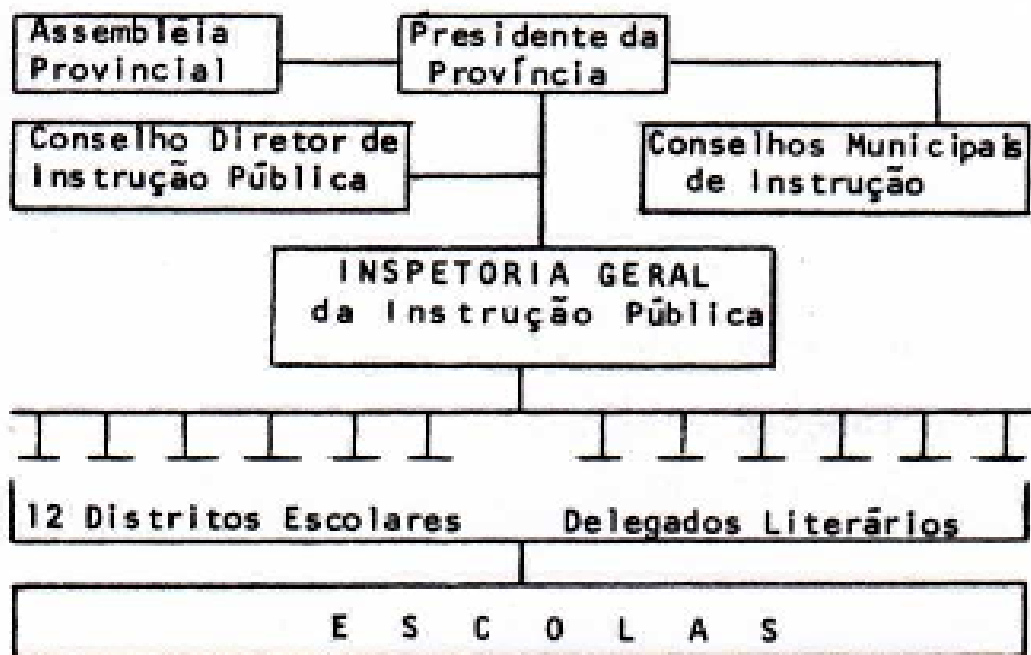


Figura 1: Organograma da estrutura administrativa da rede escolar paulista introduzida pela Reforma de 1855. (RIBEIRO DO NASCIMENTO, 1980)

C) PRIMEIRA REPÚBLICA

Nos primeiros anos da República, no Estado de São Paulo, o Regulamento da Instrução Pública de 27 de novembro de 1893 estabeleceu que a inspeção escolar deveria ser exercida pelo Inspetor de Distrito. Segundo Casemiro dos Reis Filho (1995), o inspetor

era escolhido entre os professores normalistas com três anos de exercício de magistério, nomeados pelo Presidente do Estado e tinham mandato de três anos, podendo ser renovados.

Suas atribuições eram determinadas pelo artigo 40 e seus parágrafos, do Regulamento de 27 de novembro de 1893. Abaixo, destacamos algumas de suas funções.

“Visitar com freqüência todas as escolas do distrito; providenciar os exames nas escolas públicas e presidi-los, propor ao Conselho Superior a localização mais conveniente às escolas; visitar os títulos dos professores de ensino primário que forem nomeados e providenciar sobre a abertura das respectivas escolas; remeter ao Conselho Superior, nas épocas por estes fixadas, relatórios circunstanciados sobre o ensino do distrito, indicando as modificações que julgar necessárias e dando conta do procedimento de cada professor; inquirir de cada professor as modificações que porventura convenha introduzir no regime escolar do distrito; providenciar no sentido de fazer com que os professores realizem conferências públicas sobre assuntos que contribuam para a educação cívica do povo; comunicar ao diretor geral o início do exercício dos professores, as interrupções que se derem, as datas do gozo de licenças e quaisquer ocorrências sobre o funcionamento das escolas; atestar aos professores a conveniência de sua remoção ou da permuta de suas cadeiras; entender-se com a municipalidade sobre o serviço de recenseamento dos respectivos municípios; admoestar e repreender os professores por faltas e, em caso de reincidência, levá-las ao conhecimento do Conselho Superior; lavrar em livro especial o termo de sua visita a cada escola, observando tudo que lhe aparecer digno de louvor ou de censura; nomear e presidir comissões de exames para professores interinos de escolas provisórias, enviando o resultado ao diretor geral, de acordo com o artigo 106 deste regulamento; nomear quem substitua os professores das escolas preliminares e intermédias, nos impedimentos temporários não excedentes a 30 dias, na falta de adjuntos, providenciando sobre nova nomeação para as escolas provisórias, quando sobrevier qualquer impedimento aos respectivos professores abrir, numerar rubricar e encerrar todos os livros das escolas públicas sob sua jurisdição; dar cumprimento aos atos do Presidente do Estado... exercer em geral todas as atribuições conferidas pela Lei 81 de abril de 1887 aos conselhos municipais, que não forem contrárias a este regulamento, acarretando todos os papéis existentes nos arquivos de tais conselhos” (SÃO PAULO, 1893 *apud* Reis Filho, 1995)

Nessa regulamentação das funções do inspetor, Reis Filho (1995) observa a dominância das atribuições burocráticas sobre as técnico-pedagógicas. Considera que a atividade de

inspeção está relacionada principalmente com a definição de fiscalização, acarretando dessa forma um prejuízo pedagógico.

(...) esse defeito das regulamentações parece ser insanável e leva sempre ao mesmo resultado: burocratizar a ação educativa e fazer incidir sobre a rotina as preocupações do inspetor, que deveriam ser orientadoras (REIS FILHO, 1995).

Por outro lado, a implantação do sistema de inspetores de distrito permitiu a coleta de dados sobre o funcionamento das escolas nos mais distantes lugares do Estado, proporcionando, mesmo em condições precárias, maior controle da rede escolar.

Embora esses dados não se prestassem ao controle da obrigatoriedade escolar, indicavam, como observa Reis Filho (1995), as diferentes dificuldades para o estabelecimento do atendimento educacional, a falta de escolas para todas as crianças em idade escolar e também a grande evasão escolar devido à situação de miséria de muitas famílias.

A atuação desses inspetores para o atendimento de seus municípios estava associada a grandes dificuldades como:

Falta de verbas para transporte; falta de prédios escolares, de livros e objetos para as escolas; necessidade de transformar em escolas provisórias as escolas vagas; designação de professores adjuntos e de criação de cursos noturnos para adultos. As substituições de professores são quase impossíveis devido a falta de pessoal habilitado em muitas localidades e a exigüidade do vencimento pago ao substituto, que ainda é obrigado a pagar aluguel da casa onde funciona a escola (REIS FILHO, 1995)

Para ilustrar as adversidades enfrentadas pelos inspetores no desempenho de suas funções, apresentaremos trechos retirados do relatório de um Inspetor baiano chamado Abílio César Borges, titular da Diretoria Geral os Estudos da Bahia, encontrado no Arquivo Público do Estado pelo pesquisador Luís Henrique Tavares do Centro Regional de Estudos Pedagógicos da Bahia, publicada na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (1957)

Encontramos em seus relatos as mesmas dificuldades apontadas no texto do professor Casemiro dos Reis Filho, apesar de suas visitas terem acontecidas no final do Império, na data de 31 de janeiro de 1857.

O Inspetor inicia o relatório com a seguinte saudação:

Il.mo e Ex.mo Sr.

Acabo de chegar da minha viagem ao interior da Província e apresso-me em dar imediatamente conta a V. Ex.a do resultado da inspeção que exerci em diversas aulas públicas e particulares.

Durante minha ausência desta Capital, havendo percorrido uma distância de mais de cento e cinqüenta léguas, visitei as aulas primárias da cidade de Cachoeira, do Curato de São Félix, da Vila da Feira de Santana, da Freguesia do Riachão de Jacuípe, e das Vilas de Jacobina, Xique-Xique e Barra do Rio Grande; e também a aula de gramática latina desta última Vila. Para maior clareza na exposição, tratarei de cada uma destas localidades em artigo especial. (RBEP, 1957)

No relatório do Inspetor, encontramos situações que descrevem questões tanto pedagógicas quanto administrativas e como eram realizadas as suas intervenções.

Aula da Prof.^a, Cassiana Joaquina de Sales — Nada satisfeito retireime (sic) da visita que fiz a esta escola; achei-a mal regida, e as alunas em geral atrasadíssimas. Corrigi alguns defeitos de seu regime interno, e admoestei convenientemente à professora, já quanto ao pouco adiantamento das suas discípulas, já quanto a algumas representações que me foram feitas por diversos pais de família acerca da nenhuma delicadeza com que costuma ela tratá-las. (RBEP, 1957)

Aula particular de F. Q. Bastos. — Tem este indivíduo um estabelecimento com caráter de colégio, no qual achei admitidos indistintamente, seja interno, seja externamente, alunos de ambos os sexos. Fiz imediatamente suspender o ensino do sexo feminino, e por ser já fim de ano, tolerei que continuasse a funcionar o estabelecimento com os alunos do sexo masculino, embora não estivesse o seu Diretor munido de título legal, que se comprometeu me alcançar para começo do presente ano. O senhor Bastos não possui habilitações superiores; pareceu-me, todavia, capaz dereger aquele estabelecimento nos limites da instrução primária: é de moralidade reconhecida, tendo, como tem, confiança dos pais de família, pode prestar alguns serviços à educação da infância. (RBEP, 1957)

Aula particular de P. G. B. Cabral — Também encontrei na aula dele o ensino promíscuo de ambos os sexos; e assim, como no estabelecimento do Prof. Bastos, fiz imediatamente suspender aqui o ensino do sexo feminino, tolerando, pelas mesmas razões, que continuasse o ensino do sexo masculino, não obstante carecer este indivíduo de autorização legal para o exercício do magistério, com a condição de regularmente habilitar-se para poder abrir sua escola no corrente ano. A cidade da Cachoeira reclama com urgência a criação de mais uma cadeira do sexo feminino. (RBEP, 1957)

O currículo do período também pode ser visualizado no relatório:

Aula do Prof. J. N. Gomes — Doze alunos apenas encontrei nesta aula, e todos em estado de atraso, e ignorância, que me causou pasmo. Alunos de 2, 3 e 4 anos fazendo leitura soletrada, escrevendo muito mal e quase nada sabendo de Contabilidade e Doutrina Cristã! Alguns com mais de um ano de escola, não sabiam ainda assinar o nome. É incompreensível como, tão à face desta Capital, haja este professor, do modo mais negligente e até bárbaro, exercido o magistério por espaço de 16 anos, com manifesto desproposito, se não com grandíssimo prejuízo da infância. (RBEP, 1957)

Aula de D. Firmina Pedreira França — Mantém esta senhora um pequeno estabelecimento em forma de colégio, que conta quatro pensionistas e algumas discípulas externas; parece-me inteligente e seu zelo e moralidade me foram abonados pela Comissão de Instrução Pública. Suas discípulas mostraram sofrível aproveitamento em leitura, escrita, instrução religiosa e trabalhos de Agulha. (RBEP, 1957)

A falta de preparo dos professores:

Vila de Jacobina:

Encontram-se apenas nesta Vila duas aulas públicas primárias para um e outro sexo, regida uma pelo professor Estanislau José Gomes e outra por d. Maria da Glória. *E. J. -Gomes* — Achando-se ausente, por haver obtido licença o proprietário desta cadeira, está êle substituído por um indivíduo que quase nenhuma habilitação possui. Também observei nos alunos o maior atraso em todos os exercícios escolares. O edifício em que funciona é o mais impróprio que se pode dar: muito conviria aproveitar-se para esta cadeira uma parte do espaçoso consistório da Matriz daquela Vila. (RBEP, 1957)

Vila de Xinguexique:

Esta malfadada Vila possui unicamente uma escola pública primária, regida pelo professor Antônio Manuel da Costa, que bem mal pode regê-la, quando êle mesmo necessita de ser regido, pois, além de há muito sofrer bastante da vista, padece, demais, das faculdades mentais. Este professor conta mais de 20 anos de exercício; já requereu sua jubilação, sobre o que informou esta Diretoria no sentido de ser deferido, porquanto sua conservação no magistério importa em grave prejuízo à infância daquela Vila, que, para instruir-se, outro recurso não possui fora da escola pública. (RBEP, 1957)

A situação precária dos prédios escolares, suas improvisações e falta de mobiliário adequado, estão sempre presentes no relato do Inspetor.

Escola para o sexo feminino — É esta escola regida por uma professora interina, D. Maria da Glória, que parece ter sido fadada pela Providência para a vida do magistério. Afora os conhecimentos e inteligência não vulgares que

possui, esta senhora é animada de tão decidido gosto pela profissão que adotou, que bem poucas serão as professoras da Província que possam com ela sofrer comparação; também nenhuma outra merece maior confiança desta Diretoria. Funciona, porém, em uma sala da casa em que habita, de tão apertadas dimensões, que mal pode conter os dois terços de suas numerosas alunas (40 de freqüência ordinária), circunstância que a embaraça consideravelmente. É de necessidade indeclinável proporcionar-se-lhe mais amplo edifício (RBEP, 1957)

Aula da Professora Florinda Moreira dos Santos. — É hábil e zelosa esta professora: achei suas alunas satisfatoriamente adiantadas em todos os exercícios escolares. A sala em que funciona é apertada demais para o número de alunos (44) que a frequentam, e está completamente desprovida de mobília: as alunas assentam-se em cadeiras que de suas casas trazem. (RBEP, 1957)

Ao finalizar seu relatório registra a seguinte conclusão:

Terminando, devo declarar a V. Excelência que não encontrei uma só aula que possuísse mobília completa; antes quase geralmente ou não na possuíam, ou então a tinham péssima e incompleta.

Eis, Ex.mo P., o que entendi dever levar desde já ao conhecimento de V. Ex.a, guardando maiores desenvolvimentos para quando tiver de apresentar a V. Ex.a o relatório anual da Repartiçãoo meu cargo, conforme determina a lei. Deus guarde a V. Ex.a

Diretoria Geral dos Estudos da Bahia. 31 de Janeiro de 1857.

a) *Abílio César Borges*

(RBEP, 1957)

A questão da obrigatoriedade do ensino estabelecida ainda no Império, pela lei de 1827, tornou-se um problema, que continuou sendo discutida na Primeira República. Dessa imposição legal, que esbarrava no gigantismo do país agravado pela falta de escolas, professores e principalmente de investimentos, a idéia que se firmava era da necessidade de uma coordenação nacional dos serviços de educação, que se concretizou com a criação da Secretaria de Negócios da Instrução Pública, Correios e Telégrafos logo no primeiro ano após a Proclamação da República.

Segundo Jorge Nagle (1985) esta Secretaria, assumida por Benjamin Constant, durou apenas um ano e foi qualificada de “esdrúxulo Ministério”, pois a sua criação foi uma forma delicada e ardilosa de afastá-lo da pasta da Guerra.

Assim, as idéias de propagação do ensino elementar foram deixadas de lado devido à consolidação do poder oligárquico e a hegemonia do grupo agrário-comercial e só

voltaram à tona a partir da Primeira Guerra Mundial, quando foi iniciada uma grande campanha contra o analfabetismo. Consta-se, assim o forte obstáculo imposto pelos poderes de caráter patrimonialista local à instituição de um sistema legal-racional de ensino.

Este período de transformação na Primeira República, segundo Paiva (1973) coincide com o fortalecimento do grupo industrial-urbano com a ampliação dos setores médios e do proletariado urbano e com nacionalismo promovido pela guerra.

Pode-se constatar também um esforço por parte dos dirigentes paulistas que no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX procuraram constituir um burocratizante sistema escolar com base em um sistema público de funções e cargos, preenchidos por meio de concurso.

Entretanto a institucionalização do sistema só poderia ocorrer se fossem instauradas inspeções autônomas, com inspetores desvinculados das constantes interferências dos poderes locais. Daí o esforço da Diretoria de Ensino de São Paulo em procurar estudar as relações das inspeções e poderes municipais como também a preocupação em dar uma estrutura mais orgânica à rede de escolas por meio de constantes reuniões de avaliação e integração entre os inspetores, dirigentes regionais, locais, diretores de escola e professores.

Na pesquisa realizada por Gandini e Riscal (2007) sobre a constituição do sistema de ensino paulista, encontramos referência ao *Anuário do Ensino* de 1935 – 1936, elaborado por Almeida Junior, que apresenta os seguintes dados sobre a organização do serviço de inspeção.

No *Anuário do Ensino de 1935-1936*, Antonio Ferreira de Almeida Júnior, apresenta um retrospecto do período de 1846 a 1936, por meio do qual se pode verificar que inicialmente, de 1846 a 1851, a administração da educação era realizada por comissões de inspetores municipais; de 1851 a 1868, por meio de inspeção individual, com a divisão da província em distritos; de 1868 a 1874, através da inspeção simultânea dos inspetores de distrito e presidentes das Câmaras; de 1846 a 1851 por meio de comissões de inspetores municipais; de 1892 a 1897, com uma nova divisão de distritos, inspeção individual, por inspetores técnicos remunerados; de 1897 a 1906, inspeção individual associada à fiscalização municipal, sem divisão de distritos. (GANDINI & RISCAL, 2007)

Segundo as autoras, os ensaios para fixação dos inspetores eram necessários, devido às constantes interferências de forças municipais. Destacam também que o início da remuneração dos inspetores técnicos no período de 1892, indicava a tentativa de profissionalização do inspetor de ensino e a sua concepção como cargo técnico. (GANDINI & RISCAL, 2007)

Esclarecem que as tensões constantes determinaram a continuidade dos ensaios e que de 1906 a 1920 continuou a inspeção individual, associado à fiscalização municipal, sem divisão de distritos, significando que todos os inspetores, para ficarem distantes das interferências das autoridades locais, residiam na Capital.

Entretanto esta situação muda no período de 1920 a 1925, porque todos os inspetores passaram a residir nos seus distritos ou regiões, devido à mudança na inspeção, que passa a ser exclusiva de inspetores técnicos, superintendidos os distritais a um inspetor regional. Na opinião de Almeida Júnior, segundo as autoras, tratava-se de uma “descentralização centralizada”, uma vez que embora residindo nas respectivas regiões de inspeção encontravam-se os inspetores subordinados a um inspetor regional. É criado o cargo de auxiliar de inspeção, função fiscalizadora das câmaras municipais.

A descentralização tinha tido início com a divisão em regiões em 1920, mas com a implantação das delegacias regionais, tinha sido retirada a autonomia do inspetor regional. A justificativa encontrava-se nas questões decorrentes das interferências políticas municipais.

Acima de tudo, Almeida Júnior apontava o que parecia ser um dos principais problemas para a instituição do sistema de inspeção: a escolha política do delegado regional. A ação da Delegacia regional deve ficar resguardada dos choques partidários locais e, por constituir um órgão cuja função é de árbitro em matéria educacional deve, como tal, manter-se imparcial diante das disputas políticas locais. (GANDINI & RISCAL, 2007)

A partir de 1915, surge um movimento contra o analfabetismo, que acaba assumindo um cunho nacionalista muito grande, denominado por Nagle (1985) como “entusiasmo na educação”.

São idéias, planos e soluções oferecidos. Há aqui uma parcela que se liga ao fervor ideológico do final do Império; mas, agora, este é manifestado pelos próprios republicanos desiludidos com a República existente, República que

procuram redimir. Trata-se de um movimento de “Republicanização da República” pela difusão do processo educacional – movimento tipicamente estadual, de matriz nacionalista e principalmente voltado para a escola primária, a escola popular. (NAGLE, 1985)

A percepção romântica dos problemas da sociedade brasileira e de suas soluções resultou numa supervalorização do processo educacional, fazendo com que surgissem idéias da escola renovada, estimulando a preocupação com a qualidade de ensino. Dessa forma, surgem os primeiros “profissionais da educação” o que coincide com a introdução dos ideais da Escola Nova, dando origem a um segundo movimento denominado por Nagle de “otimismo pedagógico”.

Este caracteriza-se pela crença nas virtudes dos novos modelos. Enquanto o entusiasmo pela educação se manifesta pela alteração de um ou outro aspecto do processo, especialmente, pelo esforço de difundir a escola (modelo) existente, no otimismo pedagógico pretende-se a substituição de um modelo pelo outro. Por essa razão, o entusiasmo pela educação se realiza com os movimentos reformistas, enquanto o otimismo pedagógico realiza-se como os da remodelação. Não importa muito qualquer esforço para difundir a escola que reproduz um novo modelo (otimismo). Assim sendo, a forma mais acabada do otimismo pedagógico só vai aparecer a partir de 1927, quando se processa a introdução sistemática das idéias da Escola Nova, simultaneamente com a sua aplicação nas escolas primárias e normais de vários Estados: nessa ocasião surge a disputa entre os modelos da “escola tradicional” e da “escola nova”. (NAGLE, 1985)

Para Nagle, o otimismo pedagógico encontra sua forma mais acabada nos movimentos reformistas estaduais das escolas primárias e normais da década de vinte que foram influenciados pelo ideário escolanovista, presentes tanto na Europa quanto nos Estados Unidos. Estes novos valores passaram a fundamentar desde a organização escolar até os novos modos de relacionamento entre professor e aluno, constituindo dessa forma um novo modelo, estruturado nos avanços da psicologia e suas influências sobre a pedagogia.

Essa inversão de modelos apontada pelo autor está relacionada com a predominância dos princípios pedagógicos sobre os políticos, que passaria a influenciar tanto o pensamento pedagógico brasileiro como na formação dos futuros profissionais da educação.

Os primeiros “profissionais da educação” freqüentemente não possuem formação específica; são autodidatas dispostos a estudar o assunto e dar opiniões que deixam de lado o aspecto político da questão. Voltam-se para o funcionamento dos sistemas escolares, sua eficiência e seu rendimento. Oferecem soluções para a elaboração de currículos e métodos, para a organização dos cursos. (PAIVA, 1973)

Na década de 20, os profissionais da educação formaram a Associação Brasileira de Educação (ABE), fundada por Heitor Lira em 1924, que tinha um caráter nacional e sua atuação se dava através das Conferências Nacionais de Educação promovidas a partir de 1927.

Segundo Ferreira (1993), os organizadores da I Conferência Nacional de Educação propuseram quatro temas para serem debatidos durante o encontro:

- a) A Unidade nacional (pela cultura literária, pela cultura cívica e pela cultura moral).
- b) A Uniformização do Ensino Primário nas suas idéias capitais, mantida a liberdade de programas.
- c) A Criação de Escolas Normais Superiores, em diferentes pontos do país para O preparo pedagógico.
- d) A Organização dos Quadros Nacional, corporações de aperfeiçoamento técnico, científico e literário.

As Conferências promovidas pela ABE tinham como objetivo a discussão dos problemas educativos. As trocas de experiências entre educadores que aconteciam durante o evento proporcionaram gradualmente, certa unidade ao pensamento pedagógico no país. Os aspectos técnicos eram predominantes nessas discussões, tornando as idéias de tecnificação pedagógica, defendidas principalmente pela escola nova, uma forma de pensar quase que absoluta em todo o país, afastando-se dos ideais propostos pelo “entusiasmo pela educação”.

D) ERA VARGAS

Ao assumir o poder, Vargas em sua fase mais revolucionária, propõe um programa de reconstrução nacional, que prioriza o ensino técnico-profissional em detrimento da educação elementar.

Assim, o aumento quantitativo das redes de ensino elementar devia-se aos esforços estaduais e de alguma aplicação municipal. Paiva (1973) informa que os Estados como São Paulo e Rio de Janeiro chegavam a gastar 30 vezes mais que os Estados do Nordeste nesta modalidade de ensino.

Seguindo a tendência que se aproxima mais de uma concepção legal-racional o prestígio dos “profissionais da educação” atinge seu auge, reforçando a idéia da educação como uma área mais técnica, dando mais ênfase às teorias educacionais com ajuda de instrumentos científicos. Conseqüentemente as Conferências Nacionais de Educação tornaram-se o pólo das informações educacionais no país.

No início do Governo Provisório, coerente ao apelo de “unidade nacional”, foi criado um Ministério de Educação e Saúde (decreto nº 19.402 de 14 de novembro de 1930) e no ano seguinte, o Conselho Nacional de Educação.

A partir da nova Constituição de 1934, ficou estabelecida a necessidade da elaboração de um Plano Nacional de Educação, que coordenasse e supervisionasse as atividades de ensino em todos os níveis.

Art. 150 - Compete à União: fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1934)

Pela primeira vez foram estabelecidas quotas fixas para o financiamento do ensino, em nível Federal, Estadual e Municipal;

Art. 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Art. 157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos

Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1934)

Os efeitos dessas ações que buscavam uma organização mais sistematizada foram sentidos no Estado de São Paulo, com o aumento da legislação escolar, a partir dos anos 30.

Encontramos em Arraes (1980) em seu estudo sobre o *Estado e a Administração Pública na Segunda República*, a criação da Diretoria Geral do Ensino, subordinada à Secretaria dos Negócios do Interior. Foi criada em substituição a Diretoria Geral da Instrução Pública e era considerada como um órgão de administração superior encarregado da organização técnica e fiscalização de todos os ramos de ensino público e particular no Estado de São Paulo, não respondendo apenas pelo ensino superior.

Arraes apresenta o organograma da estrutura administrativa do ensino em São Paulo no período de 1930 -1931, destacando os órgãos superiores de Administração.

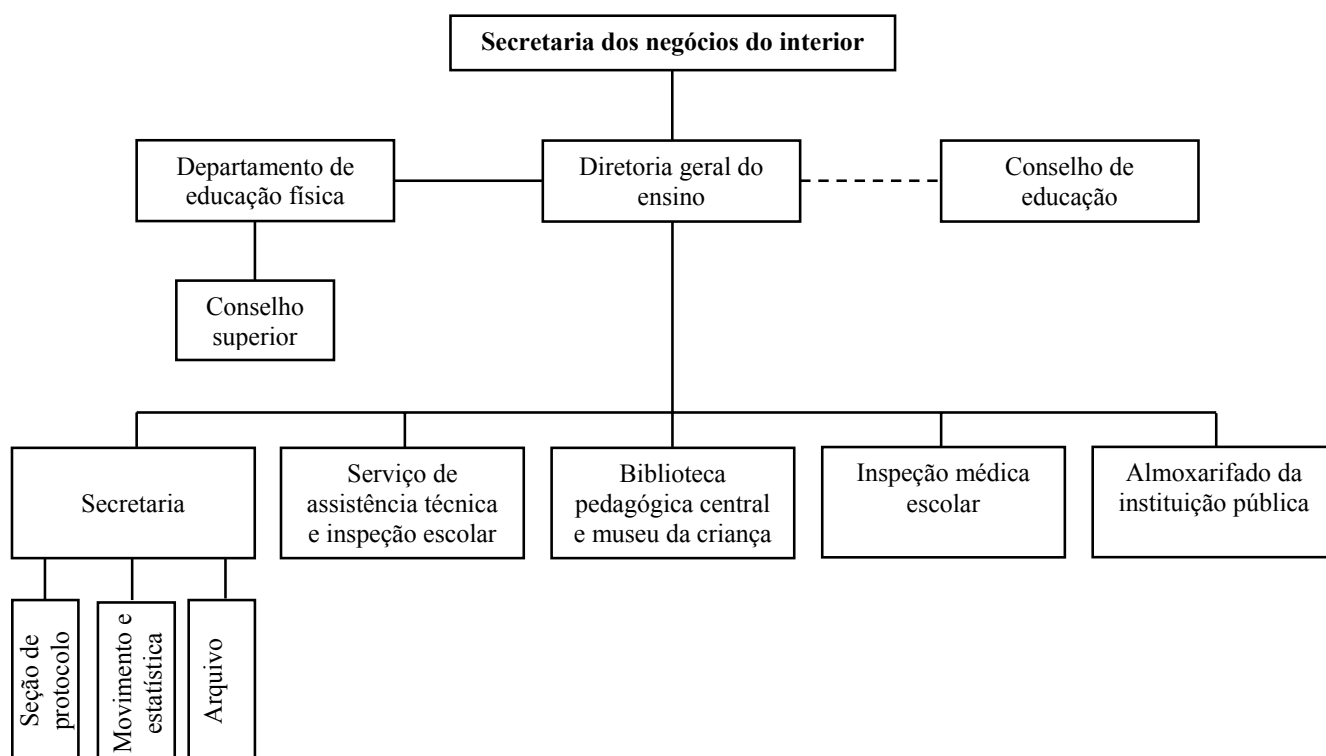


Figura 2: Organograma dos Órgãos Superiores de Administração do sistema escolar paulista de 1930 a 1931. (ARRAES, 1980)

As funções da Inspeção Escolar, segundo Arraes (1980) são estabelecidas em Regimento e Instruções baixadas pelo Diretor Geral do Ensino, com a aprovação do Secretário do Interior.

Ao Diretor Geral do Ensino compete a Superintendência técnica e administrativa do ensino público em todos os seus graus, exceto o superior e o ginásial e a fiscalização do ensino particular. É ele quem estabelece as normas de ação centralizando todos os serviços, pois a ele compete:

- Regular o trabalho nas Delegacias Regionais;
- Ordenar sindicâncias e processos administrativos;
- Aprovar os programas de ensino
- Nomear, periodicamente, comissões de professores sob sua presidência para fixarem as bases desses programas de ensino;
- Elaborar o regimento interno de todas as repartições;
- Autorizar reformas e concertos nos prédios escolares dando conhecimento ao governo;
- Autorizar a compra de material escolar e superintender a distribuição nas escolas públicas. (ARRAES, 1980)

Neste processo de organização da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, encontramos a tendência de instituir órgãos próprios de administração do ensino, em substituição às Inspetorias de Instrução Pública, demonstrando a tendência da separação entre a parte administrativa e parte técnica fato que Saviani (2002) destaca como condição para o surgimento da figura do supervisor.

As alterações na administração e inspeção do ensino primário, secundário e normal, surgem segundo pesquisa de Gandini e Riscal (2007), primeiramente por meio do Código de 1933 e posteriormente pelo Decreto de 5 de julho de 1935.

Segundo as autoras, pode-se perceber que diferentes ações tomadas durante este período, manifestam a intenção de garantir à Diretoria de Ensino o estatuto de único órgão responsável pela organização e fiscalização do ensino em São Paulo, que se tornaria responsável pela institucionalização da ação dos seus servidores como serviço público, com base na autonomia das funções administrativas e no caráter público dos cargos.

Ressaltam também que as inspeções possuíam um papel fundamental, ao garantirem, por meio da fiscalização, que as ações locais seguissem o mesmo princípio adotado na administração de todo o sistema.

Desta forma, a organização administrativa da rede estadual de ensino em São Paulo, a partir de 1935, segundo Gandini e Riscal (2007) tornou-se cada vez mais complexa e mais ativa, estabelecendo-se como centro gerador não apenas da política educacional do Estado, mas também como impulsionador de debates pedagógicos no espaço escolar.

São indicadas no Anuário de 1935-1936 uma série de ações da Diretoria de ensino trabalhos de organização e fiscalização da rede estadual, que incluem a reunião dos delegados para estudo dos temas relacionados à orientação e fiscalização; reuniões pedagógicas de diretores e inspetores que conta com a participação de 702 autoridades escolares para estudo de temas pedagógicos e de administração; curso abreviado de administração escolar freqüentado por 45 diretores de grupos escolares do interior; Publicação de boletins da Diretoria versando sobre assuntos de orientação do ensino. Note-se a preocupação da Diretoria, já naquela época, com as reprovações. Neste sentido foram organizados estudos do problema das reprovações na escola primária, com a participação dos delegados, inspetores e diretores de escolas e a publicação de boletim da diretoria sobre o tema, com indicações práticas. (GANDINI & RISCAL, 2007)

Apesar do fortalecimento do caráter fiscalizador do inspetor, sua intervenção nas questões pedagógicas é reforçada pela Recomendação nº 10, sugerida pela Conferência Internacional de Instrução Pública, realizada na cidade de Genebra em 1937. Pasquale (1965), na apresentação do livro que reúne as Recomendações de 1934 a 1963, esclarece que esse evento iniciou em 1934, com reuniões em Genebra, promovidas inicialmente pela UNESCO.

Seu principal objetivo consistia na apresentação de relatórios de noventa países, sobre o movimento educativo, que posteriormente serviriam para orientar as discussões e votações de Recomendações aos Ministérios de Educação. Pasquale (1965) ressalta que essas Recomendações, apesar de não terem a força de decisões, constituíam um conjunto de normas *“da mais ampla autoridade técnica e moral, por serem elaboradas com fundamento na realidade escolar dos países participantes”*

A Recomendação nº10, de 1937, que trata especificamente da Inspeção de Ensino, apresentava como justificativa a sua proposta a “*elevada significação das recentes conquistas para melhor conhecimento da psicologia da criança e ciências da educação, implica na adoção de métodos ativos, mais intuitivos e concretos*”, mostrando sua estreita relação com os princípios da escola novo ou ativa, predominante no período.

As Recomendações foram às seguintes:

1. Que a escolha de inspetores de todos os graus de ensino seja feita por meio de rigoroso inquérito sobre suas aptidões morais e intelectuais, tendo em vista as dificuldades da função.

2. Que nenhum candidato possa ser selecionado sem haver previamente demonstrado seu interesse e compreensão dos assuntos relativos à educação, seja durante estágios prolongados, seja através de preparo especializado em Instituto Pedagógico de nível superior. Esse preparo deve compreender o estudo da educação comparada e dos sistemas de organização educacional de outros países.

3. Que o exame de ingresso à carreira ou à função de Inspetor, onde exista, verifique não apenas os conhecimentos em geral, mas também, pela análise de casos concretos, aptidões para orientar com inteligência, tato e justiça.

4. Que a missão dos inspetores consista, sobretudo, em compreender e aconselhar os professores sob sua coordenação, respeitando ao mesmo tempo sua liberdade intelectual e seu espírito de iniciativa em questões pedagógicas.

5. Que, tendo em vista a conveniente execução de tarefas, bem como a atualização pedagógica, não se atribuam encargos complexos aos inspetores de circunscrições muito amplas; e que no ensino secundário particular o controle administrativo seja exercido por outros funcionários, e que a orientação pedagógica seja essencialmente a missão dos inspetores.

6. Que sejam oferecidas facilidades aos inspetores para se manterem a par dos programas da pedagogia moderna, por meio de viagens ao estrangeiro, estágios e cursos especiais, de colaboração com os professores de Institutos Pedagógicos e de Escolas Normais.

7. Que reuniões e conferências de Inspetores sejam realizadas, a fim de definir pontos de vista compatíveis com a liberdade de ação de cada um.

8. Que, no próprio interesse das crianças e dos estabelecimentos particulares, estes últimos recebam inspeção, tal como os estabelecimentos públicos; que, no ensino das escolas maternas, crianças retardadas, cegos e surdos-mudos possam receber a orientação e os conselhos de inspetores especiais; que no ensino primário, sobretudo nas grandes cidades, a missão de dirigir a educação artística, a educação física e o trabalho manual e o ensino de artes domésticas seja confiada a inspetores especiais; que no ensino secundário e profissional, onde as condições se tornem favoráveis, a especialização de inspetores se torne regular. (MEC, INEP, 1965)

Concomitante à organização administrativa da rede estadual de ensino em São Paulo, que a tornou mais complexa e mais ativa a partir de 1935, realizou-se a Reforma Burocrática estabelecida por Vargas, em 1938, responsável pela criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) que passou a ser seu órgão executor e, também formulador de uma nova forma de pensar e organizar a administração pública.

Esta nova proposta de organização burocrática demonstrava que a tendência centralizadora do período era considerada uma forma de superar os domínios oligárquicos ainda reinantes, passando a reunir em si, o princípio da homogeneidade.

Bresser Pereira (2001) baseando-se no livro de Beatriz Wahrlich, sobre *a Reforma Administrativa da Era Vargas*, resume as principais realizações do DASP:

(...) o ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos. Além disso, o DASP cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social. A partir destes foi criado, entre os anos 30 e os anos 50, um pequeno grupo de empresas estatais, que se constituíram no núcleo do desenvolvimento industrial por substituição de importações. (BRESSER PEREIRA, 2001:11)

E) RESTAURAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO

A reforma de 1938, segundo Bresser Pereira (2001), que fora imposta de cima para baixo, não respondia às reais necessidades da sociedade e da política brasileiras. O Estado, segundo o autor, necessitava de uma burocracia profissional, mas fazia concessões ao velho patrimonialismo, que na democracia nascente assumia a forma de clientelismo.

Portanto, logo após a queda de Vargas, Bresser Pereira (2001) explica que os velhos componentes patrimonialistas e os novos fatores clientelistas reaparecem no contexto social Brasileiro, dificultando a continuidade da Reforma Burocrática de 1938, fazendo com que o DASP perdesse grande parte de suas atribuições.

Os esforços no sentido de completar a implantação de uma administração pública burocrática no país não chegaram a ter impacto efetivo sobre a administração. Tornava-se claro que não eram apenas as forças atrasadas do patrimonialismo e do clientelismo que jogavam contra as tentativas de

prosseguir a Reforma Burocrática de 1936. As forças comprometidas com o governo Vargas, teriam continuidade com Kubitschek (1956 – 1960) e se reorganizariam no regime militar (1964 – 1984), também a ela se opunham, na medida em que o formalismo burocrático se revelava com as necessidades do país. (BRESSER PEREIRA, 2001:13)

Apoiando-se na idéia da organização burocrática legal racional da escola, criou-se o Ministério da Educação, dando origem as Secretarias Estaduais de Educação. Este conjunto de circunstâncias acabou desencadeando a necessidade de um olhar mais atento para os chamados “profissionais da educação” que passariam a agentes responsáveis pela operação dessa complexa máquina burocrática.

O suporte para o fortalecimento desse processo de estruturação do ensino nacional veio, segundo Saviani, (2002:28) através das Reformas de Francisco Campos, de 1931 e Capanema de 1942 – 1946, destacando-se o Decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1931, que estabelece os Estatutos das Universidades Brasileiras. Este documento previa a implantação de Faculdades de Educação, Ciências e Letras, que tinham a finalidade de formar os professores das diferentes disciplinas das escolas secundárias.

Para atender essa demanda, foram criados os cursos de Pedagogia visando à formação de professores das disciplinas específicas do Curso Normal, bem como “os técnicos de educação”. Estes tinham um sentido genérico – pedagogo generalista – termo usado por Saviani (2002), que permanece até os anos 60.

Nesta perspectiva, encontramos em um documento do MEC “*Supervisão de Ensino, Tentativas de Modelo e Análise de Custos*” (1974), a referência da primeira iniciativa de capacitação na área de supervisão de ensino, a nível federal, com o objetivo de fortalecer a supervisão em todo território nacional. Esta capacitação, denominada como Programa de Aperfeiçoamento do Magistério Primário (PAMP), ficou sob responsabilidade do Departamento Nacional de Educação, criado em 1963.

Este documento também expõe a falta de clareza entre a figura do Inspetor e a do Supervisor, principalmente nos Estados onde havia grande concentração de professores leigos, fazendo com que a supervisão assumisse um caráter mais pedagógico, responsável pelo “treinamento” desses docentes, tendo em vista a melhoria do seu desempenho.

Subsiste a confusão entre o inspetor e o supervisor. Alguns quadros profissionais apontam, ainda, orientador pedagógico e coordenador pedagógico, que compartilham com supervisores e inspetores funções de supervisão de ensino no mesmo sistema educacional. O que parece constante é a localização dos dois primeiros nas escolas. (MEC, 1974:12)

A partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024/61, foi criada a “inspeção escolar aos moldes de supervisão,” principalmente nos sistemas de ensino que tinham menos professores leigos, devido ao seu maior desenvolvimento econômico, com intuito de estabelecer a de inspeção nos estabelecimentos de ensino privado que optavam pela jurisdição estadual.

Consideramos que os pontos levantados por este documento do MEC (1974), demonstram que as questões administrativas voltam a ser agregadas à função do Inspetor ou Supervisor, após a promulgação da 4.024/61, tornando seu local de atuação o principal fator de distinção entre estes especialistas.

- Situar a supervisão num órgão central, coordenador do funcionamento do ensino de 1º e 2º grau, e superior e supletivo, quando é o caso;
- Situar a supervisão em nível do órgão administrativo central do ensino de 1º grau.

A grande incidência recai na segunda opção, adotada por 20 das 24 unidades federadas abrangidas pelo estudo. Apenas quatro não subordinam a supervisão ao órgão específico de 1º grau o que leva a crer que o serviço nas 20 unidades restantes só se envolve com o ensino deste nível, podendo esta realidade resultar de haver sido a supervisão, originariamente, destinada ao antigo ensino primário.

Qualquer que seja a subordinação, em nível do órgão central, evidencia-se, no quadro brasileiro, que a supervisão se efetiva no âmbito das Secretarias de Educação, das regiões educacionais (Delegacias, Núcleos, etc.), dos municípios e das escolas. Na região nordeste, a maior concentração é de supervisão nas Secretarias de Educação e em regiões educacionais, enquanto na região sudeste todos os Estados mantêm supervisores nas escolas. A maior incidência, sem dúvida, é a de supervisores na Secretaria de Educação, o que ocorre nas 27 unidades brasileiras - Territórios, inclusive (MEC, 1974)

Dentro desta perspectiva, entendemos que a implementação do cargo de Supervisor de Ensino passa pela racionalização da estrutura administrativa do processo educativo, presente no Brasil desde início do século XX, mas que, segundo Saviani

(2002:30), foi oficialmente assumida pelo Estado Brasileiro a partir de 1969, passando a envolver o planejamento sob o controle dos “técnicos supostamente habilitados”.

Planejamento regional e planejamento nacional surgem, assim, como condições de seguro processo, ou de desenvolvimento nacional, pois que, tão-somente por estudos desse gênero, poderão ser devidamente aclaradas as relações entre estrutura administrativa e a estrutura técnica nos serviços da educação de um país. (LOURENÇO FILHO, 1952:66)

F) REGIME MILITAR

Em 1964, os militares intervêm por quase vinte e quatro anos no Estado brasileiro, trazendo um regime autoritário modernizador, burocrático e capitalista, promovendo a reforma administrativa de 1967 consubstanciada no Decreto-Lei 200, que procurou, segundo Bresser Pereira (2001), substituir a administração pública burocrática por uma administração para o desenvolvimento.

Da edição do Decreto-Lei nº 200 até 1979, a reforma desenvolvimentista foi conduzida principalmente pela Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, do Ministério do Planejamento. Segundo Bresser Pereira (2001) durante a década de 1970, a SEMOR promoveu revisões periódicas da estrutura organizacional existente e examinou projetos encaminhados por outros órgãos públicos, visando além de instituir novos programas, desenvolver recursos humanos para o sistema de planejamento.

Nos parâmetros da Reforma de 1967, o conceito de “carreira” manteve-se limitado aos escalões inferiores, enquanto os cargos de direção superior passavam a ser preenchidos a critério da Presidência da República.

Em síntese o Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. A reforma, teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como ‘burocrática’ ou rígida, **deixou de realizar concursos e desenvolver carreiras de altos administradores** (BRESSER PEREIRA, 2001) **grifos nossos**

Neste contexto, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 5692/71, que introduziu uma mudança estrutural na educação, ao estabelecer a reforma do ensino do 1º e 2º graus, unificando o chamado ensino primário e o ginásial em um só nível, ampliando a obrigatoriedade escolar para oito anos, dentro da faixa etária dos sete aos 14 anos. Dessa forma, a lei eliminou o exame de admissão e conferiu como objetivo primordial, a habilitação profissional ao ensino secundário.

Essa reformulação educacional também tinha o objetivo de atender à chamada “retomada econômica” implementada pelos militares, que exigia um aumento geral da escolaridade do trabalhador que atendessem às exigências da industrialização crescente, desenvolvesse a capacidade de aquisição de algum treinamento e também que introduzisse o indivíduo nas técnicas de produção.

Romanelli (2006) chama atenção para o fato de ser a primeira vez no Brasil que o Estado se impõe a tarefa de organizar a educação com base em sua política de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a racionalização, a eficiência e a produtividade tornaram-se valores absolutos na reforma do ensino de 1º e 2º grau. Conseqüentemente, através de uma pretensa neutralidade técnica fortalecia-se, uma estrutura de poder pautada na decisão de poucos, reforçando o controle político e pedagógico das instituições educacionais.

Assim, os Estados viram-se obrigados a propiciar condições para a implantação da reforma de ensino, tornando a supervisão um importante instrumento para a efetivação e acompanhamento da nova proposta educacional.

O Departamento de Ensino Fundamental, do Ministério da Educação e Cultura – DEF/MEC, atendendo ao proposto no Plano Setorial de Educação e Cultura - Projeto 27 – Assistência Técnica aos Estados, Territórios e Distrito Federal, partiu para uma programação de assistência às Unidades da Federação na implantação e implementação da Reforma de ensino de 1º grau. Dentre as estratégias estabelecidas pelo DEF em atendimento ao disposto do mencionado Projeto coloca-se a de **fazer da Supervisão um mecanismo básico capaz de realizar o acompanhamento, controle e avaliação das novas propostas curriculares a serem implantadas nos diferentes sistemas de ensino de 1º grau.** Nesse sentido, como uma providência primeira e de grande importância, surgiu a necessidade de se configurar a Supervisão existente como trabalho indispensável ao estabelecimento de novas diretrizes de

ação supervisora para o ensino de 1º grau. (BRASIL/MEC, 1976 - *grifos nossos*)

Dessa forma, a supervisão de ensino passou a ser discutida e organizada pelos órgãos oficiais, como se pode verificar no 1º Relatório publicado pelo MEC em 1976, elaborado pelo “Subprojeto Melhoria dos Serviços de Supervisão dos Sistemas de Ensino, do Centro de Recursos Humanos João Pinheiro – integrante do Projeto de Acompanhamento da Implantação e implementação da Lei 5.692/71 – Ensino de 1º grau”. Este levantamento, de acordo com o documento, foi realizado em nível de Secretaria da Educação, em todo país, por assessores técnicos do referido projeto, no ano de 1973.

O Relatório e suas análises delinearão-se o seguinte perfil da Supervisão de Ensino no país, neste período:

a) Não há uma política definida de Supervisão, mesmo considerando a orientação dada pelo extinto Programa de Aperfeiçoamento do Magistério (atendimento ao leigo).

b) Não há uma linha geral em relação às funções e atribuições do supervisor, o que foi constatado pela grande variedade de funções e atribuições mencionadas nas entrevistas.

c) Não há qualificação adequada do supervisor, em decorrência da indeterminação de suas funções e atribuições. Não se pode precisar se o número de supervisores existente, no País é ou não suficiente para o desempenho da Supervisão, uma vez que não foi definido o tipo de trabalho a ser realizado nesse campo.

d) Não se tem controle da relação Supervisão e produtividade do ensino, a ausência de um sistema eficaz, coerente de avaliação impede o conhecimento da própria produtividade da Supervisão.

e) Não se pode afirmar que os planejamentos apresentados do trabalho de Supervisão sejam adequados à realidade, pela deficiência do fluxo de informações e ausência de dados constatados nas Unidades da Federação.

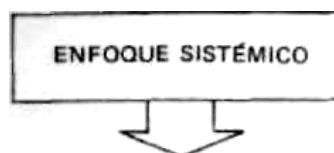
f) O levantamento revela condenação dos supervisores nas Capitais e centros mais desenvolvidos, deixando de lado, talvez, localidades de maior carência.

g) Há evidência de que a Supervisão é exercida em todas as Unidades Federadas, com regulamentação anterior ou posterior à Lei 5.692/71, regulamentação essa que varia desde leis até a simples aprovação de planejamentos anuais.

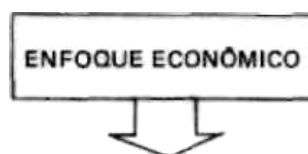
h) A carência de dados nas Secretarias de Educação das Unidades Federadas dificultou

Uma caracterização mais realista da Supervisão de Ensino de 1º Grau, no País. (BRASIL,MEC, 1976)

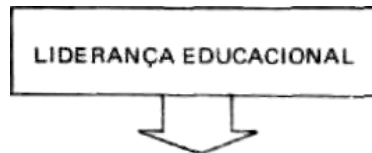
Sugestão dos Pontos Fundamentais para elaboração de um modelo de supervisão nacional:



- Prevê a supervisão inserida em sistema mais amplo, incluindo sistemas menores.
- Define operacionalmente os objetivos da supervisão.
- Busca a otimização do todo - equilíbrio e unidade, que constituem suportes importantes para a consecução do objetivo geral.
- Constitui-se de estrutura (do ponto de vista estático) e processo (do ponto de vista dinâmico).
- Especifica funções, define limites da ação supervisora, garantindo a interdependência de suas partes.
- Prevê a avaliação tanto do processo como do produto, estabelecendo fluxo e refluxo de informações para realimentação do sistema.
- Prevê controle centralizado e execução descentralizada
- Diversidade de âmbitos para efeito de ação e tratamento de dados.
- Prevê interfaces com outros sistemas.
- Determina a avaliação em termos de eficácia e eficiência.
- Abrange toda a rede escolar da Unidade Federada, direta ou indiretamente
- Estratégias diversificadas. (BRASIL, MEC, 1976)



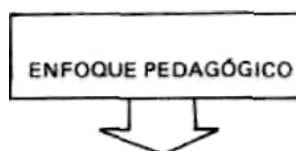
- Faz previsão orçamentária.
- Busca o melhor aproveitamento possível de recursos humanos, físicos e materiais, visando a otimização de resultados.
- É investimento - visa retorno: relação custo/benefício.
- Prevê coerência entre exigências em relação ao supervisor (qualificação, jornada de trabalho e produtividade) e condições (remuneração, recursos físicos e materiais).
- Visa à rentabilidade - custo/aluno. (BRASIL, MEC, 1976)



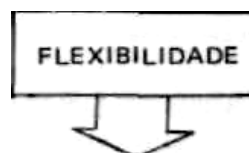
- Prevê engajamento de pessoas e coesão de grupo.
- Preconiza liderança emergente.
- Prevêem a utilização adequada de métodos básicos, técnicas apropriadas a cada caso e pessoa: método diretivo, não diretivo e eclético, favorecendo a criatividade. (BRASIL,MEC, 1976)



- Visa à valorização do pessoal envolvido: titulação específica, treinamento, específico, aperfeiçoamento e atualização constantes.
- Estabelecem direitos e deveres.
- Prevê equilíbrio entre remuneração do trabalho e qualificação do pessoal envolvido. (BRASIL,MEC, 1976)



- Visa à implementação da Proposta Curricular.
- Objetiva melhorar a atuação do professor sem criar dependência. (BRASIL,MEC, 1976)



- Prevê compatibilização com a realidade.
- Possibilita progressividade de implantação. (BRASIL,MEC, 1976)

Numa rápida análise do relatório, percebe-se que tanto seu teor quanto a forma de apresentação são coerentes aos princípios tecnicistas, que tem como pressuposto a neutralidade científica inspirada nos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade (SAVIANI, 1985). Nesta perspectiva, o governo militar de 64 transferiu a técnica de planejamento da política estatal para a educação, procurando estruturá-la como uma organização racional, colocando a modernização como expressão, tanto de integração como de dominação.

Internamente, ela aciona mecanismos mais eficientes de controle, quer no setor da administração pública, quer no setor da administração privada, enquanto compartimentaliza a produção e o trabalho em qualquer âmbito interno e externo, eliminando ou diminuindo os perigos da integração social dos trabalhadores e a visão crítica do conjunto do sistema produtivo (ROMANELLI, 2006)

Se nas décadas de 60 e 70 predominou a ânsia pelo desenvolvimentismo econômico aliado à crença do planejamento central, após 1964, essa metodologia passa a ser utilizada como instrumento fundamental para o controle praticado pelo regime militar, onde *o planejamento passa a ser bandeira altamente eficaz para o controle e o ordenamento de todo o sistema educativo* (GARCIA, 1990 apud Oliveira, 2002)

Nesse sentido, encontramos ao final deste relatório, uma proposta de regulamentação da profissão do supervisor escolar. Logo na introdução desta proposta, há a preocupação de esclarecer que a denominação *Supervisão Escolar* deve ser compreendida da mesma forma da adotada pelo Parecer nº 252/69, que trata das Habilitações do Especialista da Educação.

O mesmo documento ainda destaca que a institucionalização da Supervisão Escolar no Sistema Educacional Brasileiro é um fenômeno recente, que vem atender às exigências de pessoal especializado que dinamize a função pedagógica dos Sistemas Estaduais de Ensino. Em seguida, preocupa-se em diferenciar a supervisão da inspeção escolar, atribuindo exclusivamente à inspeção o caráter fiscalizador. (BRASIL, MEC, 1976)

Destaca que a Lei 5.692/71, em seu artigo 33, mantém a distinção entre Supervisão e a Inspeção quando dispõe que: “a formação de administradores, planejadores,

orientadores, inspetores, supervisores e demais especialistas da educação será feita em curso superior de graduação, com duração plena ou curta, ou pós-graduação.”

A proposta de regulamentação do cargo de supervisor apresenta a seguinte forma as áreas de atuação do supervisor escolar:

O Supervisor Escolar terá como áreas de ação: o Currículo, o subsistema Ensino-Aprendizagem e o Processo Educacional.

A — Na área de Currículo, a atuação do Supervisor será em Órgãos de Coordenação do Sistema Educacional (em nível Federal, Estadual ou Municipal) e em Unidades Escolares (nos diferentes graus e modalidades de Ensino).

1. Nos Órgãos de Coordenação do Sistema Educacional, serão de sua competência:

- Planejamento da implementação do Currículo;
- Coordenação da execução das Diretrizes Curriculares;
- Acompanhamento e avaliação das Propostas de Currículo das Unidades Escolares.

2. Nas Unidades Escolares, serão de sua competência:

- Coordenação de Planejamento Curricular;
- Acompanhamento das atividades curriculares;
- Avaliação do Currículo.

B - Na área do subsistema Ensino-Aprendizagem, a atuação do Supervisor será em Unidades Escolares de todos os graus e modalidades de ensino.

Serão de sua competência:

- Planejamento, coordenação, acompanhamento e avaliação do sistema;
- Treinamento em serviço, do Pessoal Docente.

C - Na área do Processo Educacional, a atuação do Supervisor será em Órgãos de Coordenação do Sistema Educacional (em nível Federal, Estadual ou Municipal).

Serão de sua competência:

- Participação no planejamento e na avaliação do sistema educacional;
- Coordenação e acompanhamento do processo educacional;
- Coordenação do Sistema de Supervisão;
- Avaliação do Sistema de Supervisão;
- Participação no treinamento de Supervisores e Professores.

Compete ainda ao Supervisor:

- Desenvolver atividades integradas com os demais Especialistas que atuam no campo educacional;
- Assessorar os órgãos Superiores nas decisões educacionais;
- Participar de atividades, junto a Empresas e Instituições sociais que visem integrara Escola no meio-ambiente;
- Prestar cooperação técnica em Supervisão a órgãos nacionais, estaduais
- Desenvolver atividades profissionais em outras instituições públicas ou particulares. (MEC: 1976)

No estado de São Paulo, segundo o Sindicato dos Supervisores do Estado de São Paulo – APASE, a figura oficial do Supervisor aparece no Estatuto do Magistério – Lei Complementar nº114 de 13 de novembro de 1974. Posteriormente, nos Decretos 5.596/75 e 7.510/76 são definidas as atribuições desse especialista. A denominação “Supervisor de Ensino”, segundo o Sindicato, só seria efetivamente adotada na Lei Complementar 201/78.

O Sindicato de Supervisores de Ensino do Magistério Oficial – APASE foi criado em novembro de 1981, inicialmente como Associação Paulista de Supervisores de Ensino, transformando-se em sindicato nos anos de 1990.

Como princípio, o Sindicato dos Supervisores de Ensino do Magistério Oficial no Estado de São Paulo, é organização sindical de 1º grau a nível estadual, autônomo, apartidário, sem fins lucrativos, democrático, comprometido com a defesa dos interesses dos Supervisores de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo e lutará pela melhoria salarial e condições de trabalho engajado no processo de transformação da sociedade na direção da democracia. (APASE, 2008)

No Estado de São Paulo, as competências da supervisão de ensino seriam determinadas pela Lei Complementar 744/93, artigo 9º, para a qual o supervisor deveria:

- I** - exercer, por meio de visita aos estabelecimentos de ensino, a supervisão e a fiscalização das unidades escolares incluídas no setor de trabalho que lhe for atribuído, prestando a necessária orientação técnica e providenciando a correção de falhas administrativas e pedagógicas, sob pena de responsabilidade;
- II** - realizar estudos e pesquisa visando ao desenvolvimento do sistema de ensino.

G) NOVA REPÚBLICA

As conquistas democráticas da sociedade brasileira foram especialmente marcantes para a educação pública na década de 80, porque propunham mudanças em sua gestão e organização.

Com a democracia, o poder volta a descentralizar-se para os estados da federação e municípios. Os governadores dos estados recuperam o poder e ao mesmo tempo, os prefeitos surgem como novos atores políticos relevantes.

Em 1984, apesar da mobilização popular reivindicar o retorno das eleições diretas, a presidência do país continuou sendo definida de forma indireta. Mas em 1986, os congressistas eleitos foram convocados na condição de constituintes para elaborarem a nova Constituição, que foi aprovada em cinco de outubro de 1998.

Considerada por muitos como “Constituição Cidadã” devido à sua condução democrática, e aos seus princípios baseados na autonomia e flexibilidade, Bresser Pereira via na Constituição de 1988, um retrocesso burocrático.

Em síntese, o retrocesso burocrático ocorrido no país entre 1985 e 1989 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentido-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. O resultado foi o desprestígio da administração pública brasileira, não obstante o fato de que esta seja majoritariamente formada por profissionais competentes, honestos e dotados de espírito público. (BRESSER PEREIRA, 2001:21)

Em relação à educação, a nova Constituição prescreve no inciso V do art. 206, os princípios pelos quais a educação escolar deve ser ministrada no país, determinado a valorização dos profissionais do ensino, garantindo planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

Após a Constituição de 1988, consolida-se o entendimento de que a questão da desvalorização do magistério é um processo nacional, que não pode ter soluções locais, necessariamente parciais e de difícil expansão para o conjunto do País. Ao mesmo tempo, passa-se a compreender a valorização profissional do magistério como condição para a garantia de um padrão de qualidade da educação pública no Brasil (BRASIL, MEC/FUNDESCOLA, 1999)

Dessa forma, o debate sobre a valorização do magistério em nível nacional centralizou-se no Poder Legislativo, nas discussões realizadas durante a tramitação do projeto da nova lei de diretrizes e bases da educação, que desde a versão original

apresentada em 1988 até sua aprovação em 1996, apresentou dispositivos sobre os profissionais da educação, referentes à formação e carreira do magistério público.

(...) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, retomando o texto constitucional, dispõe (art.67) que os sistemas de ensino devem assegurar estatutos e planos de carreira para o magistério público e define, em seis incisos desse artigo, diretrizes que esses planos devem concretizar. (BRASIL, MEC/FUNDESCOLA, 1999)

Assim, observa-se que a nomenclatura “profissionais da educação”, que começou a ser usada a partir do surgimento das idéias da escola renovada dos anos de 1915, passa a ser utilizada como conceito que ajudará a definir um novo modelo de gestão do ensino público e dividir a administração dos recursos e das responsabilidades dos órgãos centrais para os locais.

Nesta perspectiva, a Resolução nº03/97 da Câmara de Educação Básica define que são os profissionais da educação são aqueles *que exercem a docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades*, que de acordo com o artigo 64 da Lei 9394/96, atuam na administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

O documento do MEC/FUNDESCOLA (1999) preocupa-se em apontar e diferenciar as variantes decorrentes do termo “profissionais da educação”:

Trabalhadores em educação: conjunto de servidores que atuam na educação, nas instituições de ensino e órgãos da educação em atividades-fim ou atividades-meio necessárias ao funcionamento do sistema de ensino; incluem o magistério e o pessoal de apoio e técnico administrativo, como motoristas, vigias, serventes, merendeiras e o pessoal de apoio e técnico-administrativo, como motoristas, vigias, serventes, merendeiras, secretários de escola, assim como profissionais de nível superior, por exemplo, bibliotecários, psicólogos e nutricionistas;

Profissionais da educação ou magistério: profissionais que exercem a docência e as atividades de suporte pedagógico direto à docência, incluindo, portanto docentes e os profissionais de administração, supervisão, inspeção e orientação educacional;

Docentes: profissionais da educação no exercício da docência, sendo a palavra professores e a expressão profissional do ensino, em alguns textos, utilizadas como sinônimo de docentes. (BRASIL, MEC/FUNDESCOLA, 1999:18)

O documento MEC/FUNDESCOLA procura reforçar que as diretrizes da Resolução nº3 do Conselho Nacional de Educação não são extensivas a todos os trabalhadores da educação, devendo ser excluídos da carreira do magistério o pessoal de apoio e técnico administrativo, como secretários de escola ou aqueles servidores que integram os cargos relativos aos servidores em geral.

Nesse sentido, a nova LDB, ao definir os princípios e fins da educação retoma as questões sobre a valorização dos profissionais do ensino e gestão democrática do ensino público, já mencionadas no artigo 206 da Constituição Federal.

A Lei 9394/96 procura esclarecer nos artigos 14 e 15, no capítulo que trata sobre a organização da educação nacional, os princípios da gestão democrática, delegando aos municípios a competência de organizá-la tendo em vista:

A participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, assegurando às unidades escolares públicas, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas às normas gerais de direito financeiro público.
(BRASIL, MEC, 1971)

Nesta perspectiva, a supervisão de ensino passa de um contexto político centralizador e autoritário, de inspiração tecnicista, para assumir, com a redemocratização do país, uma postura mais construtiva, coerente aos princípios democráticos da educação proclamados tanto pela Constituição quanto pela nova LDB.

A Supervisão Educacional compõe a gestão democrática da educação. Ela é responsável pelo “controle” das políticas educacionais que necessitam ser desenvolvidas com qualidade e construídas coletivamente no espaço escolar. A Supervisão Escolar é responsável pela formação humana que se realiza na escola. (FERREIRA, 2007)

Assim, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, depois de um recesso de sete anos sem a realização de concurso público para supervisor de ensino, publica comunicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo no dia 30 de julho de 2002, definindo “novo perfil” para a ação supervisora.

Observa-se que a abertura desse concurso pode ser considerada como um marco para a supervisão estadual, porque significava o fortalecimento da categoria no sentido de

que seus quadros voltariam a ser preenchidos por concurso público, terminando o período em que as vagas ociosas eram preenchidas por indicações. A reação do Sindicato dos Supervisores do Estado é expressa no editorial do jornal da categoria, por sua presidente, Maria Clara Paes Tobo, que declara:

Os pessimistas e os oportunistas de plantão, todos aqueles que queriam ver o fim da Supervisão de Ensino em nosso Estado, ou transformá-la em cabide de empregos para seus nefastos apadrinhados, foram derrotados...

A supervisão de ensino, em nível de sistema, sendo função de estado, deve ser exercida por funcionários que não dependam dos que estão passageiramente no poder, para efetivamente, servir ao público, aos alunos, aos pais e à sociedade, tendo por norte a efetivação da política da política educacional prevista em nossa Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Vitória da Escola Pública que anseia por ensino de boa qualidade, que atenda a todos os cidadãos brasileiros em seus interesses, necessidades e possibilidades.

A história dos Supervisores e de sua organização representativa tem comprovado a luta profissional comprometida com a construção de uma sociedade mais democrática, em que a escola pública seja efetivamente valorizada. (TOBO, 2002)

O novo perfil da supervisão de ensino, comunicado realização pela Secretaria de Estado da Educação, no período da abertura do concurso de 2002, define o supervisor como elemento articulador e mediador entre as políticas e as propostas pedagógicas desenvolvidas em cada uma das escolas das redes pública e privada. Esclarece que como membro de Equipe de Supervisão, que compõe a estrutura básica da instância regional (Diretoria de Ensino), é participe da definição de políticas públicas educacionais referentes à educação básica e educação profissional, atuando junto aos órgãos formuladores dessas políticas, em nível central, regional e local. Considera o supervisor de ensino co-responsável pela qualidade do ensino oferecido pelas escolas, resultante da implementação das políticas educacionais centrais, regionais e locais. (SÃO PAULO, SE, 2002b)

Com a definição do novo perfil do supervisor de ensino, a supervisão estadual viu-se obrigada a desenvolver uma prática coerente aos princípios da gestão democrática preocupando-se em realizar adequações da ação supervisora aos princípios adotados pela LDB e Constituição Federal.

Dentro desta perspectiva encontramos no suplemento do Jornal da APASE (2004) uma proposta de ação supervisora, apresentada pelos Supervisores de Ensino do Estado de São Paulo, Moura e Silva & Luz, de como definir os objetivos e metas a partir da elaboração de um “planejamento estratégico da escola”, elaborado de forma participativa pela comunidade escolar e posteriormente apresentado a equipe de supervisão, a quem caberia propor diferentes encaminhamentos, subsidiando a elaboração de projetos imediatos e reelaborando os Planos das Escolas e das Diretorias de Ensino.

A figura 3, segundo Moura e Silva & Luz (2004) representa o supervisor, o qual viabiliza mudanças ao mesmo tempo que exerce função reguladora do sistema, tendo em vista a correta aplicação das normas gerais, leis, decretos, resoluções, deliberações, da educação nacional e estadual, se responsabilizado de compatibilizar o papel de profissional facilitador da tomada de decisões em diferentes níveis do sistema, com a função de estimulador das organizações.

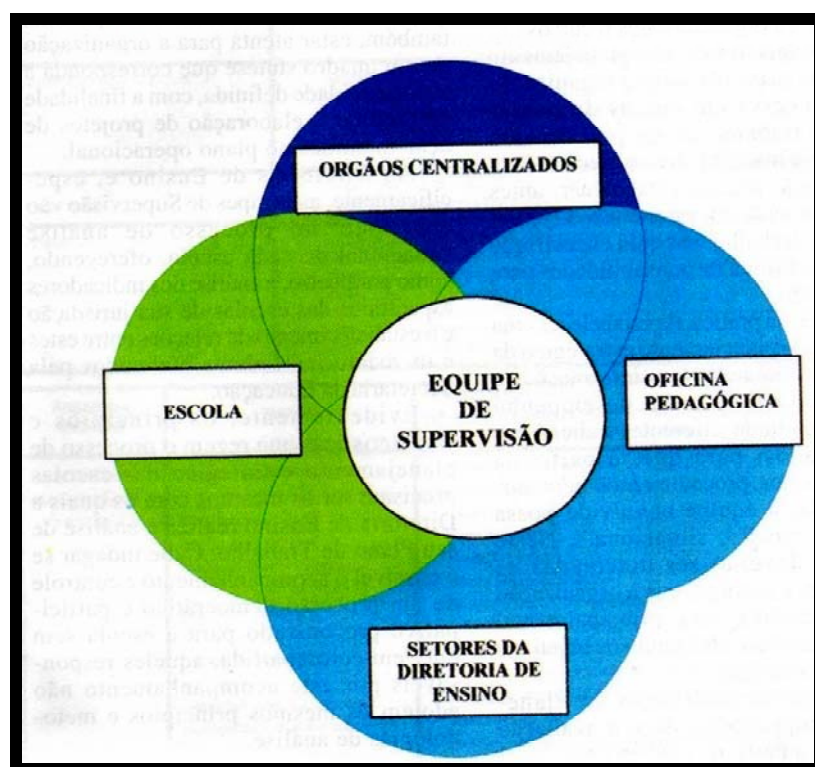


Figura 3 – Os processos interativos e articuladores da ação supervisora

3. CONCLUSÃO

Em síntese, ao longo deste capítulo, percebemos que o desenvolvimento da supervisão de ensino não pode ser analisado de forma isolada, mas como parte integrante da estrutura escolar, constituída por uma organização legal e burocrática.

Vimos também que no Brasil se desenvolveu uma dominação burocrática patrimonial imperial que foi determinante no desenvolvimento do estado burocrático moderno, responsável pelo o desenvolvimento da intenção, no final do século XIX, do estabelecimento de um sistema de ensino.

Esta preocupação com a organização mais sistematizada do ensino, detectada em diferentes províncias, resultou na presença do inspetor escolar, sempre nomeado pelo Estado, tornando-se o responsável pelo controle dos aspectos pedagógicos e da educação organização das escolas.

Agregado ao controle surgiu a necessidade do registro. Assim, chamamos a atenção para os registros do Inspetor Abílio Cesar Borges, onde encontramos de forma detalhada, situações e minúcias da educação da época, permitindo a reconstrução em diferentes matizes e sentidos dos cenários da educação do período.

Conservando-se ainda os elementos da velha aristocracia, a Revolução de 30 formou um Estado autoritário e burocrático em uma sociedade em que o capitalismo industrial estava emergindo.

Neste período destacou-se a reforma burocrática brasileira de 1936, orquestrada por Vargas, que se consolidou com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser seu órgão executor.

Assim, formou-se um contexto favorável na educação, para a constituição de um aparato burocrático próprio e autônomo formado por profissionais que possibilitassem o crescimento da rede educacional, mediante estratégias que permitiram superar as influências de caráter patrimonialista.

A partir desse momento, percebe-se que a necessidade da criação e o desenvolvimento de um sistema de ensino exigia órgãos formuladores e planejadores de

políticas para a educação, capazes de articular os diferentes elementos e instituições responsáveis pelos diferentes aspectos envolvidos no problema.

Nesse sentido, a supervisão de ensino, torna-se uma função de estado, com condições técnicas e responsabilidade para realizar análise de problemas, estudo de soluções, viabilidade técnica e financeira de programas e projetos educacionais, em todos os níveis de ensino.

Dessa forma, sabe-se que para ser constituir e institucionalizar um sistema de ensino é necessário a existência de unidades escolares próprias, mas também se deve contar com órgãos capazes de prover estudos para o desenvolvimento das condições de ensino nessas unidades.

CAPÍTULO III

MODERNIZAÇÃO, RACIONALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO EM SÃO PAULO

1. INTRODUÇÃO

Como pudemos constatar nos capítulos anteriores, no Brasil o desenvolvimento do capitalismo teria seguido uma linha política diversa do modelo considerado típico do capitalismo ocidental, e, portanto não teria desenvolvido estruturas políticas, econômicas e administrativas características do liberalismo clássico, que teria sua forma de legitimação na concepção moderna de Estado burguês de direito. Segundo a concepção de Weber, o desenvolvimento de uma racionalidade formal, no ocidente, teria levado à constituição do Estado burguês de direito, fundamentado na liberdade individual garantida por um sistema legal que representaria a vontade geral.

Observamos que para Faoro, no caso brasileiro estaríamos diante de um sistema híbrido, o qual denomina de capitalismo politicamente orientado, baseado na racionalidade e na técnica, todavia estruturado a partir de uma comunidade política, que conduz comanda e supervisiona os negócios públicos. O Estado é concebido como um aparelho que permite explorar e manipular a matéria pública e social de acordo com os fins estabelecidos pela comunidade política, obedecendo aqui, portanto, a uma racionalidade substantiva. Estas características do capitalismo politicamente orientado teriam gerado uma forma de poder institucionalizada - o patrimonialismo estatal - que tem dado orientação política ao capitalismo no Brasil, obedecendo aos interesses dos quadros administrativos.

O patrimonialismo teria caracterizado as relações políticas que determinaram a formação do Estado brasileiro. O processo que desde a colonização portuguesa levou a formação das elites e das instituições políticas, foi constituído por relações patrimonialistas aliadas a um estilo burocrático que favoreceu a centralização administrativa e subordinou a sociedade civil através de relações de poder paternalistas, a um Estado que se apresenta como provedor. Foram inibidos os processos que permitiriam a participação política da maioria da população e a democratização das decisões.

Neste capítulo trataremos das tentativas de modernização que teriam caracterizado a reforma da educação paulista a partir de 1995. Baseada na crítica ao patrimonialismo e na

ineficiência da administração pública, a reforma educacional levada adiante pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo teria adotado a forma e as estratégias propostas por Bresser Pereira, quando ministro da Reforma do Estado. Por esse motivo, nos debruçaremos inicialmente sobre os principais aspectos da reforma paulista para, em seguida, situar a municipalização neste processo. Em relação ao estudo da municipalização, apresentaremos um breve histórico dos precedentes deste processo no Brasil. Finalmente trataremos da municipalização em São Paulo.

Cabe aqui lembrar que Bresser Pereira, como já se pode constatar nos capítulos anteriores, considera que um dos principais problemas da administração pública brasileira é a permanência das relações patrimonialistas e clientelistas.

A reforma do Estado que propôs adequar as estruturas administrativas brasileiras aos padrões de racionalidade técnica dos países capitalistas de primeiro mundo. Neste mesmo sentido, as reformas promovidas na educação, neste período, seguem os moldes de padronização e homogeneização proposto pelos organismos multilaterais para elevar a eficiência e a eficácia do sistema de ensino

2. APONTAMENTOS SOBRE AS CONCEPÇÕES DE MODERNIZAÇÃO E RACIONALIZAÇÃO: A POLÍTICA EDUCACIONAL PAULISTA A PARTIR DE 1995

A partir da análise de uma série de documentos relativos à política educacional estabelecida pela Secretaria de Educação de São Paulo desde 1995, destacaremos a seguir os aspectos mais importantes das mudanças administrativas e que teriam apresentado reflexos no processo de municipalização: a racionalização organizacional e a mudança nos padrões de gestão.

Pretendemos demonstrar que um dos aspectos fundamentais dessa política seria a reforma gerencial, caracterizada por uma administração pública orientada por resultados, pela descentralização, flexibilidade, competitividade e por um direcionamento estratégico. Neste sentido, a reforma educacional, cuja finalidade seria melhorar o desempenho da escola, deve ser compreendida como uma reestruturação gerencial, fundamentada na revisão das concepções de gestão, planejamento e avaliação.

Nos documentos oficiais são apresentados os aspectos reconhecidos pela Secretaria

de Educação de São Paulo como crucial para a reforma gerencial da educação no Estado de São Paulo.

A reforma gerencial da educação tem constituído um dos principais aspectos dos programas de formação de professores e gestores da Secretaria de Educação do Estado. O problema é apresentado da seguinte forma: O mundo de hoje se caracteriza pela contínua modernização produtiva, isto é, pelas inovações tecnológicas permanentes e pelo surgimento de novos processos de organização do trabalho e gerência. A globalização teria levado à abertura dos mercados internos, à concorrência internacional e exigiu a modernização administrativa do Estado e das demais instituições sociais. A educação deveria acompanhar esse processo de modernização com uma contínua renovação dos processos de produção, veiculação e acesso aos conhecimentos utilizando as novas tecnologias.

Nestes termos, para que ocorra uma modernização da educação deve também ocorrer a uma reorganização no processo de trabalho educacional e uma reforma, de caráter gerencial, na administração escolar. Essa reorganização deveria ser uma reforma realizada segundo os termos propostos em 1995 pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira no Plano Diretor da Reforma do Estado do extinto MARE¹. Segundo Bresser Pereira, o objetivo da reforma do Estado seria substituir o atual modelo de administração pública de caráter burocrático, com influências de práticas clientelistas e patrimonialistas, por um novo padrão de administração gerencial, que adotaria os princípios da nova gestão pública (*new public management*). (BRESSER PEREIRA, 1999:6)

Segundo Bresser Pereira a Constituição de 1988 teria promovido um retrocesso burocrático, que teria resultado em um encarecimento da máquina administrativa tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos. (Pereira, 1995:1) Bresser Pereira recusa o modelo administrativo adotado pelos constituintes por ser uma versão burocrática- subdesenvolvida com ranços nacional-desenvolvimentista, protecionista e estadista, herdeiras do

¹ Em 1995, Luiz Carlos Bresser Pereira, à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado que constituiu a base para as reformas administrativas da União e dos estados.

keynesianismo, concepção que considera falida e que, no caso brasileiro, teria resultado na elevação dos gastos públicos aprofundando a crise fiscal.

Para Bresser Pereira, os dispositivos sobre a administração pública na Constituição de 1988 teriam sido o resultado deliberado do esforço dos grupos burocráticos para que se adotassem os princípios administrativos públicos ultrapassados: hierárquica funcional rígida; pouca distinção entre administração direta e indireta; regime jurídico único dos funcionários da União e em cada nível da federação. Apoiados em estratégias clientelistas tradicionais, esses grupos burocráticos teriam aproveitado, para estabelecerem para si, privilégios como a aposentadoria com vencimentos plenos sem qualquer relação com o tempo e valor das contribuições e estabilidade adquirida quase que automaticamente a partir do concurso público. (Riscal, 2003)

Era necessário, para Bresser Pereira, pensar-se uma nova forma de administração pública, capaz de enfrentar os problemas relativos ao ajuste fiscal e de reduzir a máquina administrativa sem deixar, entretanto, de atender às crescentes demandas sociais. (Riscal, 2003)

Segundo o autor do Plano Diretor da Reforma do Estado, a nova concepção de administração gerencial lhe teria sido surgida pelos trabalhos de *Osborne e Gaebler (1992)*, *Reinventando o Governo* e de suas concepções uma nova administração pública.

Seguindo os preceitos desta nova concepção de administração pública, a reforma da administração constituiria na verdade uma reforma gerencial, prevendo, entre outras providências, a reorganização das ações estatais. Esta reorganização teria, como seu aspecto fundamental a modernização do sistema, que deveria ser adaptado às mudanças exigidas pelo mundo globalizado. Neste sentido, a reforma administrativa de Bresser Pereira visaria a superação da antiga ordem burocrática patrimonialista tradicional, apontada por autores como Raymundo Faoro, Fernando Uricoechea entre outros. Tratar-se-ia, portanto da transformação de instituições culturais arraigadas no hábito administrativo brasileiro, por meio de uma mudança no agir administrativo. Pretendia Bresser, portanto, avançar em direção a modernização econômica, mediante uma reforma administrativa, que permitiria ao Brasil competir no campo do capitalismo avançado. Para tanto, deveriam se estabelecer estruturas de natureza liberal segundo a racionalidade formal. (Riscal, 2003)

3. A REFORMA GERENCIAL DA EDUCAÇÃO EM SÃO PAULO

A política educacional definida pela Secretaria de Educação de São Paulo desde 1995 tem realizado importantes mudanças no sistema educacional paulista e teria como finalidade um planejamento eficiente da oferta de vagas por meio de um processo de racionalização da estrutura administrativa, otimização na gestão dos recursos materiais e humanos, preparação de quadros tecnicamente preparados, adotando novas estratégias com a finalidade de otimizar o sistema o que permitiria elevar a cobertura por meio de estruturas educacionais flexíveis. Tendo em vista esses objetivos, foram estabelecidos três eixos norteadores: racionalização organizacional, mudança nos padrões de gestão e melhoria na qualidade do ensino.

Em relação ao primeiro desses eixos, foram promovidas diversas mudanças no sentido de racionalizar e otimizar o sistema, por meio de um “enxugamento da máquina”, a qual, passaria a funcionar com uma estrutura mais ágil e eficiente na tomada de decisões e acompanhamento das políticas educacionais e na informatização dos dados gerenciais educacionais.

O segundo eixo refere-se a autonomia da escola. De acordo com o discurso oficial, *“a autonomia financeira, pedagógica e administrativa das escolas é condição indispensável para que estas possam transformar-se em centros de aprendizagem e de difusão de conhecimentos para professores e alunos.”* (SÃO PAULO, Secretaria de Estado da Educação, PEC: 2001: 3)

O último dos eixos refere-se à política da valorização profissional do quadro do magistério, e nesse sentido a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo aprovou em 1997 um novo Plano de Carreira, Vencimentos e Salários, no qual teria procurado *eliminar as distorções* incorporando gratificações e abonos ao salário docente bem como *redimensionar a jornada de trabalho*, tornando-a mais racional.

Em última instância, os três eixos constituem aspectos de uma mesma estratégia: racionalização e otimização por meio de redução dos custos com pessoal, materiais, e espaços físicos, garantidos pelo novo padrão de gestão.

A nova política educacional de São Paulo expressava a intenção de implementar uma política de expansão de acesso a escola. Era explicitamente afirmada a necessidade de

reduzir os elevados índices de reprovação e abandono escolar por meio de uma estratégia de gerenciamento que incidiria prioritariamente sobre o controle dos resultados em detrimento da avaliação dos meios.

A universalização e regularização do fluxo do ensino deveriam ser planejadas com soluções diversificadas, que exigiria um processo distinto do convencional, oferecendo como alternativas o atendimento à distância e o aprimoramento de estruturas curriculares e metodológicas adequadas. São adotadas novas estratégias com a finalidade de otimizar o sistema, que permitiriam aumentar a cobertura por meio de estruturas educacionais flexíveis que atenderiam diferentes necessidades, correspondendo a uma diversificação e racionalização dos tipos e nos usos de recursos materiais e humanos.

Por esse motivo a política adotada é de reordenamento da rede, ou seja, a reorganização da infra-estrutura física e a redistribuição dos recursos humanos, materiais e financeiros, compra descentralizada de insumos e equipamentos, tais como bibliotecas, microcomputadores, aparelhos de televisão e videocassete. Deve-se salientar que o próprio processo de municipalização é introduzido como estratégia para o reordenamento da rede estadual e como forma de diminuir o seu gigantismo.

As possíveis resistências aos projetos da Secretaria de Educação foram consideradas posições retrógradas e contrárias à modernização e, por esse motivo seriam antidemocráticas, pois se oporiam, na verdade à modernização de toda a sociedade.

A modernização é apresentada como o resultado de uma reforma administrativa que precisa de pessoas com “vontade de mudar”, pessoas cujo entusiasmo seja capaz de trazer uma nova visão de sucesso². Um novo perfil de gestor, identificado com o modelo de uma civilização globalizada, que exigira a inserção em um sistema dominado por novas tecnologias de informação é exigido, como se pode observar no discurso do Secretário da educação de São Paulo, Gabriel Chalita:

(...) Vivemos uma época ímpar. A era da informação, da tecnologia, da rapidez dos processos. Presenciamos mudanças e revoluções diárias. O novo invade nossos lares e nos faz aprender a cada dia. Como educar crianças e jovens nessa roda-viva? (...) As salas de aula serão páreo para a rapidez e cores dos *games* virtuais, dos computadores, dos programas televisivos? Encontrar as respostas para todas essas questões não será fácil, mas, certamente, teremos

² Ver texto “*A Importância do entusiasmo*” que acompanha o texto “Módulo V do Circuito Gestão”.

uma busca menos árdua se tivermos em mãos o mapa que nos levará a elas. Um mapa precioso que indica com certeza de detalhes o caminho do afeto. (SÃO PAULO, Secretaria de Estado da Educação, Gestão do Projeto Pedagógico. FDE/Circuito Gestão, 2002)

Os resultados das avaliações comparativas são um dos principais focos da política educacional como forma de diagnosticar problemas e avaliar o impacto das mudanças, o que possibilitaria o planejamento de novas estratégias ou a manutenção daquelas cujo resultado vem sendo satisfatório. Daí a importância atribuída ao Sistema de Informações Educacionais que constituem sinalizadores da política educacional para cada escola.

Neste contexto pode-se observar que o investimento da Secretaria de Estado de Educação de São Paulo, no processo de municipalização decorreu e uma política que pretendia racionalizar o atendimento e os recursos da administração pública.

4. O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM SÃO PAULO

Antes de abordarmos o processo de municipalização em São Paulo, a partir de 1995, apresentaremos um breve histórico da concepção de municipalização no Brasil. Nossa intenção é apresentar alguns aspectos, relevantes para este trabalho, desta concepção na história da educação brasileira, buscando estabelecer as relações entre municipalização do ensino e as concepções de centralização e descentralização.

Segundo Raymundo Faoro, a centralização administrativa teria sido a principal estratégia para manutenção do poder nas mãos de uma comunidade política administrativa. Esta forma de organização teria impedido o desenvolvimento de processos que possibilitassem a participação política da maioria da população, da mesma forma que teria vinculado o seu próprio desenvolvimento como grupo dominante, aos interesses capitalistas internacionais.

O crescente e exclusivo controle da ordem e do aparato governamental subordinou a sociedade civil um Estado que se apresentou sempre como o provedor da ordem, da justiça e dos direitos e, acima de tudo, provedor de favores. O Ato Adicional de 1834 à Constituição de 1824 teria sido um dos primeiros instrumentos de caráter liberal e

descentralizador e teve, como verificaremos, importante repercussão na trajetória da educação brasileira

A) A MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL

Desde o Império, a problemática da educação municipal no Brasil encontra-se presente nas discussões políticas e nos textos legislativos relacionados à descentralização do ensino. O Ato Adicional de 1834, promulgado ainda no período imperial, reforçou o propósito descentralizador da corrente liberal, representando um empecilho para o desenvolvimento da instrução pública no país, quando delegou às Províncias, extremamente carentes, a responsabilidade de organização do ensino primário e secundário.

O Ato Adicional de 1834, que atendia aos propósitos descentralizadores da corrente liberal triunfante, incumbia as Províncias de organizar o ensino primário e secundário e reservava à União a administração do ensino superior em todo o país e a organização escolar no Município Neutro. Em outras palavras, a União abandonava o ensino a sua própria sorte. (VILLALOBOS, 1960)

Villalobos (1960) afirma que durante toda República Velha, não foi proposto nenhum plano geral e orgânico para a educação nacional, que repercutisse a fundo em todo país, embora se tenha aumentado o número de escolas primárias públicas que continuavam insuficientes para dar conta dos 60% dos analfabetos existentes no ano de 1920.

Por outro lado, encontramos nos anos 20, como já vimos no capítulo anterior, um grupo de educadores brasileiros com propostas consideradas “renovadoras”, que tinham seus princípios baseados no chamado “Movimento de Escolas Novas”, muito forte na Europa e Estados Unidos. Fundaram a Associação Brasileira de Educação (ABE), e organizaram várias Conferências Nacionais de Educação, sendo que as mais famosas, segundo Romanelli (2002), foram a IV e a V, que motivaram a redação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional”, fruto dos debates em torno de questões como a *gratuidade e obrigatoriedade do ensino, a laicidade, a co-educação e Plano Nacional de Educação*.

Este grupo, liderado por Anísio Teixeira, também foi responsável pela introdução, no cenário nacional, da discussão sobre a municipalização do ensino primário como uma

política de democratização, que segundo Paiva (1986) não significava uma mera reforma administrativa ou pedagógica, podendo ser considerada uma reforma política no seu âmago, *ao defender o reconhecimento da maioria de nossas comunidades municipais.*

A defesa da municipalização do ensino fundamental era realizada a partir da crítica ao excessivo centralismo administrativo exercido pelo ministério e pelas secretarias estaduais de ensino, que seria responsável pelo irrealismo dos programas e pelo imobilismo das escolas brasileiras, bloqueando as energias criativas difusas em nosso povo. (PAIVA&PAIVA, 1986)

Embora os renovadores contassem com prestígio na política nacional na década de trinta, antes da instauração do Estado Novo, constatou-se que as propostas de municipalização foram desconsideradas pelas autoridades competentes, haja vista a Constituição de 1934, que “atribui à União competência privativa para traçar diretrizes para a educação nacional de educação que abranja todos os graus e ramos, sendo a primeira a determinar a elaboração de um Plano Nacional de Educação” (BARRETO&ARELARO, 1986)

É inquestionável que a Constituição de 1934 trouxe o fortalecimento da autonomia municipal, mas continuou permitindo que os Estados exercessem tutela administrativa e política sobre as cidades. Em relação à educação, limitou-se a responsabilidade do município com a obrigação de aplicar não menos de 20% de sua renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino primário, e aos Estados e Distrito Federal cabia igual percentagem e à União 10% das mesmas receitas para aplicação no ensino primário.

Por considerar insatisfatória a Constituição de 1934, Vargas solicitou a Francisco Campos que preparasse o texto de uma nova Constituição que seria chamada de “polaca”, que segundo Mendes (1990), foi inspirada na Constituição do ditador polonês Jósef Pilsudski.

Com a “polaca” todos os poderes agrupavam-se nas mãos do Presidente. O Congresso Nacional, que havia sido fechado à força, entraria em longo recesso (...). No dia 2 de dezembro de 1937, um decreto presidencial dissolve todos os partidos políticos (inclusive a Ação Integralista, para desencanto de Plínio Salgado e seu séquito) proibindo, “até a promulgação da Lei eleitoral, a organização de partidos políticos seja qual for a forma de que se revista a sua constituição” (MENDES, 1990:43)

O Estado Novo consagrou-se pelo centralismo de Vargas, cujo governo assumia formas ditatoriais, dissolvendo as Câmaras Legislativas, nomeando interventores federais para função de governar os Estados e ainda escolher os Prefeitos.

Segundo Leal (1975), o que vigorou durante essa fase foi o regime declarado provisório, que culminou com um sistema de tutela.

Não só o município ficou privado de qualquer órgão local representativo ou pseudo-representativo, como ainda ficou a sua administração sujeita a um severo sistema de controle. (LEAL, 1975:92)

Em relação à educação, a Constituição de 1937 é omissa quanto à vinculação de verbas para o ensino primário, mas segundo Barreto e Arelaro (1986) o princípio de cooperação é mantido com a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário, em 1942, que estabelece formas de cooperação financeira das três instâncias administrativas em benefício do ensino, de modo a restaurar o emprego de recursos financeiros próprios a partir de quotas que tendem a se ampliar anualmente nos estados, partido de 16% até 20% e, nos municípios, de 10 a 15% até 1949.

Com o fim do Estado Novo e a eleição da Assembléia Constituinte, a nova Constituição foi promulgada em 18 de setembro de 1946. Fortaleceu o Município, agregou o que já havia conquistado nas legislações anteriores e tornou possível as três divisões político-administrativas do País, Município, União, Estados. A população passa a eleger o Prefeito e Vereadores.

A autonomia dos municípios foi garantida: pela eleição do prefeito e dos vereadores; pela administração própria, no que concerne seu peculiar interesse. Conceituou-se o peculiar interesse do município, especialmente, pela decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais (LEAL, 1975:94).

Apesar dessa mudança estrutural, a eleição dos prefeitos das capitais continuou restrita, com exceções das estâncias hidrominerais e dos Municípios definidos por lei federal como base ou porto militar de importância para a defesa nacional. Todos eram nomeados pelo governador do estado. Dezoito municípios foram considerados como de importância para a defesa externa (nove eram capitais de Estado)

Em relação à vinculação de recursos para educação, Barreto e Arelaro (1986) esclarecem que a Constituição de 1946 retoma a fórmula de cooperação das três instâncias administrativas fixadas em 1934: “anualmente a União aplicará nunca menos de 10%, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

O parâmetro norteador do “quantum” a ser vinculado para cada esfera ficou relacionado, segundo Oliveira (2005), com a possibilidade efetiva de seu cumprimento, expressada na preocupação de Gustavo Capanema em definir claramente os limites da fixação desses valores.

(...) Se estabelecemos para a União o limite ideal, isto é, o de 20%, veremos que não será executado e teremos (...) a desmoralização do preceito(...) Agora se cautelosamente, para evitarmos que a Constituição se desrespeite, estabeleceremos um limite pequeno, nesse caso, estamos trabalhando contra a educação nacional. Esse limite baixo poderia ser visto sempre com uma espécie de teto obrigatório. (OLIVEIRA, 2005)

Vinculada à distribuição dos recursos, encontra-se a questão das responsabilidades de cada nível da administração pública para com a educação. Nesse sentido, a discussão sobre a municipalização é retomada na Constituinte por Ataliba Nogueira (PSD - SP), que era considerado, segundo Oliveira (op.cit.) um grande defensor das teses municipalistas. No debate sobre municipalização, Ataliba, demonstra grande inabilidade ao defender a municipalização, tornando-se alvo fácil para o contra argumento de Gustavo Capanema.

Argumentos de Ataliba Nogueira

(...) ninguém melhor do que o munícipe entende dos assuntos municipais.

No Brasil quem deve dar o ensino, são os particulares. Eles que façam o ensino. Não podendo os particulares, façam-no as entidades públicas: em primeiro lugar o Município, em segundo o Estado, em terceiro a União. (...). Quero libertar a escola primária, entregando-a ao Município.

O Município pobre, não podendo mantê-la, em seu socorro há de vir o Estado e até mesmo a União, supletiva e subsidiariamente. Conheço mal a legislação nos últimos tempos e chego à conclusão de que, quanto mais peiamos o município, tanto menos se ministra a instrução. (...)

O princípio até certo ponto, poderá trazer dificuldades de ordem político administrativa. Mas, devemos tender para isto: porque os sistemas educativos

estaduais trarão como consequência imediata, a criação de larga burocracia, para verificar se os sistemas são executados nos Municípios, o que seria a morte das escolas municipais ou de a sua fraca disseminação. (C.C. V.III, 1948, p. 199 *apud* Oliveira, 2005)

Posicionamento de Gustavo Capanema contra a formulação de Ataliba Nogueira:

A Constituição de 1934 orientou-se convenientemente nessa matéria, quando prescreveu a organização de sistemas educativos estaduais. Ela não se referiu, entretanto, a sistemas educativos municipais. E, isto por uma razão óbvia: ela visou sem dúvida, evitar que, dentro de cada Estado se constituísse uma multiplicidade de sistemas educativos, dificilmente ordenáveis e harmonizáveis. (C.C., V. III, 1948, p. 199 *apud* Oliveira, 2005)

Desta forma, a questão referente à municipalização é encerrada neste período, facultando aos municípios a possibilidade de assumirem o ensino primário, desde que os municípios não constituam sistema autônomo. Entretanto, a discussão volta novamente à pauta, durante os debates para elaboração da primeira lei de Diretrizes e Bases da Educação, ainda durante a vigência da Constituição de 1946, sem muita repercussão, por Anísio Teixeira, então Diretor do INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

Destaca o fato de ser a primeira vez em que se pensa uma legislação educacional, em nível nacional, com o objetivo de desenvolver uma educação para o sistema escolar do país. Assim, abre-se um espaço na nova lei educacional – Lei nº 4024/61, para a municipalização, que recebe maior ênfase nos aspectos financeiros, ao reiterar a vinculação orçamentária definida pela Constituição de 1946, aumentando a cota federal de recursos para a educação de 10% para 12%, e mantendo os 20% correspondentes às dotações na área, feitas pelos estados e municípios.

Segundo Barreto e Arelaro (1986), a idéia da municipalização do ensino potencialmente contida na lei, teria se enfraquecido devido à incapacidade dos sistemas estaduais de formularem suas próprias diretrizes que caracterizassem a organização de seus sistemas de ensino.

(...) nos anos que se seguiram à institucionalização da LDB/61, o máximo que os estados fizeram foi a montagem de estruturas legais de descentralização, mas não de recursos financeiros e incentivos. Propôs-se a criação dos Conselhos Municipais de Educação, que quando instalados, em

geral ficaram sem funções, entre outros motivos, pois pelas deficiências da delegação de competências por parte dos Conselhos Estaduais. Os convênios estados-município também não funcionaram a contento (...) (BARRETO& ARELARO, 1986)

Após a Constituição de 1946, defrontamo-nos com outra Constituição promulgada em 1967, alterada em 1969 por uma Emenda Constitucional, durante o período da ditadura militar iniciado em 1964. Consideradas mais centralizadoras e alinhadas ao pensamento tecnoburocratas, mantiveram as conquistas municipais, herdadas da Constituição de 1934: unidade político-administrativa, juntamente com Estados e Municípios; autonomia política, administrativa e financeira; inclusão da autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União e manutenção de impostos partilhados.

Em 1966, o Congresso foi fechado pelo regime militar e reaberto em 1967, após a aprovação de uma nova Constituição, elaborada por juristas do governo militar. A centralização de poderes na União ampliou as atribuições do Poder Executivo, único responsável pela iniciativa na elaboração de projetos de lei sobre segurança e orçamento.

No contexto educacional, retirou-se do Conselho Federal de Educação a competência da elaboração dos planos nacionais de educação, que novamente passaram à responsabilidade da União, como também desvincularam a obrigatoriedade os percentuais fixos na educação, tanto na esfera federal como na estadual, apesar de ser mantido o percentual de 20% da renda resultante de impostos para os municípios.

Barreto e Arelaro (1986) apontam que, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 5692/71 conserva tanto o discurso liberal da LDB/61 quanto a tônica descentralizadora, adotados segundo os princípios das Constituições de 1967 e 1969, propondo a centralização das decisões e a descentralização da execução como forma de atingir maior racionalização e eficiência da máquina administrativa, como expresso claramente no Decreto nº 200/67, que fundamentava a Reforma Administrativa.

Assim, União reafirma seu papel supletivo na organização dos sistemas federais do ensino de 1º e 2º grau e atribui a responsabilidade do provimento dos sistemas de ensino a cargo dos estados e municípios. Assim, os Estados deveriam estabelecer sua própria legislação como também para os seus municípios, nos diferentes graus de ensino.

Art. 58 A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

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

(BRASIL,MEC, 1971)

A Lei 5692/71, ao determinar as medidas do art. 58, complementadas pelo parágrafo único, manifesta sua intenção de realizar progressivamente, a passagem para a responsabilidade municipal dos encargos e serviços da educação, principalmente de 1º grau, demonstrando através dessa exigência legal uma tendência de política educacional.

A questão da municipalização, presente na LDB/71 favoreceu ao Ministério da Educação a implementação de um amplo programa de apoio às administrações municipais, conhecido como Promunicípio - Projeto de Coordenação e Assistência Técnica do Ensino Municipal - que, segundo Arelaro (2005), foi o responsável pela municipalização antecipada das séries iniciais da Região Nordeste, em relação ao conjunto das regiões brasileiras, fruto de acordo internacional do Brasil com Banco Mundial (1974).

A garantia de recursos financeiros para os municípios pobres ou muito pobres da região relacionava-se exclusivamente com a adesão dos mesmos ao programa. Dessa forma, o Promunicípio foi concebido como um instrumento que viabilizasse as condições para que o município assumisse a responsabilidade do ensino de 1º grau, enquanto o Estado caberia definir as diretrizes gerais, prestar assistência técnica e cooperação financeira.

Felix (1997), ao analisar relatório produzido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, relata que a maioria dos 234 municípios participantes do Promunicípio possuía boas condições financeiras, contrariando a proposta inicial e demonstrando a interferência clientelista no repasse de recursos feito pelas Secretarias da Educação. Segundo a autora, o documento mostrava que, com o Promunicípio, os Órgãos Municipais de Educação tinham a autonomia prejudicada devido a sua subordinação às definições políticas do prefeito e seu grupo de sustentação política. Outro problema apontado no relatório era a existência de superposição de programas e projetos estaduais e

federais que exigiam resultados que eram dificultados pela falta de infra-estrutura necessária e de pessoal qualificado para gerenciar essas ações.

Embora reconhecendo toda essa problemática, as recomendações técnicas do MEC limitavam-se ao âmbito da instrumentalização das secretarias de educação para a realização de diagnósticos municipais da educação, elaboração de Plano Municipal de Educação articulado ao Plano Estadual, supervisão de ensino e outras medidas no sentido de racionalizar o funcionamento das estruturas e implementar uma ação integrada dos órgãos estaduais e federais junto aos órgãos municipais. (FELIX, 1997)

Dessa forma, pode-se dizer que, nos anos 70, a proposta de municipalização introduzida pela Lei 5692/71 era modesta e buscava de alguma forma viabilizar o proposto no artigo 58 da LDB/71, que era buscar melhores condições para o ensino fundamental por meio de uma modernização administrativa que atendesse aos princípios do Decreto 200/67, como também proporcionasse transferência de recursos financeiros com vistas à integração das redes municipais de ensino aos respectivos sistemas estaduais de educação.

Neste sentido, Paiva (1986) avalia que, neste período os instrumentos legais, surgidos a partir da Lei 5692/71, primavam pela cautela, sendo raros os estados que estabeleceram a legislação supletiva prevista que definisse as responsabilidades e poderes das administrações municipais no âmbito da educação.

A partir dos anos 80, após vinte e um anos de ditadura militar, o país iniciou o período de abertura política, momento em que vieram à tona diferentes manifestações de luta de trabalhadores, destacando-se as greves promovidas pelos trabalhadores da educação.

Assim, os anos 80 também representaram um período em que as mudanças fiscais seguiam algumas tendências que eram manifestadas em reformas políticas e programas sociais na América Latina. Algumas destas tendências foram estudadas pela pesquisadora Sonia Draibe através de uma análise comparativa, separando-as em três grupos:

Os episódios de ajustamentos fiscais da primeira metade dos anos 80, que exigiam do *gasto social maior eficiência e principalmente uma forte adequação aos objetivos macroeconômicos*. Em seguida, tratava-se de reorientar o gasto social para atender ao previsível empobrecimento da população, resultante dos impactos do ajustamento recessivo sobre o emprego, renda e redução dos serviços sociais. Para tanto, a focalização do gasto, a

opção por fundos sociais de emergência e por programas compensatórios dirigidos exclusivamente aos grupos pobres e vulneráveis passam a compor o núcleo da estratégia de reforma social. Por fim, o gasto social teria de priorizar ações básicas de saúde, nutrição e principalmente programas de caráter produtivo, como investimento de capital humano. (OLIVEIRA, 2002b:128)

Nesse sentido, a crise fiscal e o endividamento dos Estados, fez com que as burocracias estatais, tivessem sua ineficiência ressaltada. Os Estados passaram a ser apontados como uma instituição morosa, pesada e ineficiente, aos padrões da iniciativa *privada*. Oliveira (2002a) afirma que nessa concepção, o liberalismo coloca-se como vitorioso ante uma economia estadista que “fracassou” tornando o neoliberalismo como a única saída para a crise, o único meio de sobrevivência das nações endividadas

Coerente a este cenário, ainda segundo a autora, as reformas administrativas características dos anos 80 são apresentadas com tendência à descentralização e descontração de poderes de decisão e à restauração da capacidade de coordenação e planejamento, correspondendo ainda à organização administrativa, proposta pelo decreto-lei nº200 de 1967, cujos princípios fundamentais eram o de planejamento, descentralização, delegação de competência e controle tornando a autonomia uma forma de resposta ao planejamento descentralizado.

O que indica que estamos diante de mudanças não apenas de metodologia operacionais, mas do deslocamento do eixo do poder, do *locus* de decisão. O momento atual não parece estar mais para o planejamento burocrático e centralizado, deve agora ajustar-se à realidade imediata, sem, contudo abalar o equilíbrio do todo, a que deve sobreviver apesar das especificidades locais. A realidade não emana mais exclusivamente do Estado nacional, classicamente constituído, mas de novas estruturas de poder, onde o Estado funciona como mais um instrumento legitimador de práticas e políticas elaboradas de fora dele. (OLIVEIRA, 2002a)

No Brasil, no ano de 1983 foi aprovada a “Emenda Calmon” que determinava a alteração dos mínimos orçamentários para a educação, cabendo à União a aplicação de pelo menos 13% e aos Estados, Distrito Federal e Municípios 25% da receita de impostos e transferências, ficando sua regulamentação para 1985 e sua aplicação a partir do exercício de 1986.

Em 1986, foi criada a UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, entidade que incrementou a participação dos municípios nas questões educacionais, conclamando maior descentralização da educação e conseqüentemente sua municipalização.

Durante a elaboração da nova Constituição, a questão da municipalização do ensino voltou, com mais vigor, a ser discutida. No art.40, Título IX, das disposições Transitórias, do Projeto da Comissão de Sistematização, foi dado um prazo máximo de cinco anos para a transferência do município do ensino pré-escolar e fundamental. A reação por parte dos educadores, entidades e associações de classe, foi imediata. Um assunto tão controvertido foi colocado nas Disposições Transitórias, além do que, na ocasião, a atenção dos constituintes estava voltada para a duração do mandato do presidente e não para o problema da municipalização. Diante de tantas manifestações e ponderações, o texto final da Constituição teve esse artigo suprimido. (OLIVEIRA,1999:27)

Nesse contexto, a Constituição de 1988 foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988, com a determinação expressa de ampliação da autonomia dos Estados e Municípios, promovendo-os à condição de entes federados.

A garantia da autonomia municipal está definida no artigo 29, ao determinar que o município deva reger-se por Lei Orgânica própria, ditada pela câmara municipal, com competência de promulgá-la. Rompe-se, assim, com a interferência do legislador ordinário estadual em assuntos de organização do município.

Desta forma, pode-se afirmar que o governo municipal não está mais subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do município, prevalecem sobre a estadual e a federal, inclusive sobre a Constituição Estadual em caso de conflito.

Em matéria de receita municipal, a Constituição, no artigo 158 determinou que pertencessem aos municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e os proventos de qualquer natureza incidente, na frente, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. (BRASIL, 1988)

Quanto à educação, a Constituição estabeleceu no artigo 211 que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração”, apontando no seu §2º que atuação dos municípios se dê prioritariamente no ensino fundamental e pré- escolar. É importante ressaltar que o regime de colaboração fortalece a descentralização político- administrativa e a autonomia de ente federado, conferida aos municípios neste artigo.

Carneiro (2000) considera o Regime de Colaboração uma estratégia de organização da educação nacional que tem o objetivo de favorecer um diálogo entre iguais, envolvendo União, Estados e Municípios, cada um com responsabilidades próprias, partilhadas e executadas cooperativamente.

Nesse sentido o Regime de Colaboração torna-se um importante instrumento para viabilização da municipalização, tornando-se a base para a criação de um fundo para o financiamento da educação que será proposto pela Emenda Constitucional (PEC) 233/95, dando origem à Emenda Constitucional 14/96, cujo objetivo era aliar financiamento com gestão da educação. Este fundo foi regulamentado pela Lei 9.424, passando a ser conhecido como FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

Ainda em relação à educação, destaca-se também o inciso VI do artigo 206, que incorpora aos princípios da educação pública a gestão democrática da educação, marcando segundo Oliveira (2002) a flexibilização destes novos modelos de gestão, que ao mesmo tempo em que aparentam ser resultantes das lutas dos trabalhadores, conservam na prática pressupostos autoritários.

Em relação à década de 90, percebe-se que as reformas em sua grande maioria apresentam-se em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração

dos recursos e das responsabilidades, que de acordo com Oliveira (2002), são coerentes aos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jontiem, na Tailândia, e na Declaração de Nova Delhi de dezembro de 1993, de atendimento à demanda de universalização do ensino básico.

A descentralização, como orientação para o planejamento, presente na reforma do Estado desde a década de 60 através do Decreto 200/67, será reforçada e na década de 90, segundo Oliveira (2002b), apresentará como eixo principal a flexibilização e desregulamentação da gestão pública, com a justificativa de buscar a melhoria no atendimento do cidadão.

Aliada ao processo de descentralização, a municipalização aparece como uma alternativa de gestão que, através da proximidade física da população com os meios de decisão, possibilitava maior controle sobre a gestão pública. Nesse sentido, segundo Oliveira (2002b), o processo de descentralização do país fez aumentar o interesse por movimentos descentralizadores, como se descentralização fosse sinônimo de democracia.

Para regulamentar todas as determinações apresentadas na Constituição de 88, de forma coerente aos princípios de descentralização, flexibilização e autonomia foi aprovada, após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de número 9.394/96.

Assim, em relação às responsabilidades, determinou-se aos municípios a garantia prioritária da educação infantil e ensino fundamental, cabendo aos Estados o ensino fundamental e médio. Dentro do princípio do Regime de Colaboração, instituído pela Constituição de 88, facultou aos sistemas de ensino o estabelecimento de formas de cooperação e parcerias entre si.

Nesse contexto, a LDB propõe a organização dos sistemas municipais de educação como uma das opções de organização da educação nacional. Determina que o município que constituir seu sistema educacional deverá organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, de forma integrada às políticas e planos educacionais da União e Estados. Assim, além de exercer ação redistributiva às suas escolas, deverá também baixar normas complementares para o seu sistema de ensino, obtendo a responsabilidade de autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

A referida lei trouxe também mudanças tanto na administração quanto na organização escolar, ao considerar a educação infantil a primeira etapa da Educação Básica, a obrigatoriedade progressiva do ensino médio, a descentralização da gestão com ênfase na autonomia da escola e avaliação. Estas questões, coerentes à tendência descentralizadora, foram reforçadas no Plano Nacional de Educação, que deu origem à Lei 10.172 aprovada em janeiro de 2001, que estabelece como os seus objetivos:

- A elevação global do nível de escolaridade da população;
- A melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- A redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e a permanência, com sucesso, na educação pública e;
- Democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e o local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001)

Nesse sentido, o município tornou-se obrigado em pensar sua estrutura administrativa dentro dos novos parâmetros organizacionais instituídos pela Constituição Federal de 88, Lei 9394/96 e Plano Nacional de Educação, devendo não só realizar adequações normativas ou procedimentais, mas realizando mudanças de a cultura administrativa perpetuada por anos no espaço da Secretaria da Educação do município.

B) A MUNICIPALIZAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

O Processo de municipalização em São Paulo não foi e não poderia ter sido diferente do contexto brasileiro, principalmente a partir do estabelecimento da LDB 5.692/71. Na concepção de Arelaro (1989) a municipalização pode ser entendida como a transferência de funções do governo federal e estadual para o nível municipal, envolvendo uma variada e complexa discussão sobre as competências dos diferentes níveis de governo, principalmente no que se refere à descentralização de poder e a autonomia municipal.

A autora também considera que, frequentemente, estas iniciativas são frutos de pressão internacional, com o objetivo de adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade adotados pela administração pública, podendo proporcionar até um enxugamento do aparelho estatal.

Assim, vamos considerar como pertencentes à história da municipalização do Estado de São Paulo projetos impostos pelo governo que se caracterizavam primeiramente pela transferência de funções, mas que também buscavam a autonomia e a descentralização, a partir da promulgação da Lei 5.592/71, que pode ser considerada um marco das reformas educacionais que aconteceram no Brasil.

Dessa forma, apresentaremos o desenvolvimento dos projetos de municipalização do ensino em São Paulo a partir de 1983, ano em que se iniciou a municipalização da pré-escola, no governo de Franco Montoro até a implementação no ensino fundamental em 1995, no governo de Mário Covas.

I. GOVERNO DE FRANCO MONTORO (PMDB - 1983/1987)

Depois de vinte anos de ditadura militar, Franco Montoro é eleito Governador de São Paulo. Assume a Secretaria da Educação do Estado, Paulo de Tarso, que havia sido Ministro da Educação no Governo João Goulart (1961/64). Segundo Arelaro (1999) o clima de reconstrução democrática neste período foi traduzido politicamente na forma de descentralização, representando um antagonismo ao governo militar. A autora relata que no final de 1983, a descentralização já fazia parte da agenda do governo estadual, manifestada em conversas com prefeitos no sentido de se municipalizar a pré-escola, a partir de convênios especiais em que se transferiam matrículas e supostamente recursos financeiros da rede estadual para municipal.

(...) São Paulo iniciou um processo de municipalização da pré-escola (entendida como o atendimento escolar de crianças de 4 a 6 anos de idade), a partir do atendimento preferencial de crianças de 6 anos de idade, visando a preparação para a alfabetização, como era justificado o atendimento. Tratava-se de estratégia pedagógica para reduzir os altos índices de reprovação e evasão na 1ª série do ensino de 1º grau, nome do ensino fundamental na época. (ARELARO, 1999)

Outro projeto importante na gestão de Montoro foi o da Municipalização da Merenda Escolar, implementado pelo novo Secretário da Educação, Paulo Renato de Souza, ex-reitor da Universidade Estadual de Campinas. Arelaro (1999) explica que para o desenvolvimento deste projeto, o governo estadual se comprometia em repassar para os municípios recursos financeiros, em geral da Quota Estadual do Salário-Educação (QESE),

correspondentes às despesas assumidas. Relata que um número significativo de Municípios que assumiram o encargo não teve o retorno esperado, chegando a arcarem com 80% das despesas totais do empreendimento.

Fica evidente, que o processo de municipalização do ensino inicia-se no Governo Montoro, a partir de transferências de responsabilidades e de tarefas para os municípios, sem necessariamente existir uma transferência de recursos financeiros proporcional às novas responsabilidades propostas. Isso é importante porque, mesmo políticos municipalistas, em curto prazo, ficam em dúvida sobre a conveniência político econômica de assumirem mais responsabilidades, sem garantia real de contrapartida por parte do governo estadual. (ARELARO,1999)

II. GOVERNO DE ORESTES QUÉRCIA (PMDB – 1987/1990)

Orestes Quércia ao assumir o Governo Estadual, nomeia inicialmente Chopin Tavares de Lima como Secretário de Educação. Implanta, com relativo sucesso, o projeto “a municipalização de construções escolares”. Segundo Arelaro (1999) o governo estadual repassava recursos financeiros para o Município, acreditando-se que as construções alicitadas propiciariam uma saudável disputa entre os empreiteiros locais, valorizando a mão de obra da região e baixando os custos de construção, em função da alta inflação da época.

Nesse mesmo período, a Secretaria do Estado da Educação inicia um projeto de “nucleação” das escolas rurais que, segundo Arelaro (1999) vai provocar pela sua inviabilidade de implantação, um processo forçado de municipalização em várias regiões de Estado.

Ou seja, como as crianças não tinham condições de chegar, por seus próprios meios, na nova escola sede, nem se ampliou o número de alunos instantaneamente, ou o Município manteve – agora as suas custas – as salas de aula no local original onde funcionavam ou ele acabou assumindo o transporte escolar dessas crianças (ARELARO,1999)

Entretanto, para Arelaro (1999) o projeto mais polêmico de Quércia na educação chamava-se PROMDEPAR – Programa de Municipalização e Descentralização de Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual. Segundo a autora, iniciava-se, historicamente, pela via do município, ou pela via da iniciativa da escola por meio das

Associações de Pais e Mestres (APMs), a transferência de responsabilidades administrativo-financeiras em relação ao pessoal de apoio escolar.

Em 1989, Quércia nomeia outro Secretário de Educação Wagner Rossi, que propõe, pela primeira vez e de forma explícita, a municipalização do ensino, através do Decreto nº 30.375 de 13 de setembro de 1989, estabelecendo o “Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo” Entretanto, na opinião de Arelaro (1999), nada de prático aconteceu apesar de o programa contar com muitos recursos financeiros, porque não existiu – para além do discurso – um empenho do Governador municipalista nessa direção.

O que se efetivou foi, (...) a nucleação e/ou a municipalização das escolas rurais, ficando o transporte sob responsabilidade municipal, o que significava um gasto significativo de recursos financeiros por parte do município. Consta que a adesão dos Prefeitos a esse Programa de Municipalização do Ensino, era condição para liberação de recursos estaduais para outros projetos municipais. (ARELARO, 1999)

III. GOVERNO DE ANTONIO FLEURY FILHO (PMDB – 1991/1994)

Antonio Fleury Filho assume o Governo do Estado e Fernando Moraes a Secretaria da Educação. Segundo Arelaro (1999), esta gestão ficou conhecida como a que menos investiu nos últimos 20 anos na escola pública, além de ser responsável por grande redução de gastos na educação.

Começa a torna-se mais evidente que os projetos de “descentralização” de recursos e fortalecimento da “decisão” das comunidades eram argumentos utilizados pelo governo junto à rede de ensino, para o início de processo legal de privatização da escola. A partir da participação financeira indispensável dos pais e mães, o objetivo governamental era o de estabelecer estratégias visando à redução de investimento na área educacional e nos custos diretos do ensino público estatal. (ARELARO,1999)

Após enfrentar greves de professores, Fernando de Moraes demite-se e assume em seu lugar, o Prof. Carlos Estevão Martins. Ao entrar em exercício, revoga o Decreto do Governo anterior que havia criado o Programa de Municipalização do Ensino Oficial e estabelece um novo programa para relacionamento entre Estado e Município. Cria-se então, o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município (PAC), que oferecia verbas estaduais

para a construção, reformas e ampliações das unidades estaduais aos municípios que assinassem esse Convênio.

No último ano do governo Fleury, a Secretaria da Educação, através da Resolução/SE nº 244 de 09/11/93, proíbe as escolas estaduais de instalarem ou ampliarem classes de pré-escola, uma vez que, segundo Arelaro (1999), considerava-se que o ciclo de municipalização desse nível de ensino havia se completado.

Olhando os números, constata-se uma curva crescente no atendimento municipal, pois de 356.255 atendimentos na pré-escola, em 1985, atinge-se 734.107 em 1994, sendo que o Estado, nesse mesmo ano, atende somente 1.346 crianças, e em 1985 ainda atendia 82.801. Estava, portanto, na prática, municipalizado o ensino pré-escolar no Estado de São Paulo. (ARELARO, 1999)

IV. GOVERNO DE MARIO COVAS (PMDB/PSDB - 1995/1998)

Mário Covas, ex-integrante do PMDB e fundador do PSDB, assume como Governador de São Paulo; e Tereza Roserley Neubauer da Silva, professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, como Secretária da Educação.

Pode-se dizer que esta gestão foi marcada pela implantação do Projeto de Reestruturação Estadual, que entrou em vigor no início do ano letivo de 1996, proporcionando uma nova estrutura à rede física estadual, facilitando o processo de implementação da municipalização da educação no Estado.

Percebe-se que as mudanças propiciadas por estes projetos estavam alinhadas às reformas administrativas características dos anos 80, que apresentavam a descentralização e a descontração de poderes de decisão aliadas restauração da capacidade de coordenação e planejamento. Nesse sentido, pode-se dizer que esta concepção de organização administrativa ainda correspondia à proposta do decreto-lei nº200 de 1967, cujos princípios fundamentais eram o de planejamento, descentralização, delegação de competência e controle, tornando a autonomia uma forma de resposta ao planejamento descentralizado.

(...) Mas o sistema falhava totalmente em sua responsabilidade de oferecer às crianças e jovens que dele dependiam as condições de permanência na escola e de efetivo aprendizado: a cada ano, cerca de 25% do total de alunos matriculados na rede eram reprovados ou se evadiam (...)Era urgente o estabelecimento de uma política que levasse à verdadeira democratização da

educação pública no Estado de São Paulo. Isto implicava não apenas em descentralização de poderes e competências, como em construção de novos níveis de autonomia que possibilitassem a verdadeira participação de instituições e de comunidades. (SÃO PAULO/SE, 2002)

A rede física de ensino das escolas estaduais foi reorganizada, destinando parte dos prédios escolares ao atendimento de crianças de 1ª a 4ª série do ensino fundamental e outra ao atendimento de adolescentes de 5ª a 8ª série e jovens do ensino médio. Arelaro (1999) alerta que esta reestruturação proporcionou separações físicas e sociais de forma abrupta; colegas, grupos de amigo, projetos educacionais em execução, nada foi levado em consideração ou dado algum tempo para que se realizassem as adequações necessárias.

Foi idealizada e posta em prática pela Secretaria da Educação, no início de 1996, visando uma mudança de caráter pedagógico. A junção de crianças e adolescentes de todas as idades e níveis de ensino em um mesmo espaço físico, que era o que vigorava nas escolas de todo Estado de São Paulo, tornava impossível uma organização pedagógica adequada para qualquer uma dessas faixas etárias. Com a reorganização tornou-se possível corrigir uma série de distorções que até então prejudicavam grandemente a qualidade da educação oferecida pelas escolas. (SÃO PAULO/SE, 2002)

Como consequência houve a diminuição de turnos de funcionamento em várias escolas, como demonstra a Tabela 4:

Tabela 1- Escolas Estaduais por número de turnos

Turnos	Números absolutos		Percentual	
	1995	1998	1995	1998
Mais de dois turnos diurnos	1.293	343	19,1	5,8
Dois turnos diurnos e um noturno	4.344	3.067	64,0	51,8
Dois turnos diurnos	999	2.297	14,7	38,8
Um turno diurno	147	212	2,2	3,6
TOTAL	6.783	5.919	100,0	100,0

Fonte: Centro de Informações Educacionais/SEE – São Paulo – 1999 *apud* Arelaro (1999)

Esta diminuição de turnos, como demonstra o quadro acima, gerou, segundo Arelaro (1999) um expressivo aumento de alunos em sala de aula, resultando numa diminuição em torno de 50.000 professores desde o início do Governo Covas/Neubauer.

Constata-se que o número médio de alunos, por classe, aumentou de 24/25 para 32/35, encontrando-se, em especial nas séries a partir da 5ª, classes com mais de 45 alunos. Atente-se para uma significativa modificação nas orientações centrais dos critérios que devem nortear a acomodação de demanda, pois, se até 1994 a orientação administrativo-pedagógica era de se matricular “até 35 alunos por classe” (ARELARO,1999)

Apesar de os argumentos oficiais reforçarem que esta reorganização visava criar melhores condições de ensino para os professores e de aprendizagem para os alunos, reconhecia-se também que este procedimento facilitava a implementação da municipalização. A estratégia de separar, em prédios distintos, os ciclos de 1ª a 4ª séries dos ciclos de 5ª a 8ª série visava estimular os prefeitos a assumirem, pelo menos inicialmente, o ensino de 1ª a 4ª série, consideradas mais próximas da educação infantil, evitando-se assim, o envolvimento com professores especialistas, currículos específicos e uma demanda de alunos e pais.

No entanto, lidar com professores de 1ª a 4ª série, com perfil semelhante aos da educação infantil, era como dar oportunidade ao trabalho da pré-escola que eles vinham fazendo. Além disso, nessa pré-escola os municípios já investiam em alfabetização, suas equipes estavam acostumadas a lidar como essa faixa. (SÃO PAULO/SE, 2002)

No sentido de continuar “organizando” a educação pública estadual, implementou-se o projeto especial de aceleração, que tinha o objetivo de recuperar, para um nível mais condizente com sua idade, os milhares de alunos que se encontravam estacionados há dois ou três anos na mesma série.

Revolucionada, a educação pública estadual paulista começava a atingir novos patamares de organização, gestão participação das comunidades e de qualidade dos serviços prestados à população. E isso também animava os prefeitos a participar. (SÃO PAULO/SE, 2002)

Enquanto isso, a Secretaria de Estado da Educação constituiu uma equipe para estudar a municipalização e procurar respostas administrativas, gerenciais e econômico-financeiras que viabilizassem o denominado Projeto de Parceria Educacional Estado/Município. Segundo documento oficial (SÃO PAULO/SE, 2002), no primeiro semestre de 1995, 384 prefeituras demonstraram interesse em participar do Programa.

Na verdade, os municípios não tinham ainda uma noção muito clara do que fosse gerenciar uma rede própria de ensino fundamental e mostravam grande receio de iniciar um processo que não pudessem depois sustentar – a exemplo do que havia acontecido na saúde, na qual, segundo reclamavam, “nós levamos apenas os doentes, não os recursos para atendê-los”. (SÃO PAULO/SE, 2002)

No início de 1996, foi legalmente instituído o Programa de Parceria Educacional Estado/Município, tendo como instrumento administrativo, criado para operá-lo, o Termo de Convênio. Este era constituído por um Plano de Trabalho do município, com objetivos e metas, um Plano de Aplicação dos Recursos e um Cronograma de Desembolso Financeiro.

Neste ano, segundo a Secretaria da Educação, apenas 46 municípios apresentaram condições legais e financeiras para aderir à parceria, que envolvia a transferência de alunos, escolas, classes, professores e recursos considerados patrimoniais como prédios e bens móveis, materiais didáticos, equipamentos etc.

A legislação estadual admitia a “permissão de uso dos prédios escolares” e de tudo o que estivesse dentro deles, bem como a cessão do quadro do Magistério efetivo. Assim, as prefeituras municipalizavam os alunos e levavam também a permissão de uso do prédio da escola, como todos os seus materiais móveis e equipamentos e, por empréstimos, os professores efetivos que nela trabalhavam, sem ter de pagar seus salários, que continuavam a cargo do Governo Estadual. (SÃO PAULO/SE, 2002)

Assim, percebe-se a intensificação de esforços do governo estadual em estimular a adesão dos municípios ao Convênio, pontuando em seus argumentos, a determinação constitucional da responsabilidade municipal em relação ao ensino fundamental. Por outro lado, destacava-se que ao assumir o ensino fundamental, o município conquistaria maior autonomia além de poder viabilizar a valorização do magistério.

Conseqüentemente, se tiraria do Estado a condição de ser o único a cuidar de todo ensino fundamental e médio, fato que prejudicava, segundo a Secretaria da Educação, a divisão do bolo dos recursos da educação.

Enquanto o Governo do Estado contava moedas para conseguir que o orçamento satisfizesse a tantas demandas, eram muitas prefeituras paulistas que dispunham de recursos volumosos, algumas vezes maiores do que eram capazes para atender apenas à educação infantil e de adultos (...) em 1996 um aluno custava à rede estadual entre \$300 e \$400 por ano, havia municípios que gastavam bem mais de \$1.000 *per capita* na educação infantil. (SÃO PAULO/SE, 2002)

Pode-se perceber na Tabela 5, segundo os dados da Secretaria da Educação, a evolução do Ensino Fundamental Público no Estado de São Paulo no período de 1995 1996.

Tabela 2 – Evolução do Ensino Fundamental Público no Estado de São Paulo – 1995/1996

Ano	Rede Estadual	Rede Municipal	Total	Participação do Estado	Participação Municipal
1995	5.263.112	646.500	5.909.612	89,1%	10,9%
1996	5.078.539	726.704	5.805.243	87,5%	12,5

Fonte: (SÃO PAULO/SE, 2002)

Este quadro começa ser alterado a partir da regulamentação da Emenda 14 com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério - FUNDEF, aprovado no dia 12 de setembro de 1996, entrando em vigor partir de 1º de janeiro de 1997.

A Emenda 14 disciplinava o emprego dos 25% da receita de impostos, definidos pela Constituição, na área da Educação nos Estados e Municípios, reforçando a prioridade ao ensino fundamental, e determinava que 60% da receita destinada à Educação, ou seja, 15% daqueles 25% da receita de impostos³ teriam que ser gastos exclusivamente com a manutenção do ensino de 1ª a 8ª série.

³ São os seguintes impostos que devem ser retidos em 15% de sua arrecadação, para uso no ensino fundamental: ICMS devido a Estados e Municípios; Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM); Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) – Exportação – devido aos Estados. Os restantes 10% (dos 25% devidos à Educação) não são retidos e continuam com os municípios para financiar a Educação Infantil.

Além disso, criava o FUNDEF, que retinha esses 60% da receita da Educação de Estados e Municípios, liberando-os de acordo com o número de alunos matriculados na rede pública de cada local, com base no censo escolar do Ministério da Educação – MEC.

Segundo a Secretaria da Educação (2002), no caso de São Paulo, a estimativa para 1997 era que se gastasse R\$649,46 por aluno. O valor resultava da divisão do volume total de recursos do Fundo no Estado de São Paulo pelo número de alunos de 1ª a 8ª série das redes públicas estaduais e municipais.

O FUNDEF previa também que 60% da verba destinada ao ensino fundamental, ou seja, 60% dos 60% retirados das receitas de impostos devidos à educação teriam de ser empregados no pagamento dos professores que estivessem em efetivo exercício nesse nível de ensino.

De uma só penada, o Governo Federal “carimbava” os recursos devidos ao ensino fundamental, arrecadando-os de Estados e municípios. Na redistribuição feita em seguida, recebia os recursos quem estivesse mantendo os alunos. As prefeituras que se ocupassem apenas da Educação Infantil seriam obrigadas a depositar no Fundo 60% de sua receita da Educação. Esses recursos seriam encaminhados ao Estado, pois essa a instituição que proporcionava aos alunos desse município o ensino fundamental. (SÃO PAULO/SE, 2002)

Para que as prefeituras tivessem tempo de realizar as adequações necessárias, o MEC estabeleceu que o FUNDEF passasse a reter a verba destinada ao ensino fundamental a partir do início de 1998. Dessa forma, segundo a Secretaria Estadual de Educação (2002), procurou-se esclarecer que a municipalização se constituía em uma obrigação constitucional e que não implicava necessariamente em novas construções escolares, mas no estabelecimento de uma parceria pela qual o município assumia a responsabilidade administrativa e pedagógica sobre uma nova rede escolar.

Algumas estratégias para a implementação da municipalização foram estabelecidas com cada prefeito, levando-se em consideração a capacidade do município de atender a nova demanda.

Eles (os prefeitos) tinham a garantia de que, com relação às escolas que fossem municipalizadas, as prefeituras receberiam não apenas os alunos, mas também a permissão de uso dos prédios estaduais e de todos os materiais

didáticos e equipamentos que contivessem, além dos serviços profissionais das equipes pedagógicas que quisessem permanecer trabalhando “sob nova direção”. Os professores, diretores e coordenadores pedagógicos, funcionários efetivos do Estado, seriam cedidos pelos cinco anos de vigência dos Convênios, embora sua situação funcional não se alterasse. (SÃO PAULO/SE, 2002)

Este tipo de organização determinado pela Secretaria Estadual de Educação no início da implementação da municipalização, foi denominado por Martins (2003) como “condomínios”, porque propunha às escolas municipalizadas que funcionassem dentro das escolas estaduais, durante um período de tempo, fazendo com que professores diretores e coordenadores pedagógicos, municipais e estaduais, convivessem no mesmo espaço físico, Segundo a autora, este tipo de situação gerou pólos de tensão, estabelecendo uma profunda disputa entre os profissionais das duas redes de ensino.

Durante o início da implementação da municipalização, a Secretaria Estadual de Educação contou com o importante apoio da União dos Dirigentes Municipais de Ensino – UNDIME, que atuou como intermediária entre os municípios e o estado, esclarecendo dúvidas e auxiliando na organização de dados.

A municipalização também foi fortalecida pela reformulação do Programa de Ação Cooperativa Estado e Município - PAC, já existente no estado desde o final do governo Fleury, tornado-o válido também para as escolas municipais. Segundo a Secretaria Estadual de Educação (2002), a partir do Decreto 40.904 que instituiu sua reformulação, o PAC passou a permitir que as prefeituras, *mediante disponibilização do terreno, tivessem acesso ao financiamento estadual para a construção, gerenciada pelo próprio município.*

O PAC revelou-se ao longo dos anos como um dos programas mais solicitados pelas prefeituras à Secretaria da Educação e tem servido a elas como um poderoso instrumento de construção da autonomia do município na criação e desenvolvimento de sua rede de ensino fundamental. (SÃO PAULO/SE, 2002)

Outro ponto destacado no documento da Secretaria Estadual de Educação (2002), que pode ser compreendido como um diferencial do Projeto de Parceria Educacional Estado/Município em relação às outras propostas municipalizadoras do Estado de São Paulo, que falhavam na contrapartida financeira do Estado, foi a redistribuição da Quota

Estadual do Salário-Educação – QESE. Seus recursos, provenientes do salário educação, eram repassados pelo MEC aos Estados, para o desenvolvimento do ensino fundamental.

Nesta questão, o documento esclarece que o Estado de São Paulo, antecipando o governo federal, regulamentou a redistribuição dos recursos aos municípios que mantivessem alunos no ensino fundamental e optou por favorecer os municípios mais pobres.

Para tanto, estabeleceu a consideração de três variáveis na determinação do índice de participação de cada município: sua população, o número de matrículas de alunos no ensino regular e supletivo e sua *receita de impostos*. Quanto menor a receita de impostos *per capita*, maior o percentual da QESE destinado a cada aluno (grifos do autor) (SÃO PAULO/SE, 2002)

Com a expansão da municipalização e conseqüentemente das matrículas, surgiu necessidade de se empreender um controle rigoroso das matrículas, já que os recursos do FUNDEF e da QESE eram repassados a cada rede de acordo com o número de alunos atendidos.

Assim, implementou-se, a partir do segundo semestre de 1995, o Sistema de Cadastro de Alunos do Estado de São Paulo, que continha as informações básicas necessárias para identificar cada aluno da Educação Básica de todo Estado de São Paulo, que segundo a Secretaria Estadual de Educação (2002) *permitiam eliminar a duplicidade de matrículas e dimensionar o volume real de matrículas nas redes estadual, municipais e particulares do Estado*.

Paralelamente, foram estabelecidos procedimentos destinados a garantir, de forma automática, a continuidade de estudos dos alunos de ensino fundamental e de ensino médio. Assim, passaram a ser matriculados na série seguinte, até o ensino médio, sem a necessidade de confirmação de matrícula por parte dos pais.

A expansão do processo de informatização da Secretaria da Educação integrou, no início de 1997, todas as unidades da rede pública estadual. Estava formada uma grande rede que conectava as seis mil escolas e os órgãos centrais ao Sistema de Cadastro de Alunos. (SÃO PAULO/SE, 2002)

Desta forma, na avaliação da Secretaria Estadual da Educação, que pode ser visualizada na Tabela 6, a parceria entre Estado e Município pode ser considerada um

grande empreendimento que trouxe vantagens tanto para os alunos e seus familiares, como também para os gestores dos sistemas de ensino.

Tabela 3 – Evolução do Atendimento ao Ensino Fundamental na Rede Pública do Estado de São Paulo – 1994/2001

Ano	Rede Estadual	Rede Municipal	Total	% de Participação		Nº de municípios que atendem ao ensino fundamental
				Estadual	Municipal	
1994	5.280.229	646.230	5.926.450	89,1	10,9	64
1995	5.263.112	646.500	5.909.612	89,1	10,9	72
1996	5.078.539	726.704	5.805.243	87,5	12,5	121
1997	4.634.560	1.075.850	5.710.410	81,2	18,8	410
1998	4.436.407	1.194.819	5.631.218	78,8	21,2	442
1999	4.052.972	1.511.184	5.564.156	72,8	27,2	498
2000	3.865.320	1.595.881	5.461.201	70,8	29,2	503
2001	3.550.793	1.771.767	5.322.560	66,7	33,3	538

Fonte: SEESP/CIE *apud* (SÃO PAULO,SE, 2002)

Segundo dados da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, a reforma administrativa entre 1996 e 2001 foi responsável pela transferência de 2.700 escolas estaduais para as administrações municipais, com o seu mobiliário e equipamentos. Também, foram afastados 10.312 profissionais do magistério, entre professores, diretores de escolas e assistentes de diretor, para exercerem suas atribuições nas escolas municipais.

Embora a Secretaria Estadual de Educação tenha constituído equipes específicas, desenvolvido publicações próprias para orientar os municípios na implantação e organização do seu sistema de ensino⁴, pode-se afirmar que a municipalização não consistia apenas em questões técnicas, mas sobretudo em questões políticas, sociais e culturais.

⁴ Formada por três volumes, (primeiro tratava sobre os aspectos Financeiros da Municipalização, o segundo propostas para a Organização da Rede de Ensino Fundamental nos Municípios e o último volume sobre transferências de Patrimônio e recursos humanos),

5. CONCLUSÃO

Neste capítulo, procuramos mostrar que a municipalização não é um tema novo e que freqüentemente aparece atrelada às questões da descentralização, autonomia e democracia.

Desde os anos 20 até o final da ditadura Vargas, a ala dos educadores renovadores, liderados pela figura de Anísio Teixeira, brigava pela descentralização dos serviços educacionais, cujas normas de administração tinham sido herdadas do Estado Novo.

A municipalização do então chamado ensino primário não significava uma mera reforma administrativa ou pedagógica. Pleiteava-se a implantação, no nível de ensino fundamental, de um só regime: o das escolas locais, administradas pelas autoridades locais, de órbita municipal, sujeitas à organização ditada pelas leis estaduais e conformadas aos objetivos das leis federais de diretrizes e bases. Estas escolas seriam mantidas com os próprios recursos municipais, complementados – em caso de necessidade – por recursos estaduais e federais.

A defesa da municipalização do ensino fundamental era realizada a partir da crítica ao excessivo centralismo administrativo exercido pelo ministério e pelas secretarias estaduais de ensino. Insistia-se sobre a necessidade de uma real transferência de poderes de ação e decisão para os municípios como prova de autoconfiança dos brasileiros e com a finalidade de adequar as escolas ao meio local e liberá-las da sufocante tutela administrativa estadual e federal.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sancionada em 1961, ao mesmo tempo em que se apresenta como uma proposta pela descentralização da educação, representa uma legislação de caráter nacional e unificadora da educação.

Aprovada 10 anos depois, a Lei 5.692/71 reacende o debate e induz o Ministério da Educação a programar, a partir de 1977, um amplo programa de apoio às administrações municipais que ficou conhecido como Promunicípio.

Porém, os objetivos proclamados pelo programa de municipalização do ensino iniciado a partir da década de 70 são definidos pelos militares, por meio de um regime

autoritário modernizador, burocrático e capitalista. Promovem a reforma administrativa de 1967 consubstanciada no Decreto-Lei 200, que procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”.

Esta reforma administrativa, pautada no Decreto-Lei 200, propunha-se conquistar basicamente a melhoria das condições do ensino municipal através da modernização administrativa. Sua finalidade seria integrar as redes municipais de ensino aos respectivos sistemas estaduais de educação, criando uma divisão de atribuições, na qual o ensino rural caberia aos governos municipais.

As ações desenvolvidas não tiveram como meta a transferência de poderes, mas tão-somente o fortalecimento e a melhoria das redes municipais, mantendo o seu paralelismo com a rede estadual e buscando, no máximo, uma maior integração com as diretrizes e metas da política educacional dos estados.

As reformas administrativas características dos anos 80 são apresentadas com tendência à descentralização e descontração de poderes de decisão e à restauração da capacidade de coordenação e planejamento, correspondendo ainda à organização administrativa, proposta pelo decreto-lei nº200 de 1967, cujos princípios fundamentais eram o de planejamento, descentralização, delegação de competência e controle tornando a autonomia uma forma de resposta ao planejamento descentralizado.

A Constituição de 1988, promulgada no dia 5 de outubro de 1988, apresenta expressa determinação de ampliação da autonomia dos Estados e Municípios, promovendo-os à condição de entes federados.

No Estado de São Paulo, a municipalização entendida como transferência de funções do governo federal e estadual para o nível municipal, principalmente no que se refere à descentralização de poder e a autonomia municipal, pode ser identificada a partir de 1983, com a municipalização da educação infantil, no governo de Franco Montoro.

Ao longo do capítulo, sustentamos que até 1995, diversos projetos e propostas municipalizadoras não deram certo pela falta da contrapartida financeira do Estado para com os municípios, proporcional às novas responsabilidades assumidas.

Entretanto, a partir de 1995, vimos que a política educacional desenvolvida pelo Governo Mario Covas na Secretaria de Educação de São Paulo, estava atrelada à reforma gerencial do estado brasileiro, caracterizada por uma administração pública orientada por

resultados, pela descentralização, flexibilidade, competitividade e por um direcionamento estratégico. Neste sentido, a reforma educacional, cuja finalidade seria melhorar o desempenho da escola, deveria ser compreendida como uma reestruturação gerencial, fundamentada na revisão das concepções de gestão, planejamento e avaliação

Esta reforma educacional baseou-se na reforma administrativa formulada por Bresser Pereira, que constituiria na verdade uma reforma gerencial, prevendo, entre outras providências, a reorganização das ações estatais. Esta reorganização teria como seu aspecto fundamental, a modernização do sistema, que deveria ser adaptado às mudanças exigidas pelo mundo globalizado. Neste sentido, a reforma administrativa de Bresser Pereira visaria à superação da antiga ordem burocrática patrimonialista tradicional.

Para dar sustentação financeira a esta reforma na educação, o governo federal criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério – FUNDEF, que retinha 60% da receita da Educação de Estados e Municípios, liberando-os de acordo com o número de alunos matriculados na rede pública de cada local, com base no censo escolar do Ministério da Educação – MEC.

Assim, a reforma administrativa é apresentada como a modernização que exigia um novo perfil de gestor, identificado com o modelo de uma civilização globalizada, que exige sua inserção em um sistema dominado por novas tecnologias de informação.

Desta forma, procuraremos no próximo capítulo, compreender como ocorreu a organização da supervisão de ensino durante a implementação da municipalização em Valinhos.

CAPÍTULO IV

A SUPERVISÃO DE ENSINO NA MUNICIPALIZAÇÃO EM VALINHOS

1. INTRODUÇÃO

Para que se possa compreender a organização da supervisão de ensino municipal, torna-se necessária a analisar o processo de municipalização de Valinhos, no contexto das reformas brasileiras da década de 90.

Em sua grande maioria, estas reformas, apresentavam formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades, coerentes aos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jontiem, na Tailândia, e na Declaração de Nova Delhi de dezembro de 1993, de atendimento à demanda de universalização do ensino básico.

A descentralização, com orientação para o planejamento, presente na Reforma do Estado brasileiro, desde década de 60 por meio do Decreto 200/67, manteve-se como eixo principal a flexibilização e desregulamentação da gestão pública, com a justificativa de buscar a melhoria no atendimento do cidadão.

Neste contexto, a racionalização organizacional e a mudança nos padrões tornaram-se num dos aspectos mais importantes destas modificações administrativas que teriam apresentado reflexos no processo de municipalização. Assim, a municipalização insere-se dentro dessa reforma gerencial da educação como uma proposta de modernização administrativa do Estado e alternativa de gestão pública.

Para viabilizar a implementação da municipalização, definida pela Constituição Federal de 1988 e intensificada pela Lei 9394/96, foi criado em setembro de 1996 o FUNDEF, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério, responsável pelo repasse da verba destinada ao ensino federal, que entraria em vigor a partir de 1998.

O período em que a municipalização foi implementada em Valinhos corresponde ao início do governo de Vitório Humberto Antoniazzi – PL, eleito em 1996, com 41,64% dos votos válidos, pela coligação: PPB/PDT/PL e PFL, segundo dados SEADE. Nomeou como

Secretária da Educação, Maria Cecília Amaral, Diretora aposentada da escola SESI nº 299, de Valinhos.

Procuraremos tratar neste capítulo, sem perder o foco na supervisão de ensino, a implantação da municipalização da educação em Valinhos, que se deu em duas fases, a partir do ano de 1998. A primeira aconteceu no ano de 1998, com a municipalização no primeiro semestre, apenas das escolas de 1ª a 4ª séries, rurais ou consideradas menor porte, ficando o restante destas escolas para serem municipalizadas até o segundo semestre deste mesmo ano. A segunda fase, que pode ser considerada mais complexa, aconteceu no segundo semestre de 2001, com a municipalização de 5ª a 8ª série.

Assim, para que possamos compreender melhor a supervisão de ensino na municipalização, retomaremos alguns aspectos da rede municipal em 1997, ano que precedeu a concretização da parceria Estado de São Paulo e Município.

Neste contexto, apresentaremos algumas considerações dos aspectos mais relevantes para a nossa pesquisa tanto sobre a cidade, quanto sobre sua história.

2. A CIDADE DE VALINHOS

A cidade de Valinhos é o 8º Município mais populoso da Região Metropolitana de Campinas, composta por 19 cidades do Estado de São Paulo. Ocupa uma área de 148,9 km². Segundo dados do IBGE (outubro/2007), Valinhos possui 92.538 habitantes, e até Setembro de 2006 contava com 95% da população na zona urbana e 5% na zona rural. Seu território está dividido na seguinte proporção: 65,9 km² de área urbana e 83,0 km² de área rural e seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, referente ao ano de 2000, é de 0,842

Segundo dados da Prefeitura Municipal (2007), o município possui produção industrial diversificada que coloca a cidade no 42º lugar em Valor Adicionado no Estado e 63º lugar em Valor Adicionado *per capita*. O Produto Interno Bruto (PIB) total é de aproximadamente R\$2.170.065,85 (dados de 2005). O PIB *per capita* é de R\$23.479,21, o 5º dentre as 19 cidades da RMC (Região Metropolitana de Campinas) e 39º do Estado.

A agricultura também pode ser considerada um setor importante na economia de Valinhos. Até da década de 70, o cultivo do figo roxo era predominante nas propriedades rurais. Atualmente, o município já é considerado um grande produtor e exportador de goiaba *in natura*. Este fato pode ser constatado com a incorporação em 1994 da “Expo goiaba” na tradicional “Festa do Figo”, que é realizada no município desde 1949.

O figo roxo é, há 50 anos, base da riqueza de Valinhos, cidade com 92 mil habitantes, distante 86 quilômetros de São Paulo. Com problemas persistentes na produção, os fruticultores tradicionais estão abrindo espaço para a goiaba, mais rentável, e levando o figo para os municípios vizinhos, para áreas menos valorizadas, em geral nas encostas. 'Valinhos ainda vai virar terra da goiaba', prevê a produtora Geni Aparecida Catelan. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2008; CADERNO AGRÍCOLA)

Este quadro de desenvolvimento econômico de Valinhos justifica a classificação da cidade na 10ª posição dos municípios com menor grau de exclusão da Região Metropolitana de Campinas, segundo reportagem realizada em janeiro de 2003 por José de Lima da Agencia Anhanguera (2007), ao comentar o lançamento do “Atlas da Exclusão Social no Brasil” promovido pelo Conselho de Economia.

O artigo esclarece que foram dois anos de pesquisa realizada a partir dos dados do Censo 2000 (IBGE). Foram ranqueados 5.503 municípios do País, através de um índice fixado entre zero e um. Para chegar ao índice, os pesquisadores consideram três componentes: padrão de vida digno, onde foram considerados os índices de pobreza, emprego e desigualdade; conhecimento calculado com base no índice de anos de estudo e alfabetização; e também risco juvenil, calculado de acordo com o índice de concentração de jovens e índice de violência.

Segundo os pesquisadores, um dos pontos fortes de todos os nove municípios colocados entre os 100 de menores exclusão do Atlas é o índice de alfabetização igual ou superior a 0,9 numa escala fixada entre zero e um.

A educação de Valinhos possui 52 escolas públicas, entre municipais e estaduais, SENAI, quatro escolas do ensino fundamental da rede SESI, além de escolas técnicas e uma faculdade particular.

No ensino particular, o município reúne algumas escolas pertencentes a grandes redes de ensino como o Colégio Visconde de Porto Seguro, Anglo, Objetivo e mais recentemente o Colégio Etapa.

Segundo Plano Diretor (2003) a rede municipal de ensino neste período atendia 48% do total de alunos do ensino fundamental, ficando 11% para a rede estadual e os 41% restantes pela rede SESI e particular.

3. ALGUMAS ANOTAÇÕES SOBRE A HISTÓRIA DO MUNICÍPIO DE VALINHOS

A fertilidade da terra, o bom clima, a presença de água, favorecera o surgimento de Valinhos, que recebeu este nome, ao que tudo indica, por se tratar de uma região formada por vales. Segundo *Memorial do Centenário*, publicado pela Câmara Municipal em 1996, estas terras serviram de passagem e pouso para os bandeirantes que iam para Minas Gerais e Goiás à procura de ouro e pedras preciosas, percorrendo principalmente as margens do Ribeirão Pinheiros, abrindo trilhas que mais tarde transformaram-se em cidades.

A região de Valinhos atraiu muitos fazendeiros. As primeiras fazendas cultivaram a cana-de-açúcar passando posteriormente para o café. Assim, houve o fortalecimento e conseqüentemente a expansão e o surgimento de um pequeno núcleo de pessoas e vilas dispersas.

A inauguração da estação ferroviária da Companhia Paulista da Estrada de Ferro de Valinhos, em 28 de março de 1827, proporcionou a ampliação do núcleo urbano ao redor da estação. Ao citar Pires, Spézi (2004) mostra a importância da ferrovia para a cidade.

A ferrovia servia o tronco Campinas-Jundiaí e escoava a produção cafeeira até o porto de Santos, além de se configurar com o espaço muito usado para o encontro social da população. Muitos passageiros, entre eles os barões de café e seus familiares, embarcavam nos “luxuosos vagões” com destino à capital paulista. O café e o sistema de transporte ferroviário fizeram com que a Vila de Valinhos tivesse grande desenvolvimento comercial e em serviços, chegando a ser a maior estação de despacho de café da Província de São Paulo, até a chegada dos trilhos em Campinas e Rio Claro, quando passa a ocupar o 3º lugar em volume embarcado (PIRES, 2000 – *apud* Spézi, 2004)

O final da escravidão no Brasil, em 1888, obrigou a substituição da mão-de-obra escrava pelos migrantes italianos que começaram a chegar a Valinhos. Segundo Spézi (2004), as primeiras famílias de migrantes italianos que chegaram procedentes do norte da Itália (Vêneto), desembarcaram no porto de Santos e seguiram de trem para Valinhos.

Em 1889 a região foi acometida por uma epidemia de febre amarela que reduziu a população de Campinas de 20 mil para 4 mil habitantes. Valinhos que pouco sofreu com a doença, serviu de abrigo para muitos campineiros.

Este fato favoreceu a transferência da Sexta Secção Eleitoral de Campinas para Valinhos, o que facilitou sua transformação em Distrito, publicado na página 7840, no Diário Oficial do Estado do dia 1º de setembro de 1893, dentro do Expediente da Secretaria dos Negócios da Justiça, ato de criação do “Distrito Policial de Valinhos”. (C.M.V, 1996). A 21 de dezembro de 1900, o distrito é elevado à categoria de Paróquia, elegendo, São Sebastião como santo padroeiro, desvencilhando Valinhos da Paróquia de Nossa Senhora da Conceição de Campinas.

A crise cafeeira no começo de século XX obrigou os fazendeiros a se desfazerem de partes de suas terras, muitos imigrantes compraram estas terras e diversificaram a produção agrícola, dando início ao cultivo das frutas e cereais.

A cultura do figo roxo foi introduzida em 1901, pelo o imigrante italiano Lino Buzatto com mudas que vieram da Itália. Começou então em Valinhos o ciclo da fruticultura. A produção de figos no distrito atinge escala comercial em 1910 e se fortaleceu após a crise de 1929, com a derrocada do café. No final da década de 40, a vila-sede do Distrito constituía-se de mais de 400 prédios.

Suas vias públicas eram calçadas com paralelepípedos, e já possuía luz elétrica, telefone e serviço de abastecimento de água, inaugurado no dia 4 de janeiro de 1941, com a presença do governador Adhemar de Barros. Além disso, havia também matadouro público, sub-prefeitura e sub-delegacia de Polícia, todos com prédios próprios e outras benfeitorias. Por ser Distrito de Campinas, as principais decisões políticas e administrativas eram tomadas ou pela Câmara Municipal ou pela Prefeitura. No período de 1.896 a 1.955, leis, atos e decretos que diretamente interferiam na vida dos valinhenses vinham de Campinas, como é o caso do orçamento dos Distritos (C.M.V, 2007)

Neste período, Spadaccia (1985) estima que a população de Valinhos era 90% italiana ou seus descendentes, e os outros 10% repartia-se entre brasileiros negros, ou descendentes de portugueses, espanhóis, alemães e sírios. Fato que segundo o autor, levou o jornal *Diário do Povo* de Campinas a se referir a Valinhos como “*Pícola Itália*”

Criaram-se novos setores comerciais e industriais como armazéns, olarias, barbearias, serralherias, carpintarias, farmácias etc, favorecendo o fortalecimento da economia.

Spézi (2004) conta que em 1897, o italiano José Milani, dono de uma sapataria e de um armazém de secos e molhados, criou a primeira indústria do município, inicialmente no fundo de seu quintal, com a fabricação de sabão; a fabriqueta expandiu-se durante o 1º Guerra Mundial, com a importação de perfumes. Esta fábrica em 1932 muda a razão social para Cia Gessy Industrial; vendida em 1960 para o grupo anglo-holandês Unilever, transfamdo-se em multinacional.

Na década de vinte, além da Gessy, Valinhos contava com importantes empresas como a Fábrica de Papel e Papelão Ribeiro Gerin S/A e o Cartonificio Valinhos.

Entre 1910 e 1920 e após 1935, as cerâmicas e olarias, situadas ao longo do Ribeirão Pinheiros, tornam-se muito importantes no desenvolvimento econômico da localidade e na urbanização do Distrito. A produção de telhas e tijolos era transportada por trem para toda a região e capital. (SPÉZI, 2004)

Em relação à educação, o *Memorial do Centenário* (1996:30) relata que Cristiano Wolkart foi o primeiro professor nomeado em 1885 para assumir a classe recém-criada no vilarejo. Ao chegar não encontrou nada que parecesse com uma sala de aula ou alguém que a patrocinasse. Mas o professor não se deu por vencido. Pediu uma estrebria emprestada e instalou oficialmente a primeira escola de Valinhos.

No ano de 1911, as escolas isoladas existentes no Distrito foram reunidas num único grupo conhecidas como Escolas Reunidas, que em 1945 deram origem ao Grupo Escolar. Percebe-se como diferencial neste período em que a educação no país era para poucos, principalmente para as mulheres, Valinhos no início do século, em 1914, contava com duas escolas femininas e uma mista, que segundo *Memorial do Centenário* (1996) chamavam-se: Primeira Feminina, regida pela professora Regina Santos, Segunda Feminina, regida pela

professora Maria Amélia Castro Serra e Mista pela professora Natalina Pontes. (C.M.V, 1996)

Spadaccia (1985) relata que na década de 20 estudava nas Escolas Reunidas de Valinhos, localizada em um casarão, que em 1945 passou a chamar-se Escola Estadual Professor Alves Aranha.

É importante frisar que o curso primário naquele tempo terminava no 4º ano, terminando praticamente o aprendizado de 90% dos alunos, uma vez que não existiam em nossa Vila, escolas superiores e era muito difícil uma matrícula nos poucos colégios de Campinas. (SPADACCIA, 1985:89)

Segundo Spézi (2004), em 1950 iniciou a imigração japonesa, concentrada no Bairro Macuco. Os japoneses transformaram a cultura da goiaba num produto agrícola de grande importância para a cidade. Além da goiaba, também se destacaram no cultivo do figo e da uva.

Este cenário despertou na população uma exigência por mais autonomia. Valinhos já contava com importantes empresas, muitas cerâmicas se instalaram ao longo do leito do Ribeirão Pinheiros e a agricultura valinhense, com lastro na fruticultura, passou a ser valorizada nos grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro.

O desejo de se tornar uma cidade e de ter autonomia política e administrativa ganhou impulso a partir do final da década de 40 e, em 1952, nasce o Movimento Emancipacionista.

No *Memorial do Centenário* (1996:37), encontramos a referência, que a Câmara Municipal de Campinas, apresentou grande resistência ao movimento emancipacionista, manifestada principalmente por um vereador do Partido Trabalhista Brasileiro, que determinou como represália, a suspensão de todas as obras de vulto projetadas para Valinhos, como a pavimentação da rodovia Campinas/Valinhos e a ligação asfaltada com a Via Anhanguera.

Apesar da pressão contrária da Câmara de Campinas, no dia 29 de novembro de 1953 realizou-se o plebiscito sobre a emancipação. Compareceram 875 eleitores e o resultado foi 866 votos a favor da emancipação, 8 contrários e 1 voto em branco. Um dia depois o Governo do Estado promulgou a lei nº 2456, criando o município de Valinhos.

A primeira eleição municipal realizou-se no dia 03 de outubro de 1954. Em um total de 3.435 eleitores, elegeu-se o Sr. Jerônimo Alves Correa como primeiro prefeito da cidade com 1.832 votos contra 1.708 do seu adversário José Spadaccia. Segundo o *Memorial do Centenário* (1996), ao todo votaram 3.435 eleitores, sendo que a população neste ano era de 10.601 habitantes, de acordo com o Departamento Estadual de Estatística do Estado.

Os votos entre os partidos que elegeram vereadores nesta primeira eleição ficou distribuída em: PSP - 5 vereadores (1091 votos), PTB – 5 vereadores (1008 votos) e PRP-3 vereadores (564 votos).

4. CARACTERÍSTICAS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO ANO DE 1997

A) DEMANDA ESCOLAR

O ano 1997 se inicia com uma nova gestão. Maria Cecília Amaral, ex-diretora da Escola SESI 299 de Valinhos, é nomeada Secretária de Educação pelo Prefeito recém eleito Vitório Humberto Antoniazzi, do Partido Liberal. A Secretária encontrou a rede municipal formada exclusivamente por escolas de Educação Infantil. A demanda escolar do município, como apresenta a Tabela 7, demonstra que o município tinha assumido integralmente a educação infantil, já municipalizada no Estado de São Paulo.

Tabela 4 - Demanda de Alunos do Município.

Ano	Rede Estadual Ensino Fundamental	Rede Municipal Ensino Fundamental/EJA	Rede Municipal Educação Infantil
1997	9.052	533	2.509

Fonte: IBRAP: 1996 / INEP – Censo Escolar 1997

As escolas de Educação Infantil eram organizadas nos seguintes níveis:

Jardim I – para crianças de 4 a 5 anos incompletos

Jardim II – para crianças de 4 a 6 anos incompletos

Jardim III – par crianças de 6 a 7 anos incompletos

B) ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA SE

A Secretaria da Educação, neste período era organizada pelas normatizações de um Estatuto específico para Magistério Municipal, Lei 2.693/93, complementada pelas determinações do Estatuto do Servidor Municipal, Lei 2.018/96.

O Estatuto do Magistério em vigor estabelecia que ingresso do professor deveria ser realizado por concurso público de provas e títulos. Entretanto, se o servidor em exercício fosse aprovado, lhe seria concedida à vantagem de somar até cinco pontos, “*meio ponto por ano*”, em sua classificação final.

Por outro lado, o preenchimento do cargo de especialista, como Diretor, Assistente de Diretor ou Supervisor de Ensino se daria por indicação, remoção ou acesso, exigindo-se no caso de acesso aos dois primeiros cargos, que o professor contasse no mínimo com três anos de serviço no Quadro de Carreira do Magistério Público. Entretanto, não há nenhuma referência aos critérios para o preenchimento do cargo de Supervisor de Ensino, como também não se esclarecem os critérios de seleção os outros cargos.

Neste sentido, pode-se afirmar que o Estatuto do Magistério, vigente no período, procurava adequar uma administração tradicional à nova Constituição de 88, que estabelecia a exigência de concurso público para o ingresso em cargo público. Dessa forma, mantinha-se uma estrutura administrativa patrimonialista de organização, marcada por uma cultura de favorecimentos, que procurava conservar, atribuindo pontuação por tempo de serviço, mesmo realizando concurso, para os servidores mais antigos, já adaptados ao tipo de administração local.

C) PROJETOS EDUCACIONAIS

Ao assumir a rede municipal de educação, a Prof^a Maria Cecília apresentou propostas que promoveram tanto a descontinuidade como a mudanças de muitas atividades, viabilizando também projetos que trouxeram profundas alterações à educação infantil e ao ensino fundamental.

Nesta situação encontramos o projeto de educação especial denominado (Re) Integrar, que desde 1993 era desenvolvido pelo município no Centro de Aprimoramento para a Escola Inclusiva – CAPI. Tinha como objetivo a integração escolar de alunos que

apresentavam déficits intelectuais nos diferentes níveis e tipos de ensino, desenvolvidos pela rede de Valinhos.

O projeto (Re)Integrar foi gradualmente substituído por uma proposta considerada inovadora de inclusão escolar, apresentada pela professora da Universidade Estadual de Campinas, Dra. Maria Teresa Egler Montoan. Mas este programa também foi extinto, praticamente um ano após sua implementação, ficando a rede municipal de educação desprovida de qualquer projeto voltado para educação especial.

A mudança curricular para a educação infantil ocorreu no segundo semestre de 1997, quando se implantou na rede municipal o Programa do Pré-Escolar – PROEPRE. Fundamentado na psicologia genética piagetiana e no construtivismo pedagógico. O programa era desenvolvido pela Professora Doutora Orly Zucatto Mantovani, do Laboratório de Psicologia Genética da UNICAMP. Este programa estava voltado para a educação infantil e tinha a finalidade, segundo sua autora, de promover o desenvolvimento da criança no seu aspecto físico, intelectual, social, moral e afetivo.

A Secretaria de Educação firmou um contrato com a UNICAMP, no valor de R\$60.000,00 para que seus professores e coordenadores recebam um treinamento de 240 horas, distribuídas em seis módulos, durante os meses de Julho a Dezembro de 1997, e em Fevereiro, Março, Maio e Julho de 1998. Os coordenadores do curso se comprometeram ainda a oferecer mais 160 horas de supervisão direta, nas salas de aula. (NOTÍCIAS DE VALINHOS, 1997)

Entre as novas propostas de caráter modernizador da Secretaria da Educação, insere-se a municipalização da educação em Valinhos, que já estava sendo articulada há algum tempo com o governo do Estado de São Paulo.

O caminho seguido pela implementação da municipalização apresentou-se cheio de fissuras, controvérsias, incertezas, demonstrando que estas mudanças no sistema educacional paulista teriam como finalidade a racionalização da estrutura administrativa, otimização na gestão dos recursos materiais e humanos.

Estas questões aparecem nas declarações de Maria Cecília Amaral, ao jornal *Correio de Valinhos* (14/08/1997), ao afirmar que a prefeitura deveria entregar o projeto da municipalização, exigido pelo governo federal, até 1º de outubro daquele ano. Reconhecia,

na reportagem, que a municipalização mexeria com todo processo de educação e que precisaria ser analisada cautelosamente para que não houvesse erros graves.

Adiantou, ainda na mesma entrevista, que estudaria primeiramente as questões administrativas para depois discutir as questões pedagógicas, afirmando também que as mudanças ocorreriam gradativamente. Alinhada às estratégias de municipalização da Secretaria do Estado de Educação de São Paulo, afirmou que inicialmente seriam municipalizadas todas as escolas de 1ª a 4ª série, num total de 15 estabelecimentos de ensino envolvendo 120 professores e 4.800 alunos. Os períodos (manhã/tarde) separariam os alunos municipalizados de 1º a 4º dos de 5º a 8º da rede estadual.

Aproveitou para comunicar que a prefeitura faria uma reunião com todos os professores e interessados, para informar sobre as linhas de orientação quando o projeto estivesse pronto.

Procurou reforçar as vantagens da municipalização ao pontuar a existência de vários projetos de construção e reformas de prédios escolares para o primeiro semestre do ano seguinte e destacou que a municipalização visava melhorar o ensino no Brasil, devido a descentralizações das decisões.

Por outro lado, assegurou que não haveria diminuição da verba para do ensino pré-primário após a assinatura do Convênio, pois o governo municipal continuaria empenhado em manter a mesma qualidade de ensino para os alunos das escolas de educação infantil de Valinhos.

Entretanto, a condução do processo de municipalização passou a ser alvo de preocupação da opinião pública, que culminou no comparecimento de Maria Cecília Amaral à Câmara Municipal para prestar esclarecimentos sobre o assunto, conforme reportagem do *Jornal Terceira Visão* (15/08/97).

As dúvidas e incertezas foram novamente destaques do *Jornal de Valinhos* (22/08/97) ao salientar que a própria Secretária de Educação havia declarado que a “municipalização do ensino ainda seria um mistério”, porque só seria definida em audiência marcada para o dia 30 de setembro na Secretaria de Estado da Educação de São Paulo.

Maria Cecília também explica nesta edição do jornal, que os professores efetivos da rede estadual continuariam recebendo seus salários do Estado, mesmo que optassem por trabalhar no município, mas que os contratados (ACTs) deveriam ingressar por meio

concurso público municipal para regularizar sua situação. O jornal deu como consumada a municipalização em Valinhos, ou seja, não teria mais volta, pois seu início já estaria definido para o dia 1º de janeiro de 1998.

A reportagem também abordou a aprovação pela Câmara Municipal, de três projetos de lei necessários para a municipalização. O primeiro deles autorizava o Prefeito a assinar o Convênio com o Estado; o segundo determinava a composição do Conselho Municipal de Educação; e o terceiro estabelecia a formação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, atendendo determinação do FUNDEF.

Nesse sentido, é importante observar que os três projetos citados no artigo já haviam sido aprovados desde abril do ano de 1997 e foram transformados nas seguintes leis:

- a) Lei nº 3107 de 27 de abril de 1997 – “dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.”
- b) Lei nº 3110 de 27 de abril de 1997 – “autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação objetivando a implantação e o desenvolvimento de Programas na Área da Educação”
- c) Lei nº 3111 de 27 de abril de 1997 – “dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação”

Essas normatizações, aprovadas tão antecipadamente pelo legislativo, eram consideradas pré-requisito para a assinatura Termo de Convênio, que seria o documento legal de normatização da municipalização no Estado de São Paulo.

Assim, antes de encerrar o ano de 1997, efetivou-se a eleição dos representantes tanto do Conselho Municipal de Educação, quanto do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Em entrevista ao jornal *Correio de Valinhos* (27/03/98) sobre a posse dos Conselhos Municipais de Educação e do FUNDEF, Professora Maria Cecília Amaral, de forma conciliadora, procurou explicitar sua proposta para as reuniões do referido Conselho:

(...) que nossas reuniões sejam proveitosas, visando o bem das crianças; dos adolescentes, enfim, da educação. “Vamos deixar de lado nossas discórdias, porque a nossa meta deve ser uma educação melhor, para formar indivíduos melhores e tornar o mundo melhor” (CORREIO DE VALINHOS, 1998)

O artigo é encerrado com o seguinte comentário do então prefeito Vitorio Antoniazzi: *A Municipalização ainda vai ser muito discutida. Mas temos que exercer a democracia, que a é arte de convergir às divergências, e escolher o melhor caminho para a educação. A prioridade é a classe estudantil.*

5. A IMPLEMENTAÇÃO DA MUNICIPALIZAÇÃO EM VALINHOS.

A implementação da municipalização em Valinhos se iniciou no ano de 1998 e foi dividida em duas fases. A primeira aconteceu com a municipalização apenas das escolas de 1ª a 4ª séries, rurais ou consideradas de menor porte, ficando o restante destas escolas para serem municipalizadas até o segundo semestre deste mesmo ano.

A segunda fase, que pode ser considerada mais problemática, aconteceu no segundo semestre de 2001, com a municipalização de 5ª a 8ª série. Era mais complexa porque exigia uma organização diferenciada que envolvia professores especialistas, currículos específicos e uma demanda de alunos e pais muito diferente da 1ª a 4ª série, que apresentam um perfil semelhante aos da educação infantil.

A estratégia de dividir a municipalização em duas fases atendia ao planejamento realizado pela Secretaria de Estado da Educação, como demonstra o documento elaborado por esta Secretaria, sobre a implantação da municipalização de São Paulo.

Eram números impressionantes e efetivamente causavam impacto nos prefeitos. Mas havia uma questão a ser resolvida: a empreitada de assumir de uma só vez todos os alunos de ensino fundamental parecia aos municípios uma aventura perigosa. (...) Aos (prefeitos) que chegavam pensando em começar a municipalização apenas com as escolas rurais, por exemplo, aconselhava-se que incluíssem em seu projeto um ou duas escolas urbanas, que agregavam números mais substantivos de matrículas, para que sua receita financeira global pudesse cobrir os custos das rurais, que tradicionalmente atendem a números reduzidos de alunos. (SÃO PAULO/SE, 2002)

Torna-se importante ressaltar que todo o processo de municipalização do Estado de São Paulo foi organizado a partir do Programa de Parceria Educacional Estado/Município, que criou, como instrumento administrativo, o Termo de Convênio, que era constituído por um Plano de Trabalho do município, com objetivos e metas, um Plano de Aplicação dos Recursos e um Cronograma de Desembolso Financeiro.

Este Termo de Convênio tem como base legal o artigo 211 da Constituição Federal de 1988, que estabelece como estratégia de organização da educação nacional *o regime de colaboração* entre sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esta disposição constitucional é reiterada no artigo 8º da Lei 9394/96.

O regime de colaboração pode ser entendido como a diretriz legal que tem como objetivo resolver a fragmentação da organização da educação nacional por meio da organização de sistemas de ensino autônomos.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de **colaboração seus sistemas de ensino**. (grifos nossos. C.F, 1988)

Assim, o regime de colaboração, segundo documento do PRASEM (1999) devia-se constituir numa forma de relacionamento entre sistemas de ensino, tornando-se necessária a organização dos Sistemas Municipais de Ensino. Ao organizarem os seus sistemas, os municípios poderiam se relacionar como iguais, de maneira autônoma, sem subordinação nem hierarquia, com a União e o estado, estabelecendo com estas instâncias formas de colaboração.

Por outro lado, a Deliberação do Conselho Estadual de Educação 11/97, que dispõe sobre os sistemas municipais de ensino, orienta que o município que optar pela criação de seu Sistema Municipal de Educação, além de comunicar sua decisão ao Conselho Estadual de Educação, deverá dispor de estrutura administrativa suficiente para a autorização, credenciamento e supervisão de escolas, por seus órgãos próprios.

O próprio Conselho Estadual de Educação explica, na Indicação 10/97, que uma das condições para se formar um sistema educacional é a existência de, além do Conselho Municipal de Educação, um órgão executivo (Secretaria de Educação, Departamento de

Educação ou órgão equivalente) para o exercício de funções próprias, destinadas à administração do sistema e à supervisão das escolas.

Entretanto, além da possibilidade de organizar o sistema educacional de forma gradual, o *regime de colaboração* também exige, segundo o documento do PRASEM (1999), a realização de parcerias entre as diferentes instâncias administrativas do país, no que se refere à educação.

Estados e municípios podem celebrar convênios nos quais a transferência de responsabilidades por determinado número de matrículas no ensino fundamental seja acompanhada da correspondente transferência de recursos financeiros (Lei nº 9.424/96, art.3º,§9º) (BRASIL/PRASEM, 1999)

Este emaranhado de normas legais, ao mesmo tempo em que orienta a organização dos sistemas municipais de educação e a realização de parcerias municipalizadoras concretizadas através de convênios normatizadores, abre a possibilidade ao município de integrar-se ao sistema estadual ou compor com o estado um sistema único enquanto não houver condições de constituir seu sistema de ensino autônomo.

Desta forma, Valinhos ao assumir a municipalização e assinar o termo de Convênio, passou a ter as seguintes obrigações:

- Criar ou adequar o Conselho Municipal de Educação.
- Elaborar o Plano Municipal de Educação, de forma integrada às políticas e planos educacionais do Estado, tendo em vista as diretrizes e planos nacionais de educação;
- Realizar processo seletivo ou concurso público para ingresso, em quadros próprios do município, de profissionais do magistério, pessoal técnico e administrativo, necessários à execução das ações previstas no Plano de Trabalho.
- Instituir ou adequar o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Municipal.
- Criar mecanismos de controle de frequência dos docentes e do pessoal técnico e administrativo, seus diferentes regimes

Estes aspectos normatizadores do Termo de Convênio nos remetem aos princípios norteadores que apoiavam a reforma administrativa de 1995: racionalização e otimização por meio de redução dos custos com pessoal, materiais e espaços físicos, garantidos pelo novo padrão de gestão. Assim, torna-se importante reforçar que a municipalização do Estado de São Paulo, apresentada como uma forma racionalização da estrutura administrativa baseava-se nos seguintes eixos:

- a) O primeiro desses eixos relaciona-se com o objetivo de racionalizar e otimizar o sistema, por meio de um “enxugamento da máquina”, a qual passaria a funcionar com uma estrutura mais ágil e eficiente na tomada de decisões e acompanhamento das políticas educacionais e na informatização dos dados gerenciais educacionais.
- b) O segundo eixo refere-se à autonomia da escola, entendida de acordo com o discurso oficial, com a autonomia financeira, pedagógica e administrativa das escolas;
- c) O último dos eixos refere-se à política da valorização profissional do quadro do magistério, e nesse sentido a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo propõe que cada município deverá elaborar ou adequar um novo Plano de Carreira, Vencimentos e Salários, procurado *eliminar as distorções* incorporando gratificações e abonos ao salário docente bem como *redimensionar a jornada de trabalho*, tornando-a mais racional.

Desta forma, pode-se dizer que a rede municipal de Valinhos procurou fazer as adequações que julgava necessárias, procurando “adequar” sua organização antiga e tradicional, às exigências do Termo de Convênio.

6. PRIMEIRA FASE DA MUNICIPALIZAÇÃO

O censo escolar do ano de 1998, como demonstra a Tabela 8, acusou um aumento na demanda municipal de 611% em relação ao ano anterior.

Tabela 5 - Demanda de alunos do ensino fundamental do município

Ano	Rede Estadual Fundamental	Rede Municipal Fundamental/EJA	Crescimento
1997	9.052	533	-
1998	5.713	3.790	611%

Fonte: INEP, Censo Escolar.1998

Este crescimento veio acompanhado de muitas novidades. Logo no mês de março, começaram a funcionar os Conselhos da Educação e do FUNDEF, que passaram a reunirem-se mensalmente ou de acordo com as necessidades.

O Conselho Municipal de Educação passou a funcionar com a seguinte configuração:

- Secretária de Educação na condição de Presidente
- Docentes de Educação Infantil
- Docentes de Ensino Fundamental
- Corpo administrativo da Secretaria da Educação do Município
- Entidades e associações de classes ligadas à Educação atuando no Município
- Pais de alunos de educação infantil
- Pais de alunos das escolas particulares
- Docentes da rede estadual de ensino
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente
- Pais de alunos do ensino fundamental
- Servidores municipais que atuam na área da educação
- Representantes dos alunos das escolas particulares
- Representantes dos alunos da rede pública

Dentro do processo de adequações, foi promulgada a Lei Municipal nº 3182/98 que alterou toda estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, propondo uma organização menos centralizadora, criando as Secretarias, que teriam seus Departamentos específicos que também seriam divididos em seções:

- I - Primeiro Nível: Secretaria Municipal
- II - Segundo Nível: Departamento;
- III- Terceiro Nível: Seção

Em decorrência dessa Lei, a Secretaria de Educação organizou-se estabelecendo o seguinte organograma (Figura 4)

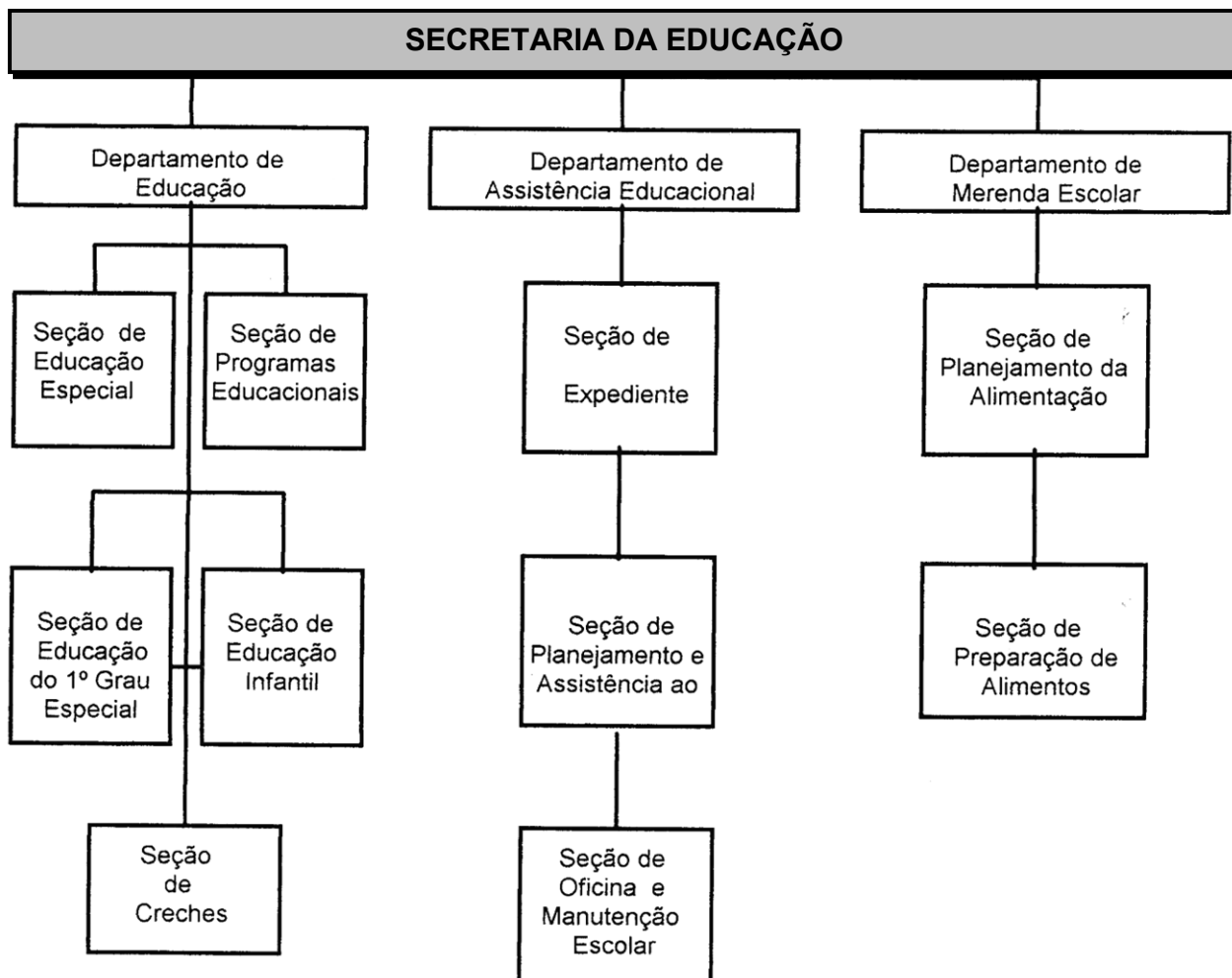


Figura 4: Representação do organograma da secretaria de educação de Valinhos.

No contexto destas mudanças administrativas, agregadas a preocupação de preencher as vagas decorrentes da nova situação da Secretaria da Educação, abriu-se um concurso público, com edital publicado no Boletim Municipal nº 521 de 11 de agosto de 1998, para os cargos de chefe de seção, como também para quase todos os cargos da carreira do magistério (professor, coordenador e professor) excetuando-se o cargo de supervisor de ensino.

Destaca-se neste edital, no item que se refere a “Classificação” a determinação de que *seriam considerados títulos o tempo de serviço dos Servidores da Prefeitura do*

Município de Valinhos que foram considerados estáveis nos termos da Constituição Federal, somando-se 20 (pontos) para quem se enquadrasse nesta situação.

Neste sentido, mais uma vez, a velha estrutura organizacional patrimonial, mostrou-se fortalecida, encontrado formas de perpetuar as relações tradicionais, apesar de todo discurso de modernização e democratização, excluindo a supervisão de ensino desta primeira fase da municipalização.

As relações gerais são reguladas pela tradição, pelo privilégio, pelas relações de fidelidade feudais ou patrimoniais, pela honra estamental e pela “boa vontade.” O poder senhorial acha-se, pois, repartido entre o senhor e o quadro administrativo com título de propriedade e de privilégio, e esta *divisão de poderes* estamental imprime um caráter altamente estereotipado ao tipo de administração. (COHN: 133)

7. SEGUNDA FASE DA MUNICIPALIZAÇÃO

Com o crescimento da rede de ensino em de 611 % na demanda de alunos, em apenas um ano, aumentaram-se também os problemas, que exigiam soluções mais rápidas e complexas. Percebe-se que a estrutura organizacional da Secretaria da Educação não foi alterada, mantendo o mesmo tipo de organização tradicional do período anterior a municipalização.

Mas esta cultura institucional começou a sofrer mudanças, na segunda fase da municipalização em Valinhos, que aconteceu em agosto de 2001. A incorporação à rede municipal das 5^a a 8^a séries do fundamental representava uma demanda muito diferente das 1^a a 4^a séries, exigindo uma nova organização que envolvia professores especialistas, currículos específicos. Como mostra a Tabela 8, o acréscimo deste nível do fundamental, fez com que a rede de Valinhos aumentasse mais em 76,3% neste ano de 2001, totalizando 1.073,5% em quatro anos de municipalização.

Tabela 6 - Demanda de alunos do município

Ano	Rede Estadual Fundamental	Rede Municipal Fundamental	Crescimento Rede Municipal (%)
1997	9.052	-	-
1998	5.713	3.790	611,1
1999	5.837	3.653	-3,6
2000	5.282	3.548	-2,9
2001	2.643	6.255	76,3

Fonte: INEP, Censo Escolar.

Além desse elevado crescimento da demanda, os novos padrões solicitados pelo Termo de Convênio, FUNDEF, faziam com que o município passasse a assumir novas competências de gestão que esbarravam na administração antiga, centralizada, pautada no apadrinhamento e favorecimentos.

A cultura institucional – o sistema de crenças, valores e de interação dos atores entre si e entre estes e a própria organização – ao ser instada a se modificar, metaforiza parte do ritual normativo, incorporando o velho no novo desenho que se forma como estratégia de sobrevivência. (MARTINS, 2004)

Entretanto, um pouco antes de iniciar esta última fase da municipalização, percebeu-se um movimento na Secretaria da Educação para a realização de algumas adequações ao novo desenho institucional, exigido pelas normatizações contratuais. Nesse contexto, encontramos no edital 1/1999, publicado no Boletim Municipal, a abertura de apenas uma vaga para o cargo de Supervisor de Ensino, além de mais 09 vagas para Coordenador Pedagógico/Pedagogo.

Surpreendentemente, o cargo de Supervisor de Ensino não foi preenchido porque o único classificado, Diretor de unidade escolar da própria rede municipal de Valinhos, desistiu de assumir vaga, ao perceber que a referência salarial do cargo pretendido era equivalente ao cargo de Coordenador Pedagógico, ou seja, duas referências de vencimento abaixo do cargo que ocupava como Diretor de escola. Lembramos que a hierarquia da Carreira do Magistério é constituída inicialmente pelo Professor, seguido pelo Coordenador Pedagógico/Pedagogo, Diretor de Unidade Escolar e Supervisor de Ensino.

Percebe-se que para os responsáveis pela Secretaria de Educação de Valinhos, não estava ainda claro como seria a organização de um sistema educacional, no qual o Supervisor de Ensino deveria possuir a atribuição legal para autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

A necessidade de forjar novas formas de desempenho das políticas educacionais exige que as instituições envolvidas em sua implementação adquiram um corpo de informações e de conhecimentos burocráticos administrativos para assumir suas novas funções, o que sem dúvida, gera um período de tensão política e de vácuo normativo-legal, pois sua racionalidade não responde mais às necessidades do cotidiano. (MARTINS, 2004)

Este período de transição conduz a Secretaria da Educação a rumos inesperados, configurando um período de instabilidade institucional, apontado por Martins (2004), como responsável pela necessidade de romper os paradigmas de uma cultura administrativa antiga, enraizada nos seus órgãos gestores e nas escolas.

É nesse vácuo que os professores, diretores e coordenadores pedagógicos têm sido chamados a desempenhar suas funções, enfrentando as inovações propostas pela Secretarias Municipais de Educação, estas próprias protagonistas estreadas em seus novos papéis institucionais, pois acabaram de assumi-los. (MARTINS, 2004)

O município assumiu, portanto, diferentes obrigações relativas à implementação da municipalização. A atenção para o Quadro do Magistério priorizou inicialmente a situação dos professores, seguidos pela necessidade de contratação de Diretores e Coordenadores Pedagógicos, cargos que já existiam no município.

Pode-se dizer que a implantação da segunda fase da municipalização, fixada no meio do ano letivo, foi marcada por situações improvisadas, confusas e até mesmo arbitrárias. A Lei Municipal nº 3544, de 25 de julho de 2001, que criou 100 cargos de professores especialistas, só foi promulgada um mês antes de iniciarem as aulas.

Foram criados os cargos para as disciplinas: Português (5 vagas), Matemática (5vagas), Ciências (15 vagas), Geografia (15 vagas), Educação Física (15 vagas), Educação Artística (15vagas), Inglês (15vagas) História (15vagas) além de 15 cargos para Diretor de Unidade Educacional, 15 para Assistente de Direção de Unidade e 03 para Pedagogo.

Apesar de não ter sido criado nenhum cargo para a supervisão de ensino, destaca-se nesta normatização, no parágrafo único do artigo 1º, a elevação de duas categorias da referência de vencimentos para o supervisor de ensino. Esta correção, que ao mesmo tempo repara um erro administrativo, pode ser considerada a primeira manifestação do executivo em relação ao cargo de supervisão de ensino.

Parágrafo único – é alterada a referência de vencimentos de 24 para 26, dos cargos de provimento efetivo, que requerem formação universitária compatível ao seu exercício, de Supervisor de Ensino, constante na Estrutura de Cargos, aprovada pela Lei Municipal nº3509/00, junto à Secretaria da Educação. (VALINHOS, 2001)

No final do ano abriu-se novo concurso para o quadro do magistério municipal, publicado no Boletim Municipal de 06 de novembro de 2001, sem apresentar qualquer situação privilegiada, como nos concursos anteriores. Aumentou-se para 35 as vagas para Professores de Português e Matemática, mantendo as 15 vagas já publicadas na Lei Municipal 3544/2001 para as outras disciplinas e criou-se mais 30 vagas para o cargo de Coordenador Pedagógico e 05 vagas para o cargo de Supervisor de Ensino.

Assim, o ano letivo de 2001 que iniciou dentro das normas do sistema estadual de ensino, terminou antes que sistema municipal de educação concluísse sua organização, mas com a promessa da contratação do Supervisor Municipal.

8. OS PRIMEIROS ANOS DA SUPERVISÃO DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE VALINHOS.

No início do ano de 2002, efetivou-se o primeiro Supervisor de Ensino Municipal, quatro anos após o início da municipalização. Ficou lotado na sede da Secretaria da Educação. De forma precária e improvisada foi instalado na mesma sala das chefias do Fundamental I, da Educação Infantil e da Assessora contratada para organizar o Fundamental II.

É importante esclarecer que o CAPI, após a extinção do programa para o atendimento do aluno especial, transformou-se em um espaço para reuniões pedagógicas e

desenvolvimento de cursos, que eram definidos e coordenados pelo Chefe de Projetos, que posteriormente acabou fixando-se definitivamente no CAPI.

Na primeira semana de exercício, o novo Supervisor de Ensino participou de uma “capacitação”, com Coordenadores e Vice-Diretores, ministrada pelo Assessor do Fundamental II, para apresentar os fundamentos do Regimento das escolas de ensino fundamental da rede de Valinhos,

Este Assessor, ex-diretor de escola estadual, foi contratado para organizar o ensino fundamental II nos moldes da administração estadual. Frequentemente, suas ações que estavam calcadas em um autoritarismo legal burocrático, típico das escolas estaduais, entravam em conflito com a organização tradicional patrimonialista existente na Secretaria, onde as decisões variavam segundo condições localizadas e pragmáticas.

O encontro entre o Supervisor de Ensino e a Secretária da Educação, aconteceu mais de uma semana após sua posse, de forma casual, nas dependências da secretaria, pois a sala da dirigente ficava ao lado da sala das “chefias”, onde estava instalado o novo Supervisor.

Neste período, observava-se que o grupo formador do quadro administrativo burocrático da Secretaria da Educação, apresentava nítidas características patrimonialistas, constituindo o estamento burocrático, no sentido weberiano.

Assim, verificava-se que as chefias tratavam suas seções como pequenos feudos, que possuíam regras próprias, chegando a limitar as ações da própria Secretária da Educação. Conseqüentemente, o princípio da fidelidade entre os chefes e seus subordinados, regia a norma vigente.

O poder pessoal, a arrogância típica de quem pensa ser dono do cargo que ocupa, acabava dificultando o relacionamento entre os diferentes segmentos da Secretaria da Educação, entendendo-se que este tipo de conduta caracteriza o que Holanda (1997) denomina por funcionário patrimonial.

Para o funcionário “patrimonial” a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos. (HOLANDA, 1997:146)

Logo de início, ao novo Supervisor de Ensino foi atribuído como sua única competência, a organização das dez escolas particulares de educação infantil, sendo que neste período sempre era excluído de reuniões deliberativas, para definições de rotinas administrativas ou pedagógicas.

Aos poucos, foi-se percebendo que não se registrava os procedimentos, ou seja, a norma era não registrar. A tradição servia de apoio a arbitrariedade do dirigente. Embora existisse um organograma, as atribuições não eram bem definidas. A lacuna entre os cargos de Chefia e Supervisão se manifestava na confusão tanto da hierarquia como das responsabilidades dos referidos cargos.

Esta caracterização permite compreender um tipo de burocratização pertencente ao Estado não moderno, nascida do patrimonialismo, por ele alimentado e dele alimentador, uma vez que se amolda às mudanças, adotando, tão somente, a aparência de modernidade. O ajustamento às técnicas modernas, porém, não aproxima o estamento burocrático da burocracia como expressão mais pura da dominação legal e aparelho administrativo que assegura o funcionamento do governo. (MENDES, 2001)

Assim, pode-se entender que neste período o Supervisor de Ensino representava o confronto entre a dominação legal, que tem no aparato administrativo a burocracia, com a dominação tradicional patrimonialista, caracterizada pelo uso da tradição para o exercício do direito pessoal.

Neste cenário conflituoso, a ação supervisora se limitava apenas as visitas em escolas infantis particulares. Percebia-se a perplexidade dos Diretores municipais, pela ausência da atuação do novo supervisor. Ao mesmo tempo, estes também tinham suas ações limitadas pela centralização das decisões na figura da Secretária da Educação, bem como, pela falta de normatização, que variava de acordo com a ocasião, com a pessoa e interesses, demonstrando dessa forma, toda a arbitrariedade nas decisões.

Até neste período, que correspondia à metade do segundo mandato do Prefeito Luiz Antoniazzi, ainda não havia sido elaborado o Plano Municipal da Educação. O projeto político pedagógico, que as escolas deveriam elaborar junto com a comunidade local e escolar, correspondente a um dos aspectos da gestão democrática, foi proposto como uma tarefa burocrática, que resultou em projetos completamente desconexos com o contexto escolar.

Apesar das restrições impostas à supervisão esta, por iniciativa própria, iniciou visitas, destituídas de qualquer tipo de intervenção, apenas nas escolas de ensino fundamental municipal, pois não era autorizado, em hipótese alguma, o contato com as escolas de educação infantil, consideradas mais tradicionais e avessas a qualquer tipo de mudança.

Diante das dificuldades enfrentadas, este supervisor procurou apoio junto a Diretoria de Ensino Regional, onde não foi compreendido, pois se limitavam às orientações ao próprio processo burocrático da municipalização, que eram repassados exclusivamente à Assessora do Fundamental II. Na busca de um apoio legal, procurou-se filiar-se a APASE, que negou sua filiação por não pertencer ao quadro do magistério do Estado de São Paulo.

O desconhecimento tanto da função quanto da existência do cargo evidenciava-se também nos eventos oficiais da Secretaria da Educação, quando o Prefeito, ou a própria Secretária da Educação, nomeavam em suas saudações, os cargos dos presentes, como Diretores de escola, Coordenadores Pedagógicos, Professores, Merendeiras, Faxineiros, etc, mas “nunca” mencionavam ou se referiam à presença do Supervisor de Ensino. Neste sentido, procurou-se saber o motivo deste “esquecimento”. Esclareceram que o Supervisor era considerado um Coordenador Pedagógico.

Pode-se dizer que a Supervisão de Ensino de Valinhos começou a ser descoberta no ano de 2003, quando começaram os debates para a elaboração do Estatuto do Magistério de Valinhos. Apesar de não ter nenhuma de suas reivindicações contempladas no Estatuto, a maior vitória foi o reconhecimento da Secretária de Educação, durante uma das reuniões para a elaboração do Estatuto, que não tinha se dado conta, até aquele momento, que a supervisão de ensino seria responsável pelas escolas municipais da rede de educação Valinhos.

No ano de 2004 foram chamados do concurso mais dois supervisores de ensino, apesar dos protestos de toda “equipe pedagógica”, que foram empossados no período em que o Chefe de Projetos havia sido promovido para o cargo de Diretor do Departamento de Educação.

Assim, o novo Diretor de Educação determinou, de forma arbitrária, que o primeiro Supervisor passasse a ministrar para os professores da rede municipal, o curso de alfabetização, PROFA, de 180 horas de duração, limitando dessa forma, sua atuação nas

escolas. Para o segundo supervisor determinou-se que deveria “assessorar” o Chefe da Educação Infantil, sem exercer qualquer tipo de interferência nas escolas de educação infantil, pois se considerava que a supervisão de ensino estava subordinada as chefias.

Neste contexto, percebe-se que mesmo aumentando o número de supervisores, a situação permanecia a mesma. A estrutura tradicional de organização lutava de todas as formas para permanecer no poder. A posse do novo Diretor de Educação representou o fortalecimento de uma administração mais pessoal, com o predomínio constante das vontades particulares em detrimento de uma proposta que sugerisse a substituição dos padrões tradicionais, autoritários e pessoais por uma mais ampla e democrática.

9. ELABORAÇÃO DO NOVO ESTATUTO E QUADRO DE CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO

Em 1998, ao assinar o Convênio de parceria com a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, o município assumiu a obrigação de instituir ou adequar o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Educação.

Nesse período o Conselho Municipal de Educação iniciou estudo sobre a elaboração de um plano de carreira e adequação do Estatuto do Magistério, a fim de atender as novas características da educação do município, ocorridos a partir da municipalização da 5ª a 8ª série.

Depois de concluída em 2002, ou seja, após quatro anos de discussões e debates, essa proposta do Conselho de Educação foi totalmente descartada e substituída por uma minuta apresentada pelo Departamento de Recursos Humanos, no sentido de responder a pressões realizadas pelos integrantes do magistério público municipal em maio 2003.

Para discussão dessa minuta, formou-se uma comissão eleita pelas diferentes categorias do quadro do magistério, juntamente com representantes da Secretaria de Recursos Humanos e Secretaria de Negócios Jurídicos. Essa comissão deveria apresentar uma proposta ao executivo até o final de junho daquele ano; a entrega efetivou-se em outubro.

Posteriormente reuniram-se a essa comissão representantes dos docentes estáveis, que defendiam sua inclusão no novo estatuto, com a incorporação dos mesmos direitos dos concursados.

Tal posição criou uma cisão nos debates, levando seus representantes a procurarem apoio com os vereadores municipais, em defesa daquela causa.

O impasse permaneceu até o momento da votação do Estatuto na Câmara Municipal; o conflito intensificou-se diante das ameaças de bloqueio da votação, oportunidade tão aguardada pelos integrantes do quadro do magistério, cuja esperança dirigia-se ao novo Estatuto, visto como meio de melhorar suas condições de trabalho e salário.

Apesar de toda discussão, expectativa e esperança, não houve consenso entre o conteúdo do texto elaborado pela comissão, durante o processo de discussão, e o texto aprovado pela Câmara. Isto porque o executivo preservou parte do que se referia à organização burocrática da Secretaria da Educação, mas desconsiderou quase na totalidade o Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério proposto pela “comissão eleita”.

A participação da “comissão eleita” serviu principalmente para criar uma ilusão de participação democrática no estabelecimento do novo estatuto, escamoteando-se a forma autoritária e intervencionista do Executivo municipal, no processo de votação que resultou na Lei Municipal nº 3759, de 22 de Dezembro de 2003.

Para contornar a situação das docentes estáveis revoltadas, prometeu-se a elaboração de um estatuto específico, que adequasse as reivindicações das solicitantes, às condições estabelecidas pela Constituição de 1988 aos servidores estáveis. A resolução transformou-se na Lei Municipal nº 3776, de 5 de abril de 2004.

Esta situação apresentada durante a elaboração do Estatuto do Magistério pode ser compreendida, segundo análise de Mendonça (2001), como uma forma de conformação do patrimonialismo às técnicas racionais e democráticas

Se no Estado brasileiro em geral a presença dos valores patrimoniais é marcante, no campo educacional, em particular, essa presença se dá também pela característica acentuadamente doméstica das relações sociais que se travam no ambiente escolar. Também na escola, um jogo de forças burocráticas e patrimoniais revela-se em permanente tensão. Ao esforço de modernização e de implantação de normas racionais e patrimoniais revela-se

em permanente tensão. Ao esforço de modernização e de implantação de normas racionais legais contrapõe a resistência de forças tradicionais. O arcabouço legal que regula o sistema e o conjunto dos seus órgãos administrativos aproximam-se da característica burocrática, mas os sujeitos concretos que os sustentam e lhes dão a vida continuam regidos por valores tradicionalistas. (MENDONÇA, 2001)

10. CONCLUSÃO

Neste capítulo, pode-se perceber o embate gerado com a chegada da supervisão municipal após a implementação da municipalização, promovida pela reforma educacional paulista e a estrutura de poder municipal, baseada em uma organização administrativa patrimonial existente na Secretaria da Educação de Valinhos.

Em 1997, ano que antecedeu a municipalização, a política de favorecimento estava presente tanto no Estatuto do Magistério vigente como no concurso público realizado no ano de 1998.

Assim, manteve-se mesmo após a municipalização um corpo de servidores, já adaptados ao tipo de administração existente, seguindo um organograma que desde sua aprovação, em 1998, mostrava-se ultrapassado, demonstrando o descaso com um tipo de organização mais impessoal.

Neste sentido, destaca-se também o descaso para a elaboração do Plano Municipal de Educação, que apesar de ser uma exigência legal, deveria representar as necessidades do município, devidamente discutidas com todos os seguimentos da comunidade local.

Dessa forma, evidencia-se que a administração no período da municipalização organizava-se por meio de normatizações próprias que atendiam as necessidades imediatas, adquirindo características semelhantes ao que Uricoechea (1978) denomina *patrimonialismo burocrático*. Trata-se de um tipo estático de organização avessa a processos de mudanças, como já assinalamos anteriormente.

Além da presença dos valores patrimoniais constata-se uma organização marcada por relações domésticas que caracterizava decisões e atitudes discriminatórias, revelando-se permanente tensão entre forças burocráticas e patrimoniais.

Pode-se dizer que todas as propostas de aparência modernizadoras implementadas no município, já demonstravam uma maneira autocrática e autoritária de organização, permitindo que as políticas públicas fossem constantemente alteradas fazendo da vontade pessoal uma vontade pública. Esta situação de acordo com Mendonça (2001) demonstra a relação entre o poder pessoal e a descontinuidade de políticas educacionais, pois segundo o autor, cada Secretário cada Governador ou Prefeito tem seu plano, a sua proposta curricular a sua lei, julgando-se como dono do cargo que ocupa.

Assim, concluímos que a Supervisão de Ensino apresentava-se de alguma forma, a representação da implantação de normas racionais legais, que acaba se contrapondo às resistências de forças tradicionais, evidenciado uma administração em que o aparato legal que regula o sistema e o conjunto dos seus órgãos administrativos aproximam-se da característica burocrática, mas os sujeitos concretos que os sustentam e lhes dão a vida continuam regidos por valores tradicionalistas. (Mendonça,2001)

CAPÍTULO V

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a implantação das primeiras ações de inspeção de ensino, ainda no século XIX, predominaram as atribuições burocráticas sobre as pedagógicas. A atividade de supervisão esteve sempre diretamente relacionada com a fiscalização e possibilitava pelo conhecimento do funcionamento das escolas maior controle da rede escolar.

A partir da centralização promovida na década de 1930, passou a existir uma maior diferenciação entre o papel do inspetor de ensino e do supervisor agora responsável pela fiscalização e aplicação de punições.

A institucionalização de supervisão escolar é um fenômeno recente no sistema educacional brasileiro e veio atender às exigências de racionalização e modernização do sistema de ensino, que mostra necessitar de pessoal especializado para exercer exclusivamente a tarefa de fiscalização.

Em particular, destaca-se a função de avaliação do sistema educacional e de assessoramento dos órgãos superiores nas decisões educacionais.

As atribuições dos supervisores assumem, nas décadas de 1960 e 1970, caráter eminentemente técnico, voltado principalmente para a correção de falhas administrativas e pedagógicas.

A partir de 2002, o papel do supervisor veio a ser descrito como de mediação e articulação entre as políticas educacionais e as propostas pedagógicas dos diferentes sistemas.

O supervisor sofre uma redefinição, assumindo-se como agente de democratização que participa de definições das políticas públicas e educacionais, além de intermediar intermedia a aplicação destas políticas nas unidades escolares.

É considerado, portanto, formulador e mediador das políticas educacionais e propõe exercer uma função reguladora do sistema, zelando pela aplicação correta de normas gerais, leis, decretos, resoluções, deliberações de caráter nacional, estadual ou municipal.

O termo que tradicionalmente se caracterizava a atividade do supervisor, a fiscalização, substitui-se pela concepção de mediador-articulador, cuja função precípua

consiste em “facilitar” a tomada de decisões e compatibilizar os diferentes níveis do sistema.

Como se pode observar cumpre assim, ao supervisor, “estimular a organização” dos sistemas e das escolas, de acordo com as políticas educacionais previstas para os diversos níveis e modalidades de ensino.

É importante notar que a função tradicional de fiscalização, transformada em compatibilizadora, mediadora e articuladora, acrescenta ao supervisor o papel de formulador das políticas educacionais, na esfera em que atua. O que significa que deve zelar, para que as ações da instância de poder responsável pela aplicação das práticas educacionais cumpram os princípios e legislações estabelecidas.

Neste sentido, pode-se afirmar que a atuação do supervisor de ensino de Valinhos nos primeiros anos da implantação da municipalização da educação de Valinhos, (1998 – 2004) caracterizou-se por uma atuação tradicional, restrita inicialmente à fiscalização das escolas de educação infantil da rede particular.

Constata-se também que a organização administrativa da Secretaria da Educação, marcada por relações domésticas, responsáveis por decisões e atitudes discriminatórias, entrava em confronto com a supervisão de ensino. Esta representava a implantação de normas racionais legais, evidenciando uma administração cujo aparato legal burocrático era dirigido por sujeitos regidos por valores tradicionalistas.

Em diferentes momentos aqui mencionados, percebe-se que a própria gestão política apresenta-se como assunto de interesse particular; comprometendo-se com os direitos pessoais do funcionário e não com os interesses objetivos.

Por essa via, a figura do supervisor de ensino é negada porque, no contexto da reforma administrativa do Estado de São Paulo, deveria assumir o papel de integrar as políticas educacionais das esferas municipal, estadual e federal com as escolas, cuidando para que as ações da instância de poder a que está atrelado, sigam os princípios e as legislações estabelecidas.

Portanto, podemos afirmar que as tensões, os conflitos e as incertezas vivenciados pelo primeiro Supervisor de Ensino de Valinhos, podem também ser enquadrados como um confronto entre a racionalidade formal e a racionalidade substantiva, na perspectiva weberiana.

Entretanto, não se deve perder de vista que a racionalidade imposta pela reforma administrativa, elaborada por Bresser Pereira, propunha adequar as estruturas administrativas brasileiras aos padrões de racionalidade técnica dos países capitalistas de Primeiro Mundo. Desse modo, substituiu-se o atual modelo de administração pública de caráter burocrático, com influências de práticas clientelistas e patrimonialistas, por um novo padrão de administração gerencial.

Lembramos que o aparato administrativo da dominação racional legal é a burocracia, fundamentada nas leis e na ordem legal. Caracteriza-se por regras impessoais, que estabelecem os deveres e os direitos de cada cargo, as formas de recrutamento e seleção de novos funcionários e todos os procedimentos do aparato administrativo.

Não podemos esquecer que a burocracia é uma forma de dominação, que formadora de um grupo social que se separa do resto da sociedade, para se impor e conseqüentemente dominá-la. A burocracia procura transmitir um modo de pensar que tende a deixar de lado todos os valores que não sejam absolutamente práticos

A análise dos conflitos, vivenciados pela supervisão de ensino em Valinhos, permitiu compreender que o campo de tensão relacionava-se ao embate entre uma estrutura de poder baseada em uma organização administrativa tradicional-patrimonial, com um modelo legal racional burocrático, imposto pelo governo federal.

Portanto, concluímos que não podemos simplesmente acreditar que a instituição de um modelo racional burocrático, baixado por decreto, seja a solução para tornar a Secretaria da Educação de Valinhos mais democrática, menos patrimonialista e clientelista. Também sabemos que a burocracia é inevitável, mas seu domínio absoluto na sociedade deve ser combatido.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, M.H.T. (1995). Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28, 88 - 108.

APASE. (2008). www.sindicatoapase.org.br/conteúdo. Acesso em 25 de janeiro de 2008, d

ARELARO, L. (maio de 1989). A municipalização do ensino: avaliação preliminar. *Revista Educação Municipal* nº 4. São Paulo: Cortez Editora.

ARELARO, L. (1999). A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: C. Oliveira, *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte, MG: Autêntica.

ARELARO, L. (out. de 2005). O ensino fundamental no Brasil: avanços, perpexidades e tendências. *Educação e Sociedade*. Disponível em www.scielo.com.br. Acesso em 2007

ARRAES, R. (1980). *O estado e a administração do ensino público paulista na segunda república (1930 - 1945)- Dissertação de Mestrado*. Faculdade de Educação: UNICAMP.

BARRETO,E.&ARELARO,L (jan/mar de 1986). A municipalização do ensino de 1º grau:tese controvertida. *Em Aberto*. Disponível em www.mec.gov.br. Domínio Público. Acesso em 2004

BENDIX, R. (1986). *Max Weber, um perfil intelectual*. (E. H. Filho, Trad.) Brasília: Univesidade de Brasilia.

BOBBIO, N. (2000). O futuro da democracia. São Paulo: Editora Paz e Terra.

BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*.

BRASIL. (2001). *Plano Decenal de Educação para Todos*.

BRASIL. (1995). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*. Brasília.

BRASIL. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Estado . Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*. Brasília.

BRASIL, MEC. (1976). Regulamentação da profissão do supervisor de ensino. In: *1º Seminário de supervisão pedagógica - Relatório nº1* . Disponível em www.mec.gov.br. Domínio Público. Acesso em 2006

BRASIL, MEC. (1974). *Supervisão de Ensino - Tentativas de Modelo e Análise de Custos*. Brasília. Disponível em www.mec.gov.br. Domínio Público. Acesso em 2006.

BRASIL,Decreto200. (1967). *Decreto Lei nº 200*. Brasília.

BRASIL,MEC. (1976). *1º Seminário de Supervisão Pedagógica*. Disponível em www.mec.gov.br. Domínio Público. Acesso em 2006.

BRASIL,MEC. (1961). *LEI 4.024/61 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.

BRASIL,MEC. (1971). *LEI 5.692/71 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.

BRASIL,MEC. (1974). *Supervisão de ensino. Tentativas de modelo e análise de custos*. Brasília. Disponível em www.mec.gov.br. Domínio Público. Acesso em 2006.

BRASIL,MEC/FUNDESCOLA. (1999). *Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público - LDB, FUNDEF,diretrizes nacionais e nova concepção de carreira*. Brasília.

BRASIL/PRASEM. (1999). Regime de colaboração entre os sistemas de ensino. In: PRASEM, *Guia de Consultas - Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação*.

BRESSER PEREIRA,L.C. (1999). Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público* , nº 4 .Disponível em www.bresserpereira.com.br. Acesso em 2002.

BRESSER PEREIRA,L.C. (2001). *Do Estado Patrimonial ao Gerencial*. disponível em www.bresserpereira.com.br. Acesso em 04 de 07 de 2005.

C.M.V. (1996). *Camara Municipal de Valinhos- Memorial do Centenário de Valinhos*. Valinhos. Valinhos.

C.M.V.(2007). Câmara Municipal de Valinhos. Disponível em www.camaravalinhos.sp.gov.br. Acesso em 2007.

COHN, Gabriel. (1991) *Weber*. Col. Grandes Cientistas Sociais. Vol.13. S.P.: Ática

CARNEIRO, E.M.F (2002). O regime de colaboração sem subordinação ou hierarquia. *Revista Educação Municipal N° 5*. Brasília: UNDIME

CAVALCANTI, Z. (1987). Municipalização do ensino de 1º grau: uma questão que vai e volta. *Cadernos de Estudos Sociais* , v3, pp. 217 - 224. Disponível em www.scielo.com.br. Acesso em 2007.

CORREIO DE VALINHOS. (27 de março de 1998). Conselho Municipal de Educação toma posse e vai dirigir rumos da municipalização.

CORREIO DE VALINHOS. (14 de agosto de 1997). Prefeitura elabora projeto educacional exigido pelo governo.

FAORO, R. (2003). *Os Donos do poder. Formação do patronato político brasileiro* (Vol. 1). São Paulo: Editora Globo.

FELIX,R.M.F. (1997). A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: D. OLIVEIRA, *Gestão democrática da educação*. Petropolis: Editora Vozes.

FERNANDES, F. (1987). *A Revolução burguesa no Brasil - Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.

FERREIRA, N. (Jun. de 2007). Supervisão de sistema: formação, experiência e provimento. *Revista APASE n°7*. São Paulo

FERREIRA, S. (1993). *A I Conferência da Educação (contribuição para o estudo das origens da escola nova no Brasil)*. Brasília: MEC/INEP. Disponível em www.mec.gov.br, Domínio Público. Acesso em 19 de abril de 2006.

FRANCO, M.S.C (1997). *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Editora UNESP.

FREUND, J. (1987). *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

GANDINI,R.&RISCAL,S. (jan/abr de 2007). A constituição do Sistema de Ensino Paulista: das diretorias regionais e serviços de inspeção. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* .

HABERMAS, J. (1975). *Técnica e ciência como ideologia. Os Pesandores* (Vol. XLVIII). São Paulo: Abril Cultural.

HOLANDA, S. (1997). O homem cordial. In: S. HOLANDA, *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

IBRAP. (1996). Estatística Municipal - Educação. *Revista Brasileira de Planejamento Municipal* .

JORNAL DE VALINHOS. (22 de agosto de 1997). Municipalização de ensino ainda é mistério.

JORNAL TERCEIRA VISÃO. (15 de agosto de 1997). Ensino de 1ª a 4ª séries será municipalizado em 98.

LEAL,V.N. (1975). *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.

LIMA,J. (2008). *Conselho de economia lança atlas da exclusão social no Brasil*. Disponível em www.cosmo.com.br. Acesso em 2008.

LOURENÇO FILHO. (1952). Estrutura administrativa e tecnica da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* . Disponível em www.mec.gov.br. Domínio Público. Acesso em 2006.

MARTINS,A. (2004). O processo de municipalização no Estado de São Paulo:um novo desenho da política educacional? In: A. Martins(org), *Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino. Problemas e Perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A.

MEC,INEP. (1965). *Conferências Internacionais de Instrução Pública - Recomendações (1934 -1963)*. Brasília. Disponível em www.mec.gov.br. Domínio Público. Acesso em 2006.

MENDES, E.F. (2001). Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no brasil. *Educação e Sociedade* .

MENDES, O. (1986). *Getúlio Vargas*. São Paulo: Editora Moderna.

MENDONÇA,E. F. (2001). Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público. *Educação e Sociedade* , V.22. Disponível em www.scielo.com.br. Acesso em 2007.

MOTTA,F.C.P. (1981) *O que é burocracia*. Col. Primeiros Passos. São Paulo: Ed. Brasiliense.

MOURA E SILVA,Z.A.P & LUZ,S.E da (Fevereiro de 2004). Ano Novo: programando a ação supervisora. *Jornal APASE* .São Paulo.

NAGLE, J. (1985). A Educação na primeira república. In: B. FAUSTO, *O Brasil republicano: sociedade e instituições*. São Paulo: Difel.

NOTÍCIAS DE VALINHOS. (4 de Julho de 1997). O ensino de valinhos vai mudar?

O ESTADO DE SÃO PAULO. (janeiro de 2008). Valinhos ainda vai virar terra da goiaba. *O Estado de São Paulo* .

OLIVEIRA, C. (1999). A municipalização do ensino brasileiro. In: C. Oliveira(org), *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.

OLIVEIRA, D. (2002a). Educação e Planejamento:a escola como núcleo de gestão. In: D. A. Oliveira(org), *Gestão democrática da educação*. Petrópoles: Editora Vozes.

OLIVEIRA,D. (2002b). Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: D. Oliveira(org), *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Editora Autêntica.

OLIVEIRA, R.P. (2005). A educação na assembléia constituinte de 1946. In: O. FÁVERO, *A educação nas constituintes brasileiras 1823 - 1988*. Campinas: Autores Associados.

PAIVA, V. (1973). *A educação popular e a educação de adultos*. São Paulo: Edições Loyola.

PAIVA,V.& PAIVA C. (jan/mar de 1986). A questão da municipalização do ensino. *Em Aberto* . Disponível em www.mec.gov.br. Domínio Público. Acesso em 2006.

PASQUALE, C. (1965). Apresentação. *Conferências Internacionais de Instrução Pública - Recomendações (1934 - 1963) - MEC/INEP* . Disponível em www.mec.gov.br. Domínio Público. Acesso em 2006.

REIS FILHO, C. (1995). *A educação e a ilusão liberal:origens do ensino público*. São Paulo: Editora Autores Associados.

RBEP (julho-setembro de 1957). Relatório da inspeção nas escolas do interior da província da Bahia realizada em 1857. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Disponível em www.mec.gov.br, Domínio Público. Acesso em 2006.

RIBEIRO DO NASCIMENTO, T. (1980). *A administração do ensino público paulista na primeira República - Dissertação de Mestrado*. Faculdade de Educação : UNICAMP.

RIBEIRO, M.L. (2003). *História da educação brasileira - A organização escolar*. Campinas: Editora Autores Associados.

RISCAL,S.A. (2003). *Técnica e racionalidade na ação econômica capitalista*. mimeo.

RISCAL,S.A.(2008). Racionalidade formal, modernização e política educacional. Mimeo. São Carlos.

ROMANELLI, O. (2006). *História da educação no Brasi*. Petrópolis: Editora Vozes.

SANTOS, B. de S.; Avritizer, L. (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SÃO PAULO(2003). Perto dos livros, longe das ruas., disponível em www.saopaulo.sp.gov.br/sis/lerartigos.asp. Acesso em 28 de maio de 2003.

SÃO PAULO, SE. (2000a). *PEC - Circuito Gestão - Formação Continuada de Gestores da Educação - Módulo II - Gestão Pedagógica*. São Paulo: FDE.

SÃO PAULO,CEE. (1997). *Deliberação nº11/97*. Dispõe sobre os Sistemas Municipais de Ensino. São Paulo

SÃO PAULO,CEE. (1997). *Indicação nº 10/97. Sistema Municipal de Ensino*. São Paulo.

SÃO PAULO,CEE. (2003). *Indicação nº 33/2003 - Organização dos Sistemas Municipais de Educação*. São Paulo.

SÃO PAULO,SE. (2002). *A municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo: O sucesso e o Processo - A história de uma política educacional que deu certo - 1995/2002*. São Paulo.

SÃO PAULO,SE. (2002). Comunicado SEE. *Legislação APASE*. p. 21-24.

SÃO PAULO,SE. (2002). *PEC - Circuito Gestão - Gestão do Projeto Pedagógico - alavancado o sucesso da escola*. São Paulo: FDE.

SÃO PAULO,SE. (2001). *PEC - Circuito Gestão - Formação Continuada de Gestores da Educação - Módulo II - Gestão Pedagógica - Textos de Apoio*. São Paulo: FDE.

SÃO PAULO,SE. (2001). *PEC - Circuito Gestão - Formação Continuada de Gestores da Educação - Módulo IV - Gestão Educacional no Cotidiano das Escolas*. São Paulo: FDE.

SÃO PAULO,SE. (2001). *PEC - Formação universitária de professores em exercício. Programa Especial de Formação de professores de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental*. São Paulo.

SAVIANI D. (2002). A supervisão educacional em perspectiva histórica: da função à profissão pela mediação da idéia. In: FERREIRA.N(org), *Supervisão Educacional para uma escola de qualidade*. São Paulo: Cortez Editora.

SAVIANI, D. (1983). *Escola e democracia*. São Paulo: Editores Associados/Cortez.

SEADE . (2008). *Perfil Municipal de Valinhos*. Disponível em www.seade.gov.br. Acesso em 30 de maio de 2008.

SILVA, T.R.N.da. (1999). Descentralização da educação no Estado de São Paulo. In: Costa, *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Fundap/Cortez.

SOLA, L. (1999). Reformas do Estado para qual democracia? O lugar a política. In: L. PEREIRA, & L. SOLA, *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora Unesp/Enap/Imprensa Oficial.

SOUZA, A.N. (2001). *Racionalidade econômica na política educacional em São Paulo*. Disponível em www.anped.org.br/reuniões/textos/0911t. Acesso em 12 de janeiro de 2008

SPADACCIA, J. (1988). *Monografia histórica de Valinhos*. Editora Palmeiras .

SPÉZI, M. (2004). *Valinhos: 50 anos da emancipação político-administrativa*. Editora Lince.

TOBO, M. C. (Julho de 2002). *Uma grande vitória*. Jornal APASE .São Paulo

TRAGTENBERG, M. (2006). *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Editora UNESP.

URICOECHEA, F. (1978). *O minotauro imperial. A burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX*. Rio de Janeiro: Difel.

VALINHOS.(1986) Lei n.º 2.018, de 17 de janeiro de 1.986. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Funcionários Públicos do Município de Valinhos.

VALINHOS (1993). *Lei nº 2693 de 30 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de Valinhos.

VALINHOS.(1997) *Lei nº 3107 de 27 de abril de 1997*. Dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

VALINHOS (1997) *Lei nº 3110 de 27 de abril de 1997* – Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação objetivando a implantação e o desenvolvimento de Programas na Área da Educação.

VALINHOS (1997) *Lei nº 3111 de 27 de abril de 1997*. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação.

VALINHOS (1998). *Edital do Concurso Público nº2/98*. Boletim Municipal nº 521 de 11 de agosto de 1998.

VALINHOS (2001) *Lei nº 3544 de 25 de julho de 2001* . Cria cargos na Estrutura de Cargos da Prefeitura Municipal, aprovada pela Lei 3509/00. Publicada no Boletim Municipal nº 695 de 17 de julho de 2001.

VALINHOS (2003) *Lei nº 3759, de 22 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do Magistério Público do Município de Valinhos.

VEYNE, Paul. (1986) *Como se escreve a história*. Lisboa: Edições Setenta.

VILLALOBOS, J. (1960). A luta pela escola pública e seu significado histórico. In: R. BARROS(org), *Diretrizes e bases da educação nacional*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.

WEBER, M. (1994). *Economia e Sociedade* (Vol. 1). São Paulo: UNB.

WEBER, M. (1982). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara S.A.