

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO

CLAUDIA CARNEVSKIS DE MELLO

**A POLÍTICA EDUCACIONAL PAULISTA E O PROCESSO DE
MUNICIPALIZAÇÃO - 1995-2008: GERENCIAMENTO DE
RESULTADOS E PATRIMONIALISMO**

SÃO CARLOS
2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO

CLAUDIA CARNEVSKIS DE MELLO

**A POLÍTICA EDUCACIONAL PAULISTA E O PROCESSO DE
MUNICIPALIZAÇÃO - 1995-2008: GERENCIAMENTO DE
RESULTADOS E PATRIMONIALISMO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos, como requisito parcial para defesa de Mestrado sob orientação da Professora Doutora Sandra Aparecida Riscal.

SÃO CARLOS
2010

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

M527pe

Mello, Claudia Carnevskis de.

A política educacional paulista e o processo de municipalização - 1995-2008 : gerenciamento de resultados e patrimonialismo / Claudia Carnevskis de Mello. -- São Carlos : UFSCar, 2014.
94 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2010.

1. Política e educação. 2. Reforma do ensino. 3. Descentralização administrativa. 4. Municipalização do ensino. 5. Patrimonialismo. 6. Mudanças dos padrões de gestão. I. Título.

CDD: 379 (20^a)

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Sandra Aparecida Riscal

Profª Drª Raquel Pereira Chainho Gandini

Prof. Dr. José Carlos Rothen



Three horizontal lines with handwritten signatures in blue ink. The top signature is 'Sandra Riscal', the middle is 'Raquel Pereira Chainho Gandini', and the bottom is 'José Carlos Rothen'.

À Anita e ao Rafael.
Às minhas irmãs Glaucia e Marília, à minha mãe Sonia e aos meus sobrinhos.
Aos amigos Yara, Poliana, William, Vivis, Alessandra, Olívia, Marcos, Milena e
Lucas.

AGRADECIMENTOS

À Professora Sandra Riscal, por sua disposição em ensinar, por sua dedicação a esta pesquisa e por toda atenção que me dispensou ao longo dos meses de estudo, muito obrigada.

Aos que foram entrevistados nesta pesquisa e possibilitaram sua elaboração.

Ao Professor Osvaldo Gradella Júnior, orientador na graduação e companheiro nas lutas pela universidade pública.

Aos professores que auxiliaram, por meio de suas disciplinas, na elaboração deste trabalho e a todos os funcionários da Universidade Federal de São Carlos que direta ou indiretamente colaboraram com esta dissertação.

Ao Movimento Estudantil da UNESP de Bauru, por todo o esforço em garantir a permanência de estudantes de baixa renda na universidade e por lutar pela universidade pública e de qualidade.

Aos que participam da minha vida enquanto estudantes, fortalecendo meu vínculo com a escola pública, e aos que incentivaram meus estudos enquanto professores de escolas estaduais.

À Beatriz Oliveira, por sua estima, seu apoio nos debates e outras colaborações.

Aos amigos Marcos Antonio dos Santos e Olívia Maia Pereira, pelas hospedagens, pela revisão do trabalho, pelos debates enriquecedores e, acima disso, pela leal amizade de anos.

Ao Rafael Bellan, pelo incentivo, pelo apoio, pelo exemplo, pelo amor.

RESUMO

Analizamos em nossa pesquisa as mudanças nos padrões de gestão dos sistemas públicos de ensino fundamental propostas pela reforma educacional do Estado de São Paulo. A mudança induziu, entre outras ações, a municipalização do ensino de escolas de ensino fundamental gerenciadas pelo governo estadual durante o governo de Mário Covas. Em seu primeiro mandato, de 1995 a 1998, Covas colocou em execução uma série de medidas e projetos que tiveram continuidade nos governos posteriores. Elencamos, a partir da análise dessas medidas ao longo dos anos, bem como por meio de entrevistas com gestores municipais, as expectativas e os resultados efetivos dos municípios que assinaram o contrato do convênio responsável pela municipalização de suas escolas. Pôde-se constatar que as mudanças nos padrões de gestão foram fundamentadas na concepção de gerenciamento de resultados, cujas principais características são a racionalização, descentralização e avaliação do sistema, em consonância com o Plano Diretor do Aparelho do Estado. A efetivação de leis que permitiram a estruturação, criação de metas e avaliação dos sistemas de ensino público viabilizou a implementação da desoneração econômica e das atividades administrativas sem que, em contrapartida, se estabelecessem sistemas municipais de ensino com estruturas permanentes, com normas claras e objetivas, hierarquias e cargos estabelecidos. Isso fez com que boa parte das decisões fosse tomada de improviso e que as adaptações fossem feitas caso a caso. Parece não ter havido, na maioria dos casos, a preocupação de se estabelecer um corpo de funcionários e normas permanentes, o que possibilita ações de caráter patrimonialista e pode inviabilizar a efetivação da participação popular na gestão das escolas públicas.

Palavras-chave: Reforma Educacional. Descentralização. Municipalização do Ensino. Patrimonialismo. Mudanças dos Padrões de Gestão. Estado de São Paulo. Brotas. Embu das Artes. Peruíbe. Praia Grande. Juquitiba.

ABSTRACT

We analyzed in our study the changes in patterns of management of public systems of Basic School education reform proposed by the state of São Paulo. The proposed change has led, among other actions, the decentralization of education in primary schools managed by the state government in the management of the Governor Mário Covas. In his first administration, from 1995 to 1998, Covas put into running a series of measures and projects, which had continued in subsequent governments. Selected, from the analysis of these measures over the years and through interviews with municipal managers, the expectations and actual results of the municipalities that signed the covenant in charge of decentralization of its schools. It might be noted that changes in management patterns were based on the concept of results management, whose main characteristics are streamlining, decentralization, and evaluation of the system in line with the Strategic Plan of the State Apparatus. The enforcement of laws that permitted the structuring, establishment of goals and evaluation of public education systems made possible the implementation of a tariff reduction of economic and administrative activities without, in compensation, to settle municipal educational systems with permanent structures, with clear rules and objective, hierarchies and positions established. This caused much of the decisions being made off the cuff and that adjustments were made in each case. Seems to have been, in most cases, the concern to establish a body of officials and permanent rules allowing actions patrimonial character and can cripple the effectiveness of popular participation in the management of public schools.

Keywords: Education Reform. Decentralization. Municipalization of school. Patrimonialism. Changes in patterns of management.

LISTA DE ABREVIATURAS

AFUSE- Sindicato dos Funcionários e Servidores da Educação do Estado de São Paulo

ANEB- Avaliação Nacional da Educação Básica

APASE- Sindicato dos Supervisores do Magistério no Estado de São Paulo

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

APM- Associação de Pais e Mestres

CENP- Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas

CIE- Centro de Informações Educacionais

CNE- Conselho Nacional de Educação

CPP- Centro do Professorado Paulista

FDE- Fundação para o Desenvolvimento da Educação

FDEFVM- Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FNDE- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE- Fundo de Participação dos Estados

FPM- Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

ICMS- Imposto sobre circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IQE- Instituto Qualidade no Ensino

LDB- Lei de Diretrizes e Bases

MEC- Ministério da Educação

MARE- Ministério da Administração e Reforma do Estado

ONG- Organização Não-Governamental

OS- Organização Social

PAC- Programa de Ação Cooperativa Estado e Município

PAR- Plano de Ações Articuladas

PDDE- Programa Dinheiro Direto na Escola

PEC- Projeto de Emenda Constitucional

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PRASEM- Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação

PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira

QESE- Quota Estadual do Salário-Educação

SAEB- Sistema de Avaliação da Educação Básica

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

SEESP- Secretaria de Estado da Educação de São Paulo

SIG- Sistema Informativo Gerencial

UDEMOS- Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo

UNDIME- União dos Dirigentes Municipais de Ensino

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
I. A PROPOSTA DE REFORMA DA EDUCAÇÃO PAULISTA	16
1.1. Papel do Estado e políticas públicas na Educação Paulista.....	16
1.2. Políticas públicas na educação paulista. A Proposta de Reforma Gerencial e sua Reestruturação	28
II – A REFORMA DO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO (1995-2008).....	41
2.1. Expectativas dos Municípios que Aceitaram a Proposta de Municipalização do Ensino Fundamental	41
2.2. O Processo de Municipalização no Estado de São Paulo	44
2.3. A estruturação dos sistemas de ensino após o Programa de Parceria Educacional Estado-Município	55
III – ESTRUTURAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO	67
3.1. Do provimento e estruturação dos cargos administrativos.....	72
3.2. Administração dos recursos financeiros.....	74
3.3. Avaliações, metas e indicadores.....	76
3.4. Participação Popular na Gestão Escolar	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como tema as mudanças nos padrões de gestão dos sistemas públicos de ensino propostas pela reforma educacional do Estado de São Paulo que, entre outras ações, induziu a municipalização de escolas de ensino fundamental gerenciadas pelo governo estadual no mandato do Governador Mário Covas.

Os objetivos deste estudo são:

- a) compreender as tensões decorrentes da implementação do processo de municipalização induzido pelo governo estadual, cujo eixo norteador seria a racionalização e maior eficiência dos sistemas de ensino em São Paulo;
- b) esclarecer o significado das diferentes ações propostas na reforma;
- c) verificar algumas das repercussões e tendências do processo de municipalização na opinião de diretores e outros agentes municipais.

As mudanças propostas pela reforma educacional do Estado de São Paulo foram fundamentadas na concepção de gerenciamento de resultados, cujas principais características são a racionalização, descentralização e avaliação do sistema, em consonância com o Plano Diretor do Aparelho do Estado (BRASIL, 1996).

Enfocamos particularmente na adesão dos municípios paulistas, buscando determinar em que medida levou de fato a mudanças na organização e na gestão das escolas do ensino fundamental e em que medida as concepções que embasaram o projeto, destacando e que medida a racionalidade legal, racional burocrática e econômica voltadas para a modernização e o desenvolvimento, estabeleceram-se também como estratégia para a implantação dos sistemas municipais de ensino após o processo de municipalização previsto pela reforma.

É uma tentativa de estabelecer se as secretarias municipais de educação apenas se adequaram formalmente ao projeto, realizando reformas que permitiram aderir ao compromisso de municipalização e mantendo sua estrutura administrativa sobre bases patrimonialistas, ou se de fato incorporaram na reestruturação de suas redes os princípios de racionalidade e eficiência, preconizadas pela reforma gerencial.

Assim, estudamos a perspectiva gerencial da proposta de reforma da educação do governo do Estado de São Paulo de 1995, analisamos as expectativas de resultados junto aos sistemas e escolas municipais de ensino fundamental e sua recepção por diretores e prefeitos de alguns municípios selecionados.

A pesquisa qualitativa foi desenvolvida a partir de entrevistas com diretores de cinco escolas públicas das redes municipais de ensino das cidades de Embu das Artes, Juquitiba e Peruíbe, com uma supervisora de ensino e uma chefe de departamento de planejamento e legislação do município da Praia Grande, que fazem parte de um curso de especialização *lato sensu* oferecido pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) a gestores de escolas de educação básica de redes municipais do Estado de São Paulo¹.

Entrevistamos também a Supervisora do Ensino da Secretaria Municipal de Educação e o ex-prefeito da cidade de Brotas, responsável pela assinatura do Convênio do Programa de Parceria Educacional Estado-Município, buscando aferir as mudanças previstas e sua implantação no interior paulista. Procuramos constatar se as secretarias municipais de educação apenas se adequaram formalmente ao projeto, realizando reformas que permitiram aderir ao compromisso de municipalização ou se de fato incorporaram, na reestruturação de suas redes, os princípios que formavam e informavam a reforma.

Da premissa de que educação permitiria ao país participar competitivamente do mercado globalizado, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEESP) adotava a perspectiva de que o sistema educacional paulista enfrentava uma crise de eficiência, de eficácia e de produtividade, mais do que uma crise de universalização de direitos. Os problemas educacionais apontados pela SEESP eram identificados como disfuncionalidades do sistema educacional e expressariam a incapacidade do Estado em administrar as políticas educacionais.

Apresentando os índices de desempenho do sistema como prova de sua ineficiência, a Secretaria declarava que no ano de 1992, nos ensinos fundamental e médio, as perdas por evasão e repetência alcançaram 1.476 milhão de alunos, o que

¹ Este curso é uma parceria entre a UFSCar e o Ministério da Educação, por meio do Programa Nacional de Escola de Gestores da Educação Básica Pública e tem como finalidade a formação especializada, ao nível de pós-graduação, a 400 diretores de escolas municipais por meio de educação à distância.

representa cerca de 25% dos matriculados na rede. Calculando que cada aluno custava em média US\$ 220,00 para o Estado, o número acima representava, de acordo com a SEESP, um desperdício da ordem de US\$ 324.720.000,00. A Secretaria Estadual de Educação afirmava que o aproveitamento de seus recursos disponíveis era ineficaz por causa do gigantismo da máquina burocrática e pela ausência de mecanismos de controle sobre o sistema de ensino (SEESP, 1995, p. 301).

As declarações de ineficiência apresentadas pela SEESP formam a argumentação de que a municipalização das escolas estaduais de educação básica seriam uma atraente alternativa ao modelo existente, proporcionando um melhor aproveitamento dos recursos financeiros e aproximando a gestão e administração escolar das comunidades atendidas.

Com vistas à elevação da eficiência do sistema e ao enxugamento da máquina administrativa, o Governador Mário Covas, em sua primeira gestão, de 1995 a 1998, colocou em execução uma série de medidas e projetos que tiveram continuidade na sua gestão seguinte, de 1999 a 2002. Entre elas, além do projeto de expansão da municipalização da educação fundamental, foram significativas a extinção das Divisões Regionais de Ensino e o fortalecimento das Diretorias de Ensino (Delegacias de Ensino), a elaboração do Regimento das Escolas Estaduais, a introdução do cadastro geral dos alunos, a reorganização das escolas, a adoção da progressão continuada, classes de aceleração e das salas-ambiente, como formas de combate à reprovação, a criação de programas como o Programa de Educação Continuada, Escolas nas Férias e finalmente a criação do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP).

Assim, procuramos constatar, a partir do estudo das propostas de reforma educacional do Governo Mário Covas (1995-1998), em que medida se pretendia não apenas uma redução da máquina burocrática da rede estadual de ensino e o melhor aproveitamento de seus recursos, por meio da elevação da eficiência do sistema, como na correção do que era considerado uma disfuncionalidade de todo o sistema, com a implementação de uma nova forma de gestão baseada no estabelecimento de metas e com mecanismos de controle e avaliação. Tratava-se de uma reestruturação geral da própria concepção de administração da educação que

deveria produzir uma nova ordem burocrática capaz de estabelecer as bases do que seria o projeto de modernização da sociedade brasileira.

Dessa forma, o eixo central desta investigação é a concepção de gerenciamento de resultados, como estratégia de racionalização formal e econômica, da melhoria da aplicação de recursos materiais e humanos, da criação de metas de eficiência, eficácia e qualidade. Nossa pesquisa buscou ainda compreender se de fato a reforma estadual conseguiu impor uma nova forma de gestão ou se ficou limitada a uma mera reforma fiscal voltada para redução dos gastos públicos.

A reforma da educação brasileira relaciona-se com o projeto de inserção passiva do país no processo de internacionalização dos mercados, prevista nos chamados ajustes estruturais preconizados por um modelo econômico hegemônico. As mudanças nos padrões de gestão segundo a concepção de gerenciamento de resultados seguem as atuais tendências do mercado orientadas pelas máximas da eficiência e racionalização, entendidas na estrita dimensão da relação custo-benefício.

Este seria o pano de fundo que teria orientado a reforma da educação paulista. De acordo com a análise da Secretaria de Estado de Educação de São Paulo, os sistemas públicos, embora tenham absorvido a demanda de vagas, não teriam conseguido realizar um planejamento eficiente de sua oferta de vagas, seja por inadequação das estruturas administrativas das Secretarias de Educação, nas quais nem sempre havia um setor responsável pela gestão dos recursos materiais, seja por insuficiência de quadros tecnicamente preparados, ou ainda por problemas relativos ao financiamento dos investimentos necessários para garantir a expansão da oferta com qualidade.

Para compreender o desenvolvimento da concepção de gerenciamento, tomamos como base teórica os estudos de Max Weber (ano) relativos à racionalidade formal e substantiva e sua relação com as concepções de modernização e desenvolvimento técnico e econômico capitalistas.

Como fontes documentais, utilizamos os materiais oficiais do governo do Estado de São Paulo, as normatizações, leis, regulamentações, bem como os projetos e propostas apresentados no período e inventariados na bibliografia deste

trabalho. Além disso, utilizamos os documentos relativos à Reforma do Estado, tanto aqueles apresentados em nível nacional como aqueles relativos às propostas do Estado de São Paulo, e jornais do período que ilustram nosso tema.

No primeiro capítulo desta dissertação, apresentamos o papel do Estado nas políticas públicas na educação, constatando os valores da conceituação dos sistemas públicos de ensino e os princípios norteadores da proposta da reforma educacional paulista do Governo Covas.

No segundo capítulo, fazemos considerações acerca da expectativa dos municípios que decidiram pela municipalização das escolas públicas de ensino fundamental. Consideramos o processo de municipalização no Estado de São Paulo e a estruturação dos sistemas de ensino da rede pública após o Programa de Parceria Educacional Estado-Município.

No terceiro capítulo, apresentamos nossa pesquisa sobre a estruturação dos sistemas municipais de ensino, contando com o relato dos entrevistados. Também expomos a forma de provimentos dos cargos, administração dos recursos financeiros, formas de avaliação e metas dos sistemas municipais de ensino, assim como a participação dos pais e a verificação da existência (ou não) de formas patrimonialistas de gestão dos sistemas.

I. A PROPOSTA DE REFORMA DA EDUCAÇÃO PAULISTA

1.1. Papel do Estado e políticas públicas na Educação Paulista

Tendo como mote a investigação dos meandros que envolvem a problemática das políticas públicas em educação, com destaque para a Reforma da Educação Paulista e sua ação de municipalização escolar, nosso estudo pretende apresentar, neste momento, um breve retrato das relações de poder envolvidas no processo político que engloba não somente a escola, mas, de forma mais ampla, a esfera política nacional. Para tanto, pretendemos partir da proposição de Max Weber de que:

Como as instituições políticas que o precederam historicamente, o Estado é uma relação de homens dominando homens, relação mantida por meio da violência legítima (isto é, considerada como legítima). Para que o Estado exista, os dominados devem obedecer à autoridade alegada pelos detentores do poder (WEBER, 1982, p. 98).

A dominação exercida pelas pessoas que se apresentam como a “face” do Estado, detentoras do poder, é garantida tanto por meio da burocracia estatal, com procedimentos de controle e operacionalização das diversidades, quanto pelo uso da força repressora, garantido pela autonomia legal da violência. Os interessados em manter-se no poder lutam pela hegemonia, fortalecendo as bases e garantindo a continuidade (ou permanência) de seus grupos.

Em seu estudo denominado “Economia e sociedade”, Weber, ao apresentar o fundamento do poder político no Estado Moderno, remete à uma concepção de legitimidade que vincula a autoridade à performance nas atividades públicas. Como observa Riscal (2009), estas atividades exigiram 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.

Nesta perspectiva, segundo Riscal, 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 ações táticas e estratégicas. Governar torna-se uma atividade técnica que exige o conhecimento quantitativo 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 comerciais, mercado financeiro), que possibilitariam determinar a ação mais objetiva e adequada a partir da pluralidade de possibilidades.

A autora prossegue afirmando que, para Weber, um dos principais aspectos que teria determinado o progresso em direção ao capitalismo, desde a Idade Média, seria o processo de racionalização, que possibilitaria 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. Max Weber teria, assim, introduzido 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, neste sentido, refere-se primeiramente à ampliação dos setores sociais submetidos a padrões de decisão racional. Essa ampliação corresponde à industrialização do trabalho social, com a consequência de que os padrões de ação instrumental penetram também em outros domínios da vida com a urbanização dos modos de viver, tecnização dos transportes e da comunicação (Riscal, 2009). Toda a inovação científica e técnica, incluindo a globalização, se caracterizaria por constituir um desdobramento deste tipo de racionalidade cujo objetivo seria a acumulação de capital.

Na análise weberiana 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 decisões.

Como observa Bendix (1986), essa tendência das autoridades estabelecidas pode ser compreendida por meio da análise de Weber que distingue a racionalidade formal, ou racionalidade-com-respeito-a-fins, da racionalidade substantiva. De acordo com Bendix, 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 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.

Pode-se concluir, segundo os estudos de Weber acima apresentados, que a forma do Estado moderno 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 em leis.

A autoridade estatal assume, assim, um caráter impessoal, uma vez que a legitimação de seu poder não se encontraria mais na autoridade pessoal, familiar ou baseada em alguma norma consuetudinária, mas na lei. A ordem estabelecida passa a ser, portanto, impessoal, da mesma forma que o exercício da autoridade.

Nossos estudos permitiram constatar, entretanto, que nem sempre este foi o caso no Brasil. Como já descreveram Gandini & Riscal (2007), “o processo de organização administrativa brasileiro desenvolveu-se seguindo essencialmente razões localizadas e pragmáticas”. Segundo as autoras, o processo de racionalização na direção do estabelecimento de uma concepção administrativa de caráter racional-legal foi lento e nunca pôde se constituir plenamente. Ao longo da história política brasileira encontramos uma burocracia patrimonial que se expandiu sem modernização e as poucas mudanças ocorridas decorreram essencialmente de razões pragmáticas provenientes de ações pontuais da esfera política sem que se adote um princípio racional norteador, que vise maior eficiência na administração pública.

Assim, podemos compreender dois fenômenos:

a) a dificuldade de se implementar uma administração racional de caráter impessoal, com o objetivo de tornar a gestão pública mais eficiente;

b) a proeminência de uma esfera de poder local, cujos interesses, mais próximos dos agentes públicos em suas tarefas cotidianas, obscurecem os objetivos administrativos nacionais.

Gandini & Riscal, citando Franco (1988), observam que os servidores públicos acabavam se orientando muito mais pelos interesses locais, aos quais se encontravam vinculados, do que pelo poder central distante e abstrato, constatando que:

a autoridade que legitimava o exercício efetivo do poder público, assentava-se na autoridade tradicional e nos costumes prebendários e clientelistas que orientavam essas práticas. Os agentes do serviço público se eximiam de submeter as situações de fato a um controle racional e, portanto, agia-se com base na improvisação orientada pelo costume o que impedia o planejamento para o futuro e a fixação de regras gerais e eficientes para os procedimentos (GANDINI; RISCAL, 2007, p. 63).

Pode-se concluir que, ao menos nos aspectos estudados, boa parte das ações administrativas públicas brasileiras, nos períodos colonial, imperial e republicano, obedeciam a orientações de caráter pragmático, segundo interesses

momentâneos e sem que estabelecessem padrões de funcionamento institucionalizados. O imprevisto aparece nas administrações públicas que, apesar da criação de normas gerais de racionalização e procedimentos, esbarram em interesses, frequentemente locais, que impossibilitam a racionalização, a impessoalidade e o estabelecimento de especificidades funcionais para cargos e procedimentos públicos (Gandini & Riscal, 2007).

Como verificaremos ao longo deste trabalho, esse caráter pragmático parece ser também um dos aspectos da reforma perpetrada pela secretaria estadual de educação paulista a partir dos anos 1990. Embora justificada como um combate às práticas patrimonialistas, verificamos que suas ações visaram quase exclusivamente a redução dos gastos públicos do Estado de São Paulo com o setor educacional. O principal aspecto desta reforma, a municipalização das escolas de ensino fundamental, constituiu uma forma de transferir os custos do ensino fundamental para a esfera municipal, que passou a ser responsável pelo gerenciamento dos recursos deste setor.

As ações políticas municipais são, como veremos, frequentemente caracterizadas por aspectos patrimonialistas, sem uma estrutura de funções e cargos institucionalizada, sem normas claras, objetivas e impessoais de provimento de cargos. Faltavam à maioria dos municípios quadros de carreira, estatutos de magistério ou mesmo uma secretaria com organograma permanente. Na maioria dos casos, a estrutura administrativa tem o tempo da duração do mandato do prefeito. Quando há novas eleições e, principalmente, quando há mudança de partidos na gestão municipal, a estrutura antiga é totalmente modificada, o que exclui, portanto, uma estrutura institucionalizada e permanente.

Além disso, não é possível comparar, de forma criteriosa, os órgãos e funções dos municípios paulistas que assumiram o ensino fundamental público, uma vez que aparecem sob forma e designação diferentes em cada localidade. Os cargos e relações de subordinação obedecem aos costumes locais (normalmente adaptados da administração que antecedeu o processo de municipalização). As normas são estabelecidas para cada caso particular, sem caráter permanente ou, quando muito, têm a validade de uma administração, pois a seguinte estabelece normas, distribuição de funções e competências diferentes da anterior. As questões aqui

levantadas permitem que a interrogação sobre o caráter da reforma do sistema de ensino de São Paulo: uma reforma essencialmente fiscal revestida de discurso pedagógico.

Em particular, dedicaremos algumas palavras à compreensão da primazia do estamento burocrático e sua autonomização. O estreito relacionamento entre a elite econômica e a burocracia estatal, que Faoro (2008) identifica no período imperial e que continuaria até pelo menos o final do segundo milênio, seria um dos principais elementos da constituição do capitalismo político brasileiro. Para ele, a divisão crucial da sociedade se dá entre o estamento burocrático, que ordena as estruturas políticas, econômicas e sociais e os demais setores, que, incapazes de se organizar e reagir, se deixam conduzir.

Para Faoro (2008), o instrumento de dominação do estamento burocrático é o controle patrimonialista do aparelho de estado e das esferas de poder. O Estado que resulta é centralizado e administrado apenas em função do benefício e perpetuação da elite que o constitui. O capitalismo se torna então politicamente orientado.

Também para Florestan Fernandes (2006), a preservação do *status quo* por parte de uma classe senhorial patrimonial seria a garantia futura do curso da evolução da ordem capitalista. Ainda que de forma desigual e combinada, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil obedeceu a uma lógica que articulava interesses das elites políticas aos das elites econômicas nacionais e da burguesia internacional.

Assim, a Revolução Burguesa no Brasil fez-se historicamente por meio do domínio das estruturas políticas, construindo um Estado formal que garantia a consolidação de seu poder econômico. Essa revolução nacional visava:

[...] assegurar a consolidação da dominação burguesa no nível político, de modo a criar a base política necessária à continuidade da transformação capitalista, o que nunca constituiu um processo simples (por causa dos conflitos faccionais, no bloco burguês; e da pressão de baixo para cima, visível ou não, das classes operárias e destituídas). Doutro lado, graças as suas conexões estruturais e dinâmicas com a dupla articulação, a revolução nacional sob o capitalismo dependente engendra uma variedade especial de dominação burguesa: a que resiste organizada e institucionalmente às pressões igualitárias das estruturas nacionais da ordem

estabelecida, sobrepondo-se e mesmo negando as impulsões integrativas delas decorrentes (FERNANDES, 2006, p. 352).

O Estado nacional foi o cerne da dominação burguesa no caminho de sua revolução nacional, prolongada pelas contradições da ordem do capital e pelo subdesenvolvimento resultante da posição do país no mercado mundial. Os ideais de uma política verdadeiramente democrática, segundo Fernandes (2006), são substituídos pela aliança das diversas classes detentoras do poder econômico. A apresentação dos interesses individuais de uma classe como sendo de interesse universal garante a hegemonia nas decisões tomadas no contexto público e interessa-nos aqui compreender a permanência ou não deste tipo de relação e seus contextos no âmbito das escolas gratuitas atualmente.

Nosso intuito, por meio da radicalidade das afirmações apresentadas acima, foi desmistificar a noção despolitizada de que as políticas públicas conduzidas pelo Estado seriam neutras, desprovidas de claro conteúdo ideológico no sentido de afirmação das demandas de classe.

A imposição de interesses particulares de uma classe sobre os interesses universais pode ser coibida por outros grupos. Porém, Bourdieu (1997) argumenta que o Estado (que já está sob o controle institucional de um grupo) tem o poder de conferir uma aparência natural às arbitrariedades.

Para Bourdieu, o Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, ou melhor, o capital de força física ou de instrumentos de coerção, o capital econômico, o capital cultural e o capital simbólico. Controlando as variáveis de capital e seus detentores, coordenando as relações de força entre diferentes tipos de capital, os detentores desses capitais lutam particularmente pelo poder sobre o Estado. Esse fato, relacionado à padronização dos procedimentos burocráticos, classificatórios e de rituais sociais, impôs princípios de visão e de divisão comuns, assim criando a *Identidade Nacional* ou o chamado *Caráter Nacional*.

A ação unificadora do Estado se deu sobretudo na escola, com a generalização da educação primária durante o século XIX. Isso ocorreu por meio da afirmação da possibilidade de educação universal em que todos os indivíduos são

iguais perante a lei. Dessa unificação cultural e linguística surge a questão da dominação cultural, que Bourdieu (1997) definirá como um favorecimento à monopolização universal por alguns em detrimento de outros, de certa maneira “mutilados em sua humanidade”, segundo o autor.

A concentração do capital jurídico é um aspecto de um processo mais amplo de concentração do capital simbólico, a autoridade específica do detentor do poder estatal, particularmente de seu poder misterioso de nomear. Bourdieu (1997) realiza uma analogia entre a concessão de honrarias com a lógica da nomeação escolar. Sendo o Estado detentor por excelência da concentração e do exercício do poder simbólico, a escolha, por meio do chamado *cargo de confiança*, dos diretores das unidades escolares é importante na construção e manutenção dos códigos dentro do ambiente escolar, passando do capital simbólico de reconhecimento coletivo para o capital simbólico objetivado, codificado, delegado.

As nomeações e atestados, categorizados como discursos oficiais por serem realizadas por pessoas autorizadas e registradas, são anunciados como socialmente legítimos, fazendo com que o Estado exerça o que Bourdieu (1997) define como verdadeiro poder criador. Por isso é tão importante para os detentores dos diversos tipos de capital a dominação de seus aparatos de forma a manterem-se em seus patamares.

O Estado, segundo Bourdieu (1997), pode inculcar um “conformismo lógico”, “conformismo moral”, acordo imediato sobre o sentido do mundo, que é o fundamento da experiência do mundo como “mundo do senso comum”. O aparelho estatal contribui de maneira determinante na produção e reprodução dos instrumentos de construção da realidade social, impondo e apregoando todos os princípios de classificação fundamentais, formas e categorias de percepção e de pensamentos comuns, de compreensão, de memória, estruturas mentais, entre outros. O Estado cria uma situação de consenso, sendo que na escola, instituem-se os eleitos e os eliminados no que se refere a alunos, professores e funcionários.

Bourdieu indica a ideia de que legitimidade não é um ato livre de consciência esclarecida, ela é enraizada no acordo entre as estruturas incorporadas que são tidas como inconscientes em que, no caso da escola, verificamos na divisão em horas e o emprego do tempo escolar.

A monopolização do universal só pode ser obtida ao preço da submissão dos interesses particulares aos interesses universais, como já debatemos anteriormente, surgindo assim os lucros materiais ou simbólicos dessa universalização, o que, de certa forma, cria uma situação paradoxal entre a norma oficial e a realidade prática administrativa. Assim, passa a existir uma utilização privada do bem público e as chamadas tolerâncias administrativas que, embora sejam consideradas naturais, poderiam ser consideradas formas pré-políticas, como nos lembra Arendt (2000), ao recorrer a pólis grega:

[...] viver numa polis significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força e violência. Para os gregos, forçar alguém mediante violência, ordenar ao invés de persuadir, eram modos pré-políticos de lidar com as pessoas, típicos da vida fora da *polis*, característicos do lar e da vida em família na qual o chefe da casa imperava com poderes incontestes e despóticos, ou da vida nos impérios bárbaros da Ásia, cujo despotismo era freqüentemente comparado a organização doméstica (ARENDR, 2000, p. 36).

Encontramos em nosso país um processo de organização administrativa discordante dos conceitos acima atribuídos, que nos remete ao método da autoridade doméstica em que:

[...] pelo menos no caso brasileiro, dentro e fora da sala de aula, a autoridade do professor *também* apresenta peculiaridades do tipo de *autoridade doméstica*, ou patriarcal, que Weber considera a origem da autoridade tradicional e a caracteriza em *várias* passagens de *Economia e Sociedade* (GANDINI, 2005, p. 200).

Verificamos que a escola está recheada de valores que remetem à autoridade doméstica, segundo a qual, para Gandini (2005), apoiada em Weber, as pessoas submetidas à autoridade doméstica devem sua obediência por força da tradição, não tendo direitos e deveres delimitados judicialmente. Assim, a obediência está relacionada à pessoa que manda e não às normas estabelecidas, sendo legitimada com base no princípio de afeto, piedade e devoção. A

insubmissão ou indisciplina podem ser vistas como falha profissional, mas principalmente como ingratidão.

Quando o exercício efetivo da autoridade doméstica baseia-se na dependência econômica e na força física, o poder do diretor, que analisamos neste caso, é fundamentado no privilégio de enviar relatórios dos subordinados, interferir em promoções, transferências e na admissão de professores segundo análise pessoal de projetos.

A justiça, segundo Gandini (2005), no que se refere à autoridade doméstica, é recheada de valores pessoais, ao contrário da objetividade burocrática, o julgamento será relativo àquele que está sendo julgado.

Ainda de acordo com Gandini (2005), o governante entende os cargos, funções e coisas públicas como propriedade privada (a casa) do governante e dos seus servidores, no caso do tipo de autoridade patriarcal (doméstica) passar a caracterizar regimes políticos (patrimonialismo). Segundo a pesquisadora, na dominação patrimonialista, a administração pública é um assunto pessoal do senhor e as relações que se estabelecem entre o senhor e os súditos baseiam-se também na piedade, no dever, no afeto e na devoção.

O conceito de dominação doméstica pode ser melhor interpretado ao estudarmos os modelos e tipos ideais construídos historicamente na definição de família, que tanto é empregada no ambiente escolar.

O discurso da casa, apresentado por DaMatta (1997), é intimista, por isto muitas vezes visto com simpatia pelos administradores, enquanto o discurso da rua é excludente, da lei, da impessoalidade, entretanto, o discurso da casa e da rua só existe dentro da relação entre as duas.

O discurso das relações familiares, tratado por Bourdieu (1997), tende a funcionar como um conjunto de princípios de construção e avaliação de toda relação social, de forma que o conjunto de propriedades tem a concepção de família como uma realidade que transcende seus membros, sendo personificada, enquanto a definição de família é definida como um universo separado, idealizado como sagrado e a residência é o lugar estável, permanente. Sendo assim, é fácil compreender os motivos que levam o discurso da casa, como trata DaMatta (1997),

ser muito convidativo aos que detêm o poder na escola e em outros espaços públicos.

Para Bourdieu, a família é produto de um verdadeiro trabalho de instituição, ritual e técnico, em que suas estruturas como corpo só podem se perpetuar ao preço de uma criação continuada do sentimento familiar, princípio de visão e de divisão que é, ao mesmo tempo, princípio afetivo de coesão, adesão vital à existência de um grupo familiar e de seus interesses, trabalhada em seu contexto simbólico e prático. Sendo a família, em sua definição legitimada, um privilégio instituído como norma universal, em que os que se conformam exigem a conformação de todos. A família funciona como reprodutora, não apenas do ponto de vista biológico, mas principalmente da estrutura social, das relações sociais e da acumulação dos diversos tipos de capital.

Bourdieu (1997) cita como uma das particularidades dos dominantes a posse de famílias extensas e integradas, unidas pela solidariedade de interesses. Nas dinastias burguesas a família funciona como um clube seletivo em que a acumulação e gestão de um capital (que é a união do capital individual) agem em favor de todos. Esta análise pode ser estendida à comunidade escolar e seu sistema de dominação doméstica, em que o diretor pode ser o senhor, capacitando seus preferidos a adequarem a equipe da forma estipulada. A padronização de resultados é feita de forma a encontrar parceiros e aliados nas tarefas, incentivando a equipe a “vestir a camisa” da instituição, “dar o sangue”, numa composição de grande família em que o chefe da casa é visto na figura do diretor.

O diretor, por sua vez, ao assumir cargo, por meio de indicação de um superior ou pessoa de influência nas políticas de governo, tem, desde o início de sua jornada, duas situações de poder patriarcal. Na primeira, ele é o súdito escolhido, tem que demonstrar seu agradecimento e fidelidade ao governante que possibilitou sua ascensão, e sabe que a qualquer deslize pode facilmente ser substituído. Na segunda, ele assume a figura de senhor, os súditos sabem que seus caprichos devem ser atendidos sem muitas explicações, uma vez possuidor de todo espaço, legitimado por sua proximidade aos governantes e chefes superiores.

A escolha de diretores por meio de eleição entre a comunidade escolar poderia ser uma forma de contrapor este processo, pois enfatizaria a importância da participação efetiva dos principais interessados na educação: pais, alunos, professores e demais funcionários. Porém, salientamos que a escolha feita por votação poderá ser caracterizada mais pela sensação de simpatia transmitida pelo pretendente à vaga que por seu currículo e capacidade de administrar e gerir os procedimentos escolares, o que, de acordo com Weber (1982), podemos intitular de liderança carismática - em que os conceitos de competência não são tão determinantes.

Dessa forma, surge a necessidade da formação dos sujeitos políticos (pais, alunos, professores e demais funcionários) rumo a um processo universalizante de emancipação para a efetivação de posturas autônomas dos indivíduos envolvidos no processo, não apenas nos momentos de eleição para diretor como, principalmente, na efetivação da participação do coletivo nos conselhos escolares.

A participação da comunidade por meio dos conselhos escolares é reconhecida como uma forma de efetivar uma autonomia decisória na escola. No entanto, pode perder seu enfoque caso os governantes municipais, representados em servidores por ele indicados, interferiram neste processo. Essa reflexão fica mais evidente na análise dos depoimentos de gestores da Escola Básica no estado de São Paulo, presentes no capítulo 2.

O impacto da municipalização efetivada dentro do Plano de Reforma Educacional apresentada pelo Governo Covas, no âmbito da gestão escolar foi analisado a partir de algumas especificidades que confirmam um conjunto de ideias sobre os temas explicitados neste capítulo, como o papel do Estado, a autoridade doméstica, a liderança carismática e a democracia escolar, abordados a seguir graças a um mergulho no ambiente escolar, proporcionado pelas entrevistas de compreensão desenvolvidas com gestores escolares.

Antes, contudo, apresentamos os princípios da Reforma do Ensino, para compreendermos a dinâmica das políticas públicas efetivadas na Educação Básica do Estado de São Paulo.

1.2. Políticas públicas na educação paulista. A Proposta de Reforma Gerencial e sua Reestruturação

Em 1995, o então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira apresentou uma proposta de reforma na estrutura educacional brasileira a ser engendrada por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado, do extinto MARE². A equipe do governo estadual paulista da época, gestão Mário Covas, decidiu pela chamada modernização da estrutura educacional, utilizando o recém Plano Diretor da Reforma do Estado, instituindo mudanças na reorganização do processo de trabalho educacional e uma reforma, de caráter gerencial, na administração escolar.

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*” (PEREIRA, 1999, p. 6).

De acordo com Tragtemberg (1992), o conceito de administração como organização funcional das corporações privadas, estendendo seu significado político para o campo do planejamento e desenvolvimento de atividades adequadas para a acumulação de capital privado, teve sua origem na administração estatal.

Na atual etapa do capitalismo, a organização burocrática de caráter funcional e gerencial das corporações privadas vem sendo adotada pelos setores públicos. Estes que substituem as condições tradicionais de dominação burocrática por formas mais flexíveis tornam o Estado um mero agente gerencial, centro de planejamento e articulador de atividades que cada vez mais apontam para o fim de campos de ação que seriam especificamente reservados ao setor público. Tendo sido transformados em serviços, estes setores antes reservados à ação estatal, como saúde, educação, previdência, são cada vez mais objeto de parcerias com o setor privado. Fica o Estado, portanto, reduzido ao papel de agente planejador e articulador das parcerias. Esta forma de gestão é denominada gerenciamento de

²Em 1995, Luiz Carlos Bresser Pereira, à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado que constituiu a base para as reformas administrativas no âmbito da União e dos estados.

resultados, porque está voltada à realização de objetivos previamente estipulados no processo de planejamento.

Segundo Riscal e Gandini (2009), o *gerenciamento ou gestão de resultados* teve sua origem na década de 1980,

durante a crise econômica que afetou profundamente os setores de investimentos e levou à adoção de concepções de flexibilidade e multifuncionalidade. A competição por recursos levou à procura de métodos administrativos baseados em uma maior eficiência e eficácia com redução dos recursos humanos envolvidos na produção, setor onde se situaria o maior gasto das empresas. Neste sentido, a administração de resultados é, antes de tudo, uma gestão dos recursos humanos. Sua origem está diretamente associada ao desenvolvimento da concepção de qualidade total, que imperou na área de administração na década de 1990 e que pressupunha que a maior eficiência no trabalho estaria associada ao maior aproveitamento das capacidades individuais e à introdução dos conceitos de potencialidades, habilidades e capacidades como elementos passíveis de serem administrados pelo gestor (GANDINI; RISCAL, 2009).

Segundo Gandini e Riscal (2009), a concepção de gerenciamento de resultados teve grande espaço de aplicação nas políticas educacionais da década de 1990, como se pode verificar pela exposição do então ministro da educação nacional, Paulo Renato Costa Souza, em seu livro “A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002”.

De acordo com as autoras, a adoção desta forma de gestão seria justificada pela necessidade de uma mudança radical nos sistemas de gerenciamento porque, para o Ministro Paulo Renato, a forma como vinha sendo administrado o sistema de ensino tinha propiciado o caráter elitista da evolução da educação brasileira cujo resultado teria sido o reduzido acesso à escola, além das desigualdades sociais e regionais. Para Paulo Renato, faltaria a adoção de uma gestão que possibilitasse um planejamento adequado e que eliminasse os elevados gastos do governo, que vinha obtendo baixo resultado em termos de desempenho. Isto significaria que o sistema de gestão pública tinha pouca eficiência em resultados, por isso a principal estratégia da reforma da educação deveria ser a adoção de um processo gerenciado

orientado por resultados, pela descentralização, flexibilidade, competitividade e por um direcionamento estratégico.

A afirmação de que a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995, p. 21) faz parte da política de Administração Pública Gerencial, cujas estratégias estão voltadas:

(1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre as unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (BRASIL, 1995, p. 22).

Aplica-se, assim, aos setores públicos, um gerenciamento considerado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) inspirado na administração de empresas, embora o próprio Plano ressalte que os setores públicos não possam ser confundidos com a administração de empresas. A Administração Gerencial, segundo o Plano Diretor, vê o cidadão como contribuinte de impostos e cliente de seus serviços.

De acordo com o material "A Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo: O Sucesso e o Processo", o diagnóstico de que o serviço público do Estado de São Paulo era um organismo congestionado, guiou o estabelecimento dos eixos fundamentais do Governo Mário Covas (1995-1998), sendo que:

Um desses eixos determinava que se promovesse a desconcentração de competências e a descentralização de recursos

e atribuições em todos os órgãos centrais do Governo, implementando-se a multiplicação dos centros de poder nas instâncias locais. A alocação dos serviços públicos em unidades mais autônomas e próximas dos usuários - que assim poderiam desenvolver um controle direto sobre eles - promoveria o aumento da eficiência desses serviços. A ordem governamental para descentralizar valia para todas as áreas da administração estatal - e sobretudo para a Educação, uma pasta literalmente afogada em números (SÃO PAULO, 2002).

A descentralização dos serviços públicos para que as unidades de atendimento pudessem ser consideradas mais autônomas, segundo o governo estadual, deu-se não somente com a municipalização do ensino como forma de descentralização, mas também com a terceirização de serviços prestados por meio da contratação de empresas privadas, além das privatizações de empresas públicas.

Segundo a mesma cartilha, o Programa de Parceria Educacional Estado-Município apresentou como objetivo:

resgatar a competência, a responsabilidade e a autonomia dos municípios paulistas no atendimento ao Ensino Fundamental; permitir às comunidades a participação na vida escolar de seus filhos e na definição das prioridades educacionais de suas regiões; elevar a qualidade dos serviços prestados pela rede pública de ensino (SÃO PAULO, 2002, p. 11).

Este objetivo fomenta a necessidade da participação da comunidade escolar na organização das prioridades relativas à educação de nível básico.

Parte importante da análise da administração de caráter gerencial, adotada como a mais conveniente pelo governo de 1996, se baseia no controle que esta faz dos resultados obtidos pelos servidores. Nesse aspecto o Plano Diretor diz que:

os controles, a posteriori dos resultados deverão ser extremamente severos. A administração pública burocrática, produto de um estágio inferior da sociedade, muito mais autoritário e classista, enfatiza os processos porque sabe ou supõe que não poderá punir os transgressores. A administração pública gerencial enfatiza os resultados porque pressupõe que será capaz de punir os que falharem ou prevaricarem (BRASIL, 1995, p. 67).

A concepção de reforma gerencial foi o mote que permitiu a reestruturação da rede estadual de ensino de São Paulo. Fundada na concepção de *management* (gestão) estadunidense abordada nos documentos oficiais nos seguintes termos:

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 levou à abertura dos mercados internos à concorrência internacional e exigiu a modernização administrativa do Estado e das demais instituições sociais. A educação deve acompanhar esse processo de modernização com uma contínua renovação dos processos de produção, veiculação e acesso aos conhecimentos utilizando as novas tecnologias (SEESP, 2002).

Assim como apresentamos no início do capítulo, era necessário, para Bresser Pereira, que se pensasse 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.

A política educacional adotada pela Secretaria de Educação de São Paulo teve como finalidade realizar 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 e preparação técnica de quadros, adotando novas estratégias, com a finalidade de aperfeiçoar o sistema, 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.

Gandini e Riscal (2009) observam que 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, no acompanhamento das políticas educacionais e na informatização dos dados gerenciais educacionais.

O segundo eixo, que trata das mudanças nos padrões de gestão baseia-se a própria estruturação da municipalização do ensino, de que trata esta pesquisa.

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.

Gandini e Riscal (2009) observam que, de acordo com essa perspectiva, o primeiro foco da nova política seria *a melhoria dos processos de gestão* nas diversas esferas do ensino: a gestão do currículo e da aprendizagem, no cotidiano da relação professor-aluno; a gestão do projeto escolar; e a gestão do sistema educacional. Por esse motivo, o Ministério da Educação propôs e tornou disponíveis às secretarias de educação *recursos para a criação de estruturas informais, não burocratizadas e não-hierarquizadas, de apoio às escolas, formando redes de apoio, integradas por professores e gestores identificados por sua ação inovadora* (SEESP, 2001).

Gandini e Riscal (2009) exploram, também, a existência de um segundo foco, voltado para a melhoria das condições materiais das escolas:

O desdobramento da política de reordenamento, que otimiza a utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros, amplia-se, com o financiamento da compra descentralizada de insumos e equipamentos, o que seria possibilitado pela municipalização do ensino (GANDINI e RISCAL, 2009).

Neste sentido, segundo as autoras, era explicitamente afirmada a necessidade de reduzir os elevados índices globais 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. Foram adotadas novas estratégias a fim de agilizar o sistema, o que permitiria 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, segundo Gandini e Riscal (2009), a política adotada constituiu, na verdade, um processo de reordenamento e redimensionamento da rede, ou seja, reorganização da infraestrutura física e redistribuição dos recursos humanos, materiais e financeiros, elevação da capacidade de controle dos resultados e estabelecimento de procedimentos de compra descentralizada. É nesta perspectiva estratégica em que é viabilizado o processo de municipalização.

As autoras observam que a gestão material da escola foi transferida para os municípios, que assumem aspecto fundamental no gerenciamento dos recursos financeiros. Assim, a autonomia da escola passa a ser apresentada como o resultado da articulação entre as ações de planejamento e as de avaliação, cabendo ao Estado o papel de avaliação dos resultados.

Nesta perspectiva é que deve ser compreendida a concepção de gerenciamento de resultados. Trata-se, segundo Gandini e Riscal (2009), da separação entre os agentes da burocracia estatal e os agentes executores da política. A burocracia estatal é responsável pela elaboração de estudos estatísticos, baseados nos relatórios e indicadores, que permitem a produção de diagnósticos, que apontam as áreas e problemas que devem ser priorizados. A partir dos diagnósticos são elaborados programas e projetos que devem ser focais e constituídos de estratégias voltadas para a melhoria dos indicadores. Gradualmente o sistema seria regulado por meio destas estratégias baseadas no fluxo de informações que retroalimenta o sistema.

De acordo com Max Weber (1982), em seus estudos relativos à racionalidade formal e substantiva, a utilização técnica dos conhecimentos científicos foi encorajada pelo estabelecimento de estruturas racionais de direito e administração. O moderno capitalismo racional baseia-se não apenas nos meios técnicos de produção, mas também em um sistema legal e em uma administração orientada por regras formais, o que, segundo o autor, abriu caminho para uma classe de burocratas, administradores e juristas, especialmente treinados no gerenciamento dos empreendimentos e na legislação nacional.

A administração burocrática, que caracteriza a sociedade capitalista, constitui 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 não apenas o administrador, mas como deve pensar, sentir e agir toda a sociedade. Esta administração é concebida como uma dominação pelo saber, baseada na especialização na qual dominam 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 se realizaria mais entre sujeitos, mas por meio de números e leis.

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 que também todos os demais domínios da vida social são tomados pelo padrão de ação técnico-racional. Especialmente o Estado, por meio da burocracia estatal exerce o papel de normatizar e administrar racionalmente o espaço público.

A propagação desta ação racional técnica formal, permite que o próprio sistema busque a ampliação através do planejamento-planificação. A concepção de modernização estaria fundada na ideia de que quanto mais o progresso científico-técnico se institucionaliza, maior é a racionalização progressiva da sociedade. Modernização seria o resultado de uma racionalização crescente do agir social. A crescente planificação que passaria a dominar todos os setores do agir humano poderia ser concebida assim como parte necessária do processo de modernização capitalista.

Em 1996, Teresa Roserley Neubauer da Silva, então secretária da educação do Estado de São Paulo, esclareceu que:

As Diretrizes do Plano do Governo Covas enfatizam o papel do Estado como articulador e formulador de políticas, particularmente no setor social, preconizando a desconcentração e a descentralização. A estratégia implica a redistribuição das responsabilidades entre o Estado e os agentes sociais e a delegação, onde couber, da prestação de serviços ao público (NEUBAUER, 1996, p. 71).

Encontramos aqui a concepção que já vinha sendo empregada por Bresser Pereira na Reforma do Estado, relativa à concepção da educação como pertencente ao setor de serviços e como tal devendo ser entregue a parceiros e setores privados, uma vez que não seria atividade exclusiva do Estado.

De acordo com a secretária Neubauer (1996), a descentralização aumentaria efetivamente a qualidade dos serviços educacionais, uma vez que o controle do uso do dinheiro público, a cargo das secretarias municipais de educação, seria adequado às necessidades locais. Somado a esse fator uma participação popular mais efetiva, na leitura do governo estadual, possibilitada pela municipalização do ensino público, reduziria a desigualdade social por meio da promoção de soluções para os problemas da educação básica.

Neubauer esclarece que a municipalização, no sentido proposto de reforma

[...] vai além de descentralizar, de desconcentrar: o município compartilha responsabilidades a partir de negociações estabelecidas caso a caso. Desconcentrar, descentralizar e municipalizar são formas que se complementam, na distribuição do poder e da decisão sobre os recursos financeiros que o sustentam (NEUBAUER, 1996, p. 71).

Neubauer acrescenta que um dos grandes problemas de rede estadual de ensino paulista era a necessidade de modernização dos mecanismos de gerenciamento da educação, com vistas a aumentar a produtividade, a eficiência e a eficácia dos serviços prestados.

Ao contrário, o que se verificava era o crescimento de órgãos ligados ao sistema, por meio da criação de estruturas paralelas, que competiam entre si para alcançar os seus objetivos. Exemplo disso era a superposição de ações de capacitação através da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (Cenp) e da Fundação para o Desenvolvimento da Educação. Também ocorreu a autonomização de órgãos da estrutura da Secretaria. Foi o caso da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), que, encarregada das construções escolares, atendia a solicitações de obras independentemente de um planejamento racional de demanda, coordenado pelo Gabinete (NEUBAUER, 1996, p. 71).

Neubauer esclarece que o Estado precisava potencializar seu papel de planejador e coordenador de políticas públicas, através do estabelecimento de diretrizes sobre conteúdos curriculares básicos, uso racional dos recursos, avaliação dos resultados de ensino, transferência de recursos e garantia de equidade, para compensar as desigualdades entre os municípios.

Nesta administração, o processo de descentralização do ensino público tem origem na busca de se equacionar os graves problemas que desqualificam a oferta da educação fundamental. Partiu-se do pressuposto de que o aluno não possui vinculação administrativa – não é aluno municipal ou estadual – e tem o direito constitucional de ser atendido pelos poderes públicos, de preferência em regime de colaboração (NEUBAUER, 1996, p. 71).

O processo de colaboração se realiza, para Neubauer (1996), por meio do que denomina parceria negociada, através da discussão com os administradores municipais para implementação das propostas de mudança. Um dos aspectos cruciais da reforma proposta são as mudanças nos padrões de gestão.

Durante o governo de Mário Covas, a administração estadual procurou eliminar a superposição de atribuições e competências entre órgãos administrativos, encurtar as distâncias decisórias, reduzir os níveis intermediários, desconcentrando recursos e decisões no âmbito regional. Nesse sentido, várias ações foram desencadeadas, como, por exemplo, a extinção das dezoito Divisões Regionais de Ensino – instâncias intermediárias entre as Coordenadorias e as Delegacias de Ensino –, que ocorreu no primeiro dia da gestão Mário Covas. Foram também instaurados critérios democráticos para escolha dos 146 delegados de ensino. Além disso, órgãos centrais com funções duplicadas ou praticamente “autônomas” sofreram um processo de enxugamento e tiveram suas ações eventualmente redirecionadas (NEUBAUER, 1996, p. 72).

A reforma, neste aspecto, parece ter se voltado fortemente para a burocracia da secretaria, que concorria com o próprio Gabinete do Secretário na determinação da política educacional:

[...] o Gabinete recuperou o papel de coordenação e articulação das ações a serem desenvolvidas em conjunto com os órgãos centrais, envolvendo as Delegacias de Ensino (NEUBAUER, 1996, p. 72).

Este aspecto fica também evidente quando Neubauer se refere à Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), dizendo que esta “vinha, inadequadamente, dividindo o poder decisório com o Gabinete, assumiu o papel de executor de políticas” (NEUBAUER, 1996, p. 72).

Neubauer assegura, ao final, que a remodelação da Secretaria de Estado da Educação permitiu que o Gabinete reassumisse seu papel, podendo tratar da reforma estrutural e educacional.

Durante sua participação no “Colóquio sobre a Proposta de Emenda à Constituição n° 233^a”, Neubauer defendeu que a municipalização do Ensino seria a melhor forma de equilibrar os investimentos feitos pelos municípios e pelo Estado no ensino fundamental público. Sua avaliação foi de que com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FDEFVM) a aplicação dos recursos seria feita de forma mais justa entre os municípios e Estado (AÇÃO EDUCATIVA e PUC-SP, 1996).

A análise do material de divulgação elaborado pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, intitulado “A Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo: O Sucesso e o Processo” (São Paulo, 2002), apresentado como “A História de uma Política Educacional que deu certo - 1995/2002” ofereceu-nos algumas das justificativas para a proposta de reforma do ensino paulista, uma das quais merece atenção pela analogia:

Dizem os especialistas em urbanismo que as cidades que atingem mais de 5 milhões de habitantes tornam-se inadministráveis. Imagine-se então o que é possível esperar, em termos de eficácia, de uma Secretaria de Educação no comando de uma rede de escolas que atendiam não a apenas 5, mas a 6 milhões de alunos distribuídos por mais de 600 municípios... (SÃO PAULO, 2002, p. 7).

³ O colóquio debateu a Emenda Constitucional n° 233^a que legisla sobre a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, promovido pela “Ação Educativa” e o Programa de Estudos Pós-graduados em Educação: História e Filosofia da Educação da PUC-SP no dia 17 de junho de 1996.

O discurso prossegue no sentido de afirmar a ineficiência do sistema educacional do Estado de São Paulo, abordando o grande desafio da gestão a que pertence:

No início de 1995, o Governo do Estado de São Paulo era, em sua quase totalidade, um organismo congestionado. Ostentava uma estrutura gigantesca, artificialmente inflada, concentradora e, conseqüentemente, ineficaz. Esse diagnóstico - que não era novo, mas jamais fora levado em conta pelas administrações anteriores - guiou o estabelecimento de alguns dos eixos fundamentais do Programa de Governo Mário Covas, que em janeiro daquele ano assumia a gestão do Estado (SÃO PAULO, 2002).

Longe de ser uma reforma apenas no âmbito educacional, a proposta de municipalização no Estado de São Paulo fez parte de uma política de governo que fazia coro ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado no âmbito federal, que afirmava que:

tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania (BRASIL, 1996, p. 14).

Neste sentido as afirmações do governo do Estado de São Paulo, representado na figura da secretária de educação, reafirmam as instruções contidas no aspecto federal. Cabe ressaltar que os representantes do poder executivo tanto no âmbito federal quanto estadual na época pertenciam ao mesmo partido, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o que garantiu a homogeneidade dos projetos e a ação articulada em sua implementação.

Para o estudo da proposta de reforma do ensino paulista, na implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, analisamos o Termo de Convênio Decreto nº 43.078 de 1998, que apresenta as normas, objetivos e obrigações assumidas entre os municípios e o Governo do Estado de São Paulo. Neste decreto estão assegurados os objetivos do convênio:

- I. Estabelecer um processo de parceria técnico-administrativa entre o Estado e o Município, para viabilizar a assunção integral ou parcial, pelo Município, dos serviços referentes à gestão do ensino fundamental;
- II. Instituir um sistema de cooperação com os Municípios, envolvendo a transferência de recursos humanos, materiais e financeiros, para que estes assumam de forma integrada as responsabilidades pelo ensino fundamental;
- III. Fortalecer a autonomia do Poder Local na busca de uma escola pública de qualidade para todos;
- IV. Garantir assistência técnica, pedagógica, administrativa e gerencial aos Municípios, para que estes desenvolvam o ensino fundamental em conformidade com as diretrizes constitucionais;
- V. Colaborar com a capacitação das redes municipais de ensino, visando a manutenção de um padrão de qualidade de ensino para todas as escolas;
- VI. Criar mecanismos de compensação que superem as desigualdades financeiras, administrativas e técnicas dos Municípios na implementação dos programas educacionais;
- VII. Instituir uma sistemática de avaliação dos sistemas de ensino, visando ao seu aprimoramento (SÃO PAULO, 1998).

A partir dos objetivos acima apresentados, entendidos como pontos norteadores não somente da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEESP) que apresenta a proposta, como dos municípios que assinam o contrato, traçamos nosso referencial quanto ao que era previsto ocorrer após a municipalização do ensino público no Estado de São Paulo.

Em nosso estudo procuramos compreender a dificuldade da propagação desta prática. Com o auxílio dos depoimentos de nossos entrevistados exploramos em que medida efetivaram-se os objetivos do Governo do Estado de São Paulo.

II – A REFORMA DO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO (1995-2008)

Contextualizamos as políticas educacionais dos projetos de governo do Estado de São Paulo quando da municipalização das escolas de educação básica estaduais, além de apontar os objetivos e justificativas para que estes projetos fossem postos em prática.

Neste capítulo abordamos quais as expectativas dos municípios que aceitaram a proposta de municipalização do ensino, como se deu esse processo e como foi elaborada a estruturação das redes municipais de educação.

2.1. Expectativas dos Municípios que Aceitaram a Proposta de Municipalização do Ensino Fundamental

Segundo a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, a adesão ou não, por parte dos municípios ao Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município nada teve a ver com os partidos políticos de prefeitos e governador, uma vez que:

Os primeiros prefeitos a procurar entendimentos com a Secretaria de Estado eram os muito comprometidos com o desenvolvimento da educação em seus municípios e com sua responsabilidade constitucional de atender ao ensino fundamental (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 2002, p. 7).

É possível apreender que a Secretaria de Estado da Educação insinua que os prefeitos que não fizeram contato e/ou não se interessaram pelo Programa, quando do início da proposta, não eram “muito comprometidos” com a educação nem com a “sua responsabilidade constitucional de atender ao ensino fundamental”.

Embora devamos ressaltar que apenas com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que regulamenta o mínimo a ser destinado à educação e apresenta a redistribuição pela União da receita a ser repassada ao ensino, é que as prefeituras teriam a segurança de ter orçamento disponível para as escolas municipalizadas.

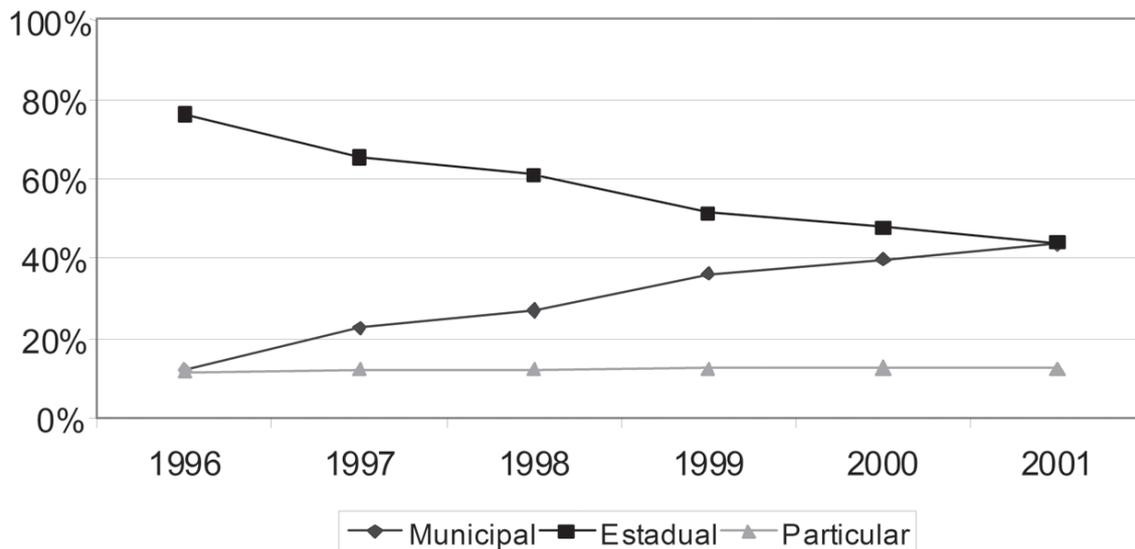
A Emenda Constitucional nº 14 regulamenta o emprego de 25% da receita de impostos definidos pela Constituição para a área da educação de estados e municípios, criando também o FUNDEF, que retém 60% da receita destinada à educação para a manutenção do ensino fundamental. Os municípios, que após a criação do FUNDEF, continuassem com o atendimento apenas do ensino infantil seriam obrigados a depositar no fundo 60% de sua receita com educação, recursos que seriam encaminhados para o Estado, que continuaria atendendo a demanda do Ensino fundamental.

O instrumento criado para este fim foi o FUNDEF, fundo de natureza contábil 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.

Na revista criada pela SEESP, “A Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo: O Sucesso e o Processo” (2002, p. 35), é relatado que a maioria dos prefeitos que chegava à Secretaria de Educação estava ansiosa por saber quais as vantagens para as prefeituras e a pergunta mais frequente era se poderiam construir novas obras em seus municípios.

Todo o contexto criado pela nova lei, principalmente após janeiro de 1998 quando o depósito da parcela destinada ao FUNDEF tornou-se compulsório, ou seja, os municípios que não fossem responsáveis pela educação pública de nível básico teriam que depositar sua parcela referente ao FUNDEF, reflete, conforme verificamos no gráfico abaixo, no aumento das vagas públicas administradas por meio de escolas municipais nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, em sentido inversamente proporcional à diminuição das matrículas em escolas estaduais de ensino fundamental.

Distribuição das matrículas de ensino fundamental (1ª a 4ª série) segundo dependência administrativa São Paulo, 1996 – 2001



Fonte: Centro de Informações Educacionais – CIE - Secretaria de Estado da Educação de São Paulo.

Apesar da reformulação do repasse de recursos financeiros, a pressão feita pelos docentes adiou em alguns municípios a decisão de assumir a gestão do ensino fundamental público. Foi o caso do município de Brotas, no interior de São Paulo, onde o então prefeito Orlando Pereira Barreto, nosso entrevistado, avaliou não ter um ambiente adequado para a municipalização, nos anos de 1995 e 1996.

Assim como na maior parte dos municípios do Estado de São Paulo o posicionamento dos docentes foi contrário à municipalização da rede de ensino pública e teve impacto no tempo que cada município levou para aceitar a parceria com o Estado. Orlando afirma que muitos prefeitos tinham medo de municipalizar o ensino e perder votos por causa da reação dos professores. A reação dos educadores da cidade de Brotas também foi impactante para o entrevistado, uma vez que quando foi municipalizado o ensino no ano de 2002 houve, segundo ele, uma forte personalização das ações políticas:

[...] tive duas grandes decepções na vida pública. Na vida pública você mexe com todo tipo de pessoa, do mais bronco, do mais tosco, do mais despreparado ao mais intelectual, mas duas categorias me deram uma profunda decepção, foram os médicos - aqueles que

cuidam de vida realmente - e os professores, uma parte dos professores, que formam gente, que formam o caráter. No início, como os professores têm suas famílias na cidade, eles impregnam na cidade um pensamento, então a cidade, quando nós tomamos a decisão de municipalizar ficou na expectativa, porque de um lado tinha a nossa posição, era uma posição consolidada, coerente, nosso discurso era muito forte, coerente, então a população refletia e de outro lado o discurso dos professores, então a população ficou e alguns meses num compasso de espera (BARRETO, 2009, Anexo).

Para que a população aceitasse a parceria feita entre o governo municipal e estadual, Orlando conta que foi adotado o apostilamento do ensino público municipal. Ele alega que a cidade de Brotas, que quando iniciou o mandato tinha por volta de 13 mil habitantes, “perdia” um milhão de reais por ano na educação. O orçamento da educação, quando da municipalização era de cerca de três ou quatro milhões de reais, somando-se a isso um milhão de reais que a cidade recebeu para investir na educação após a assinatura do Convênio. Confiante, ele relata que considera a municipalização do ensino fundamental benéfica e necessária, uma vez que Brotas com índice antes da reforma de 3,8 no IDEB atinge 6,1 em 2007.

2.2. O Processo de Municipalização no Estado de São Paulo

Segundo Callegari & Callegari (1997), o Estado de São Paulo até 1995 tinha uma organização do sistema de ensino diferente dos demais estados brasileiros. Altamente centralizado e organizado burocraticamente, o sistema de ensino paulista contaria com mais de 80% dos alunos do ensino fundamental matriculados em escolas estaduais. Esta interpretação coincide com a de Neubauer, para quem:

Esta situação tem sua origem no poderio econômico do Estado de São Paulo, em que o processo de urbanização, a industrialização e a modernização contribuíram decisivamente para que a educação, em geral, ficasse centralizada quase integralmente nas mãos do governo estadual (NEUBAUER, 1996, p. 74).

Esta situação fazia com que a taxa de municipalização das escolas fundamentais, até 1995, fosse irrisória:

A Prefeitura de São Paulo, tomada isoladamente, atendia a 77,5% de todos os alunos “municipais” do Estado. Dos demais, 71 municípios, Campinas, Santos, São José dos Campos, Guarujá, Cubatão e Ribeirão Preto atendiam a 14,8% da demanda, somando, com o município de São Paulo, 92,3% do universo do alunado no Ensino Fundamental municipal. Dos 65 restantes, quatro municípios mantinham, exclusivamente, escola unidocente e atendiam, somados, a uma centena de alunos (NEUBAUER, 1996, p. 74).

Contando com mais de 6.700 escolas urbanas, sete milhões de alunos e 300 mil professores e funcionários o sistema estadual de ensino constituía a seguinte estrutura:

Indicadores da Rede de ensino paulista	Ano 1996
População escolar	5.078.539
Pessoal docente	240.000
Funcionários	80.000
Escolas urbanas	6.700
Escolas rurais	4.000

Fonte: SEESP: 1996

Callegari & Callegari (1997) observam que entre os múltiplos fatores que vinham sendo apontados para os sérios problemas de desempenho dos alunos do sistema paulista, atestados pelas altas taxas de evasão e retenção, seria a ineficiência administrativa do sistema público de ensino.

Incapaz de proporcionar uma escolaridade regular para a maioria das crianças que frequentam a escola pública, os dirigentes do sistema paulista de ensino enfrentavam há décadas um grave problema de administração pública, de acordo com Callegari & Callegari (1997).

Borges (2002), em seu estudo sobre a política educacional desenvolvida pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, no período compreendido entre 1983 e 1994, quando foram governadores André Franco Montoro, Orestes Quécia e Luiz Antonio Fleury Filho (todos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro -

PMDB), confronta as diferentes propostas de gestão da educação deste período. O autor constata o esforço para o enfrentamento das dificuldades por meio de projetos que visavam a reestruturação da rede estadual. Entre as metas contidas nesses projetos, destacam-se a descentralização e participação, a elevação do atendimento a demanda escolar na educação básica, a valorização dos profissionais da educação, o controle das instituições privadas de educação e a melhoria da qualidade de ensino.

Segundo Callegari & Callegari (1997), a ausência de um plano estratégico, os desperdícios inerentes ao gigantismo e excessiva centralização da rede pública de ensino paulista e o descumprimento de dispositivos constitucionais que disciplinam a aplicação de verbas públicas, como era o caso da obrigatoriedade da aplicação de no mínimo 25% dos impostos próprios no ensino fundamental, não respeitado pelo estado e pela maioria dos municípios, elevavam as distorções e desvios que caracterizavam a administração da maior rede pública de ensino do país.

A grande diferença que marcou a reestruturação de 1996 foi a constatação de que a crise do sistema era uma crise gerencial e que, portanto, deveria ser solucionada neste âmbito. Feita segundo os mesmos moldes de uma reestruturação empresarial, foi realizado um diagnóstico inicial indicando que o problema da ineficiência estava ligado ao tamanho da rede, que se tornara virtualmente inadministrável, caso não houvesse um processo radical de descentralização administrativa.

Segundo o diagnóstico da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (1995), a rede padecia dos seguintes problemas administrativos: centralização das decisões, órgãos e instâncias com duplicação de funções, fluxos de informações desorganizadas ou inexistentes, desestímulo profissional acompanhado de ceticismo em relação ao Estado, além de falta de um Plano de Educação com diretrizes gerais da política educacional no Estado. Ao mesmo tempo, identificavam-se sérios problemas no próprio funcionamento da máquina administrativa da SEESP que possuiria uma equipe de técnicos e diretores formados na concepção de administração e educação tradicional.

Além disso, foram identificados problemas na rede física de escolas: prédios depredados, ocupação irracional de espaço físico, convivência de crianças de sete anos com jovens de até 20 anos no mesmo turno e espaço escolar, salas de

aulas lúgubres. No setor financeiro, a situação não seria melhor, uma vez que a gestão da SEESP se caracterizaria pela irracionalidade dos gastos dos recursos reservados à educação.

Por meio desta análise, o Governo do Estado de São Paulo procurou detectar onde se encontravam os maiores entraves do sistema, constatando que seria possível o desafogamento do sistema com a transferência da responsabilidade administrativa de parte da rede para a esfera municipal.

A Constituição de 1988 já indicara que além da educação infantil, a educação fundamental também poderia ficar sob responsabilidade do município, enquanto o ensino médio ficaria sob a esfera estadual e o ensino superior sob cuidado federal. Isto abria a possibilidade de se desvencilhar o sistema estadual de seu maior consumidor de recursos, a educação fundamental, o único nível de ensino constitucionalmente obrigatório. Após repassar a responsabilidade da gestão das escolas deste nível obrigatório, restaria ao estado a gestão do ensino médio, ainda em vias de crescimento. O que poderia consistir em um problema em aberto para o futuro, caso de fato este alcance a universalização da educação fundamental, resultaria na necessidade de um maior investimento no ensino médio.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino Fundamental e Valorização do Magistério constituiu uma estratégia legal que permitiu a elevação de 50% para 60% a vinculação de recursos para o ensino fundamental e, de acordo com Callegari & Callegari (1997), produziu grande impacto na maioria dos 645 municípios paulistas que não mantinham rede própria de educação fundamental.

Callegari & Callegari (1997) observam que, ao longo dos últimos 100 anos, a rede estadual paulista de ensino constituiu-se como uma estrutura sempre em expansão que centralizava os níveis de educação primária, secundária e superior, deixando aos municípios a tarefa de implantar a educação infantil, considerada suplementar até as reformas educacionais da década de 1990.

Em razão da estrutura e centralização da rede estadual paulista, os municípios foram, segundo Callegari & Callegari (1997), compelidos a implantar a escola de educação infantil (zero a seis anos), enquanto o estado se retirava gradualmente desta área. Teriam passado para a esfera municipal a maior parte da alimentação dos estudantes, o transporte dos alunos e outras atividades de apoio

das escolas estaduais. Isto parece já demonstrar a gradual estratégia de preparar operacionalmente as estruturas administrativas do município para a recepção do ensino fundamental.

Estes elementos são reconhecidos por Callegari & Callegari (1997) como indutores da municipalização. A pressão sobre os municípios foi elevada com o fato do governo do Estado de São Paulo, a partir de 1995, apresentar como eixo principal de sua política educacional a passagem da maior quantidade possível de escolas de ensino fundamental para os municípios. Durante os anos de 1995 a 1997, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo adotou medidas como a reorganização das escolas estaduais, a instituição de programas de parcerias com municípios e mudanças de diretrizes orçamentárias que constituíram providências preparatórias para a transferência da responsabilidade da oferta do ensino fundamental para os municípios.

O projeto central da gestão Mário Covas foi a implantação do Projeto de Reestruturação Estadual, que entrou em vigor no início do ano de 1996, com a finalidade de proporcionar uma nova estrutura à rede física estadual, facilitando o processo de implementação da municipalização da educação no Estado.

A rede física de ensino das escolas estaduais foi reorganizada, destinando parte dos prédios escolares para atender crianças de 1ª a 4ª série do ensino fundamental e outra parte para atender adolescentes de 5ª a 8ª série e jovens do ensino médio. Segundo a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, a reorganização da rede foi idealizada e posta em prática, 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, segundo esta concepção, 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 a qualidade da educação oferecida pelas escolas.

O que a Secretaria propôs (e implementou a partir de 1995) foi um modelo de escola especializada no atendimento às crianças menores (1ª a 4ª série), separada fisicamente da outra escola onde se concentram os alunos de 5ª a 8ª série e do 2º grau. Este modelo, uma vez implantado, permite a otimização de recursos pedagógicos, equipamentos didáticos, material de instrução adequado a cada faixa

etária, programas específicos de aperfeiçoamento de pessoal e maior homogeneidade dos alunos, proporcionando ganhos favoráveis à melhoria da qualidade do ensino. Além disso, tais medidas de racionalização geram economia em equipamentos físicos e infra-estrutura e permitem canalizar maiores somas de recursos para melhor remunerar o professor e equipar salas de aula (NEUBAUER, 1996, p. 73).

Segundo Neubauer (1996), as modificações promovidas na estrutura das escolas da rede pública estadual possibilitariam:

- melhoria das condições de realização do trabalho pedagógico;
- maior adequação do processo de ensino às faixas etárias dos alunos;
- composição da jornada de trabalho do professor em uma única escola e conseqüente maior fixação do corpo docente;
- adequação dos espaços físicos e equipamentos a cada nível de ensino, segundo a faixa etária da clientela atendida;
- funcionamento da maioria das escolas em dois turnos diurnos e, no caso de 5ª a 8ª série e 2º grau, também utilizando o noturno;
- as escolas que mantêm classes de Ciclo Básico à 4ª série funcionando, preferencialmente, em dois turnos diurnos, garantiriam a ampliação da jornada dos alunos de quatro para cinco horas de trabalho diário.

De acordo com esta concepção, a reorganização da rede visava, portanto, solucionar uma distorção que decorria do fato de crianças de idades diferentes e níveis diversos ocuparem os mesmos prédios. Esta reorganização, que separava crianças de 1ª a 4ª séries em um prédio e de 5ª a 8ª em outro, foi o primeiro passo para possibilitar a municipalização pois garantiu a possibilidade de alienar os prédios à esfera de governo municipal. A estratégia de separação dos prédios 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.

[...] 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 com essa faixa (SÃO PAULO/SEESP, 2002).

Segundo Arelaro (1999), a apressada reestruturação trouxe sérias consequências para a vida escolar e pedagógica.

a 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 (ARELARO, 1999, p. 64).

Ainda segundo Arelaro, a reestruturação determinou uma redução de turnos nas escolas e um expressivo aumento de alunos em sala de aula, resultando numa diminuição em torno de 50 mil professores durante o período de reestruturação:

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, p. 64).

Outro problema que dificultava a reorganização da educação pública estadual era a disparidade entre idade e série de uma elevada quantidade de alunos. Por esse motivo implementou-se um 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.

Neste ínterim, a Secretaria de Estado da Educação instituiu uma equipe para estudar a municipalização e procurar alternativas de caráter gerencial e econômico-financeiro que viabilizassem o processo de reestruturação da rede por meio da cessão de boa parte da rede física escolar aos municípios e de redução do pessoal administrativo e de magistério.

O resultado destes estudos foi o “Projeto de Parceria Educacional Estado/Município”. Segundo documento oficial da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SÃO PAULO/SE, 2002), 384 prefeituras teriam manifestado interesse em participar do Programa ainda no primeiro semestre de 1995.

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/SEESP, 2002, p. 78-79).

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

A partir do contrato padrão firmado entre a SEESP (SÃO PAULO/SEESP, 2002) e municípios, apresentamos que entre as obrigações da Secretaria estavam:

1) A orientação da gestão educacional para que estas observem as diretrizes constitucionais;

2) A corresponsabilidade pela capacitação dos servidores da Secretaria colocados à disposição dos municípios;

3) O afastamento de pessoal docente, técnico e administrativo junto aos municípios, sem prejuízo de vencimentos ou salários e das demais vantagens, mediante expressa solicitação do chefe do poder executivo dos municípios;

4) A comprovação mensal, mediante a apresentação de planilhas "Demonstrativo da Despesa Mensal decorrente do pagamento dos recursos humanos afastados", constatando o montante despendido com o pagamento de vencimentos ou salários e dos encargos relativos aos recursos humanos colocados à disposição dos municípios;

5) A promoção dos atos necessários à transferência dos recursos financeiros aos municípios, de acordo com o número de alunos matriculados na rede municipalizada, e não computado como matrículas municipais no censo educacional realizado, anualmente, pelo Ministério da Educação e do Desporto, de acordo com o § 4º do artigo 2º da Lei federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996;

6) A promoção dos atos necessários para a formalização da outorga de permissão de uso dos bens imóveis, móveis e material didático de propriedade das escolas estaduais a serem absorvidas pelos municípios, para serem utilizados pelos

municípios na prestação de serviços educacionais, sem prejuízo de posterior doação após a assunção integral dos serviços educacionais;

7) O acompanhamento e avaliação da execução do Plano de Trabalho integrante do Convênio, objetivando as adequações que porventura se façam necessárias para consecução dos objetivos propostos, especialmente no que se refere à regular aplicação dos recursos financeiros repassados aos municípios.

O estudo da Secretaria de Estado da Educação demonstrou que apenas 46 municípios do Estado de São Paulo 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 o 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, com todos os seus materiais, móveis, equipamentos e, por empréstimos, os professores efetivos que nela trabalhavam, sem ter de pagar seus salários, que continuavam a cargo do Governo Estadual.

Por outro lado, segundo a análise da Secretaria de Estado da Educação, o Estado de São Paulo contava com centenas de ricos municípios que poderiam tranquilamente arcar com as despesas das suas escolas de ensino fundamental. Responsáveis apenas pela educação infantil e de jovens e adultos, estes municípios tinham, em 1996, um gasto que superava os R\$ 1.000,00 *per capita*, enquanto o governo do estado tinha um custo de R\$ 300,00 a R\$ 400,00 por aluno ao ano.

Na mesma época em que ocorre o processo de indução à municipalização em São Paulo, no âmbito federal é estabelecida a Emenda 14, que reorganizava o emprego dos 25% da receita de impostos - que tinham sido definidos pela constituição - para emprego na área da Educação nos Estados e Municípios.

A emenda, ao reforçar a prioridade do ensino fundamental, determinando que 60% da receita destinada à Educação (ou seja, 15% daqueles 25% da receita de impostos) teria que ser gasta exclusivamente com a manutenção do ensino de 1ª a 8ª série, estabelecendo as bases para o processo de municipalização da educação fundamental.

Segundo a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (2002), no caso de São Paulo, a estimativa para 1997 era que se gastasse R\$ 649,46 por aluno, valor resultante 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.

Dessa forma, o governo federal garantiu que os recursos devidos à educação seriam aplicados em sua maior parte no ensino fundamental. Ao reter o imposto devido aos estados e municípios, o governo federal obrigava, pela redistribuição, a apenas receber os recursos quem estivesse mantendo alunos no ensino fundamental de suas redes municipais. Caso as prefeituras pretendessem continuar se ocupando apenas da educação infantil, teriam que abrir mão de 60% de sua receita da Educação (SÃO PAULO/SEESP, 2002, p. 75).

Diferentes estratégias para a implantação do processo de municipalização foram estabelecidas com cada cidade, a partir de uma análise da capacidade financeira, estrutural e de pessoal disponíveis para atender a nova demanda.

O convênio firmado garantia que as escolas municipalizadas seriam acompanhadas não apenas dos alunos, mas também da 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 na esfera municipal. Professores, diretores e coordenadores pedagógicos e demais funcionários efetivos do Estado seriam cedidos pelos cinco anos de vigência dos Convênios, embora sua situação funcional não se alterasse (SÃO PAULO/SEESP, 2002, p. 77).

Este tipo de organização determinada pela Secretaria Estadual de Educação no início 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 polos de tensão e estabeleceu 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 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, que tinha por objetivo executar a construção, ampliação e reforma de edifícios escolares da rede pública nos municípios conveniados ao Estado. O PAC, já existente no estado desde final do governo Fleury, tornou-se 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.

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 das 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, que desde sua criação, teve seus recursos, provenientes do salário educação, repassados pelo MEC aos Estados, para o desenvolvimento do ensino fundamental.

Nesse sentido, esclarece o documento que o Estado de São Paulo, antecipando o governo federal, regulamentou sua redistribuição aos municípios que mantivessem alunos no ensino fundamental e optou em favorecer os municípios mais pobres. Para tanto, foram consideradas 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 (SÃO PAULO/SEESP, 2002, p. 78).

Com a expansão da municipalização e conseqüentemente das matrículas, surgiu a necessidade de empreender-se 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. A partir do segundo semestre de 1995, implementou-se o Sistema de Cadastro de Alunos do Estado de São Paulo, que deveria obter as informações básicas necessárias para identificar cada aluno da Educação Básica de todo o Estado de São Paulo, permitindo eliminar a duplicidade de matrículas e

dimensionar o volume real de matrículas nas redes estadual, municipal e particular 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 6 mil escolas e os órgãos centrais ao Sistema de Cadastro de Alunos (SÃO PAULO/SEESP, 2002, p. 79).

Segundo a Secretaria Estadual de Educação (2002), entre 1996 e 2001, foram transferidas para as administrações municipais 2.700 escolas estaduais, com o seu mobiliário e equipamentos, e afastados 10.312 profissionais do magistério, entre professores, diretores de escolas e assistentes de diretor, para exercerem suas atribuições nas escolas municipais.

Do ponto de vista técnico e gerencial, as avaliações da Secretaria de Estado da Educação apontam para o sucesso da iniciativa de municipalização iniciada com a reestruturação da rede estadual de ensino em 1995. Entretanto deve-se considerar que existem diferentes aspectos envolvidos em mudanças deste porte, além das questões técnicas, e é o que apresentaremos com maior ênfase nas próximas páginas.

2.3. A estruturação dos sistemas de ensino após o Programa de Parceria Educacional Estado-Município

A Constituição de 1988 estabeleceu em seu artigo 211 que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração”, apontando em seu § 2º que a atuação dos municípios se dê prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

O Regime de Colaboração, que articula União e municípios, é um princípio de organização da educação nacional que tem como objetivo estabelecer as responsabilidades próprias a cada ente federado e também aquelas que devem ser partilhadas e executadas cooperativamente.

O Regime de Colaboração tornou-se um importante instrumento para viabilização da municipalização, sendo a base para a criação de uma nova forma de financiamento da educação. O que foi apresentado no Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 233/95, que deu origem à Emenda Constitucional 14/96, cujo objetivo era aliar financiamento com uma nova forma de gestão da educação. Este fundo foi regulamentado pela Lei nº 9.424, passando a ser conhecido como FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

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

Para regulamentar todas as determinações apresentadas na Constituição de 1988, de forma coerente aos princípios de descentralização, flexibilização e autonomia foi aprovada, após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), 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 1988, foi facultado aos sistemas de ensino o estabelecimento de formas de cooperação e parcerias entre si.

O texto da LDB estabeleceu a organização dos sistemas municipais de educação. Assim, o município que aderir deve 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 dos Estados. O que, além de exercer ação redistributiva, deveria 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.

Nesse sentido, o município tornou-se obrigado a estabelecer sua estrutura administrativa de ensino dentro dos novos parâmetros organizacionais instituídos pela Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

(Lei nº 9394/96), devendo realizar adequações normativas ou procedimentais que exigiriam mudanças da cultura administrativa perpetuada por anos nas secretarias da educação dos municípios.

Para operacionalizar o FUNDEF foram necessárias algumas providências⁴:

1. Realizar, conforme dispõe o § 2º, do artigo 6º, da Lei 9.424/96, o Censo Educacional e remetê-lo à Secretaria da Educação do Estado.
2. Institucionalizar, em cada esfera do governo, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Fundo, cujos objetivos e composição estão disciplinados no artigo 4º e parágrafos e no artigo 5º da Lei 9.424/96.
3. Dispor de novo Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério, conforme estabelece o artigo 67 (Lei 9.424/96), bem como o artigo 9º e o Inciso II do artigo 10 da Lei 9.394/96 (LDB).

As duas leis oferecem as seguintes orientações quanto ao novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério:

Art. 67 - Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

- I. ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- II. piso salarial profissional;
- III. funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação de desempenho;
- IV. período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluindo na carga de trabalho;

Parágrafo Único – A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.

Art. 9º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

- I. a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental e público, em efetivo exercício no magistério;
- II. a melhoria da qualidade do ensino

⁴Fonte: Prasem, Brasília, 1997.

§ 1º - Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção de duração de cinco anos.

§ 2º - Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para a obtenção da habilitação necessária das atividades docentes.

§3º - A Habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para o ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração.

Art. 10º – Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar: A apresentação de Plano de carreira e Remuneração do Magistério de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação no prazo referido no artigo anterior (BRASIL, 1996).

Dessa forma, a Educação Municipal deveria contar com no mínimo 25% de todos os impostos, menos os 15% de contribuição para o FUNDEF, que tem sua receita calculada com base no número de matrículas no Ensino Fundamental regular. A educação municipal contaria, ainda, com as receitas de convênios vinculados à educação (merenda, transporte etc.) e do Salário Educação.

O Convênio denominado Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental, que celebrou a parceria entre Estado e Município para o atendimento do ensino fundamental, tem seus termos definidos pelo Decreto nº 43.078 de 1998. Seu objetivo seria, segundo a Secretaria Estadual de Educação, cumprir o artigo 211 da Constituição Federal de 1988, que determina a partilha do atendimento ao ensino fundamental entre os poderes estadual e municipal, descentralizando a gestão educacional, baseados no princípio de responsabilidade como determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 9394/96.

Esse Convênio caracteriza-se pela transferência de recursos financeiros da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo e FUNDEF, correspondente ao número de alunos de escolas estaduais assumidos pelos Municípios e possibilita a cessão de uso de prédios escolares e dos bens patrimoniais ao município. Em relação aos funcionários efetivos do estado, envolvidos no processo, foi aprovado o afastamento dos integrantes efetivos dos Quadros do Magistério e do Apoio Escolar, por cinco anos, com opção anual do interessado.

A seguir apresentamos o número de municípios que, segundo a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, aderiram ao Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município:

ANO	Nº de Municípios
1996 (Março)	03
1996 (Junho)	43
1997	194
1998/2002	499

Fonte: SEESP/2008

A tabela a seguir apresenta as matrículas iniciais no ensino fundamental, na rede pública paulista nos anos de 1996 a 2006:

Ano	Rede	Rede	Total	% Rede Est.	%Rede
1996	5.078.538	726.704	5.805.242	87,5	12,5
1997	4.634.560	1.075.850	5.710.410	81,2	18,8
1998	4.436.407	1.194.819	5.631.226	78,8	21,2
1999	3.864.835	1.511.184	5.376.019	71,9	28,1
2000	3.865.320	1.595.881	5.461.201	70,8	29,2
2001	3.550.793	1.771.767	5.322.560	66,7	33,3
2002	3.285.418	1.935.101	5.220.519	62,9	37,1
2003	3.106.812	2.011.743	5.118.555	60,7	39,3
2004	3.001.513	2.075.869	5.077.382	59,1	40,9
2005	2.954.426	2.127.994	5.082.420	58,1	41,9
2006	2.945.985	2.249.262	5.195.247	56,7	43,3

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP 1995-2006)

As matrículas de estudantes de ensino fundamental da rede municipal de ensino que eram 726.704 no ano de 1996, o que representava 12% das matrículas públicas do Estado de São Paulo para em dez anos apresentar o número de 2.249.262 matriculados, representando 43,3% dos estudantes da rede pública estadual.

A principal ação do Convênio, relatado no sítio na internet da SEESP, foi a transferência de recursos financeiros da SEESP para o FUNDEF em valor correspondente ao número de alunos estaduais assumidos pelos municípios.

Outros aspectos importantes apresentados são:

- redução das responsabilidades de administração de bens a patrimoniais que seria o resultado da cessão dos prédios escolares aos municípios conveniados;
- afastamento dos integrantes efetivos dos Quadros do Magistério e do de Apoio Escolar, por cinco anos, com opção anual do interessado;
- ao término do prazo de vigência do Convênio de Parceria Educacional, os Municípios-Parceiros têm renovado o convênio para continuar com o pessoal então afastado e remanescente. Em alguns casos, estes municípios ampliam o atendimento aos alunos e estimam novamente a quantidade de pessoal a ser afastado;
- reembolso à SEESP do montante das despesas com o pagamento do pessoal afastado.

Segundo a SEESP, seriam os seguintes os objetivos do Convênio:

- Cumprir a Constituição Federal de 1988, que determina a partilha do atendimento ao ensino fundamental entre os poderes estadual e municipal (artigo 211);
- Fortalecer a autonomia do Poder Municipal e o controle das atividades escolares pelas comunidades locais;
- Descentralizar a gestão educacional com base no princípio da responsabilização (Lei nº 9.324/96 – LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação);
- Dar cumprimento às disposições da Lei Federal nº 9424/96, que regulamenta o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

Na página do sítio na internet da SEESP, encontramos ainda a seguinte avaliação do processo de municipalização:

A Municipalização tanto inicial como a ampliação é feita "caso a caso", porque o processo exige estudos prévios feitos com base nos dados oficiais do SIG - Sistema Informativo Gerencial, sendo analisados os dados do município interessados com verificação das condições concretas para o início do convênio ou a sua ampliação por aditamento ao convênio já assinado.

Cada município possui características populacionais, territoriais e orçamentárias muito peculiares assim cada um, apresenta sua proposta, para iniciar ou ampliar a municipalização envolvendo a transferência de alunos e correspondentes recursos financeiros - SEE-FUNDEF, para levar pessoal efetivo do Estado com ressarcimento ou, até mesmo para acertos de questões pendentes (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 2010).

A indução à municipalização ficou evidente com o problema de vagas ocorrido em 1997, que atingiu todo o Estado de São Paulo em virtude da publicação da Resolução 169/96, em novembro de 1996, pela Secretaria de Educação do Estado. Esta resolução proibia a matrícula na 1ª série das escolas da rede estadual, de crianças que completassem sete anos após 30 de junho. Esta medida foi uma forma que o Estado de São Paulo encontrou para pressionar as prefeituras a aderirem, o mais rápido possível, à municipalização do ensino fundamental.

Como pudemos constatar, os municípios paulistas foram induzidos à municipalização do ensino, de 1ª a 4ª séries, isto porque 60% dos seus recursos para a educação foram compulsoriamente destinados ao ensino fundamental. A existência de escolas com apenas as quatro séries iniciais tornou, como planejado pela SEESP, a decisão de municipalização mais fácil. Entretanto, junto com o processo de municipalização, a prefeitura iniciaria um processo interno de reestruturação, com a racionalização de estruturas e recursos, que deveriam adotar os mesmos princípios da reorganização promovida em nível estadual. O município precisaria constituir uma rede municipal de ensino por meio de um processo de institucionalização de cargos e funções, com hierarquias e competências claramente estabelecidas. Caberia ao município a criação de um Conselho Municipal de Educação e o Conselho de Acompanhamento do FUNDEF, além de promulgar um Estatuto do Magistério Municipal e um Plano de Cargos e Carreira.

Porém, os caminhos para a municipalização em São Paulo foram complexos e permeados por dificuldades, como atestam Callegari & Callegari (1997) quando demonstram que no primeiro ano de vigência do FUNDEF, apenas 16 municípios receberam recursos do Fundo. De acordo com os estudos realizados por estes autores, 19 municípios que atendiam a todos os alunos do ensino fundamental, ainda assim, não conseguiram gastar toda a sua verba, tendo, ao final, que recolher recursos para o Fundo.

Além disso, Callegari & Callegari (1997) observam que, de acordo com o censo de 1996, do total de 625, apenas 121 municípios do Estado de São Paulo tinham alunos em escolas públicas municipais de educação fundamental. Destes 121, apenas 59 atendiam a um número de alunos superior a 500. Das 726.704 matrículas registradas em todas as escolas públicas municipais de educação fundamental, a esmagadora maioria, 700.697, pertencia a apenas 40 municípios, com matrículas acima de mil alunos.

Ainda de acordo com Callegari & Callegari (1997), os efeitos redistributivos do FUNDEF aparecem em relação aos municípios de maior receita relativa e que destinam, proporcionalmente, maiores recursos para o Fundo, subsidiando o ensino fundamental de municípios com menor receita relativa. Estes são municípios que, mesmo assumindo todas as escolas e matrículas do ensino fundamental, ainda contribuem com o Fundo com mais recursos do que recebem. Sofrem o que os autores chamam de *perda líquida*, efeito que atinge também municípios com diminuta quantidade de alunos na educação fundamental, ainda que detenham baixa renda relativa em impostos. Já os municípios com grande quantidade de alunos na educação fundamental recebem os subsídios redistribuídos.

De uma forma geral, o advento do FUNDEF não pareceu elevar o investimento na educação nacional, sendo sua principal característica a redistribuição e racionalização dos recursos, como se pode constatar pela tabela a seguir.

Gasto educação (1995 – 2002) em R\$ milhões

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
16.704,7	15.236,1	14.091,3	15.320,9	13.596,1	14.846,3	14.846,3	14.540,0	13.008,7

Fonte: IPEA/DISOC

Também em relação ao número de matrículas, não parece ter ocorrido uma elevação significativa das matrículas, que ficou em patamares estáveis. Em 1996, o total de matrículas iniciais no ensino fundamental era de 33.131.207 alunos. Em 2005, o total de matrículas neste nível de ensino foi de 33.534.561. O que se pode constatar é o efeito do Fundo na reorganização dos sistemas municipais e estaduais pois, nestes aspectos, podemos verificar significativas mudanças: em 1996, 55,7% das matrículas iniciais do ensino fundamental ocorriam em escolas públicas de redes estaduais e 33% em escolas municipais. Já em 2005, a posição se inverte e 36,2% das matrículas foram realizadas nas redes estaduais contra 53,6% nas redes municipais de ensino.

Tabela – Brasil: Ensino Fundamental – Matrícula inicial - 1996 – 2005

Matrícula por Dependência Administrativa									
Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
1996	33.131.270	33.564	0,1	18.468.772	55,7	10.921.037	33,0	3.707.897	11,2
1997	34.229.388	30.569	0,1	18.098.544	52,9	12.436.528	36,3	3.663.747	10,7
1999	36.059.742	28.571	0,1	16.589.455	46,4	16.164.369	44,5	3.377.347	9,0
2002	35.150.362	35.150.362	0,1	14.236.020	40,5	17.653.143	50,2	3.234.777	9,2
2004	34.012.434	24.633	0,07	12.695.895	36,9	17.960.426	52,8	3.331.480	9,8
2005	33.534.561	25.728	0,07	12.145.494	36,2	17.986.570	53,6	3.376.769	10,0

Fonte: INEP/MEC, 2006

Um aspecto importante abordado por Davies (1999) é o fato do FUNDEF constituir um fundo de redistribuição de verba voltado para o financiamento apenas do ensino fundamental, deixando outras etapas da educação básica, que possuíam financiamento já reduzido em situação ainda mais precária.

[...] o Fundef contribui para enfraquecer e desarticular o sistema de ensino, uma vez que, segundo a Lei 9.424, as matrículas da educação infantil, de jovens e adultos (supletivo) e do ensino médio não são consideradas para efeitos de redistribuição dos recursos. Como só as matrículas no ensino fundamental regular valem para a obtenção de recursos do Fundef, as autoridades tenderão a privilegiar tais matrículas e deixar de lado as dos demais níveis de ensino (DAVIES, 1999, p. 17).

A maioria dos municípios paulistas tinha sido incentivada a oferecer e ampliar o atendimento à educação infantil na década de 1990. Com o FUNDEF, as secretarias municipais voltaram-se para a ampliação do atendimento das 1ª a 4ª séries, uma vez que os recursos para a educação infantil foram reduzidos, pois não podiam ser provenientes deste fundo. Como consequência, as vagas em creches e pré-escolas foram reduzidas.

O fato das matrículas no ensino fundamental serem a base para o cálculo do valor a ser recebido do FUNDEF pelos municípios teve ainda outro efeito funesto - muitos municípios passaram a falsificar ou maquiar os dados de suas matrículas, o que levou à criação de um cadastro de alunos.

A reestruturação da rede, aliada à municipalização em São Paulo, parece ter tido como efeito a redução inicial do pessoal, o que tornou possível novas contratações por meio de condições mais flexíveis, na forma de professores não efetivos. De acordo com os dados da SEESP, em 1996, a quantidade de docentes perfazia cerca de 240.000 em toda a rede estadual. Em 2000, quatro anos após o início da municipalização, este total de professores caiu para 182.190, dos quais apenas 49.388 são efetivos e 132.802 não o são. Em 2010, temos o total de 210.582, dos quais 120.261 são efetivos e 90.321 não.

Tabela - Docentes da rede estadual de ensino de São Paulo (Fevereiro 2010)

Cargo	efetivos	Não efetivos	Total por cargo
PEB I	28.280	24.700	52.980
PEB II	91.981	65.526	157.507
Prof. II	0	95	95

Total por categoria	120.261	90.321	210.582 Total geral
----------------------------	---------	--------	--------------------------------------

Fonte: Cadastro Funcional da Educação - (inclui afastados) SEESP – 2010

Evolução de docentes da rede estadual de ensino – 2000/2009

Dados correspondentes aos meses de janeiro

Ano	Efetivos	Não efetivos	Total
2000	49.388	132.802	182.190
2001	84.874	84.874	177.320
2002	83.432	94.547	177.979
2003	79.297	101.798	181.095
2004	83.370	105.194	188.564
2005	98.470	94.157	192.627
2006	106.324	90.541	196.865
2007	119.081	83.016	202.097
2008	118.258	84.534	202.792
2009	125.397	78.446	203.843

Fonte: Cadastro Funcional da Educação - (inclui afastados) SEESP - 2010

Todos os dados que apresentamos acima parecem fornecer elementos suficientes para se concluir que a finalidade exposta nos documentos de racionalização e elevação da eficiência do sistema constitui, no final das contas, em um processo de redução de gastos, por meio de um drástico enxugamento da folha de pagamento da Secretaria de Educação do Estado e eliminação de custos com manutenção e preservação de boa parte da rede física.

Inicialmente, foram organizadas algumas atividades de introdução a uma nova mentalidade gerencial, como o Circuito Gestão, programa de Educação Continuada da Secretaria de Estado da Educação, para gestores em exercício da rede estadual de ensino, implementado no período de 1999 a 2002, com a finalidade de informar os princípios da reforma que vinha sendo promovida no sistema educacional estadual paulista.

Estes cursos, porém, tinham a duração de um dia ou dois e, logo após a realização das atividades, os dirigentes escolares retornavam às suas escolas para

dar continuidade aos seus afazeres normais. Além disso, não tomamos ciência de nenhum curso desta natureza que tivesse sido realizado, no momento da reforma, para dirigentes das redes municipais de ensino.

Este aspecto, entre outros, nos permite concluir que o foco principal da reforma era, realmente, a redução dos gastos com o sistema estadual de ensino. Observado por esta ótica, pode-se afirmar que o próprio processo de municipalização, com a mudança no modelo de financiamento da educação que o acompanhou, não teria se constituído em nada além de uma reforma fiscal, pois tratou fundamentalmente de garantir que no repasse da receita de impostos a que os municípios e estados teriam direito, todos municípios teriam garantida sua fatia para o financiamento da educação fundamental.

Com a possibilidade de acréscimo da receita para os cofres públicos, boa parte dos municípios ingressou apressadamente no processo de municipalização esperando um suporte técnico, administrativo e pedagógico por parte do governo do estado. Os governos municipais depararam-se com a necessidade de reformar prédios escolares em estado precário, recebidos do governo estadual, sem equipamento ou assessoria. Assim, as secretarias municipais de ensino tiveram de inventar, com os recursos e conhecimento que possuíam, suas próprias formas de gestão.

III – ESTRUTURAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO

Com a assinatura do Termo de Convênio Decreto nº 43.078 de 1998, os governos municipais assumiram, em relação ao Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, o compromisso da criação e/ou adequação de conselhos municipais, da elaboração de planos municipais de educação adequados às políticas e planos educacionais do Estado, assim como o compromisso de oferecerem "condições para continuidade das Associações de Pais e Mestres ou entidade similar, assegurando a presença de instituições auxiliares da escola" (SÃO PAULO, 1998).

O Termo afirmou a obrigação dos municípios de realizarem processos seletivos ou concursos públicos para a formação do quadro de profissionais das áreas técnicas, administrativas e docentes, instituindo ou adequando planos de carreira e remuneração dos docentes de acordo com o Conselho Nacional de Educação (CNE).

Além disso, de acordo com o Termo de Convênio, as prefeituras também são responsáveis pelas despesas com a manutenção de móveis e imóveis cedidos, do reembolso à Secretaria Estadual da Educação de São Paulo (SEESP) do pagamento dos recursos humanos afastados junto às prefeituras e de abrir uma conta única e específica, vinculada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, para movimentação dos recursos transferidos pelo Estado, assim como garantir à SEESP e conselhos municipais o acompanhamento do desenvolvimento dos planos de trabalho.

Com a municipalização das escolas estaduais de ensino fundamental, as prefeituras do Estado de São Paulo encontraram como primeiro desafio a estruturação ou reestruturação de sistemas de ensino próprios, tendo que decidir sobre a contratação de equipe escolar e de apoio, gestores, organogramas e demanda de materiais. Para isso, oficialmente, as prefeituras poderiam contar com o auxílio de uma equipe da SEESP.

No período de julho de 2008 a janeiro de 2010, tentamos contato com a equipe de municipalização da SEESP, pessoalmente, por correio eletrônico e por telefone, sem sucesso na obtenção de entrevista para que se compreendesse a natureza do auxílio dispensado às secretarias municipais de educação. Em nossas entrevistas, em nenhum momento pudemos verificar que houvesse por parte da

SEESP apoio na estruturação ou reestruturação dos sistemas municipais de ensino público.

Foram realizadas sete entrevistas no período de março a setembro de 2009 durante os encontros presenciais do curso de pós-graduação em Gestão Escolar oferecido pela Escola de Gestores do MEC, em uma parceria com a Universidade Federal de São Carlos, no Polo de Ilha Comprida. Das entrevistas realizadas, uma foi feita com supervisora de ensino e outra com chefe de departamento de planejamento e legislação educacional. Realizamos ainda uma entrevista com um ex-prefeito municipal, que respondeu pelo processo de municipalização de Brotas e com a atual supervisora de ensino. As entrevistas obedeceram a um roteiro semiestruturado que permitiu explorar aspectos distintos do processo de municipalização de acordo com a perspectiva e interesse de cada entrevistado.

Com exceção do ex-prefeito de Brotas e a atual secretária de educação do mesmo município os outros entrevistados terão seus nomes suprimidos para que não sejam identificados e lhes cause algum tipo de constrangimento profissional ou pessoal.

Embora em nossa leitura possamos nos convencer de que muitos dados não foram apresentados, uma vez que até mesmo o período em que foi feita a municipalização das escolas estaduais tenha sido esquecido nas entrevistas.

De forma geral, o processo de municipalização parece ter sido realizado com ou sem a assinatura do Convênio, uma vez que os municípios com boa arrecadação de impostos e que não precisavam da verba proveniente do FUNDEF para manutenção das escolas municipais não aderiram à Parceria com o Estado. Muitos destes municípios já possuíam redes municipais estabelecidas principalmente nos casos daqueles cuja atividade econômica garantia elevada arrecadação, como é o caso da Praia Grande (um dos municípios objeto de nossas entrevistas), São Paulo, Campinas, Paulínia etc.

Em nossa entrevista n° 1, com a gestora que assumiu o cargo de supervisora de ensino do município de Embu das Artes, quando da municipalização das escolas de Ensino Fundamental, constatamos a dificuldade encontrada pelos gestores na estruturação dos sistemas de ensino, a começar pela transferência dos bens que faziam parte do Termo de Convênio:

a escola não tinha nada, era difícil estruturar, a gente percebeu que o Estado, embora tivesse combinado de “porteira fechada”, passaria a escola com tudo, na realidade equipamentos que eram mais novos, mais modernos, foram trocados por escolas que tinham mais antigos (e continuariam a ser estaduais). Teve uma escola que foi horrível, porque eu cheguei e eles estavam empacotando, eu tirei foto pra poder confrontar com a Secretaria da Educação porque eu falei “não, nós fechamos que vocês iam me passar a escola do jeito que estava e de repente está tudo empacotado!” e era muito engraçado por que as crianças iam ficar, eles tiram o material que eu usava com as minhas crianças, mas serão as mesmas crianças, mas sem material (Entrevista 1, Anexo).

A preocupação da entrevistada se baseia, além da quebra de contrato, no fato que as escolas seriam entregues com móveis e material didático, na frustração que os estudantes e a equipe da unidade escolar teriam ao encontrar a escola com mobiliário em menor número ou em inferior qualidade ao do final do ano letivo anterior – o que refletiria na aceitação ou não da municipalização pelos habitantes do município. A mesma diretora alegou que não foi entregue à Secretaria Municipal de Educação o tombamento dos móveis e demais objetos, nem a condição em que estes se encontravam, o que inviabiliza a verificação dos bens de forma adequada.

Por outro lado, ao verificarmos que o Estado entregou as escolas em péssimo estado, como demonstrou a Entrevistada 1, que esperava uma escola completa e recebeu-a sem os materiais esperados, demonstra que o problema, para a SEESP, era se livrar dos recursos que considerava como um encargo difícil de manter e procurou preservar como seu patrimônio o que ainda estava em condições de uso. O que demonstra que ela pretendia passar o problema do ensino fundamental para as prefeituras e deixar que elas resolvessem o problema, retirando-se de qualquer compromisso com a gestão.

A partir da entrevista com a gestora 1 podemos ilustrar o ponto de partida da estruturação dos sistemas e o entendimento de que a educação infantil teria a mesma complexidade do ensino fundamental:

Não existia um ensino assim, existia até o infantil, então eu falava que “aqui em Embu vocês estavam brincando de escolinha”, porque eles não tinham nada formal, tinham as escolas construídas e tal, mas por exemplo: não tinha arquivo, então você não sabia quantas crianças passaram, porque no final do ano a criança levava seu prontuário embora. Então a dificuldade foi trazer todo o sistema educacional pra lá, aí mudou o secretário de educação e foi pra lá

uma secretária que começou como professora do Estado, depois subiu pra supervisão e chegou aos cargos altos dentro da Secretaria de Educação Estadual. Então ela tinha essa visão de estrutura e secretaria e começou a estruturar a Secretaria Municipal de Educação (Entrevista 1, Anexo).

As secretarias optaram por seguir um modelo baseado no sistema estadual de ensino público como uma forma de evitar erros e distorções, aproveitando a experiência de antigos funcionários da rede estadual. Um ponto fundamental na estruturação dos sistemas foi a formação da equipe gestora. Sobre os aspectos positivos da municipalização do ensino público, a entrevistada alega que:

A municipalização teve um valor grande por você ficar mais próximo do órgão, por exemplo da Secretaria de Educação, você tem mais acesso, me dificultou por ser de um partido que me rejeita, que me persegue, isso foi ruim, mas para a população eu acho que é melhor, ter uma prefeitura que comande a coisa. Não agora, porque infelizmente, com esse negócio de bolsa isso, bolsa aquilo, bolsa não sei que lá a população de Embu é muito pobre, muita gente ganha bolsa, então eles ficam de boca calada senão perde a bolsa. (Entrevistada 1, Anexo).

Sua perspectiva é de que, apesar da proximidade com o poder público, as pessoas acabam se sentindo inibidas em reclamar, pleitear ou denunciar ações ligadas ao ensino público.

Sobre o assunto, nosso Entrevistado 6, diretor escolar em Juquitiba, avalia que "Quando municipaliza, o seu patrão está mais próximo de você, então a cobrança é maior". Embora ele não relate quem seja seu patrão, podemos compreender que não se trata da comunidade atendida, uma vez que esta continua a mesma, mas sim da figura dos representantes do governo, secretários de educação, prefeitos, vereadores.

Segundo o ex-prefeito de Brotas, Orlando P. Barreto, que atuou na gestão do município de 2000 a 2004, quando da municipalização das escolas estaduais de ensino fundamental, o ponto principal da reestruturação da Secretaria e do organograma da educação municipal é a equipe gestora, fundamentando que:

[...] o líder, não só o líder prefeito, mas o líder secretário, o líder diretor, o líder supervisor, o líder coordenador geral, aquele que está liderando um processo quando ele apresenta firmeza e coerência principalmente, coerência e firmeza, os liderados acatam e sentem-

se motivados, porque na verdade pela lei do mínimo esforço todo mundo quer ser liderado, a tendência do ser humano é ser liderado mais do que liderar, é ou não é? Mas o liderado, quando vê o líder se mexendo realmente, tomando atitude, ele segue e faz a parte dele (Entrevistado 6, Anexo)

De acordo com as informações coletadas nestas entrevistas, podemos constatar que as prefeituras guiaram-se muito mais por perfis de liderança, focando na elaboração do organograma dos cargos administrativos como alicerce das secretarias, do que em estruturas burocráticas dos sistemas de ensino.

As reformas obrigaram a uma reforma no cotidiano da administração, disseminando a ideia de que as mudanças decorrem da alteração da estrutura: *Colocando pessoas que saibam o que faz, as coisas funcionam*. Um dos maiores problemas é o fato da proposta de municipalização exigir uma série de inovações, as quais, em sua maioria, não puderam ainda ser implementadas, por diferentes motivos. Na maioria das vezes parece que se tentou seguir as antigas práticas e procedimentos, adaptando-se as novas exigências à estrutura antiga, que permanecia em sua essência. O que se pode perceber é que as secretarias na verdade não sabiam para onde ir, porque não haviam diretrizes. Sendo assim, o que aconteceu, em grande parte dos municípios, foi uma adaptação dos modelos já existentes, em particular aquele que era o mais conhecido – a estrutura da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo no período anterior à reforma em andamento. O antigo modelo da secretaria parecia mais seguro do que as inovações que pareciam não apontar para lugar algum.

Embora as secretarias municipais de educação tenham muitas vezes reproduzido as estruturas, modelos de concursos e cargos da Secretaria Estadual, não deixaram de adaptar essas mudanças às práticas políticas e culturais locais. A ideia de uma liderança parece de fato indicar que uma mudança só poderia ser seguida por todos se fosse realizada por uma liderança carismática, respeitando o caráter ainda afetivo.

Embora tenham adotado estruturas mais burocratizadas e racionais, como tecnologias de informação, computadores, digitalização, cadastros digitais, controles de frequência e avaliação, nas secretarias as relações de poder ainda são pautadas pela proximidade, pelo conhecimento pessoal, o que impede a impessoalidade das relações profissionais, como a promoção de concursos para cargos de diretor, supervisor ou para postos da secretaria.

Alguns diretores relataram como a estruturação pode ficar apenas no campo dos relatórios, enquanto na unidade escolar há decisões tomadas instintivamente. A Entrevistada 2, diretora de uma escola de ensino fundamental do município de Embu das Artes, relata as dificuldades que o gestor encontra quando a estruturação do sistema de ensino não apresenta respostas aos problemas estruturais da rede. Segundo ela, não existe o cargo de secretário escolar, funcionário que cuidaria das questões de ordem burocrática na escola.

A ausência de padrões na área administrativa da secretaria de educação prejudica, segundo a entrevistada, o trabalho que tem na escola, uma vez que, não existindo uma capacitação dos gestores na função burocrática, cada um acaba fazendo o trabalho da forma que julga mais conveniente.

Outra questão levantada pela Entrevistada 2 refere-se às dificuldades de gestão de recursos humanos, principalmente frente a um sistema nada atraente aos profissionais das diversas áreas que compõem o corpo de funcionários da escola. Em sua escola, os trabalhadores da área de limpeza e cozinha são contratados por apenas um ano, não podendo haver renovação do contrato.

As contratações chamadas de Frente de Trabalho não são bem avaliadas pela diretora, que alega ser necessário ensinar as atividades, e quando termina a adaptação ao trabalho, o funcionário é demitido, tornando a rotatividade de funcionários muito alta, problema não encontrado com os docentes, admitidos por meio de concurso público. O rodízio dos trabalhadores prejudica o planejamento das ações da escola em médio e longo prazo.

A Entrevistada 1, diretora de escola no mesmo município, considera que a contratação é "uma ajuda que o governo dá a quem não tem carteira assinada, *ganha* R\$ 300,00 por mês, trabalha seis horas e fica por um ano". Os grifos são nossos no intuito de ressaltar que este tipo de contratação é visto pela gestora como um auxílio, excluindo-o como um trabalho como os demais efetuados dentro da escola. A forma de contratação temporária verificada nas chamadas Frentes de Trabalho fere os princípios de contratação dos funcionários públicos, assim como retira o caráter profissional das funções admitidas nestas condições.

3.1. Do provimento e estruturação dos cargos administrativos

No primeiro capítulo de nosso trabalho abordamos a forma de acesso aos cargos administrativos e a indicação, comissão ou o termo mais utilizado - cargo de confiança - como um dos principais entraves à uma administração profissional. No entanto, o que mais percebemos em nossas entrevistas foi a afirmação da existência e até mesmo a defesa deste tipo de acesso aos cargos administrativos:

Os cargos de direção são cargos de comissão. Justamente pra não ficar preso a uma pessoa que não tem desempenho. Todos os diretores de escola, eu fiz cargos de comissão, é bom que se diga, o vice-diretor, e o coordenador. [...] Esses cargos de liderança, diretor, supervisor, secretário de educação não podem ser cargo efetivo porque o concurso público nem sempre escolhe o líder, quem comanda, ele tem que ter domínio técnico, científico da matéria, mas tem que ter espírito de liderança. Como é que você põe uma pessoa que tem que comandar centenas de pessoas se ele não tem menor noção de liderança? Por isso que muitos projetos não dão certo (Orlando Barreto, Anexo).

Os gestores entrevistados do município de Embu das Artes ressaltam que o acesso ao cargo de direção que o município utilizava era de concurso público, sendo substituído pela escolha pessoal, realizada pelo secretário municipal de Educação. No município de Praia Grande, a exemplo de outros municípios, segundo a chefe de departamento de planejamento e legislação educacional, entrevistada por nós, todos os cargos técnicos são preenchidos por indicação, como ilustra em seu relato de como alcançou seu cargo anterior de diretora:

Fui indicada por uma pessoa, que conhecia meu trabalho como professora, e na questão da parte burocrática, eu sempre fui muito organizada quanto a isso, ela conhecia o meu trabalho e ela me indicou e aí a secretária da educação me chama, na época ainda não existiam os projetos e ela me chamou, fez o convite e eu aceitei. Aí eu iniciei como assistente, fiquei seis meses como assistente, depois já assumi a direção (Entrevistada x, Anexo).

Ela ainda ressalta que:

A cobrança é maior pelo fato de você ter sido indicado, mas não são cargos políticos, a maioria não é por indicação política, é por uma supervisora que conhece o trabalho daquela pessoa, que nem no meu caso, eu fui indicada por uma supervisora, que na época foi minha diretora. Ela me conhecia como professora e passou pra supervisora, então são indicações assim: eu enquanto diretora, se eu não tenho uma assistente eu posso indicar uma assistente, eu posso

escolher minha assistente, aí a secretária vai analisar o caso, se estiver dentro das normas que existem dentro do plano de carreira, a secretária aceita sua indicação. Existe uma cobrança maior por ser um cargo de confiança, você passa a ser de confiança do prefeito, de confiança da secretária, por que se você foi indicado por alguém tem que ter uma reciprocidade. *Existe um respeito muito grande em relação à hierarquia e a gente não tem problema nenhum quanto a isso. (grifo nosso)* (Entrevistada x, Anexo).

O argumento de que não existe problema nenhum em respeitar a hierarquia do sistema abre margem, também, para a criação do tipo de liderança que os subordinados devem naturalizar.

3.2. Administração dos recursos financeiros

Segundo Santos (2000), a emenda do FUNDEF instituiu conselhos responsáveis pelo acompanhamento e controle das aplicações do fundo. Conforme apresentamos anteriormente, o FUNDEF foi responsável pelo convencimento de grande parte dos municípios que ainda não estavam confiantes na possibilidade de aceitar a proposta sem correr riscos financeiros. Apesar disso, algumas prefeituras encontraram dificuldades em receber o repasse, como o caso do município de Ibiúna que assumiu, emergencialmente em decorrência do fechamento de escolas estaduais de ensino fundamental localizadas em sua zona rural, 17 escolas de 1ª a 4ª séries que estavam fechadas no ano de 2007. O município de Ibiúna não recebeu os recursos do FUNDEF, o que só ocorreu no ano seguinte depois da assinatura da Parceria Estado-município.

Além dos recursos federais, há parcerias feitas junto a ONG's, empresas parceiras e apoio de voluntários.

O fraco investimento efetivo na educação fundamental soma-se não na valorização que o FUNDEF preconiza na própria sigla, mas na desvalorização do magistério. As apelativas e sequenciais campanhas de “adote uma escola”, “amigos da escola”, “padrinhos da escola” e, depois, do “voluntariado” explicitam a substituição de políticas públicas efetivas por campanhas filantrópicas. No âmbito organizativo e institucional, a educação básica, de direito social de todos, passa a ser cada vez mais encarada como um serviço ou filantropia. Com isso se passa a imagem e se instaura uma efetiva materialidade de que a educação fundamental não é dever do Estado e espaço para profissionais especializados e qualificados, mas para

ações fortuitas e tópicas de amigos, padrinhos e de voluntários (FRIGOTTO, CIAVATTA, 2003, p. 23).

A busca por uma melhoria no ensino e aprovação da gestão educacional por parte da comunidade escolar e demais munícipes levou muitos municípios a adotarem o apostilamento do ensino, pagando Sistemas de Ensino de empresas privadas.

O município de Brotas adotou um sistema de ensino apostilado por meio de contrato com uma empresa já em 2003, ano seguinte à assinatura do contrato com o Estado. A respeito do assunto, a atual supervisora de ensino, Dina Tereza Dias Scatolin, argumentou que o número de livros fornecidos pelo MEC era insuficiente para todos os alunos, uma vez que os livros são enviados em referência ao censo anterior e a cidade e as salas de aula têm crescido bastante por causa do fluxo de trabalhadores rurais. Ela alegou também que os professores recém-contratados devem ter uma referência para trabalhar e ressaltou que a apostila não pode ser vista como uma cartilha, e sim como um referencial para a abertura de projetos. Dina finalizou dizendo que "foi uma decisão do prefeito e a comunidade gostou demais. Eu tenho impressão de que, se hoje for tirar, vai ser muito difícil por causa da sociedade, da comunidade".

Orlando Barreto, em harmonia com os argumentos de Dina, alega que cabe ao secretário da educação implantar uma conduta adequada, para que os professores tenham na apostila apenas um caminho, continuando suas pesquisas em outros materiais para a elaboração de suas aulas.

Parece ser interessante, neste ponto, apresentarmos algumas reflexões sobre aspectos do que se poderia denominar privatizantes na vida administrativa das escolas. Pressionadas pela falta de verbas e com a responsabilidade de gerir o parco orçamento que recebem, secretarias e unidades escolares são incentivadas a buscar nas parcerias com instituições privadas novas formas de financiamento das atividades escolares.

Nas entrevistas com os representantes dos municípios e diretores de escolas foram apresentados dois aspectos principais desta questão: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e as parcerias para aquisição de material didático.

No caso do PDDE isto pode parecer paradoxal, pois se trata de transferência de dinheiro da esfera federal para a escola pelo intermédio do Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE). Entretanto, estudos desenvolvidos recentemente (PERONI; ADRIÃO, 2005) têm questionado o papel desta forma de transferência por introduzir um aspecto de caráter privatizante na administração da escola.

O PDDE foi criado pela Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, e promove o repasse de recursos diretamente para unidades das redes públicas de ensino fundamental e organizações não-governamentais, sem fins lucrativos, que atuem com educação especial. O recurso é proveniente do salário-educação e distribuído pelo FNDE e seu objetivo é complementar às despesas com custeio e manutenção das escolas.

Estes repasses, entretanto, estão condicionados à criação, junto às Associações de Pais e Mestres (APMs), das unidades escolares de uma associação civil de direito privado e sem fins lucrativos que permite que a escola se torne Unidade Executora Orçamentária.

A ausência de domínio dos setores públicos, a falta de regulamentação das APMs, pela concentração da responsabilidade em uma única funcionária, fez com que as escolas de Embu das Artes ficassem sem os recursos devidos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A gestão dos recursos da escola, por uma associação civil de direito privado como é o caso das Associações de Pais e Mestres, resulta no estabelecimento de parcerias com o setor privado para adquirir fundos para as tarefas educativas.

A adoção desta modalidade de gestão é uma das estratégias da reforma gerencial da administração pública, que apresentou a implantação de organizações sociais (OS). Elas atuam no setor definido como não exclusivo do Estado e constituiriam uma forma de exercício de certas atividades que o Estado deveria desempenhar, mas não exigiriam os poderes específicos de Estado para regular, punir, controlar, fiscalizar etc.

As OS são concebidas como instituições de direito privado (fundações ou associações) que podem receber recursos do Estado para executar serviços sociais nas áreas de saúde, educação, proteção ambiental, cultura, pesquisa científica etc. O Estado exerce o controle de resultados via contrato de gestão e a instituição é a executora, definindo as regras de gestão, controle e administração.

3.3. Avaliações, metas e indicadores

Em nossas entrevistas pudemos atestar o fato de que os números do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), os atuais e os que devem ser alcançados, estão presentes no discurso, não só como metas, mas como forma de justificar que estão bem em relação aos demais ou que estão "no caminho certo". As avaliações, indicadores e os apontamentos de metas fazem parte das reformas não apenas da educação como de todas as áreas governamentais e estão em acordo com as perspectivas da administração pública gerencial.

O IDEB por sua vez pode ser estudado por meio do Decreto Federal nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que apresenta o Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, para aplicação em âmbito federal e em colaboração com municípios e Estados, afirmando a participação das famílias e da comunidade e tendo como diretrizes:

- I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;
- II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;
- III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;
- IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;
- V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;
- VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;
- VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;
- VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;
- IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;
- X - promover a educação infantil;
- XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;
- XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;
- XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;
- XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos

especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;

XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;

XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;

XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

Em seu artigo 3º, apresenta que a qualidade da educação básica deve ser calculada

com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o

desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

Embora a participação dos municípios e estados seja voluntária, a adesão pode transformar-se em apoio financeiro e técnico por parte da União quando necessário e a partir dela é feito um diagnóstico para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). Ao Ministério da Educação, cabe o acompanhamento geral dos planos, a divulgação da evolução dos dados, a criação de oficinas para a capacitação para a gestão de resultados.

A instituição de avaliações, metas e indicadores, passou a ser adotada não só no âmbito nacional e estadual como nos municípios. Avaliações de professores, estudantes e equipes são feitas para a verificação e correção de possíveis desvios das metas.

A supervisora de Ensino do Município de Praia Grande relata que existem avaliações externas do SARESP aplicadas aos estudantes da rede e ensino fundamental. Já os professores e equipe técnica são avaliados bimestralmente, por meio de auto avaliação, avaliação pelo superior imediato e avaliação da proposta pedagógica. Nos conselhos de escola também são feitas avaliações pelos pais, para averiguar a satisfação da comunidade.

Em Embu das Artes, em acordo com o plano de carreira do município, a avaliação dos professores pode refletir no acréscimo de 5% em seu salário e é feita a cada cinco anos. Os alunos participam da Prova Brasil e do SAEB. As metas são estipuladas pela equipe escolar, conforme as entrevistadas afirmaram, na aprendizagem dos estudantes. Embora digam ser consequência, o aumento dos números no IDEB é visto como sucesso das equipes escolares.

No município de Peruíbe, os estudantes de educação básica participam da Provinha Brasil e da Prova Brasil, elaboradas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Os professores são avaliados anualmente pelos diretores, com o objetivo de aumentar a nota no IDEB e alcançar as metas estipuladas, práticas tidas como naturais pela Entrevistada 4.

Em Juquitiba, o Entrevistado 6 relata que há avaliação dos docentes, feita pelo diretor da unidade escolar anualmente. No entanto, a avaliação dos docentes não é feita todos os anos, pois não é sempre que a prefeitura paga pela aplicação do SARESP em suas escolas, não havendo, portanto, uma periodicidade na participação do município. Há também, segundo nos informou o Entrevistado 6, a participação do IQE (Instituto Qualidade no Ensino), responsável pela avaliação diagnóstica de todas as escolas públicas do município, sendo uma organização sem fins lucrativos, criada e mantida com o apoio de empresas privadas e parcerias com governos, trabalhando apenas com escolas públicas.

3.4. Participação Popular na Gestão Escolar

No processo de municipalização da educação básica do Estado de São Paulo encontramos diversas apresentações oficiais, algumas das quais expostas em capítulos anteriores sobre o que seria a participação popular na escola e quais os benefícios para a comunidade escolar.

O que colhemos em nossas entrevistas, no entanto, foi a busca dos gestores pela participação dos pais dos estudantes.

Necessitamos apreender que tipo de participação popular e qual o conceito de cidadania utilizado quando do projeto de municipalização do ensino no Estado de São Paulo. Neste sentido, concordamos que:

Dentro da dinâmica política específica da Europa Ocidental, o conceito de cidadania foi um instrumento poderoso para estabelecer o universal como um modo de contrabalançar e até mesmo acabar e compensar a teia de privilégios que se cristalizavam em diferenciações e hierarquias locais (DAMATTA, 1997, p. 70).

A municipalização do ensino público do Estado de São Paulo previa, segundo a SEESP, a construção de novos níveis de autonomia que possibilitassem a participação de instituições e comunidade (São Paulo, 2002, p. 11).

Nesse sentido, podemos interpretar que a descentralização viabiliza a terceirização dos serviços ligados à educação, com o incentivo por meios de isenções fiscais e do voluntariado. É de se esperar, portanto, que a participação popular esperada por gestores e implícita na municipalização do ensino fosse

predominantemente no sentido da manutenção da estrutura física das escolas e no ensino e colaboração das atividades escolares e não, necessariamente nas atividades de gestão.

É necessário afirmarmos, por meio das informações coletadas que muitos dos diretores escolares não sentem que tem autonomia quanto a gestão escolar, sendo assim como compartilhariam a gestão com a comunidade?

A Entrevistada 3, diretora de uma escola municipal de Embu das Artes, relatou que sua maior dificuldade é em relação ao que chamou de falta de credibilidade e autonomia em relação à Secretaria Municipal de Educação. Ela relata que os gestores são ouvidos, mas suas reclamações, indagações e decisões não são consideradas como relevantes às posturas da secretaria. Sua colega, Entrevistada 1, concorda que não há autonomia, ressaltando que na gestão anterior, quando era supervisora, havia. No entanto, mesmo quando se encontravam soluções para os problemas da escola, dando como exemplo um pai que se ofereceu para pintar a escola, devia solicitar à secretaria a permissão, vinculada à ressalva de que o pai poderia pintar se a gestora dissesse que a obra foi efetuada pela secretaria, revelou.

Orlando Barreto interpreta a autonomia dos diretores e professores no sentido de poder reivindicar ações do poder público diretamente, sem intermediação.

Com a municipalização o comando passou a ser local, então, quando os professores tinham uma reivindicação para fazer, chamavam a secretária e a secretária levava ao prefeito, eles sentiam-se atendidos como pessoas, como seres humanos, o que eles faziam era levado à secretaria e era levado à prefeitura, então eles sabiam que chegavam no topo. Às vezes podia ser apenas um trabalho simples de classe ou um trabalho muito bem elaborado, alguma coisa que se destacasse, eles sentiam-se orgulhosos, mexia na autoestima dos professores em saber que a autoridade máxima do município da educação tava lá presente, e valorizando.

Orlando apresenta também sua posição sobre os Conselhos Escolares:

A chuva cai, porque vem de cima pra baixo, a água não sobe, então quando os professores, os diretores estão num sistema coerente que vem da secretaria, com coerência, com seriedade, com domínio do assunto, com firmeza, as coisas se encaixam, é a chuva que vem de cima, o comando vem de cima, não existe comando de baixo pra

cima, o comando é de cima pra baixo, o líder comanda, conduz seus comandados, ou seja, o líder bom faz o quê? Ele ouve seus comandados, ele ouve todos, ele procura ver os problemas que existem no seu contingente, ali entre as pessoas, entre as coisas e procura a solução, mas o comando é dele, a palavra final é do líder, então o líder que atua com coerência, tem domínio do que está fazendo coloca as coisas no lugar, então às vezes uma escola que tem lá o diretor, a vice-diretora, coordenador, o professor, eles formam um conselho por si só.

Esta interpretação nos transmite seu entendimento de participação, sendo o posicionamento dos gestores fator imprescindível para tornar possível, ou não, a tomada de decisões em conjunto com a comunidade. Em nosso trabalho não pudemos constatar se esta é uma percepção isolada ou uma visão compartilhada por outros governantes.

No que se refere à participação dos pais, a Entrevistada 3, diretora de uma escola municipal de Embu das Artes, diz que a participação dos pais é incentivada e que a visão de escola que o gestor e a equipe têm é geral, enquanto a visão dos pais é na particularidade de seus filhos, trazendo contribuições do universo do estudante. Essa relação entre os interesses particulares dos pais e os interesses públicos da equipe escolar é o que torna eficazes os Conselhos Escolares. A entrevistada acrescenta que embora uma maior participação da comunidade seja um de seus maiores desafios enquanto diretora, há resistência por parte dos professores.

Na busca de uma participação efetiva dos pais nos Conselhos Escolares e para que estes funcionem em sua plenitude, a Entrevistada 7 e duas colegas também supervisoras de ensino do Município de Praia Grande ministram um curso sobre conselhos escolares para os diretores, capacitando-os para atuarem de forma mais efetiva.

Na abordagem da Entrevistada 1, de Embu das Artes, os conselhos escolares não funcionam porque os pais dos estudantes não são acostumados e não sabem participar. Ela ressalta que gostaria que os pais participassem dando sugestões, apontando as falhas da escola, porém, durante as reuniões eles permanecem calados esperando as propostas da equipe escolar e não se julgam competentes para debater os assuntos da escola. Acrescenta que é um paradoxo este tipo de participação, uma vez que no bairro da escola há Conselho Participativo que conta com a participação ativa da comunidade.

Seria necessário, em um estudo posterior, verificar o quanto os pais, estudantes, funcionários e comunidade são inseridos nas decisões escolares ou se apenas são convidados para referendar as decisões da direção escolar. Dessa forma, o entendimento da estrutura escolar fica comprometido, não permitindo uma visão global.

Um dos aspectos mais importantes ressaltados nas entrevistas é sem dúvida a ausência de concursos para os cargos de diretores, supervisores etc. São realizados concursos apenas para professores; em alguns casos são mencionadas como atividades concursadas as merendeiras e o pessoal de limpeza.

Este tipo de ação parece indicar que os cargos de direção, ou ligados à supervisão ou organização do sistema são encarados pelas autoridades municipais como ligados à sua concepção pessoal de política educacional e por isso deveriam ser considerados como cargos de sua confiança pessoal. A resistência ao concurso parece indicar, também, que o risco de se ter um desconhecido na direção de uma escola é considerado um problema para as autoridades municipais.

Em localidades pequenas, o diretor é uma autoridade junto aos pais e à comunidade, é aquele que detém um poder simbólico que pode ser um obstáculo na implantação dos projetos pessoais das autoridades municipais, o que justificaria a adoção da indicação como forma de provimento de cargo.

Esta resistência ao concurso pode ser constatada pelo caso da diretora, Entrevistada 1, que era concursada pelo sistema municipal e posteriormente foi exonerada do cargo tendo que ser reintegrada por meio de uma ação judicial.

Uma das questões apontadas como um problema provocado pela municipalização foi a perda de autonomia da escola. A proximidade do centro de decisão é apresentada por alguns diretores como responsável pela falta de autonomia. O que se pode perceber, na verdade, é que ao se integrar a estrutura de poder local, os diretores das escolas municipalizadas perderam a condição de membros de uma estrutura administrativa legal, burocrática e impessoal.

A tendência da gestão municipal é assinalada por diferentes diretores como mais preocupada com os problemas políticos internos, além de decisões com maior caráter de improvisado. Ao mesmo tempo, como os diretores não são concursados, são demissíveis *ad nutum* (segundo a vontade, na tradução literal com um aceno de

cabeça), o que torna sua posição de negociador dos interesses da escola mais frágil.

Esta ausência de autonomia entra em choque com a concepção de gestão democrática que teria como pressuposto a participação da comunidade na deliberação dos destinos da escola. Sem autonomia para deliberar nos assuntos mais simples, como a pintura da escola, o diretor não possui, portanto, autoridade para implementar as decisões apresentadas pela comunidade escolar no Conselho de Escola.

Do que se pode constatar, até aqui, descrevemos a experiência de municipalização apresentada pelos entrevistados como um processo improvisado, que carece de uma institucionalização e de normas objetivas e permanentes. Observe-se a ausência, na maioria dos casos, de discussão a respeito do estatuto do magistério, do quadro de carreira, formas impessoais de provimento de cargos públicos (como assegura a Constituição).

No final das contas, o sistema municipal de ensino ingressou na mesma engrenagem que já vinha movendo a política local. Seria estranho se ocorresse de outra forma, porque dificilmente os dirigentes municipais utilizariam outra prática, mais racional do que as que praticam em outras esferas políticas ou outras secretarias do município.

Os cargos que podem ser criados nas secretarias municipais de educação passaram para o conjunto de cargos que fazem parte da moeda política de negociação. Não se poderia esperar que por meio de algumas diretrizes, toda uma vida municipal de práticas políticas clientelistas e patrimonialista fosse extinta e apenas em um setor.

Segundo Schwartzman (2006), o uso do termo “patrimonialismo” nas ciências sociais teria origem nos trabalhos de Weber (ano), e foi por ele utilizado para caracterizar uma forma específica de dominação política tradicional, em que a administração pública é exercida como patrimônio privado do chefe político. Schwartzman observa ainda que o patrimonialismo no Brasil é associado ao clientelismo e coronelismo, expressões utilizadas para descrever as situações em que a relação de poder se dá pela distribuição de recursos públicos em troca de apoio, e em que as lideranças políticas locais se especializam na intermediação entre os governos e os diferentes tipos de clientela (SCHWARTZMAN, 2006, p. 4).

A permanência destas práticas, embora possam constituir elementos de tensão, não entram em conflito com o processo de modernização e burocratização do Estado. Pode-se observar a burocratização e implementação de procedimentos impessoais de administração fiscal e financeiros ao mesmo tempo em que se verifica a existência de práticas clientelistas e patrimonialistas na distribuição destes recursos.

Segundo Weber (ano), pode-se reconhecer o dirigente patrimonial e seus funcionários pela forma como conduzem os assuntos administrativos. A ação do dirigente patrimonial é geralmente uma questão de arbítrio. Normalmente, eles só o fazem quando são pagos pelos incômodos que passam.

Diferentemente do dirigente de tipo burocrático, que se baseia nas leis, o 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. Essa combinação de tradição e arbitrariedade reflete-se na delegação e supervisão da autoridade (BENDIX, 1986, p. 328).

A combinação de tradição e arbitrariedade confere ao dirigente decidir se delega ou não a autoridade e a contratação, inteiramente pessoal, que faz de “funcionários”, além de tornar a supervisão de seu trabalho uma questão de preferência pessoal e de lealdade. 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. Os assuntos oficiais são tratados em encontros pessoais e por comunicação oral, não através de documentos oficiais (BENDIX, 1986, p. 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 e 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 o cálculo das decisões, despersonalizando e excluindo do campo das decisões todo sentimento puramente pessoal, 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 à autoridade que o designou.

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.

Segundo Riscal e Gandini (2007), o processo de prebendalização caracterizou todo o período colonial e boa parte do imperial e tornava difícil o processo de racionalização da burocracia e o desenvolvimento de uma concepção administrativa de caráter racional-legal. O resultado foi uma burocracia patrimonial que se expandiu sem modernização e as mudanças que decorreram foram essencialmente de razões pragmáticas, provenientes em especial da esfera política. Mesmo após a independência, livre de pressões a burocracia patrimonial não adota um princípio racional que vise maior eficiência em sua organização.

Este tipo de prática ficou impregnada em nossas instituições políticas que resistem ao estabelecimento de um aparato administrativo racional. É possível, ao longo da história administrativa brasileira, constatar que frequentemente a autoridade que legitima o exercício efetivo do poder público assenta-se na autoridade tradicional e nos costumes prebendários e clientelistas. Em particular, na esfera municipal permanece o exercício deste tipo de dominação assentada na autoridade pessoal.

Não se pode estranhar, portanto, que ao se entregar a gestão das escolas aos governantes municipais, cuja autoridade é legitimada patrimonialmente, a nova forma assumida pela estrutura do sistema municipal de ensino não seja aquela esperada pelos idealizadores da reestruturação do ensino em São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como destacamos no início deste estudo, nossos objetivos eram: esclarecer o significado das diferentes ações propostas na reforma; compreender as tensões decorrentes da implementação do processo de municipalização; e verificar algumas das repercussões e tendências do processo de municipalização na opinião de diretores e outros agentes municipais.

Em relação ao primeiro destes pontos, pudemos constatar que as mudanças no padrão de gestão implementadas pelo governo paulista foram fundamentadas na concepção de reforma gerencial caracterizada por uma administração pública orientada por resultados, pela descentralização, flexibilidade, competitividade e por um direcionamento estratégico. Nesse sentido, a reforma educacional pode ser definida, inicialmente, como uma reestruturação gerencial, fundamentada na revisão das concepções de gestão, planejamento e avaliação.

Assim, nota-se que as medidas apresentadas, não apenas para o sistema da rede estadual de ensino, mas para os novos sistemas municipais que deveriam surgir do processo de municipalização, demonstram uma tendência para a contenção e redução de gastos, além da aplicação de projetos que visam ajustar cada vez mais as atividades dos sistemas municipais aos padrões de ação homogêneos e aos indicadores de eficiência e produtividade.

Em relação ao segundo ponto, relativo às tensões decorrentes do processo de municipalização, pode-se concluir que a introdução de leis que permitiram a estruturação, criação de metas e avaliação dos sistemas de ensino públicos viabilizaram a implementação nos municípios das políticas educacionais propostas pelo governo. Assim, a política gerencial se manifesta como um acompanhamento à distância de resultados esperados. O estado estabelece índices e metas a serem cumpridas; o município deve encontrar suas próprias formas de atingir os objetivos propostos. Desta forma, o estado retira-se da gestão direta dos recursos e equipamentos do sistema para se tornar apenas um agente regulador, gerenciador das metas a serem cumpridas.

Nossa principal hipótese era a ideia de que o ponto negativo da municipalização concentrava-se em sua característica patrimonialista de poder. Contudo, ao longo de nossa pesquisa sobre a municipalização do ensino público no

Estado de São Paulo, a partir de 1995, encontramos novas questões referentes a essa questão norteadora.

Os municípios que aderiram ao acordo, na ausência de um processo de institucionalização, com estabelecimento de hierarquias e cargos, de normas de funcionamento e uma estrutura impessoal abriram o caminho para o patrimonialismo. A entrega das matrículas de estudantes das escolas estaduais aos municípios e a simples orientação para que estes criassem seus próprios sistemas fizeram com que cada município desse continuidade ao processo da forma como lhe pareceu mais conveniente.

Em relação ao terceiro ponto, que refere-se às repercussões e tendências, pode-se concluir que, como resultado da municipalização, houve a fragmentação dos sindicatos e das entidades de classes representantes dos profissionais da educação. As entidades de classe – AFUSE (Sindicato dos Funcionários e Servidores da Educação do Estado de São Paulo), APEOESP (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo), CPP (Centro do Professorado Paulista), UDEMO (Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo) e APASE (Sindicato de Supervisores do Magistério no Estado de São Paulo) sofreram um duro golpe, porque foram organizadas tendo como base associados da rede estadual. Para defender os direitos dos trabalhadores, essas entidades recebem mensalmente recursos provenientes de desconto em folha de pagamento. A municipalização representou, assim, a perda significativa de fundos e sindicalizados.

Por outro lado, também o trabalhador da educação perdeu o apoio de entidades tradicionais com estrutura representativa, como a assessoria de advogados e apoio em caso de problemas trabalhistas. Na maioria dos municípios não existe sindicatos de funcionários da educação e, além disso, a proximidade entre gestores do município e profissionais da educação, muitas vezes indicados por estes mesmos gestores, inibe a organização da categoria contra possíveis ações ilegítimas do poder municipal.

Pode-se constatar, ainda, que a 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.

Os sistemas municipais não se institucionalizaram, porque ainda não contam com normas claras, hierarquias e cargos estabelecidos, ficando boa parte das decisões resultantes de improvisos e adaptações a cada caso. A contingência tem predominado, por isso não se encontram organogramas com uma estrutura das secretarias estabelecidas, porque elas mudam de acordo com o prefeito ou secretário que está no cargo. Não há preocupação, na maioria dos casos, em se estabelecer um corpo de funcionários permanente na secretaria municipal de educação, pois os cargos são comissionados e servem de moeda política. Também não se estabelecem normas permanentes, porque estas são pensadas para cada caso, de acordo com a contingência e necessidade.

Como fator positivo pode-se elencar a elevação do IDEB dos municípios entrevistados. Além disso, um dos aspectos favoráveis da municipalização parece ter sido o fato de ter possibilitado uma revitalização e modernização dos equipamentos escolares. Prédios foram reformados ao passarem para a esfera municipal e novos equipamentos foram adquiridos, com o uso de recursos locais.

Ao finalizarmos nossas apreciações, ressaltamos a necessidade de novos estudos referentes à organização dos sistemas de ensino paulistas, do estudo da utilização do apostilamento dos cursos de educação básica das redes municipais com material de sistemas privados de ensino. Sugerimos, ainda, estudos acerca da participação popular nas redes de ensino públicas e estudos que avaliem o peso que a reforma da educação paulista teve aos sindicatos dos professores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AÇÃO EDUCATIVA e PUC-SP. Colóquio sobre a proposta de Emenda à Constituição nº 233^a. In: **Série Debates**. São Paulo, 1996.

ARELARO, Lisete. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. (org.). **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ARENDT, Hannah. **A condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

BENDIX, Reinhard. **Max Weber** - Um perfil intelectual. Brasília: Ed da UnB, 1986.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas Sobre a Teoria da Ação**. Campinas: Papyrus, 1997.

BORGES, Zacarias Pereira. **Política e educação**: análise de uma perspectiva partidária. Campinas: Gráfica da FE/UNICAMP e Hortograph, 2002.

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

BRASIL, LEI nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. [**Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**].

BRASIL, LEI nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. [**Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério**].

BRASIL, Ministério da Educação. **Planejamento político-estratégico 1995/1998**. Brasília: editora, 1995.

BRASIL. Lei Federal nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. [**Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional**]. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996.

BRASIL. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Presidência da República. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília-DF, 1995.

BRASIL. **O desafio de uma educação de qualidade para todos**: educação no Brasil – 1990-2000. Brasília: Inep, 2004.

BRASIL. IBGE. **Cidades@**

Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=sp>. Acesso em: 20/12/2009.

BRASIL, **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**.

Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/12/2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

_____, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

CALLEGARI, C. e CALLEGARI, N. **Ensino Fundamental**: a municipalização induzida. São Paulo: SENAC, 1997. SÃO PAULO/SEESP, 2002.

DAMATTA, Roberto da. **A Casa e a Rua** - Espaço e cidadania, mulher e morte no Brasil. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 1999.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder** - Formação do Patronato Político Brasileiro. São Paulo: Editora Globo, 2008.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. São Paulo: Editora Globo, 2006.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho. Patrimonialismo e Educação: autoridade doméstica e práticas docentes. In: **Pro-posições** vol. 16, nº 1 (46) - jan/abr, 2005.

GANDINI, R.P.C.; RISCAL, S.A. **Política Educacional de avaliação de resultados; problemas concretos e soluções aparentes**. Vitória: Seminário ANPAE, 2009.

HOBBS, Thomas. O Leviatã. In: coleção **Os Pensadores**. Vol. XIV. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Editora Abril, 1974.

MARTINS, Angela Maria. **Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo**. Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas). São Paulo, n° 120, 2003.

NEUBAUER, Rose. **Estado e Municípios parceiros na educação**. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 10(3) 1996, 71-81. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_09.pdf. Acesso em: 05/04/2010.

OLIVEIRA, Claiton. A Emenda Constitucional 14/96 e os municípios paulistas: algumas implicações. In: **Educação on line**. Disponível em: <http://www.acaõeducativa.org.br/portal/images/geral/9aemendaconstitucional14.pdf>. Acesso em: 05/04/2010.

PEREIRA, L.C. Bresser. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. In: **Revista do Serviço Público**. Ano 50, n° 04. Out-Dez, 1999.

_____, L.C. Bresser. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: [www.bresser pereira.ecn.br](http://www.bresserpereira.ecn.br). Acesso em: 04/07/2002.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. A reforma do Estado e estratégias para a constituição do público não-estatal na educação básica brasileira. In: Adrião, T., Peroni, V. (orgs.) **O Público e o privado na educação**. Interfaces entre Estado e Sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

RISCAL, Sandra A. **Apontamentos sobre a racionalidade formal e a concepção de gestão democrática**. São Carlos, Apostila para disciplina de Estado, Política e Educação - PPGE – UFSCar, 2009.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado: No Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

SANTOS, Heloisa Occhiuze. **Municipalização do Ensino de São Paulo: Vicissitudes do Ideário de Anísio Teixeira**. São Paulo: Tese de doutoramento – FE - USP, 2000.

SÃO PAULO (Estado) SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. **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: Secretaria da Educação, 2002.

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. In: RAMA, L. M. da S. et all. (Org.). **Legislação de ensino de 1º e 2º graus**: compilação. São Paulo, 1995.

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Diagnóstico – Municipalização**. Disponível em: <http://educação.sp.gov.br/acoes/municipa/diagnostico>. Acesso em: 10/05/2008.

SÃO PAULO (Estado), SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Estado e municípios, parceiros na educação**. SEAD, 2002. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_09.pdf. Acesso em: 08/05/2008.

SÃO PAULO (Estado) SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Gestão Educacional: Novos Desafios na Administração da Escola Pública**. Gestão do Projeto Pedagógico. FDE/Circuito Gestão, 2002.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996. [**Institui o Programa de Ação de parceria Educacional Estado – Município para o atendimento ao Ensino Fundamental**]. Publicado no Diário Oficial de São Paulo de 17/02/96.

SCHWARTZMA. S. **Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea**. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf>. Acesso em: 06/05/2008.

SILVA, Camila Croso (org.). **Banco Mundial em Foco**: ensaio sobre a sua atuação na educação brasileira e na América Latina. Publicações Ação educativa, 2007. Disponível em: <http://bda.org.br/dspace/handle/123456789/2348>. Acesso em: 05/07/2009.

SILVA Jr., João dos Reis. **Reformas do Estado e da educação e as políticas públicas para a formação de professores a distância**: implicações políticas e teóricas. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Educação n° 24, 2003.

SOUZA, P. R. **Perfil da Gestão da Escola Pública no Brasil**: Um estudo sobre diretores escolares e sobre aspectos da Gestão Democrática - UFPR - Trabalho apresentado no GT-5 da Reunião Anual da Anped, 2007.

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

TRAGTENBERG, Mauricio. **Burocracia e ideologia**. 2ª edição. São Paulo: Ática, 1992.

VIANNA, Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil**. Vol. I Itatiaia/Niterói: Editora Universidade Federal Fluminense, 1987.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.