

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

RAILDA SOARES BUZAIM

**A MUNICIPALIZAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO  
SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO EM GOIATUBA-GO (1997-2004):  
avanços e retrocessos do processo de democratização da educação básica  
pública**

Goiânia  
2009

RAILDA SOARES BUZAIM

**A MUNICIPALIZAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO  
SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO EM GOIATUBA-GO (1997-2004):  
avanços e retrocessos do processo de democratização da educação básica  
pública**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

**Área de concentração:** Educação

**Linha de pesquisa:** Estado e Políticas Educacionais.

**Orientadora:** Profa. Dra. Andréia Ferreira da Silva.

Goiânia  
2009

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

(GPT/BC/UFG)

**Buzaim, Railda Soares.**

**B992m A municipalização e a institucionalização do sistema municipal de ensino em Goiatuba - GO (1997-2004) [manuscrito]: avanços e retrocessos do processo de democratização da educação básica / Railda Soares Buzaim. – 2009.**

**178 f. : quads., figs.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Andréia Ferreira da Silva.**

**Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, 2009.**

Bibliografia: f. 136-165.

**Inclui lista de tabelas, quadros, abreviaturas e siglas. Apêndices.**

1. Educação – Goiatuba (GO) 2. Educação Básica – Municipalização 3. Democratização – Ensino Básico I. Silva, Andréia Ferreira. II. Universidade Federal de Goiás. **Faculdade de Educação.** III. Título.

CDU:

37.057(817.3)“1997/2004”

A meu esposo, Lázaro Santo de Oliveira, pelo reconhecimento de minha luta e esforço, sendo ainda incentivador nos momentos de angústias e dúvidas.

A meu filho, Silas, cujo sorriso permitiu-me continuar e superar os obstáculos.

A minha mãe, Rogelina, com admiração por sua sabedoria e apoio.

À orientadora desta dissertação, Profa. Dra. Andréia Ferreira da Silva, pela dedicação e empenho na trajetória cada vez mais complexa das etapas do trabalho, de maneira especial por sua atitude ética e respeito à pesquisa e aos que iniciam por esse caminho.

## **LISTA DE QUADROS**

**Quadro 1** – Prefeitos e secretários municipais de educação (1955-2009)

**Quadro 2** - Evolução da receita do Fundef de Goiatuba: 1998-2006

**Quadro 3** – Estabelecimentos de ensino de Goiatuba-GO em 2009

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1** – Matrícula inicial na educação infantil (creches e pré-escola) no município de Goiatuba, por dependência administrativa, no período de 1999-2005

**Tabela 2** – Ensino fundamental regular no Brasil – matrícula inicial por dependência administrativa (1975-2005)

**Tabela 3** – Matrícula Inicial \_ Alunos no ensino fundamental do município de Goiatuba por dependência administrativa (1997-2006)

**Tabela 4** – Percentual de aplicação de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino em Goiatuba no período 1998-2004

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
APM	Associação de Pais e Mestres
Apromug	Associação dos Professores Municipais de Goiatuba
Arena	Aliança Renovadora Nacional
BM	Banco Mundial
Cacs	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CCQ	Círculos de Controle de Qualidade
Cepal	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CJP	Comissão de Justiça e Paz
CME	Conselho Municipal de Educação
CMAEG	Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Goiatuba
CNE/CEB	Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica
Consed	Conselho Nacional de Secretários
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CUT	Central Única dos Trabalhadores
Darh	Departamento de Administração de Recursos Humanos
DF	Distrito Federal
EUA	Estados Unidos da América
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Goiás
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundef	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização Valorização do Magistério
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
GO	Estado de Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços

IPTU	Imposto predial e territorial urbano
Ipasgo	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado de Goiás
ISS	Imposto sobre serviços
ITR	Imposto territorial rural
ITU	Imposto territorial urbano
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOM	Lei Orgânica do Município
Mare	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Ministério Público
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEE/GO	Plano Estadual de Educação do Estado de Goiás
PFL	Partido da Frente Liberal
PME	Plano Municipal de Educação
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
Pnae	Programa Nacional de Alimentação do Escolar
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
Pradime	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
Prasem	Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
Promedilac	Reuniões do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe
Promunicípio	Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SEE	Secretaria Estadual de Educação

Semec	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SRE	Subsecretaria Regional de Ensino
Simug	Sindicato dos Funcionários Públicos do Município de Goiatuba
Sintego	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
UEs	Unidades executoras
Uncme	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	União Nacional dos dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## RESUMO

BUZAIM, Railda Soares. **A municipalização e a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino em Goiatuba-GO (1997-2004): avanços e retrocessos do processo de democratização da educação básica pública.** 2009. 177 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009.

O estudo integra-se à linha de pesquisa “Estado e Política Educacional” do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação/UFG. O trabalho analisa os desdobramentos das políticas de descentralização na área educacional, implantadas no país a partir dos anos 1990. Investiga, especificamente, o processo de descentralização do ensino em Goiatuba-GO, considerando as mudanças profundas na realidade educacional que ocorreu em Goiatuba no período de 1997 a 2004. O estudo buscou conhecer se essas mudanças contribuíram para o estabelecimento de indicadores de democratização da gestão da educação no município analisado. A pesquisa constitui-se em um estudo de caso da cidade de Goiatuba-Go. Na realização da pesquisa foram utilizados os seguintes procedimentos: a) levantamento e estudo bibliográfico; b) pesquisa documental, tendo como objeto a legislação educacional nacional, estadual e municipal; c) realização de entrevistas semi-estruturadas com os principais atores do processo em análise: prefeitos da cidade, secretários municipais de educação e assessores; e d) aplicação de questionários aos dirigentes escolares e coordenadores pedagógicos que vivenciaram o período analisado. As categorias centrais da investigação são: descentralização, municipalização, institucionalização do sistema de ensino e gestão democrática. Os resultados da investigação revelam que o processo de municipalização e institucionalização do sistema municipal de ensino em Goiatuba procurou atingir os objetivos proclamados pela política educacional do governo federal, mas articulou-se à lógica dominante no poder local, à interferência político-partidária e à não-criação de espaços de participação na gestão da escola e do sistema. O processo analisado foi marcado pela relação público privado, pelo clientelismo político, pela troca de favores, que caracterizam o patrimonialismo, pela falta de colaboração do estado e município e pela ausência de colegiados com função consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas escolas municipais. O sistema de ensino municipal apresentou ausência de indicadores de democratização da gestão, o que revelou a manutenção de relações clientelistas e patrimonialistas tão comuns no país e no município.

Palavras-chave: Descentralização; Municipalização; Sistema Municipal de Ensino de Goiatuba; Democratização.

## ABSTRACT

BUZAIM, Railda Soares. **The Municipalization and the Institutionalization of the Municipal Educational System in Goiatuba-GO (1997-2004): progress and regress in the process of democratization of public education.** 2009. 177 f. Dissertation (Post-Graduate Program in Education) – Faculty of Education, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009.

This study is situated within the research field “The State and Educational Policy” which is part of the Post-Graduate Program in Education of the Faculty of Education/UFG. The study analyzes the outcome of the decentralisation policies in the field of education, implanted in the country since the 1990s. It specifically investigates the process of decentralization of teaching in Goiatuba-GO, considering the profound changes in the educational reality which occurred in Goiatuba in the period between 1997 and 2004. The study sought to find out if these changes contributed to the establishment of indicators of democratization in the educational administration of the municipality analyzed. The study is constituted as a case study of the city of Goiatuba-Go. The following procedures were used to execute this research study: a) a bibliographic survey and study; b) a document research focusing on the national, state and municipal education legislation; c) the undertaking of semi-structured interviews with the principal actors of the process analyzed, that is, the mayors of the city, the municipal secretaries of education and their advisors; and d) the application of questionnaires with the school directors and pedagogic coordinators who lived through the period analyzed. The central categories of the investigation are: decentralization, municipalization, institutionalization of the educational system and democratic administration. The results of the investigation show that the process of municipalization and institutionalization of the municipal educational system in Goiatuba sought to fulfill the goals set out by the educational policies of the federal government, but were shaped by the dominant logic of local power, by party politics interference and by the non-creation of room for participation in the school administration and in the system. The process analyzed was earmarked by the relation between the public and the private domains, by the exchange of favours, which characterizes patrimonialism, by a lack of collaboration between the State and the municipality, by an absence of consultative, deliberative and supervisory bodies in the municipal schools. The municipal school system showed a lack of democratization indicators in the administration, which revealed the maintenance of clientelist and patrimonial relations, a common factor in the country and in the municipality.

Key-words: Decentralization; Municipalization; Municipal Educational System of Goiatuba; Democratization.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO I – ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO: OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO APÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....</b>	<b>23</b>
<b>1.1 Mudanças no capitalismo internacional e reformas nos estados nacionais.....</b>	<b>23</b>
<b>1.2 O processo de implantação da ideologia neoliberal no Brasil.....</b>	<b>29</b>
<b>1.3 Educação brasileira: o processo de descentralização do ensino fundamental</b>	<b>35</b>
<b>1.4 Sistema municipal de ensino: retomando conceitos</b>	<b>44</b>
<b>1.4.1 Sistema municipal de ensino: aspectos para análise da gestão</b>	<b>49</b>
<b>CAPÍTULO II – A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE GOIATUBA NO PERÍODO 1997-2004.....</b>	<b>53</b>
<b>2.1 Caracterização geral do município de Goiatuba.....</b>	<b>53</b>
<b>2.2 Caracterização da educação ofertada no município.....</b>	<b>55</b>
<b>2.2.1 Educação infantil e ensino fundamental: condições de oferta, acesso e permanência na rede.....</b>	<b>55</b>
<b>2.3 Criação e organização da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Goiatuba.....</b>	<b>65</b>
<b>2.4 A municipalização e a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Goiatuba (1997-2004).....</b>	<b>68</b>
<b>2.5 Criação, constituição e atuação do Conselho Municipal de Educação e conselhos de acompanhamento e controle social.....</b>	<b>76</b>
<b>CAPÍTULO III – MUNICIPALIZAÇÃO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO EM GOIATUBA NA ÓTICA DE SEUS SUJEITOS.....</b>	<b>96</b>
<b>3.1 Processo de municipalização do ensino fundamental e institucionalização do Sistema Municipal de Ensino em Goiatuba – período de 1997-2004.....</b>	<b>98</b>
<b>3.1.1 Processo de municipalização do ensino fundamental em Goiatuba: elaboração e implantação.....</b>	<b>98</b>
<b>3.1.2 Processo de institucionalização do sistema municipal de ensino.....</b>	<b>106</b>

<b>3.2 Relações intergovernamentais e regime de colaboração no processo de municipalização e institucionalização do Sistema Municipal de Ensino em Goiatuba: Secretaria da Educação do Estado e Secretaria Municipal de Educação de Goiatuba.....</b>	<b>109</b>
<b>3.2.1 Relações intergovernamentais e regime de colaboração no processo de municipalização do ensino em Goiatuba (1997-2004).....</b>	<b>109</b>
<b>3.2.2 Relações intergovernamentais e regime de colaboração no processo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Goiatuba.....</b>	<b>113</b>
<b>3.3 Participação da comunidade escolar, professores, funcionários das escolas, pais e alunos, no processo de municipalização do ensino fundamental.....</b>	<b>114</b>
<b>3.4 Parceria público-privado na municipalização e institucionalização do ensino fundamental em Goiatuba.....</b>	<b>119</b>
<b>3.5 Indicadores de democratização da gestão: participação e autonomia.....</b>	<b>122</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>128</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>136</b>
<b>APENDICES.....</b>	<b>166</b>

## **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho analisa os desdobramentos das políticas de descentralização na área educacional, implantadas no país a partir dos anos 1990. Investiga, especificamente, o processo de descentralização do ensino em Goiatuba-GO, no período de 1997 a 2004. Esse recorte temporal justifica-se pelo fato de que, nesse período, ocorreu no município o processo de municipalização do ensino fundamental e de institucionalização do sistema municipal de ensino.

O estudo pretende conhecer a natureza desse processo, conforme a ótica dos sujeitos envolvidos diretamente nesse processo: prefeitos, gestores do sistema municipal e estadual, membros do Conselho Municipal de Educação, diretores e coordenadores escolares, para verificar se essas mudanças contribuíram para a implantação de indicadores da democratização da gestão da educação no município analisado. A pesquisa busca contribuir para a ampliação da compreensão dos avanços, das dificuldades e das contradições vivenciadas nesse momento, dos distanciamentos existentes entre o proposto e o que foi implantado, sobretudo no que se refere à implantação de indicadores de democratização da gestão do sistema e da escola.

Foram analisados, mediante pesquisa documental, questionários e entrevistas, os mecanismos criados no interior do sistema e da escola municipal que poderiam possibilitar o fortalecimento da participação da comunidade escolar e local na gestão das políticas educacionais. Constituem indicadores de democratização: a) criação, constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação; b) elaboração coletiva do Plano Municipal de Educação; c) instituição e composição de conselhos escolares, que são formados por representantes de diferentes segmentos da comunidade escolar e local, com funções consultivas, deliberativas, mobilizadoras e fiscalizadoras; d) definição de eleições diretas para escolha de dirigentes escolares; e) eleições diretas para provimento do cargo de coordenador pedagógico; f) participação da comunidade escolar e local na elaboração do projeto político-pedagógico da escola; g) autonomia pedagógica, financeira e administrativa da escola; h) existência de grêmios estudantis, ou de outras formas de organização dos alunos, nas unidades de ensino.

A democratização do ensino é entendida neste estudo, com bases nas reflexões de Dourado (2000), Cury (2001), Schlesener (2007), Ferreira (2007) e Mendonça (2001), como um processo de aprendizado e de luta política que visa a construção da autonomia da comunidade escolar e local de seu projeto, mediante a construção de mecanismos e práticas que possibilitem a efetiva participação dos diferentes grupos e sujeitos envolvidos na dinâmica da escola e do sistema de ensino.

O estudo examina as políticas públicas que levaram à descentralização do ensino no país, em Goiás e, em especial, no município de Goiátuba, no período de 1997-2004 e identifica os princípios e interesses que nortearam o processo de municipalização e a

institucionalização do sistema de ensino no município estudado. Desse modo, pode contribuir para a compreensão dos desdobramentos das políticas educacionais no município de Goiatuba e para a identificação da introdução, ou não, de processos mais participativos de gestão da educação municipal, visto que, para muitos, a municipalização favorece a democratização e a transparência na gestão pública.

O trabalho foi desenvolvido mediante uma abordagem qualitativa da pesquisa que, de acordo com Minayo (1994), responde a questões muito particulares de um determinado processo social. Essa abordagem, nas ciências sociais, atém-se a uma realidade que não pode ser quantificada. A investigação qualitativa trabalha com valores, crenças, hábitos, atitudes, representações, opiniões e busca aprofundar a complexidade de fatos e processos particulares e específicos a indivíduos e grupos.

A pesquisa constitui-se como um estudo de caso do Sistema Municipal de Ensino da cidade de Goiatuba-GO. De acordo com Lavelle e Dionne (1999), o estudo de caso visa, sobretudo, alcançar profundidade, não podendo-se contentar em fornecer uma simples descrição que não desemboque em uma explicação, pois o objetivo de uma pesquisa não é apenas ver, mas, sim, compreender.

A presente pesquisa parte, pois, do envolvimento profissional da pesquisadora com o fenômeno estudado. A pesquisadora é integrante do quadro de funcionários efetivos da Secretaria Municipal de Educação de Goiatuba, como professora. Neste caso, “a sua visão de mundo, os pontos de partida, os fundamentos para compreensão e explicação desse mundo irão influenciar a maneira como ele propõe suas pesquisas ou, em outras palavras, os pressupostos que orientam seu pensamento vão nortear sua abordagem de pesquisa” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 3). A pesquisadora tem suas convicções e suas definições políticas, portanto, não há possibilidade de separação entre o objeto de estudo e os valores e conhecimentos anteriores da pesquisadora. No entanto seu envolvimento com o objeto não anula a validade da análise que se realiza com o questionamento da realidade em estudo e do conhecimento teórico acumulado sobre o tema. É na intersecção desses saberes e da busca pelo rigor científico que o conhecimento sobre o objeto será construído.

A investigação justifica-se pelo fato de que, em 2001, quando assumiu o cargo de secretária municipal de educação de Goiatuba, surgiu, para a pesquisadora, o interesse em estudar a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino nesse município, compreender

o novo papel do município na organização da educação nacional e local e acompanhar a gestão das políticas educacionais. É necessário salientar que o provimento do cargo de secretário municipal de educação é efetivado por nomeação do prefeito, sobretudo, com base em indicações das lideranças partidárias do município ou do partido da base aliada. No caso em análise, no período de 2001-2004, a pesquisadora foi indicada a assumir a pasta da educação de Goiatuba pelo Partido Popular Socialista (PPS), que fazia parte da base de apoio do prefeito eleito, integrante do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Com o término da gestão municipal, em 2004, com o interesse em aprofundar o estudo das políticas educacionais, a pesquisadora passou a integrar um grupo de estudos da Faculdade de Educação (FE) da Universidade Federal de Goiás (UFG). O grupo investigava, a qualidade da educação em treze municípios goianos. Em virtude do vínculo com a Secretaria Municipal de Educação de Goiatuba (Semec), participou do estudo e discussões e, ainda, realizou pesquisa de campo. Nesse momento, foi elaborado o projeto de pesquisa “A institucionalização do Sistema Municipal de Ensino em Goiatuba no período de 1997-2004”, apresentado e aprovado na seleção para o mestrado em educação da FE/UFG. O recorte temporal justifica-se pelo fato de nesse período, a educação municipal passar por profundas mudanças, em virtude da municipalização e institucionalização do sistema de ensino.

Com o objetivo de ampliar a compreensão do objeto de estudo, a pesquisa foi desenvolvida por meio dos seguintes procedimentos: a) levantamento e estudo bibliográfico sobre o tema proposto; b) pesquisa documental, tendo como referência a legislação educacional nacional, estadual e, sobretudo, municipal. c) realização de entrevistas semiestruturadas com os principais atores do processo em análise. Foram entrevistados 18 sujeitos: dois prefeitos, dois secretários municipais de educação, um subsecretário regional de educação, uma supervisora de ensino da Semec de Goiatuba e uma inspetora escolar da Subsecretaria Regional de Educação de Goiatuba da Secretaria Estadual de Educação de Goiás. Também foram entrevistados onze membros do Conselho Municipal de Educação (CME). Do quadriênio 1997-2000, quatro sujeitos foram entrevistados, do biênio 2001-2002, foram três sujeitos e, do quadriênio 2002-2006, quatro sujeitos. A população total é de 36 membros e, os onze sujeitos foram escolhidos por sorteio, o que corresponde a 30,5% do total de conselheiros do período em estudo, 1997 a 2004.

Além das entrevistas, foram entregues questionários a sujeitos que exerceram a função de dirigentes escolares e coordenadores pedagógicos nas doze escolas municipais no período de 1997-2004<sup>1</sup>. Dos 18 dirigentes escolares e 40 coordenadores pedagógicos, no total de 58, 29 devolveram os questionários respondidos. Desse modo, foram aplicados os questionários a 50% dos gestores e coordenadores escolares.

É importante enfatizar que, por se tratar de um trabalho com sujeitos humanos, alguns cuidados especiais foram adotados, de acordo com a Resolução nº 196, de 10 de outubro de 1996, do Conselho Nacional de Saúde, que regulamenta a pesquisa envolvendo seres humanos. Nesse sentido, o projeto foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFG, em fevereiro de 2008.

Durante o ano de 2007 e 2008, foi realizado levantamento bibliográfico sobre o tema proposto para a investigação. Nesse período, iniciou-se a pesquisa documental nos órgãos oficiais do município de Goiatuba, tendo em vista que a Secretaria Municipal de Educação não possui um setor de arquivamento dos documentos oficiais, que se encontravam distribuídos nos demais órgãos municipais ou com funcionários que se sentiam proprietários de documentos públicos. O levantamento também foi realizado no Conselho Municipal de Educação, na Assessoria de Expediente da Prefeitura de Goiatuba e na Câmara Municipal.

Após a aprovação do projeto pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFG, foi iniciada a etapa de coleta de dados, com aplicação dos questionários e realização das entrevistas. Os questionários foram entregues pessoalmente aos respondentes nas escolas municipais. Foram apresentadas aos sujeitos informações sobre a pesquisa (justificativa, objetivos, procedimentos) e solicitado que assinassem o termo de consentimento livre e esclarecido da sua participação, como sujeitos do estudo.

As categorias centrais da investigação foram definidas no decorrer do levantamento bibliográfico e documental e são: descentralização, municipalização, institucionalização do sistema de ensino e gestão democrática. Com base no levantamento bibliográfico e documental e, prioritariamente, da análise inicial das entrevistas e questionários, foram definidas cinco dimensões para o exame das entrevistas e dos

<sup>1</sup> A função de dirigente das unidades escolares do Sistema Municipal de Ensino é de livre escolha do chefe do poder executivo, assim como a função de coordenador pedagógico é de confiança do governo. O prefeito e o secretário de educação precisam indicar um nome ou cancelar o nome apontado pelo diretor. Assim, no período de 1997-2004, 22 professores deveriam ocupar a função de dirigente escolar, e 48, a função de coordenadores pedagógicos, mas quatro dirigentes na função durante o período em estudo, assim como oito professores permaneceram na função de coordenadores pedagógicos.

questionários. As dimensões surgiram como questões e temáticas que se destacaram nas apreciações apresentadas pelos sujeitos do estudo e que possuíam capacidade aglutinadora de dados e informações que poderiam contribuir para a compreensão do processo de municipalização e institucionalização do sistema de ensino em Goiatuba. Desse modo, foram estipuladas as seguintes dimensões: processo de municipalização e institucionalização do sistema municipal de ensino, relações intergovernamentais e regime de colaboração, parceria público e privado, participação da comunidade escolar, professores, funcionários da escola, pais e alunos, e da comunidade local e indicadores de democratização da gestão.

Neste estudo, descentralização é entendida, conforme Oliveira (1999), como delegação de poderes às entidades regionais ou locais, com certo grau de autonomia para tomada de decisões em suas respectivas áreas de atuação. Municipalização, de acordo com estudos de Oliveira (1999), Arelaro (1999, 2007), Silva Jr. (2004), é a progressiva transferência de responsabilidades dos estados com o ensino fundamental para os municípios, sem a necessária transferência de recursos financeiros proporcional às novas responsabilidades propostas. Mas, que deve ser compreendida, como forma de reorganização política, administrativa, financeira e pedagógica da educação para a efetivação de uma gestão democrática. Por institucionalização do sistema de ensino, compreende-se, como o fazem Cury (2000) e Lagares (2008), a forma de organização da educação municipal em sistema municipal de ensino, reconhecida pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e reiterada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a). Gestão democrática, segundo Schlesener (2007), é processo de envolvimento político da comunidade escolar e local na luta por transformações sociais que viabilizem o exercício efetivo da democracia no âmbito da sociedade, processo que caminha *pari passu* com as lutas sociais com o objetivo de garantir a educação para todos.

Na pesquisa, buscou-se adotar a concepção materialista histórica dialética para compreender a realidade social complexa e contraditória, com base nas mediações do específico, do singular e do particular com a totalidade. É preciso ressaltar a reflexão de Frigotto (2006, p. 75) de que, o ponto de partida do conhecimento, como esforço reflexivo de analisar criticamente a realidade e a categoria básica do processo de conscientização, é a atividade prática social dos sujeitos históricos concretos. A atividade prática dos homens concretos constitui-se em fundamento e limite do processo de conhecimento. Por meio da

coleta de dados, a pesquisadora procurou identificar os interesses contraditórios que permearam o processo de municipalização do ensino fundamental e a instituição do Sistema Municipal de Ensino de Goiatuba-GO, vinculando esse processo aos processos mais amplos de reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 e das crises do capitalismo a partir dos anos 1970.

Quando se analisa a organização da educação nacional, o primeiro marco legal importante no que se refere à sua descentralização consiste no Ato Adicional de 1834, que transferiu para as províncias o encargo de administrar o ensino primário e secundário. Durante o regime militar, a descentralização foi utilizada como uma estratégia política no momento de crise de legitimidade do regime militar, que teve início com o governo Geisel em 1974 e se estendeu até o término do governo Figueiredo, em princípios de 1985, em razão dos conflitos do bloco no poder e do crescimento da oposição ao regime. Nesse período, foi criado o Promunicípio em 1974, impulsionado em 1975, que tratava da transferência de encargos do ensino de primeiro grau aos municípios, com a justificativa de ampliação da participação e sua democratização. Porém, de acordo com Germano (2005), o objetivo do acordo era o fortalecimento do “poder local” com vistas à manutenção de “currais eleitorais” tão caros ao regime militar em crise. Os recursos do programa eram transferidos aos municípios do interior do país para construção, ampliação, reformas e equipamentos das escolares. No entanto, os benefícios eram apenas para os aliados do regime militar.

A partir da década de 1980, os movimentos dos educadores brasileiros organizaram-se na luta pela redemocratização da sociedade e pela democratização da educação escolar. Dentre os princípios defendidos, situava-se a descentralização da educação nacional, em oposição às políticas centralizadas, implantadas durante o regime militar. Também reivindicava-se a democratização da gestão e do acesso à escola. O art. 206, inciso VI da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) expressa, em parte, essa luta, ao estabelecer o princípio da gestão democrática do ensino público, nos termos da lei. A luta pela democratização da educação tem sido uma bandeira de luta dos movimentos dos educadores que esteve atrelada à luta pela redemocratização do país na década de 1980 que teve como marco a criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Dentre outras bandeiras, destaca-se ainda a ampliação do atendimento escolar, gratuidade, laicidade, obrigatoriedade da escola pública.

O processo de descentralização do ensino no Brasil foi aprofundado com a aprovação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que reconheceu os municípios como entes federados e estabeleceu, no seu artigo 211, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a) em seu artigo 8º determinou, ainda, que os municípios teriam liberdade para definir como e organizar seus sistemas de ensino, podendo optar por criar seus próprios sistemas de ensino, ainda, por integrar-se ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

A partir de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso adotou a política neoliberal, propôs a reforma do Estado brasileiro por meio do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), que apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995). Nessa proposta, a descentralização, que aparece como parte do processo de reforma do Estado, refere-se a transferências de responsabilidades de uma esfera de governo para outra (da União para estados ou de estados para municípios), ou no interior de uma esfera de governo (PERONI, 2003).

Lagares (1998) distingue a existência de duas vertentes que discutem a descentralização na educação: a primeira concepção, orientada por princípios neoliberais, pretende não perder o controle efetivo da gestão da educação brasileira, organiza e avalia a área da educação, de acordo com as diretrizes mundializadas do capital. A descentralização, nessa concepção, procura responder ao objetivo de uma educação que garanta a presença e a permanência do país na competitividade global. A segunda, orientada por princípios democráticos implica uma reorganização democrática do Estado, com uma profunda transformação política, garantindo a organização e a participação popular democrática e uma gestão coerente com esses processos.

As transformações em curso desde a segunda metade dos anos 1990 fazem parte de um projeto de reestruturação do Estado brasileiro, marcado por políticas econômicas e sociais de cunho neoliberal. Assim, as mudanças implantadas no sistema educacional brasileiro, a partir da década de 1990, reconfiguram a organização da educação nacional, atendendo aos interesses econômicos nacionais e internacionais, isto é, à política dos organismos internacionais e aos interesses e regras do mercado. Como afirma Neves (1999,

p. 134), “o sistema educacional como um todo redefine-se para formar um novo trabalhador e um novo homem que contribua para a superação da atual crise internacional capitalista”.

Tendo em vista as mudanças estabelecidas na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e regulamentadas pela Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a), os municípios na nova estrutura organizacional da educação passaram a ser reconhecidos como sistema<sup>2</sup>, compreendendo as instituições de educação infantil, ensino fundamental e médio, mantidas pelo poder público municipal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos municipais de educação.

Com bases nessas modificações e com a institucionalização do sistema municipal de ensino, o município assume a sua autonomia administrativa, pedagógica, financeira e normativa diante dos demais. Porém, a implantação dessas políticas não ocorre da mesma maneira em todos os municípios, pois dependem das especificidades locais. Nesse sentido, a investigação propõe um estudo da descentralização da educação no município de Goiatuba, tendo como primeiro momento a municipalização do ensino fundamental e, como segundo, a institucionalização do sistema municipal de ensino.

O estudo busca analisar se a municipalização e a institucionalização do sistema de ensino em Goiatuba contribuíram, ou não, para a ampliação da definição de mecanismos mais democráticos de gestão da educação municipal no período estudado, tais como, a garantia de mecanismos de participação da comunidade escolar e local no processo de tomada de decisão das questões que definem a escola e o sistema, a criação e o funcionamento dos conselhos escolares e a forma de escolha dos diretores das escolas municipais, dentre outros. As reflexões sobre essa temática partem do pressuposto de que a gestão democrática consiste no

processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do ‘jogo’ democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (DOURADO, 2000, p. 79).

---

<sup>2</sup> Cury (2000) define sistema de ensino como “o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. Os municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino” (p. 11).

No início da década de 1980, a redemocratização da educação tornou-se a bandeira de luta dos educadores em contraposição às formas tradicionais e patrimonialistas predominantes no sistema educacional brasileiro. Conforme Peroni (2003), as políticas educacionais tinham como eixo principal a democratização da escola mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão.

Apesar dos avanços na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que estabeleceu no art. 206,VI, o princípio da gestão democrática do ensino público, a luta dos educadores vem se transformando, em especial com a aprovação da LDB/1996 (BRASIL, 1996a) que definiu a gestão democrática do ensino público, na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino. Conforme Peroni (2003), nos anos de 1990, com a reforma do Estado ocorreu a mudança da proposta central do movimento dos educadores, em que o eixo central era a democratização da educação. O governo federal, porém, deslocou o eixo de luta dos educadores para a busca de maior eficiência e eficácia mediante autonomia da escola, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços.

O estudo procura desvelar os mecanismos de gestão democrática que foram implantadas no sistema municipal de ensino de Goiatuba, a partir do que define a LDB/1996 (BRASIL, 1996a), art. 14:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O resultado da investigação é apresentado em três capítulos que buscam aprofundar as reflexões sobre o tema proposto. O primeiro capítulo consiste em apreender as alterações na educação básica pública no início do século XXI, desvelando o processo de organização da gestão das políticas públicas, em especial, a educação. A análise procura entender a reforma educacional com base em um contexto social, econômico e político, com a finalidade de adequar a educação escolar às exigências do processo de produção capitalista de acumulação flexível que se caracteriza por novas relações entre capital e trabalho no cenário produtivo. Nesse contexto, implantou-se a reestruturação do sistema educacional em sintonia com os organismos multilaterais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial) tendo a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia, a Comissão

Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) e as reuniões dos ministros da educação, Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (Promedlac), como marcos que interferiram na definição das reformas educativas nos países da América Latina, em especial no Brasil.

No segundo capítulo são apresentados os aspectos geográficos, políticos e os indicadores educacionais, em especial, as políticas educacionais do município de Goiatuba. Analisa ainda, a implantação do processo de municipalização e institucionalização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Goiatuba-GO, no período de 1997-2004.

O terceiro capítulo analisa o processo de municipalização e institucionalização do Sistema Municipal de Ensino em Goiatuba, com base na percepção dos sujeitos envolvidos diretamente nesse processo. Essa etapa do trabalho foi realizada com a aplicação de entrevistas e questionários, objetivando apreender os interesses e as motivações existentes nesse processo identificando ainda indicadores de democratização do sistema e da escola.

O princípio da gestão democrática nas unidades de ensino do Sistema Municipal de Educação de Goiatuba, é apreendido por meio dos mecanismos de participação da sociedade tais como: conselhos escolares, grêmios estudantis e eleição para diretores e coordenadores pedagógicos.

Nas considerações finais, busca-se retomar a política municipal de educação do município de Goiatuba no período 1997-2004, com base na análise do processo de descentralização do ensino por meio da municipalização e institucionalização do sistema de ensino. Também é tratada a questão da democratização do ensino no município identificando a presença ou ausência de indicadores de democratização. A ausência dos indicadores de democratização da educação municipal é uma forma de impedir a autonomia da escola, mantendo-a refém, e algumas vezes, cúmplice das políticas clientelistas e patrimonialistas, tão características da sociedade brasileira.

## CAPÍTULO I

### **ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO: OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO APÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O objetivo deste capítulo consiste em apreender as alterações na política educacional brasileira no final do século XX e início do século XXI, desvelando o processo de organização da gestão das políticas públicas, em especial, da educação básica. A análise procurou compreender a reforma educacional no contexto social, econômico e político brasileiro e internacional. A finalidade central da reforma, segundo Oliveira (2001), consistiu

em adequar a educação escolar às exigências do modelo capitalista de acumulação flexível, que se caracteriza por novas relações entre capital e trabalho no cenário produtivo mundial.

No Brasil, na década de 1990, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) implementou uma profunda reforma do Estado brasileiro, e, para isso, criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), que apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995). Nesse contexto, foram transformadas significativamente as diretrizes educacionais mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº 14/1996 (BRASIL, 1996b), que foi regulamentada pela Lei nº 9.424/1996, que estabeleceu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (BRASIL, 1996c) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 23 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a). A legislação indicada induziu a um processo de municipalização do ensino fundamental, com significativa transferência de responsabilidades aos entes subnacionais, estados e municípios.

### **1.1 Mudanças no capitalismo internacional e reformas nos estados nacionais**

A crise estrutural do capital, iniciada na década de 1970, nos países de economia capitalista, provocada pelas baixas taxas de crescimento econômico com altas taxas de inflação, intensificou-se com a crise do petróleo e impulsionou o capital a buscar formas de restabelecer o padrão de acumulação. Conforme Antunes (2001), implantou-se um vasto processo de reestruturação do capital, com vistas à recuperação de seu ciclo produtivo, afetando profundamente o mundo do trabalho.

De acordo com Antunes (2001), a crise “afetou a materialidade da trabalhadora, a sua forma de ser, quanto a sua esfera mais propriamente subjetiva, política, ideológica, dos valores e do ideário que pautam suas ações e práticas concretas” (p. 18). Além disso, fragilizou o movimento operário, mais especificamente os sindicatos, fragmentando a classe trabalhadora, em especial com a desmontagem dos direitos sociais.

Para os defensores do neoliberalismo<sup>3</sup>, os movimentos dos trabalhadores seriam os responsáveis pela crise, pois as suas raízes estariam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Segundo Anderson (1995), para os neoliberais, o remédio para a crise seria o combate o Estado de bem-estar social, e a adoção de “um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (p. 11).

De acordo com Nascimento, Silva e Algebaile (2002), no contexto de crise do capital, intensificou-se a racionalização do trabalho e, contraditoriamente, a ampliação do desemprego estrutural e a internacionalização das relações sociais de produção. Nessa conjuntura, a doutrina neoliberal<sup>4</sup> passou a ser apresentada como a única alternativa para a crise, conquistando a hegemonia nas sociedades contemporâneas.

Para Antunes (2003), iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal da qual a era Thatcher-Reagan foi a expressão mais forte. Seguiu-se também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para repor os patamares de expansão anteriores.

Para Chesnais (1996), a mundialização deve ser considerada uma fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, o que ocorre com o movimento transnacional do capital e no crescimento do sistema financeiro, sob o comando da tríade, Estados Unidos da América (EUA), União Européia e Japão. Para o autor, a

---

<sup>3</sup> O neoliberalismo nasceu logo depois da Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek, escrito em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado pelo Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política (ANDERSON, 1995).

<sup>4</sup> Conforme Laurell (2002, p. 162), no discurso político-ideológico dos neoliberais, a solução da crise consiste em reconstituir o mercado, a competição e o individualismo. Significa, de um lado, eliminar a intervenção do Estado na economia, tanto nas funções de planejamento e condução como agente econômico direto, pela privatização e desregulamentação das atividades econômicas. De outro lado, as funções relacionadas com o bem-estar social devem reduzidas. Por último, seria preciso combater o igualitarismo, pois para o neoliberalismo a desigualdade é o motor da iniciativa pessoal e da competição entre os indivíduos no mercado.

mundialização apresenta-se por meio de dois momentos interligados e ao mesmo tempo distintos: o primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan.

As alterações nas relações sociais capitalistas intensificaram as transformações no processo produtivo com o avanço tecnológico, constituição de formas de acumulação flexível e de modelos alternativos ao binômio taylorismo/fordismo. Nesse processo, o toyotismo<sup>5</sup> tornou-se a nova base técnica da produção capitalista com novos padrões de gestão da produção de mercadoria. De acordo com Antunes (2001), a falácia da “qualidade total” passou a ter papel de relevo no processo produtivo. Os círculos de controle de qualidade (CCQ) proliferaram, constituindo-se como grupos de trabalhadores incentivados pelo capital para discutir o trabalho e desempenho, com vistas a melhorar a produtividade da empresa. Em verdade, é a nova forma de apropriação do saber fazer intelectual do trabalho pelo capital.

O processo de reestruturação produtiva afetou profundamente a relação entre capital e trabalho. Do trabalhador exige-se maior capacitação para a realização de trabalhos com relativa intelectualização, mas existem os que estão excluídos do processo produtivo. Segundo Antunes (2001), criou-se, de um lado, em escala minoritária, o trabalhador “polivalente e multifuncional” da era informacional, capaz de operar com máquinas com controle numérico e, por vezes, exercitar com maior intensidade sua dimensão mais intelectual. E, de outro lado, há uma massa de trabalhadores precarizados, sem qualificação, que atualmente está presenciando as formas de part-time, emprego temporário, parcial, ou então vivenciando o desemprego estrutural.

Verifica-se nesse complexo cenário que os grupos industriais estabelecem novas relações entre si, reorganizam-se em redes, forma conjunta e associada para sobreviver e se

---

<sup>5</sup> O toyotismo pode ser entendido como uma forma de organização do trabalho que nasceu na fábrica Toyota, no Japão, e se expandiu pelo Ocidente capitalista, tanto nos países avançados quanto naqueles que se encontram subordinados. Suas características básicas (em contraposição ao taylorismo/fordismo) são: a) sua produção é muito vinculada à demanda; b) ela é variada e bastante heterogênea; c) fundamenta-se no trabalho operário em equipe, com multivariada de funções; d) tem como princípio o *just in time*, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção e funciona segundo o sistema de *kanban*, placas ou senhas de comando para reposição de peças e de estoque (que, no toyotismo, deve ser mínimo) (ANTUNES, 2001).

manterem competitivos no mercado internacional. Conforme Chesnais (1996), as novas formas de gerenciamento e controle, valendo-se de complexas modalidades de terceirização, visam ajudar os grandes grupos a reconciliar a centralização do capital e a descentralização das operações, explorando as possibilidades proporcionadas pela teleinformática e pela automatização. No processo de centralização de capital, por meio de fusões-aquisições, formaram-se oligopólios mundiais, constituídos, sobretudo por grupos norte-americanos, japoneses e europeus que delimitam entre si espaço privilegiado de concorrência e de cooperação.

Neste contexto, evidenciam-se relações contraditórias entre força de trabalho e capital, e o Estado entra em ação e implanta projetos de governo, por meio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Na realidade, esses programas de envolvimento social são formas, mecanismos de legitimação das ações governamentais. Segundo Höfling (2001), as políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado para a redistribuição dos benefícios sociais, visando a diminuição das desigualdades produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

As políticas sociais respondem à uma dupla determinação. De acordo com Neves (2005),

de modo específico, essas políticas resultam tanto das necessidades estruturais de produção e reprodução da força de trabalho com vistas à viabilização de altas taxas de mais-valia e de exploração, numa produção baseada no aumento da produtividade do trabalho, como da ampliação dos mecanismos de controle social das decisões estatais, em especial da consolidação dos níveis de participação alcançados pelas massas populares (p. 15).

As políticas sociais<sup>6</sup> são uma fração das políticas públicas e exercem o papel de mediadoras dos interesses antagônicos que perpassam a sociedade. Para Bianchetti (2005), as políticas sociais são consideradas estratégias promovidas no plano político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social.

---

<sup>6</sup> Pastorini (2000) ressalta que, dentre as “medidas materiais positivas” do Estado, situam-se as políticas sociais que, depositárias de uma materialidade contraditória, necessitam ser compreendidas simultaneamente como: a) resultado das lutas das classes dominadas por melhores condições de vida; b) estratégia de conquista de hegemonia das classes dominantes, em busca da direção, do consenso, da legitimação da ordem estabelecida; c) meio de controle de eventuais crises sociais; d) socialização dos custos de manutenção e reprodução da força de trabalho, que antes era uma carga exclusiva para o empregador.

Torna-se fundamental ressaltar que as políticas sociais apresentam diferentes modelos que podem ser classificados de acordo com a abrangência de seu atendimento. Segundo Laurell (2002) o modelo europeu de proteção social apresenta-se nos países com maiores gastos públicos e cujas políticas sociais possuem caráter de universalidade. Já o modelo norte-americano está relacionado aos países cujas políticas são de alcance mais focalizado.

Os neoliberais propõem uma política de beneficência pública ou assistencialista, na qual os programas públicos devem ser focalizados nos indigentes garantindo um mínimo de benefícios sociais para aliviar a pobreza. Verifica-se que a política neoliberal opõe-se à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais.

A primeira experiência histórica do neoliberalismo ocorreu no Chile, na década de 1970, sob a ditadura do general Pinochet. Para Anderson (1995), Pinochet começou seus programas de maneira dura: desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos mais ricos, privatização dos bens públicos. Tudo isso aconteceu no Chile, quase dez anos antes de Thatcher assumir o poder na Inglaterra e Reagan, nos Estados Unidos da América (EUA) na década de 1980. Desde então, espalhou-se rapidamente pela Europa, retornando à América Latina, e, nos anos 1990, chegou ao Brasil.

O projeto neoliberal no continente latino-americano apresenta diferenciações quanto à sua implantação em virtude de seus processos políticos, culturais e ideológicos. Conforme Laurell (2002), a adoção das políticas neoliberais como programa de governo não ocorreu simultaneamente, nem seguiu a mesma trajetória ou o mesmo ritmo em todos os países, em razão de às condições políticas particulares.

As políticas neoliberais aplicadas nos países da América Latina apresentaram características distintas das implantadas nos países desenvolvidos<sup>7</sup>. Nos países do continente latino-americano, elas seguiram rigorosamente as regras estabelecidas pelo programa em relação à política econômica e social. Cabe ressaltar que o projeto neoliberal<sup>8</sup> implementado nos países periféricos latino-americanos apresenta características do modelo que predomina

<sup>7</sup> De acordo com Neves e Fernandes (2002, p. 25), nos países subdesenvolvidos, o padrão neoliberal de desenvolvimento, sob a direção dos organismos internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI), vem se caracterizando pela maior inserção do capital financeiro e produtivo internacional na economia nacional, pela ampla abertura à importação de bens e serviços, pelo privilégio dos subsídios estatais aos setores exportadores (em geral, oligopólios de capital multinacional) e pela desregulamentação das relações de trabalho, para garantir maiores níveis de superexploração da classe trabalhadora.

nos EUA, o liberal. Para Laurell (2002), as políticas sociais neoliberais apresentam quatro estratégias concretas de implantação: corte dos gastos sociais, privatização, centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza e descentralização.

Em relação à redução de gastos públicos, o argumento apoia-se na justificativa da crise fiscal do Estado e dos gastos públicos excessivos. Assim, é preciso reduzir os gastos públicos com pessoal e políticas sociais - serviços de saúde, educação e previdência social - ocorrendo um processo seletivo de privatização desses benefícios sociais. Mas, o intuito dessa medida, para Laurell (2000), era reduzir o déficit e transferir os recursos públicos para o capital especulativo, por meio do pagamento de juros da dívida pública provocada por mudanças nas relações econômicas nacionais e internacionais.

A outra estratégia, a privatização dos serviços públicos, a mercantilização dos bens sociais, consiste na introdução da lógica do mercado. Ressalta-se que os serviços oferecidos pelo setor público são insuficientes e de má qualidade, e o setor privado é eficiente e eficaz no oferecimento desses serviços. Porém, o setor privado estabelece que os benefícios são oferecidos somente à população com condições de pagamento, e o setor público deve oferecê-los a todos.

A centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza é considerada estratégia de focalização. Essa política tem como objetivo garantir níveis mínimos de alimentação, saúde e educação para a população carente dos países em que a situação de pobreza aumenta cada vez, com ataque aos direitos sociais. De acordo com Laurell (2002), os programas contra a pobreza têm na América Latina um objetivo oculto: assegurar uma clientela política em substituição ao apoio popular baseado em um pacto social amplo, impossível de ser estabelecido no padrão das políticas neoliberais.

Para Laurell (2002), a descentralização é uma estratégia neoliberal que não tem o objetivo de democratizar a ação pública, mas, introduzir mecanismos gerenciais e incentivar os processos de privatização, deixando em nível local a decisão a respeito de como financiar, administrar e produzir os serviços. Defendida pelos organismos financeiros internacionais, sua implementação garante empréstimos para programas sociais e administrações locais. |

---

<sup>8</sup> De acordo com Sader (1995), o neoliberalismo é um remédio amargo que os países do Primeiro Mundo não tomam na dosagem que propõem ao Terceiro Mundo ou, se o tomaram, já passaram a corrigir seus rumos, com a substituição de seus mandatários neoliberais.

Enfim é preciso ressaltar que, no plano econômico, o neoliberalismo não alcançou o sucesso almejado pelo capitalismo. No campo social, as condições de pobreza da maioria da população, aumento do subemprego, do desemprego, revelam que seus objetivos foram alcançados.

## **1.2 O processo de implantação da ideologia neoliberal no Brasil**

No Brasil, a adoção das políticas neoliberais deu-se a partir do início da década de 1990, no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), e, em seguida, no governo Itamar Franco (1992-1995). Elas passaram a ser implementadas com mais vigor nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidente da República, no período 2003 a 2006, o projeto continuou a ser executado. De acordo com Neves (2005), o Estado, não sem tensões e contradições, vem intensificando, com todos os instrumentos legais e ideológicos a seu dispor, o seu papel de educador.

A implantação do Plano Real, no governo do presidente Itamar Franco, consistiu, para Neves (2005), em um importante mecanismo de obtenção do consentimento dos brasileiros às idéias, ideais e práticas do neoliberalismo. Com a eleição e reeleição de Fernando Henrique Cardoso, consolidou-se a hegemonia da classe burguesa, ou seja, a ideologia neoliberal intensificou-se no poder.

Nesse contexto, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) propôs uma reforma do Estado brasileiro. Para dar materialidade a essa proposta, criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) que apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. A reforma do Estado “deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via dos bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12). A reforma do Estado introduziu uma mudança organizacional e cultural da administração pública para estabelecer uma administração gerencial. O Estado deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social passou a ter funções de coordenação e regulação no

âmbito federal, descentralizando para as esferas estadual e municipal as funções de execução no que se refere a serviços sociais e de infraestrutura.

A reforma implantada na administração pública brasileira modificou o modelo de organização e de gestão do Estado. Nesse sentido, buscou implementar o modelo gerencial, baseado na eficiência, descentralização, privatização e controle dos resultados.

Conforme Menezes (2001), o propósito da reforma administrativa consistia na modernização do aparato estatal com o intuito de prepará-lo para os desafios impostos pelas novas condições da conjuntura socioeconômica e política internacional. Nessa proposta, a gestão das políticas públicas deveria fundamentar-se na descentralização e nos princípios da agilidade e eficiência. Verificou-se, porém, o interesse em diminuir o tamanho do Estado, repassando os encargos e recursos para outras esferas do governo, em especial, para a esfera municipal.

A educação tornou-se um elemento fundamental para participação do país na concorrência do mercado global competitivo, do trabalhador a exigência de uma escolaridade mínima para conseguir manter um emprego. No contexto desse processo, com a reforma do Estado, foi implantada a reestruturação do sistema educacional. Conforme Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 47), “atribuiu [-se] à educação o condão de sustentação da competitividade nos anos de 1990”.

De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), três marcos interferiram na definição das reformas educativas nos países da América Latina e, especificamente, no Brasil. A Conferência Mundial de Educação para Todos<sup>9</sup>, realizada na Tailândia em 1990, tornou-se marco importante no contexto dos processos de reforma da educação. O encontro propiciou a elaboração da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, e os governos dos países em desenvolvimento assumiram a responsabilidade da implementação das recomendações da Conferência de Jomtien. A educação deveria satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem (Nebas) de crianças, jovens e adultos.

Os autores destacam, ainda, os documentos econômicos da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal). *Transformación productiva com equidad* de 1990,

---

<sup>9</sup> A Conferência Mundial de Educação para Todos foi organizada pela Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial, em Jomtien (Tailândia). O seu lema, “Educação para todos”, articula-se à conjuntura política e econômica que marca o início da década, diante dos reordenamentos internacional do capital (LIMA, 2004).

alertava para a urgente necessidade de implementação das mudanças educacionais demandadas pela reestruturação produtiva em curso. Recomendava ainda que os países da região investissem em reformas dos sistemas educativos para adequá-los à oferta de conhecimentos e habilidades. O documento *Educación y conocimiento: eje la transformación productiva com equidad*, de (1992) esboçava as diretrizes para ação no âmbito das políticas e instituições que pudessem favorecer as vinculações sistêmicas entre educação, conhecimento e desenvolvimento nos países da América Latina

Outro marco importante foi a reunião de ministros da educação convocados pela Unesco, denominada Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe (Promedilac)<sup>10</sup> IV (Quito, em abril de 1991) e Promedilac V (junho 1993). Nesses encontros, de acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), o Brasil apresentou o seu alinhamento à ofensiva política e econômica então desencadeada.

No Brasil, em 1993, durante o governo do presidente Itamar Franco (1993-1995), foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos, que iniciou o processo de implantação das políticas educacionais lançadas na Conferência Mundial de Educação para Todos. Com esse plano, afirmam Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), o Brasil traçava as metas locais com base no acordo firmado em Jomtiem e acenava aos organismos multilaterais que o projeto educacional por eles prescrito seria implantado no país.

Segundo Saviani (1999), o plano não saiu do papel. Ao que parece, o mencionado plano foi formulado mais em conformidade com o objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aqueles de algum modo ligado ao Banco Mundial. Entretanto, o processo de discussão constituiu-se em momento histórico em que a sociedade civil se envolveu no amplo processo de discussão das políticas públicas.

A partir de 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, as discussões com os setores organizados da educação foram encerradas. Com a implementação da proposta de reforma do Estado, as políticas educacionais foram redefinidas, e o eixo principal que era a democratização da escola mediante a universalização do acesso e gestão

---

<sup>10</sup> Conforme Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), as preocupações com a formulação de uma proposta de educação internacional para América Latina e Caribe tiveram início em uma conferência de ministros da educação ao final da década de 1970 e princípio da de 1980, quando ministros da educação e economia fundaram o Comitê Regional Intergovernamental que delineou o Principal de Educação na América latina e Caribe (Promedilac).

democrática, reconfigurou-se, e a ênfase passou a ser a qualidade, entendida como produtividade com maior eficiência e eficácia.

A descentralização como parte da proposta de reforma do Estado, tornou-se o processo fundamental das reformas educacionais nesse governo. Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, estabeleceram-se mecanismos de descentralização ressignificados, “entendidos como desconcentração e/ou desobrigação por parte do poder público e, paradoxalmente, como novas formas de centralização e controle por parte do poder central” (DOURADO, 2001, p. 50).

Para Neves (2005), os programas educacionais implantados no primeiro mandato pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), o de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), deram continuidade às políticas implementadas pelo governo Cardoso, com vistas à formação de uma subjetividade neoliberal. O programa Brasil Alfabetizado: alfabetizar para incluir, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), o programa Fome Zero, que substituem o Programa Comunidade Solidária criado no governo Cardoso revelam a mesma lógica das propostas do governo anterior, garantir o consenso da sociedade brasileira.

A política educacional do governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT), a partir do início de seu governo, em 2003, configurou-se em ações com princípios descentralizadores do sistema educacional brasileiro. Nesse sentido, introduziu medidas indutoras de descentralização, com a criação dos seguintes programas: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) que teve início em setembro de 2003, Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares com o objetivo de promover em regime de colaboração a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica.

A Secretaria de Educação Básica (SEB), do Ministério da Educação, desenvolveu, em 2004, o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação Pradime<sup>11</sup>, criado

---

<sup>11</sup>A parceria realizada entre MEC, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) e Banco Mundial possibilitou a realização de programa. Alinhado com o compromisso

com o objetivo de fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais e contribuir para o avanço do processo de institucionalização dos sistemas municipais de ensino nos municípios brasileiros.

Com nova denominação e conteúdos, o Pradime retoma a experiência do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem), realizado pelo MEC em 1997, 1999 e 2001. A nova denominação ressalta a figura do dirigente municipal de educação, em conformidade com a política educacional do país, destacando o papel estratégico do dirigente municipal nesse cenário.

O Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi-Árido (Proforti) foi criado para atender a região semiárida do Brasil na área da educação. O programa tem como objetivo proporcionar ações para que as gestões municipais da região atendam com qualidade às necessidades de sua população. As secretarias passam por reestruturação em seus aspectos pedagógicos, administrativos, financeiros, orçamentários e políticos. Os novos conteúdos afinam-se com o contexto dos atuais desafios de 143 municípios, nos estados da Bahia, Paraíba, Alagoas, Pernambuco, Ceará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe e Piauí. Em 2007, o programa estender-se-á também aos municípios do Espírito Santo e de Minas Gerais.

De acordo com Relatório de gestão 2004 do MEC/SEB (BRASIL, MEC/SEB, 2004), foi criado pela Secretaria de Educação Básica (SEB), o Comitê Nacional de Políticas da Educação Básica (Conpeb), espaço privilegiado para discutir políticas públicas para educação infantil, ensino fundamental e médio, com a participação da sociedade civil. Foram realizados pela SEB oito seminários regionais, em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação, visando ampliar a discussão do documento preliminar de *Política Nacional de Educação Infantil*, contendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a área que incluiu outras questões relacionadas à política nacional (BRASIL, 2005).

A criação de espaços para debates teve o intuito de redefinir as competências em regime de colaboração para estabelecer diretrizes para uma Política Nacional de Educação Infantil<sup>12</sup>, ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, diretrizes curriculares do ensino médio, processo de discussão, concluído em 2005, sobre a redefinição da política de

---

de promover os objetivos de Desenvolvimento do Milênio, bem como as metas estabelecidas no Marco de Ação de Dacar (2000) e no Plano Nacional de Educação (PNE), o Pradime enfatiza a dimensão educacional do desenvolvimento humano e sustentável e chama a atenção do dirigente para o papel da educação no processo de desenvolvimento local. (BRASIL, 2006)

financiamento da educação, que resultou na aprovação do Fundeb<sup>13</sup>, em substituição ao Fundef (BRASIL, 2005).

A análise de alguns elementos das políticas educacionais, em especial da educação básica, nos primeiros anos do governo do Presidente Luiz Inácio da Silva, não apresentaram mudanças significativas para o âmbito municipal em relação ao governo anterior. Esse período iniciou-se com o lançamento, no campo das políticas educacionais, de idéias e projetos que foram sendo concretizados nos anos subsequentes.

Pode-se perceber nesse contexto que o fortalecimento do processo de institucionalização dos sistemas municipais de ensino tornou-se uma das alternativas utilizadas pelo governo para descentralizar o ensino. Para Sarmiento (2005), o rumo dado à apropriação das novas possibilidades depende da conjuntura municipal, em termos de desenvolvimento econômico, social e orientação política do partido no poder. Portanto, compreender as políticas educacionais implementadas nos municípios brasileiros, em especial a municipalização do ensino e a institucionalização dos sistemas municipais de ensino, contribui para o entendimento das proposições educacionais para o cenário municipal e seus desdobramentos.

### **1.3 Educação brasileira: o processo de descentralização do ensino fundamental no Brasil**

A discussão do processo de municipalização no Brasil vem ocorrendo desde o Império, mas foi com a luta de Anísio Teixeira pela municipalização do ensino primário que a tese ganhou maiores proporções. Suas idéias foram apresentadas ao Congresso Nacional de Municipalidade, em 1957, com a possibilidade de melhoria das condições do ensino primário

---

<sup>12</sup> De acordo com o relatório de gestão de 2004, o MEC elaborou, no ano de 2003, e colocou em discussão no Comitê Nacional de Educação Infantil, um documento preliminar de Política Nacional de Educação Infantil, contendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a área. Em 2004, a Secretaria de Educação Básica (SEB) realizou oito seminários regionais, em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação visando ampliar a discussão desse documento preliminar e incluir outras questões relacionadas à política nacional (BRASIL, 2004).

<sup>13</sup> Conforme Oliveira (2008), o movimento em defesa da constituição de um fundo voltado para toda a educação básica iniciou-se com o Partido dos Trabalhadores (PT). Em 1999, o PT apresentou a Proposta de Emenda Constitucional nº 112/99, para criação Fundeb. Entre o momento de apresentação da proposta do PT (PEC 112/99) e a aprovação da Emenda 53, de 19 de dezembro de 2006 criando o Fundeb, vários projetos transitaram no Congresso Nacional tratando da criação de um novo fundo. Foram apresentadas onze propostas, expressando o quanto o financiamento da educação básica afetava interesses de setores distintos.

no Brasil. Para Teixeira (1957), “a escola primária seria uma só, administrada na ordem municipal e organizada pelo Estado, dentro das bases e diretrizes federais” (p. 24). Além da reordenação das responsabilidades municipais quanto ao ensino primário, propôs a criação de fundos para financiamento do ensino primário municipal e cabendo aos conselhos municipais a gestão dos fundos<sup>14</sup>.

A municipalização apresentou também um papel relevante no período do regime militar no Brasil (1975), percebida como uma estratégia importante no governo Geisel. No entendimento de Germano (2005, p. 239), “tal estratégia é significativa porque combina uma justificativa ‘participacionista’ e ‘democratizante’ com uma prática de transferir aos municípios os encargos, cada vez maiores, com o ensino de 1º grau, como, aliás, previa a Lei nº 5.692/1971”. Nesse período, com o interesse em manterem-se no poder, já que estavam em crise, os militares priorizaram a localidade, em especial no Nordeste, para a implementação do Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio). Para o autor, tratava-se, portanto, de fortalecer o denominado “poder local” com vistas à manutenção de “currais eleitorais”, tão caros ao regime militar em crise.

Conforme Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), uma das estratégias utilizadas pelo governo federal foi a atuação direta nos municípios, passando ao largo das administrações estaduais e aumentando o clientelismo. A política confusa pulverizou ainda mais as fontes de financiamento e comprometeu definitivamente qualquer esforço de planejamento global e articulado da educação.

Deve-se ressaltar que a Lei nº 5.692/1971, no período da ditadura militar, determinou a transferência de encargos e serviços da educação de primeiro grau para os municípios. Porém, como a característica do governo era marcada por forte autoritarismo, as decisões permaneciam centralizadas no governo federal.

De acordo com Lagares (1998), durante os anos 1980, a tese da descentralização assumiu um novo caráter político, compreendido ao mesmo tempo como conotação ideológica ou associada à forte inspiração nacional pela elevação do nível de participação nos processos decisórios e os esforços pela redemocratização do país.

---

<sup>14</sup> A tese de Teixeira, apresentada ao Congresso Nacional de Municipalidades encontra-se na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, publicada pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), do Ministério da Educação, v.27, n. 66, p. 22-43, abr-jun. 1957. Disponível em: <<http://www.publicações.inep.gov.br/resultados.asp>>. Acesso em: 14 de julho de 2009.

Na luta pela redemocratização do país, na década de 1980, uma das questões que se apresentavam dizia respeito ao federalismo, à recuperação da autonomia dos estados, Distrito Federal e os municípios e à configuração de um modelo de federação descentralizado. Conforme Arretche (2002, p. 1), “no Brasil dos anos de 1980, centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que a descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas”.

No contexto da redemocratização do país, surgiu o movimento municipalista em defesa da descentralização e democratização, do reconhecimento do município como instância político-administrativa, que culminou com a criação da Frente Municipalista Nacional, em 1983. Segundo Guimarães (1995),

várias reuniões se sucederam entre 1982 e 1985, culminando com a criação da Frente Municipalista Nacional, cuja meta principal era conquistar o reconhecimento do município como instância político-administrativa autônoma, que se pretendia viabilizar por meio da participação popular e de mecanismos de pressão junto a Assembléia Nacional constituinte, pela reforma tributária e pelo fortalecimento dos poderes locais (p. 23).

Para Flores (2007), a Frente Municipalista contrapõe-se às idéias centralizadoras presentes nos anos de ditadura. Ela defendia que o local era mais eficiente por se encontrar próximo aos problemas a serem resolvidos e a descentralização, por meio da municipalização, um elemento importante para a busca da educação de qualidade.

O argumento da Frente Municipalista em favor da municipalização e reconhecimento do poder local é apresentado por Guimarães (1995), como “o que pode ser feito pelo município não deve ser feito nem pela União nem pelo Estado” [pois] “o cidadão vive no município” (p. 23). Esse, dentre outros formavam e formam o corolário de justificativas da luta municipalista.

Outros movimentos, como o Conselho Nacional de Secretários (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), criada em 1986, sob a tutela do MEC, incentivaram a municipalização, mas as relações entre as entidades foram conflituosas ao perceberem o interesse do governo. Conforme Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), no que concerne à educação, esse período manteve o modelo herdado do

regime militar, notadamente quanto ao financiamento. Assim, a proposta de descentralização era apenas aparente, permanecendo monitorada e sob a tutela dos interesses eleitorais do governo federal.

Para discutir o processo de centralização, descentralização e municipalização do ensino no Brasil a partir dos meados dos anos 1990, devem-se compreender as circunstâncias históricas das políticas educacionais no país, em especial na educação básica.

O movimento permanente e contraditório da relação centralização e descentralização no Brasil desenvolvido por Santos (2003), contribuiu para a análise do processo considerado neste estudo.

O primeiro movimento refere-se as circunstâncias históricas do país, em que a descentralização e municipalização do ensino se apresenta como tendência do fortalecimento do poder local. Com o estabelecimento da reforma parcial do ensino em 1942, implementada pelo então Ministro da Educação, Gustavo Capanema, denominadas lei orgânicas do ensino, o governo traçou diretrizes para o ensino no país. De acordo com Romanelli (2001), nesse período, a educação brasileira apresentou como característica principal a centralização do ensino, ou seja, as decisões quanto às políticas educacionais no Brasil concentravam-se no poder central.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, apresentou um passo adiante no sentido da descentralização do ensino ao passar atribuições do ensino primário e médio aos estados e ainda, propiciou a criação dos sistemas estaduais de ensino. Com a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971), que fixou diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus, a descentralização do ensino ocorreu com ampliação do poder de decisão aos municípios.

A descentralização foi apresentada como uma questão central na Constituição Federal de 1988. Foram introduzidas alterações significativas no quadro de distribuição de poderes, responsabilidades e recursos entre as esferas governamentais. A descentralização passou a ser apontada, também, como saída para o impasse político-institucional do Estado brasileiro, acusado de excessivamente centralizador e de incapaz de responder às prementes e agudas demandas de boa parte da população, sobretudo em relação ao atendimento de suas necessidades básicas (PEIXOTO, 2001).

A Constituição Federal de 1988 tratou da descentralização do ensino ao atribuir aos municípios, a condição de ente federado e dando-lhes a possibilidade de organização dos seus sistemas de ensino em regime de colaboração com a União e estados. Na LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 a descentralização do ensino foi reafirmada ao definir a competência dos municípios para instituir os sistemas de ensino em colaboração com a União, estados e Distrito Federal. Exigiu-se, como condição, a existência de um órgão normativo. A relação dos municípios com o estado a ser de cooperação, estabelecendo-se uma relação horizontal com demais entes federativos e não mais de subordinação (BRASIL, 1996a).

O segundo movimento é o da redemocratização do país (1985-1988). Havia movimentos sociais que eram a antítese do regime militar, mas nem todos os movimentos sociais eram contrários ao regime militar. Esses movimentos lutavam pelo fortalecimento do poder local, descentralizado, que assegurasse o poder de decisão no governo federal. De acordo com Flores (2007), na década 1980, um dos movimentos surgido no interior dos movimentos sociais que buscavam a participação da população local foi a Frente Municipalista, que pretendia o reconhecimento do município como instância político-administrativa autônoma.

O terceiro movimento surgiu a partir da década de 1990, ressignificando a descentralização e a municipalização do ensino no Brasil conforme a lógica do pensamento neoliberal. Essa proposta defendia a lógica administrativa gerencial, a racionalização dos recursos por meio de uma administração eficiente e eficaz e, ainda, a transferência de responsabilidades, de encargos às esferas estaduais e municipais.

A discussão da descentralização vem apresentando posições diferenciadas quanto ao conceito ao longo da história da educação brasileira. Lagares (1998) distingue a existência de duas vertentes distintas que discutem a descentralização na educação: a primeira concepção, orientada por princípios neoliberais, vem organizando e avaliando essa área de acordo com as diretrizes mundializadas do capital. A segunda, orientada por princípios democráticos, a transparência no processo decisório, a criação de mecanismos de participação social efetiva e o controle mesmo da gestão da coisa pública, entende que o par centralização/descentralização é necessário ao desenvolvimento de uma educação mais adequada às particularidades locais.

Peroni (2003) salienta que a descentralização restrita ao aparelho de Estado pode-se dar de uma esfera de governo para outra (da União para estados ou de estados para municípios), ou no interior de uma esfera de governo. Entretanto, destaca também que pode consistir na descentralização do aparelho de Estado para a sociedade, mediante os processos de privatização, de terceirização e de publicização.

A proposta de descentralização do ensino no Brasil, base da política educacional dos anos de 1990, em especial, a partir de 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, ocorreu em um contexto de grande competitividade internacional, cuja regra era a desregulamentação da economia, como forma de eliminar os obstáculos ao livre jogo do mercado. Houve a tentativa da retirada das responsabilidades do Estado, ou seja, a diminuição do Estado no tocante às políticas sociais, e a educação é parte desse processo. De acordo com Peroni (2003), o Brasil, na década de 1990, no contexto da reforma do Estado que propôs a administração gerencial com a lógica do mercado, ajustou-se à política dos organismos internacionais, sobretudo do FMI, cuja determinação é a diminuição dos gastos públicos.

Nas reformas implantadas no setor educacional, a partir de 1995, a descentralização constitui um conceito primordial nos discursos oficiais, considerando que a estratégia da descentralização deve traduzir-se em maior eficácia e eficiência do sistema educacional. Afirmam Shiroma, Moraes e Evangelista (2007) que o Estado adota um tipo de gestão que mescla aspectos de descentralização e centralização: “Descentraliza decisões operacionais específicas e responsabilidade pela eficiência da escola, contudo acirra o controle sobre decisões estratégicas – avaliação, currículo, programa de livro didático, formação de professores, autorização de cursos e escolha de dirigentes” (p. 99).

No decorrer do processo de implantação das políticas educacionais, foram estabelecidas, pelo governo federal, novas regulamentações para organização e gestão dos sistemas de ensino, e em decorrência, dos processos de descentralização. Para Casassus (2001),

a descentralização tem sido um processo de redistribuição de poder mediante a entrega de poderes às instâncias administrativamente inferiores. Não obstante, ao mesmo tempo, o centro ficou com as atribuições estratégicas e foram sendo geradas novas funções nesse nível, de sorte que a descentralização vem sendo aparelhada com processo de centralização (...) (p. 27).

Segundo Casassus (1989), na América Latina, a experiência tem evidenciado dois processos gerais no processo de descentralização: a desconcentração e a descentralização. A desconcentração reflete processos cujo objetivo é o de assegurar a eficácia do poder central, e a descentralização tem o mesmo propósito em relação ao poder local. Verifica-se na observação do autor que a primeira refere-se à mera transferência de encargos, ficando as decisões por conta do poder central, e a segunda, que as instâncias locais com um grau de autonomia definem os mecanismos de organização e administração do sistema de ensino.

Oliveira (1999) apropria-se da expressão centro para análise do binômio centralização/descentralização. Na descentralização, há um afastamento do centro, ou seja, as decisões e as definições de ações para a alocação de recursos, em graus variados de autonomia, são tomadas em instâncias outras que não as centrais. Para o autor, a centralização pressupõe a tomada de decisão em um núcleo central, por um pequeno grupo, que expressa a vontade política do centro, com jurisdição sobre determinado território, com poder sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos e programas e controle sobre a sua execução. Com a normatização na área educacional a partir da década de 1990, evidencia-se a centralização, pois a legislação promulgada em 1996 direciona a oferta, financiamento, gestão e interfere na decisões dos professores em sala de aula.

A descentralização da educação proposta pela lógica econômica neoliberal apoia-se na idéia estratégica de eficiência administrativa e de redução de custos. Esse projeto significa, de acordo com Bianchetti (2005), delegar a responsabilidade da educação aos âmbitos estaduais e municipais, supondo que as unidades menores de gestão sejam mais propensas às dinâmicas do mercado e mantenham uma relação mais direta com os promotores da demanda.

Conforme Hevia (*apud* OLIVEIRA, 1999), a desconcentração refere-se à delegação de determinadas funções a entidades regionais ou locais que dependem diretamente do outorgante, à estrutura de decisão do poder. Por descentralização, entende o autor que as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia, definem as formas próprias com as quais organizam e administram o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de ação.

Examinado a questão da descentralização, Lobo (1990, p. 7) classifica em três possíveis vertentes as formas pelas quais elas se expressa:

1 – “da administração direta para indireta”, tratando-se, neste caso, da formação de “empresas públicas, sociedades de economia mista, autárquias, funções que, sob a justificativa da necessidade de agilização das ações governamentais, compõem hoje um corpo poderoso à margem do controle central”;

2 – “entre níveis de governo”, referindo-se às relações intergovernamentais, implicando na delegação de maior poder aos Estados e Municípios, incluindo a dimensão financeira (redistribuição das receitas públicas) e a político-institucional (reordenamento das competências governamentais);

3 – “do Estado para a sociedade civil”, já foram apresentadas as críticas ao primeiro grupo, representado pelos privatistas. Em relação ao segundo grupo, representado pelos que defendem “uma articulação maior entre a sociedade civil e o Estado”, há que se apontar o risco que se corre em relação à privatização.

Na segunda e terceira vertente, identificam-se características da desconcentração. Na segunda, aparece a delegação de poderes aos estados e aos municípios, porém, o direcionamento das políticas permanece no poder central. Na terceira, ressalta-se ainda a participação da sociedade civil na formulação, implantação e avaliação das políticas públicas, visando a transparência e a democratização do processo.

Menezes (2001) expõe o ideal de descentralização da reforma implementada nos meados dos anos de 1990, que transferiu a responsabilidade sobre a execução do gasto, mas não se alteraram, de modo significativo, os processos decisórios em relação à concepção da política educacional, que continua concentrada na cúpula do Ministério da Educação, e que o autor denomina “descentralização tutelada”.

Lagares (2008) revela que essa proposta de descentralização veio associada a aspectos que podem impedir a verdadeira democratização na organização e na gestão da educação municipal: aspectos de recentralização, de homogeneização e da ressignificação.

Para a autora, são aspectos de recentralização o desenho de programas específicos desenvolvidos pela União. As sistemáticas de convênios, subvinculações, financiamento, que não consideram as profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas dos municípios, contrapõem-se à autonomia na elaboração de planos de trabalho

diferenciados, pois associam o repasse de recursos financeiros à realização de programas federais, independentemente das necessidades reais de cada localidade.

Quanto aos aspectos de homogeneização, Lagares (2008) analisa o estabelecimento de um modelo único de financiamento para o país e da sistemática de transferência voluntária de recursos gera a presença dos mesmos programas nos municípios brasileiros. Ao delimitar os temas para elaboração de planos de trabalho, os municípios passam a reproduzir e a conservar as propostas do governo central, apesar da diferença de fatores estruturais, como a capacidade fiscal e técnica, a dimensão da população, o número de matrículas, a formação dos trabalhadores da educação.

Lagares (2008) observa que os aspectos de ressignificação são revelados quando os municípios mantêm uma dinâmica de apropriação e ressignificação de programas e propostas desenvolvidas pelo governo federal como se fossem de origem local. Os mecanismos decisórios ficam restritos ao Ministério da Educação que define as diretrizes educacionais.

De acordo com Casassus (1989), os processos gerais de descentralização são efetivados por intermédio de três modalidades: regionalização, municipalização e nuclearização. A regionalização pode compreender um ou mais estados ou grupos de municípios. A nuclearização é concebida como nova forma organizativa, constituída de escolas rurais dispersas e com problemas semelhantes, na qual se utiliza o microplanejamento e se observa estreita vinculação com o meio no qual estão inseridas. A modalidade municipalizadora, no caso brasileiro compreende três possibilidades: o município assume totalmente todo o ensino básico, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição; o município encarrega-se de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; o município responsabiliza-se por determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construções escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), que são desenvolvidos na rede estadual.

A reestruturação da política educacional dos anos 1990, de caráter descentralizador, induziu o processo de municipalização do ensino fundamental. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) contribuiu significativamente para esse processo. Os dados do Censo Escolar (1997) expressam, que as matrículas na rede municipal no país que correspondiam a

37% do total das matrículas na rede pública, após a criação do Fundef, aumentaram progressivamente, atingindo, em 2006, 52% das matrículas.

Nesse sentido, Pinto (2007) esclarece que

o principal fator responsável por esta mudança no perfil de atendimento educacional no país foi o FUNDEF. Ao atrelar parcela dos recursos vinculados à educação à matrícula no ensino fundamental regular, este fundo induziu um processo de municipalização sem precedentes no Brasil (p. 879).

O processo de descentralização por intermédio da municipalização do ensino fundamental tem levado os municípios a ampliarem significativamente a responsabilidade pela oferta da educação básica, em especial, o ensino fundamental, porém sem levar em consideração suas condições e recursos disponíveis.

Em estudo realizado por Arelaro (2007), uma avaliação preliminar dos dez anos da implantação do Fundef revelou que, do ponto de vista de arrecadação de tributos, cerca de 70% dos municípios dependem, exclusivamente, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para as suas despesas regulares, ou seja, para sua sobrevivência. Evidencia-se, portanto, que a maioria dos municípios brasileiros não tem autonomia financeira, nem condições de adquiri-la, a curto e médio prazo, a menos que se adote uma reforma tributária radical no Brasil.

A proposta de descentralização do ensino por meio da institucionalização dos sistemas municipais de educação apresenta dois fatores que devem ser considerados nesse contexto: o primeiro dá-se com a efetivação dos municípios como entes da federação desde a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), e o segundo, por meio da aprovação da Lei nº 9.394/1996, que prevê a organização de sistemas municipais de ensino, com as seguintes opções: a) compor seu respectivo sistema de ensino; b) integrar-se ao sistema estadual de ensino, ou c) compor com o Estado um sistema único (BRASIL, 1996a).

Lagares (2008) apresenta os mecanismos definidores da expansão de sistemas e redes municipais de educação no país, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 e a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 que a regulamentou, ao subvincular um percentual dos recursos tributários dos municípios e estados destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino como um todo ao ensino fundamental. E, ainda, a reorganização das competências dos entes federados atribuindo aos municípios, além da obrigação com o

ensino fundamental, em colaboração com o estado, a responsabilidade pela oferta da educação infantil, e não apenas com o pré-escolar.

De acordo com Lagares (2008), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sob a coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), constitui um outro mecanismo que incentiva a organização e a gestão da educação pelos municípios, com aspectos de descentralização financeira e de recentralização.

Outro instrumento que contribuiu para o fortalecimento do processo de descentralização foi o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem), criado em 1997 pelo MEC, por intermédio do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola). É preciso salientar que o Prasem, modelo de assistência técnica aos municípios brasileiros, incentivou o processo de descentralização pela institucionalização dos sistemas municipais de ensino. Um conjunto de informações sobre as políticas educacionais, definidas a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e da Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o Fundef, e políticas e programas do MEC (BRASIL, 2001) foram organizadas e sistematizadas trabalhadas com os secretários municipais de educação.

#### **1.4 Sistema municipal de ensino: retomando conceitos**

A Constituição Cidadã, de 1988 possibilitou aos municípios instituírem seus sistemas próprios de ensino. Para compreender a concepção de sistema municipal de educação torna-se essencial o entendimento do termo sistema, de origem grega, e que significa combinar, ajustar e formar um conjunto.

De acordo com o Dicionário de Filosofia (ABBAGNANO, 2007, p. 1077), sistema significa “qualquer totalidade ou todo organizado; conjunto contínuo de partes que têm inter-relações diversas”. A relação de coerência entre as partes do todo organizado estabelece processos que visam alcançar determinado fim.

Segundo Gadotti e Romão (1993), o sistema constitui-se em uma reunião e ordenação de acordo com um determinado fim ou objetivo, que reúne elementos de maneira intencional, implicando o que os autores chamam de unidade na diversidade, sem perder a diversidade, mas adquirindo novos significados, como partes do todo.

Para Saviani (2008), o termo sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas decorrentes dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, sistema significa organização sob normas comuns. Nas sociedades modernas, a instância dotada de legitimidade para legislar, isto é, para definir e estipular normas comuns que se impõem a toda coletividade, é o Estado. Assim, só se pode falar em sistema, em sentido próprio, na esfera pública. Por isso, as escolas particulares integram o sistema quando fazem parte do sistema público de ensino, subordinando-se, em consequência, às normas comuns que lhes são próprias.

Considera-se a concepção de sistema como um conjunto de elementos que interagem dinamicamente entre si. Para Duarte (2003, p. 10), sistema de ensino corresponde a um “conjunto de órgãos e entidades estatais e/ou privadas (lucrativas ou não lucrativas) submetidas ao poder público de um dos entes federados”, com a intenção de atingir o mesmo objetivo.

Conforme Vasconcelos (2003), os sistemas de ensino compõem-se do conjunto de elementos distintos que, reunidos em torno de objetivos comuns, formam um todo administrado para um mesmo fim – no caso, a educação. Um sistema de ensino é constituído pelos seguintes elementos: escolas, prédios, equipamentos, bibliotecas, laboratórios, alunos, professores, funcionários, equipes administrativas e pedagógicas, currículos, conteúdos, metodologia, avaliação das instituições de educação, tanto públicas quanto privadas, de uma mesma rede de ensino.

Em 2000, Carlos Jamil Cury (2000), do Conselho Nacional de Educação (CNE), apresentou no Parecer nº 30/2000, esclarecimentos sobre o conceito de sistema de ensino, em atendimento à solicitação feita pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme):

Conforme Cury (2000), o sistema de ensino compreende instituições escolares responsáveis pela oferta da educação escolar segundo níveis e etapas discriminadas, com normas educacionais que, isentas de antinomias, dêem organicidade e unidade ao conjunto sob o influxo dos princípios, finalidades, valores e deveres da educação estabelecidos na Constituição e na LDB e sob responsabilidade do órgão executivo. Cury definiu sistema de ensino como

o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes (CURY, 2000, p. 11).

Os sistemas de ensino são autônomos entre si com incumbências diferenciadas. Pressupõe-se uma organização da educação nacional em que estejam presentes articulação, coordenação, ausência de antinomia e unidades nos fins (BRASIL, CNE/CEB, Parecer nº 30, 2000, p. 9).

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996 (art. 16, 17 e 18), o sistema federal de ensino compreende as instituições de ensino mantidas pela União, tanto de educação básica quanto superior, instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação. Os sistemas de ensino estaduais e do DF compreendem as instituições de educação básica e superior, mantidas pelo poder público estadual ou do DF, instituições de educação superior, mantidas pelo poder público municipal, instituições de ensino fundamental e médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada, órgãos de educação estaduais e do DF, respectivamente. Os sistemas municipais de ensino compreendem as instituições de educação infantil, de ensino fundamental e médio mantidas pelo poder público municipal, instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada e órgãos municipais de educação.

De acordo com Saviani (2000), para a construção de um sistema educacional devem-se observar três condições básicas: a) consciência dos problemas da situação, necessários para passar da atividade assistemática à sistematização; b) conhecimento da realidade (as estruturas), seus problemas, a fim de mudar a realidade; c) formulação de uma pedagogia (teoria educacional), para indicar os objetivos e meios que tornem possível a atividade comum intencional. Nesse sentido, a transformação da realidade cotidiana será ultrapassada por meio de uma teoria pedagógica que leve a uma atividade educativa intencional comum, ou seja, uma atividade intencional, refletida e sistematizadora, que é a consciência refletida.

Para Sari (2001), os seguintes passos são indicados para a institucionalização do sistema municipal de ensino:

- a) decisão pelo sistema de ensino próprio, por meio de ampla discussão com a comunidade local, e definição do período de implantação;
- b) análise da Lei Orgânica Municipal e encaminhamento das necessárias alterações, quando for o caso, ou seja, somente se nela houver dispositivos que contrariem a instituição do Sistema Municipal de Ensino;
- c) elaboração do projeto da Lei do Sistema Municipal de Ensino, uma competência exclusiva do município, portanto não depende da concordância prévia do estado;
- d) organização ou reorganização dos órgãos educacionais – administrativo e normativo, a fim de reunir as condições necessárias para dar consequência à autonomia conquistada, pela atuação qualificada capaz de promover as mudanças e os avanços requeridos;
- e) comunicação sobre decisão tomada à Secretaria de Educação do Estado e ao Conselho Estadual de Educação (p. 83).

Enquanto não se completar a organização do sistema municipal de ensino e não se formalizar a devida comunicação aos órgãos referidos, será mantido o vínculo normativo do município ao sistema estadual de ensino. Feita a comunicação, não é necessário aguardar pronunciamento dos referidos órgãos estaduais, uma vez que a decisão é do município e a eles não cabe autorizar ou desautorizar o processo.

Conforme Souza e Faria (2003), em face da atribuição de uma maior autonomia aos municípios, eles viram-se diante de desafios concernentes: à sua participação no regime de colaboração, de forma solidária, com aos estados e União; à previsão da educação municipal, como capítulo específico, a formulação de suas leis orgânicas (LOs); a elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs), a constituição de seus Conselhos de Educação e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

Quanto à existência de um sistema nacional de educação no Brasil, Saviani (2008) argumenta que o país continua postergando a possibilidade de organizá-lo, pois, conforme o autor, sistema refere-se ao conjunto que articula, em um todo coerente, as várias partes que o integram.

Na Constituição Federal de 1988, não há referência a um sistema nacional de educação. A lei define a existência de sistemas de ensino nas esferas federal, estadual e municipal. Conforme esclarecem Muranaka e Minto (2007), a “Constituição não explicita claramente a intenção de organizar um sistema nacional de educação”, e a constituição de um sistema nacional de educação “implica o estabelecimento de normas comuns a todos, articuladas e ordenadas pela prática política dos sujeitos interessados, instituídas em um corpo doutrinário e normativo” (p. 45).

Nesse sentido, Gadotti (2000) afirma que os vários subsistemas funcionam, frequentemente, como estruturas justapostas. Não há articulação entre eles, não há um conjunto harmônico de relações entre as partes. A discussão acerca de um sistema nacional de educação torna-se bastante complexa, pois sua inexistência tem demonstrado a falta de unidade e incoerência nas decisões em relação às políticas educacionais.

Vale ressaltar os obstáculos para a construção do sistema nacional de educação no Brasil apresentados por Saviani (2008):

- 1 – os obstáculos econômicos, traduzidos na tradicional e persistente resistência à manutenção do ensino público;
- 2 – obstáculos políticos, expressos na descontinuidade das iniciativas de reforma da educação;
- 3 – os obstáculos filosóficos-ideológicos representados pelas idéias e interesses contrários ao Sistema Nacional de Educação;
- 4 – os obstáculos legais, correspondentes à resistência à aprovação de uma legislação que permita a organização do ensino na forma de um sistema nacional em nosso país (p. 9-17).

A discussão referente à organização do sistema nacional de educação no Brasil deverá avançar para a materialização de um sistema articulado de ensino, tendo em vista o estabelecimento de uma atuação cooperativa e coordenada entre os entes federados, que considere as diferenças regionais e os recursos financeiros disponíveis. Cabe ao Estado exercer as funções redistributiva e supletiva, de forma a garantir o que define a Constituição Federal de 1988, art. 211, parágrafo 1º, “garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988).

#### **1.4.1 Sistema municipal de ensino: aspectos para análise da gestão**

A interdependência entre os sistemas não pode ser entendida como subordinação, mas, segundo Cury (2002), deve-se constituir uma nova estrutura institucional cooperativa. Dessa forma, as relações intergovernamentais devem superar a relação hierárquica entre os governos federal, estadual e municipal até então existente.

O artigo 211 da Constituição de 1988 define que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. Em consonância com a Carta Magna, a LDB, art. 8º, regulamenta o processo de institucionalização dos sistemas de ensino e sua forma de organização. Conforme Sarmiento (2005), a criação do sistema municipal de ensino é uma questão estreitamente relacionada ao pacto federativo no Brasil, indo além da política de municipalização, acentuada nos anos 1990, que afirma autonomia do município.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996, no seu art. 11 (BRASIL, 1996a), define as incumbências dos municípios: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados, exercer ação redistributiva em relação às suas escolas, baixar normas complementares para o sistema de ensino, oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em relação à autonomia político-administrativa dos sistemas municipais de ensino no texto da LDB/1996, Duarte (2003), apresenta um duplo movimento: possibilita à União, aos estados e municípios a livre organização de seus sistemas de ensino (art. 8º, § 2º) e estabelece, apenas para os municípios, a atribuição de integração de seus órgãos e instituições oficiais às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (art. 11, inciso I). A lei garante a autonomia do sistema de ensino, mas em conformidade com as diretrizes educacionais nacionais e estaduais.

O art. 14 da Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a) define que os sistemas de ensino devem estabelecer normas para o desenvolvimento da gestão democrática nas escolas públicas de educação básica. Essas normas devem garantir a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A gestão democrática está sendo entendida como um processo de aprendizado e de luta política que não se submete aos interesses do processo produtivo, com o intuito de atender somente às normas e controle dos sistemas. Ela é compreendida conforme Dourado

(2000) como prática educativa que vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do ‘jogo’ democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

No caso da escola, a sua autonomia foi estabelecida na LDB/1996, art. 15, que define “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996a). A autonomia a que se refere à legislação é relativa, depende, de as instâncias superiores definirem até que ponto as escolas do sistema poderão decidir sobre o seu próprio funcionamento, dos mecanismos que estabelecem a sua efetivação concreta e da concepção de autonomia.

A concepção de autonomia das escolas ultrapassa a dimensão jurídico-administrativa, ou seja, a simples transferência de encargos. Barroso (2000, p 17) esclarece que o desenvolvimento de uma política de reforço da autonomia das escolas, mais do que “regulamentar” o seu exercício, deve criar as condições para que ela seja “construída” em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e em respeito aos princípios e objetivos do sistema público nacional de ensino.

A administração central dos sistemas de ensino, na sua maioria, busca controlar as ações das escolas que buscam concretizar sua autonomia administrativa, pedagógica e financeira, de acordo com uma lógica gerencial de administração. Para Mendonça (2001), pode-se verificar que os documentos são muito parcimoniosos no estabelecimento de mecanismos concretos que caracterizam a faculdade de a escola governar-se por si própria, mas profusos em estabelecer limites que barram a sua autonomia.

A autonomia está sendo compreendida, conforme Barroso (2000, p. 17), “como expressão da unidade social que é a escola e não pré-existe à ação dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes actores organizacionais, numa determinada escola”. É na ação concreta dos indivíduos, no exercício da autonomia, que vai sendo construída coletivamente a identidade da escola.

Dessa forma, o envolvimento da comunidade local faz-se essencial, pois a autonomia só vai se efetivar se houver o envolvimento e participação direto da comunidade

nas decisões para bem coletivo. Para Habermas (*apud* GUTIERREZ; CATANI, 2000) “participar significa que todos podem contribuir, com igualdade de oportunidades, nos processos de formação discursiva da vontade”, ou seja, “participar consiste em ajudar a construir comunicativamente o consenso quanto a um plano de ação coletivo” (p. 62).

A implantação dos conselhos escolares é uma forma, um mecanismo de garantia da participação da comunidade escolar, porém o funcionamento desse colegiado não se efetivou em alguns municípios e, em outros nos quais foram legalmente instituídos, tem apresentado um funcionamento inadequado, pois a participação não se efetivou nesses espaços. Em estudo realizado por Mendonça (2001, p. 69), a escola pública ainda é vista pelos usuários como “propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha. O professor comporta-se como dono do seu cargo, dos alunos e de suas classes. O diretor funciona como guardião dessa concepção, evitando interferências de servidores e de pais”. Tem ocorrido no interior dos estabelecimentos de ensino a monopolização dos foros de participação pelos diretores, professores e funcionários.

De acordo com Bordignon e Gracindo (2001),

participação requer o sentido da construção de algo que pertence a todos e que tem diretamente a ver com a qualidade de vida de cada um, seja no sentido da realização pessoal, seja pelos benefícios sociais que dela advém. O compromisso, que gera a participação, requer a repartição coletiva do sucesso, não apenas da responsabilidade. A participação e o compromisso não se referem apenas à comunidade interna, mas devem buscar alianças com a comunidade externa, a quem a escola serve e pertence efetivamente, promovendo a cooperação interinstitucional (p. 171).

Observa-se que os elementos fundantes para a construção de um sistema municipal de ensino com princípios democráticos constitui-se na efetiva participação dos profissionais da educação, da comunidade escolar e comunidade local nas decisões no âmbito da escola; É indispensável um outro elemento instituído pelo sistema municipal de ensino, a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das unidades de ensino, que possibilite o envolvimento dos sujeitos na construção e organização da escola.

De acordo com Oliveira (2006), a constituição de sistemas municipais de ensino pode ser um instrumento democratizante capaz de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, porém, é preciso atentar para a sua forma: como é implementado, em que circunstâncias e em que condições.

Nesse sentido, o capítulo II tem como objetivo investigar como se deu processo de municipalização do ensino e a institucionalização do Sistema Municipal de Educação de Goiatuba-GO, buscando ainda verificar se a organização do sistema municipal de ensino contribuiu para a democratização da educação municipal.

## CAPÍTULO II

### **A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE GOIATUBA NO PERÍODO 1997-2004**

O objetivo deste capítulo é conhecer e analisar a implantação do processo de municipalização e institucionalização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Goiatuba-GO, no período de 1997-2004. Investiga, para tanto, os aspectos fundamentais do município de Goiatuba, em especial, das políticas educacionais para o desenvolvimento de práticas democráticas no interior do sistema e das escolas.

## 2.1 Caracterização geral do município de Goiatuba

O município de Goiatuba está localizado a 173 km da capital do estado de Goiás, Goiânia, na Mesorregião Sul Goiano e pertence à Microrregião do Meia Ponte. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Goiatuba ocupa uma área de 2.475,10 km<sup>2</sup> com uma população de, aproximadamente, 32.220 habitantes (IBGE, 2009a).

Foi elevado à categoria de distrito, em 1900, com a denominação de Bananeiras, subordinado ao município de Santa Rita do Paranaíba, atual Itumbiara. Pela lei estadual n.º 631, de 12 de junho de 1919 foi anexado ao município de Morrinhos. Foi elevado a município pelo Decreto-lei n.º 627, de 21 de janeiro de 1931, e a denominação atual veio por força do Decreto-lei estadual n.º 1.233, de 31 de outubro de 1938 (IBGE, 2009a).

De acordo com o quadro 1, em relação aos aspectos políticos, vale ressaltar que a cidade foi administrada por prefeitos nomeados pelo interventor federal de Goiás, no período de 1931-1948. A partir de 1948, vários partidos — Partido Social Democrata (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), União Democrática Nacional (UDN), Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Aliança Renovadora Nacional (ARENA), Partido Democrático Social (PDS), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) — revezaram-se na administração municipal. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) foi o que ocupou por mais vezes (seis), a direção do executivo municipal (1970-1973, 1983-1988, 1989-1992, 1993-1996, 2005-2008, 2009-2010), seguido pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), (1955-1957, 1961-1966, 1997-2000, 2001-2004) (GOIATUBA, 2009).

**Quadro 1 – Prefeitos e secretários municipais de educação (1955-2009)**

<b>Período</b>	<b>Partido político</b>	<b>Prefeito</b>	<b>Secretários de Educação</b>
1955-1957	PTB	Antônio Rodrigues de Freitas	-

1957-1959		José Martins de Paula*	-
1959-1961	PSD	Francisco Evaristo de Oliveira	-
1961-1966	PTB	Joaquim Rosendo P. Filho	-
1966-1970	UDN	Divino Garcia Rosa	-
1970-1973	MDB	Sebastião Vicente Rosa	-
1973-1977	ARENA	Clovis Rodrigo do Vale	-
1977-1983	PDS	Ronaldo Vieira dos Santos	-
1983-1988	PMDB	Jairo Borges de Oliveira	Djanira Rosa Ribeiro
1989-1992	PMDB	Ayrton Sebastião Alla	Nely Marques de Moraes
1993-1996	PMDB	Jairo Borges de Oliveira	Adelina Alves de Castilho
1997 à 31/05/2000	PTB	Hermes Traldi Neto	Fátima Glória Silva de Oliveira Maria Tarsila Ciarrocchi Traldi
01/06/2000 a 31/12/2000	PTB	Godofredo Jerônimo da Silva**	José Eduardo Rodrigues
2001-2004	PTB	Godofredo Jerônimo da Silva	Railda Soares Buzaim
2005-2008	PMDB	Marcelo Vercesi Coelho	Luzia Ferreira Salgado Marcos Pereira Vieira
2009	PMDB	Marcelo Vercesi Coelho	Wellington Francisco de Carvalho

Fonte: Câmara Municipal e Secretaria Municipal de Educação e Cultura (2009).<sup>15</sup>

\* Presidente da Câmara Municipal de Goiatuba que assumiu o poder executivo após afastamento do prefeito.

\*\* Vice-prefeito que assumiu o cargo de prefeito após afastamento do chefe do poder executivo.

Gracindo (1994), ao estudar as propostas dos partidos políticos brasileiros para a área da educação no período de 1988 a 1992, apresenta um estudo sobre a coerência entre o proclamado e o real, entre o dito ou o escrito e o praticado ou feito dos representantes dos 18 partidos com assento no Congresso Nacional. Ela analisa as decisões dos partidos políticos para a educação brasileira no período da elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e conclui que o tipo de partido pode ser determinante para a existência da coerência entre o escrito, o dito e o feito.

Segundo Gracindo (1994), os partidos políticos brasileiros podem ser divididos em três grupos considerando-se suas propostas para área da educação: partido conservador/invariante, mudancista e transformador.

<sup>15</sup> Até 5 de fevereiro de 1984, os assuntos relacionados à área da educação ficavam sob a responsabilidade do Departamento de Educação, mas a partir de 6 de fevereiro de 1984, por meio da Lei nº 752 (GOIATUBA, 1984), o departamento passa a receber nova denominação, Secretaria de Educação e Cultura.

O primeiro grupo, invariante, apresenta proposta anti-democrática, centralizadora e autoritária. Entende que o objetivo da educação é formar mão-de-obra, adaptar o homem ao seu meio para garantia da crescente acumulação do capital.

O partido mudancista propõe educação como direito social para mudança na realidade social concreta, atendendo aos interesses capitalistas. Tem o objetivo de adequar os objetivos educacionais às transformações na sociedade capitalista.

O terceiro grupo, o transformador, revela ser o mais democrático dos três grupos. Tem como proposta a formação de um cidadão que seja sujeito das transformações sociais desejadas. Nesse sentido, defende uma educação libertadora e transformadora da sociedade.

O quadro I mostra que os partidos que mais vezes administraram o município de Goiatuba foram PMDB e PTB. O primeiro faz parte do grupo mudancista que, conforme Gracindo (1994), parece desejar mudanças no capitalismo vigente: defende um capitalismo mais “civilizado”, acenando para um modelo de Estado e de sociedade que se aproxima do “Estado do bem-estar”. Propõe revisões de estratégias, mas não de estruturas. O segundo coloca-se no grupo do partido invariante, que possui uma atitude bastante conservadora e desempenha, no cenário político brasileiro, o papel de manutenção da realidade vigente, de um capitalismo baseado na transferência de tecnologia, cuja ideologia acena para os direitos sociais (não atendidos), buscando distribuição justa de bens.

## **2.2 Caracterização da educação ofertada no município**

### **2.2.1 Educação infantil e ensino fundamental: condições de oferta, acesso e permanência na rede**

O atendimento à educação infantil, em especial nas creches, na rede municipal de ensino em Goiatuba tem sido, como na maioria dos municípios do Brasil, marcado pela idéia de assistência e de amparo às crianças de famílias de baixa renda. As unidades de atendimento às crianças de zero a seis anos eram administradas pela Secretaria de Assistência Social, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação e Secretaria da Saúde.

As duas creches<sup>16</sup> do município existentes no período de 1997-2004, Creche Lar Menino de Jesus e Creche Paz e Amor, funcionavam em período integral, atendendo a crianças de zero a seis anos. Cada uma dispunha de uma sala de aula para atendimento de crianças de quatro a seis anos, pré-escola. Os profissionais não possuíam a formação específica, e, na maioria das vezes, eram recreadoras ou pessoal com desvio de função, como servidores gerais que atuavam nessa etapa da educação básica

O atendimento nas creches é pouco significativo no município diante da demanda. De acordo com dados do IBGE (2009a), em 2000, a população em Goiatuba com menos de um ano, era de 473, com um ano, 524, com dois anos, 520, três anos, 514, quatro anos, 534, cinco anos, 582, e seis anos, 574 crianças. Conforme os dados apresentados na tabela 1, em 2000, 2,26% das crianças nessa faixa etária foram atendidas nas creches do município. Em 2001, apenas 4,19%, 2002, com 3,74% de atendimento, 2003, 4,08%, 2004, 4,6%, 2005, 4,67%, e 2006, 4,54%.

**Tabela 1 – Matrícula inicial na educação infantil (creche e pré-escola) no município de Goiatuba, por dependência administrativa, no período de 1999-2005**

Ano	Dependência administrativa								
	Estadual			Municipal			Privada		
	Creche	Pré-escola	Alfabetização	Creche	Pré-escola	Alfabetização	Creche	Pré-escola	Alfabetização
1999	0	275	0	138	419	506	0	53	36
2000	0	0	183	84	67	465	9	78	73
2001	0	55	125	156	319	504	5	205	98
2002	0	27	106	139	527	406	0	196	95
2003	0	0	0	152	473	0	0	185	88
2004	0	0	0	172	446	0	0	251	0
2005	0	0	0	174	632	0	0	220	0

Fonte: Brasil/MEC/Inep (2009).

As instituições que atendiam à faixa etária de zero a seis anos situavam-se em prédios com infraestrutura inadequadas para a permanência em período integral. Além de encontrarem-se no limite máximo de seu atendimento, nos bairros mais distantes do centro

<sup>16</sup> Por meio da Lei nº 2.428, de 13 de março de 2007 (GOIATUBA, 2007), criou-se a Creche Municipal José Luis Pereira, para atendimento de crianças na faixa etária de zero a cinco anos. O art. 3º. da referida lei define que “a administração da creche ficará a critério do chefe do Poder Executivo”.

não havia instituições de ensino infantil em número suficiente para o atendimento de criança dessa faixa etária.

Crianças em idade de pré-escola eram atendidas em escolas de ensino fundamental que possuíam vagas limitadas para o atendimento a essa etapa da educação básica. Observa-se na tabela 1 que o sistema estadual deixava a cargo do município a responsabilidade com a educação infantil, creche e pré-escola, mas o atendimento não é significativo. Em 1999, havia 419 alunos na pré-escola da rede municipal, em 2000, o município oferecia 67 vagas para crianças da pré-escola. Visualiza-se um aumento no ano de 2001, pois 319 crianças estavam matriculadas na rede; em 2002, o número apresentado foi de 527 alunos; em 2003, de 473 matrículas para crianças de zero a seis anos; em 2004, havia 446 crianças matriculadas e, em 2005, 632 matrículas.

Verifica-se ainda na tabela 1 que, no período (1999-2005), a rede privada ampliou o número de vagas na rede pública. Em 1999, 53 crianças foram matriculadas na rede particular; em 2000, 78 alunos; em 2001, 205 matriculados, em 2002, 196 matrículas, em 2003, 185 crianças foram matriculadas, em 2004, 251 alunos e o total de matrículas em 2005 foi de 220.

Observa-se também na tabela 1, que a rede estadual, no ano de 2000, matriculou 183 crianças de seis anos na alfabetização, em 2001, 125 e, em 2002, 106. O município matriculou 506 crianças com seis anos de idade em 1999, em 2000, 465 alunos, no ano de 2001, 504, e, em 2002, 406 crianças foram matriculadas nas salas de alfabetização. A partir de 2003, as salas de alfabetização foram extintas, e as crianças com seis anos de idade foram matriculadas no primeiro ano do ensino fundamental de nove anos.

Com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), os recursos destinados à educação, no período 1997-2006, foram focalizados, prioritariamente no ensino fundamental. Desse modo, os investimentos na educação infantil foram reduzidos, o que dificultou a ampliação da oferta e a melhoria na qualidade do atendimento.

Deve ficar claro que a responsabilidade com a educação pública não é apenas de uma esfera do governo. A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006), que deu nova redação ao art. 30, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, define que compete aos municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da

União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental. Como afirma Corrêa (2007), a nenhuma esfera caberá a responsabilidade única e exclusiva por quaisquer deveres relativos à educação pública.

Assim, a União, os estados e os municípios devem desenvolver, de forma cooperativa, ações que possam garantir a oferta do que é de direito para a população. Porém, faz-se ainda necessária uma forte e contínua mobilização para que o direito conquistado na letra da lei se efetive na prática (CORRÊA, 2007).

Outra questão importante é que as creches devem estar vinculadas às secretarias municipais de educação. Para tanto, faz-se necessário a integração das creches ao sistema municipal de educação, transformando em instituições de educação com profissionais habilitados para o atendimento das crianças.

A partir de meados da década de 1990, como o foco prioritário de atendimento educacional em Goiatuba foi o ensino fundamental, não houve ampliação significativa da oferta de vagas na educação infantil. Mas, a partir de 2005, por pressão da comunidade, iniciou-se uma política pública para a ampliação da oferta da educação infantil no município de Goiatuba. A prefeitura reformou e ampliou as creches existentes e construiu uma unidade de educação infantil para o atendimento das crianças de zero a cinco anos. Considera-se que o maior obstáculo em relação à melhoria na qualidade do atendimento ainda refere-se aos profissionais que atuam nas creches, pois a maior parte não atende ao que estabelece a LDB, em seu artigo 62 (BRASIL, 1996a), que exige como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil o curso normal de nível médio.

É preciso ressaltar que, no município de Goiatuba, ocorrem embates entre a Semec e a Secretaria Municipal de Administração para definir qual o órgão da prefeitura que deve se responsabilizar pelas creches. É necessário enfatizar que a LDB/96, art. 89, definiu que as creches devem ser vinculadas ao sistema de educação do município até 20 de dezembro de 1999, o que, na prática, não ocorreu. O poder executivo, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, mantém o controle das ações desenvolvidas nas instituições para criança de zero a cinco anos.

A Resolução nº 1, de 7 de abril de 1999 (BRASIL, MEC/CNE/CEB, 1999), instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil, estabelecendo normas a serem seguidas em todo o território nacional. Definiu os princípios éticos, políticos e

estéticos das propostas pedagógicas, a especificidade da relação entre cuidar e educar na organização da instituição, a formação dos profissionais que trabalham na educação infantil e as condições estruturais e físicas das instituições, as quais devem possibilitar o bom desenvolvimento da criança.

O município de Goiatuba buscou atender o que estabeleceu a legislação por meio de reformas nas estruturas físicas a partir de 2005. Em relação à dimensão pedagógica, o avanço tem sido lento, pois apenas três profissionais com formação específica, graduação em Pedagogia que atuam nos estabelecimentos (apenas um em cada creche e são três creches), tem vínculo com o sistema municipal de ensino.

Apesar do direito estar garantido na Carta Magna, é necessário que os movimentos sociais em prol da infância e os profissionais da área se mobilizem para que as leis sejam materializadas no âmbito dos municípios. Em relação à oferta dessa etapa da educação básica, o município de Goiatuba apresentou, no período de 1999 a 2005, um pequeno crescimento, de cem vagas, número equivalente a um crescimento de 26% nas matrículas. Diante da demanda ainda não atendida, conforme os dados demonstrados anteriormente, o poder público municipal precisa ampliar e construir as unidades que atendem a crianças de zero a cinco anos, creches e pré-escola.

A partir da década de 1990, os municípios brasileiros assumiram a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental, única etapa obrigatória da educação básica. Esse processo deu-se a partir da implantação de políticas indutoras da municipalização do ensino fundamental. A tabela 2 aponta a redução do número de matrículas efetivadas no início do ano letivo, matrícula inicial, por dependência administrativa (1975-2005) na esfera federal e estadual e um aumento de 53,6% no âmbito municipal.

**Tabela 2 — Ensino fundamental regular no Brasil —  
matrícula inicial por dependência administrativa (1975-2005)**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>%</b>	<b>Estadual</b>	<b>%</b>	<b>Municipal</b>	<b>%</b>	<b>Particular</b>	<b>%</b>
1975	19.549.249	122.471	0,6	10.956.560	56,0	5.948.119	30,4	2.522.099	12,9
1980	22.598.254	169.336	0,7	11.928.315	52,8	7.602.527	33,6	2.898.074	12,8
1985	24.769.359	116.848	0,5	14.178.371	57,2	7.480.433	30,2	2.989.266	12,1

1989	27.557.542	140.983	0,5	15.755.120	57,2	8.218.455	29,8	3.442.984	12,5
1991	29.203.724	95.536	0,3	16.716.816	57,2	8.773.360	30,0	3.618.012	12,4
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
1998	35.792.554	29.181	0,1	17.266.355	48,2	15.113.669	42,2	3.383.349	9,5
1999	36.059.742	28.571	0,1	16.589.455	46,0	16.164.369	44,8	3.277.347	9,1
2000	35.717.948	27.810	0,1	15.806.726	44,3	16.694.171	46,7	3.189.241	8,9
2001	35.298.089	27.416	0,1	14.917.534	42,3	17.144.853	48,6	3.208.286	9,1
2002	35.150.362	26.422	0,1	14.236.020	40,5	17.653.143	50,2	3.234.777	9,2
2003	34.438.749	25.997	0,1	13.272.739	38,5	17.863.888	51,9	3.276.125	9,5
2004	34.021.245	24.633	0,1	12.695.732	37,3	17.960.400	52,8	3.331.480	9,8
2005	33.530.007	25.729	0,1	12.146.178	36,2	17.986.521	53,6	3.371.579	10,1

Fonte: Oliveira & Adrião (2007, p. 34).

No Brasil, a municipalização do ensino fundamental, que se iniciou em 1974, durante o governo militar, por meio do Programa Promunicípio, foi intensificada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sendo responsável pelo aumento de alunos das redes municipais. Entretanto, embora as responsabilidades das prefeituras aumentassem, não foram acompanhadas pela garantia de novos recursos.

Em Goiatuba, os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (BRASIL, MEC/Inep, 2009b) revelam o crescimento significativo das matrículas iniciais nos anos iniciais do ensino fundamental, a partir dos meados da década de 1990, após aprovação da LDB (BRASIL, 1996a) e da Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 (BRASIL, 1996b). Iniciou-se a partir de 1997, o processo de municipalização do ensino fundamental com o intuito de receber maiores recursos do Fundef.

Verifica-se, na tabela 3, que no período 1997-2006, houve em Goiatuba uma redução do número de matrículas inicial na esfera estadual de 48%, um crescimento de 100% nas matrículas da rede privada, e um aumento considerável de 30% de matrículas na esfera municipal. O município assumiu a responsabilidade pela oferta da primeira a sexta série do ensino fundamental, municipalizou cinco escolas estaduais, construiu, ampliou e reformou escolas para aumentar o atendimento no ensino fundamental, foco da administração no período 1997-2004.

**Tabela 3 – Matrícula inicial – alunos do ensino fundamental no município de Goiatuba por dependência administrativa: (1997-2006)**

<b>Ano</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
1997	3.706	2.754	235
1998	3.109	3.279	247
1999	2.894	2.986	253
2000	1.989	3.739	338
2001	1.945	3.515	457
2002	1.449	3.502	526
2003	1.945	3.620	520
2004	1.917	3.533	535
2005	1.755	3.539	489
2006	1.786.	3. 594	473

Fonte: Brasil. MEC/Inep (2009).

O processo de implementação do ensino fundamental de nove anos iniciou-se no ano de 2003 sem regulamentação. As salas de alfabetização existentes na rede municipal de ensino foram extintas, e os alunos incorporados no ensino fundamental. A ação foi fundamentada no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001(BRASIL, 2001). Nesse período, o município não recebia recursos específicos para atender à alunos matriculados na educação infantil, classes de alfabetização. A manutenção era feita com os 25% dos recursos próprios do município, que apresentava dificuldades financeira para ampliar o atendimento. Dessa forma, a proposta surgiu da necessidade de integrar os alunos matriculados no ensino fundamental e aumentar os recursos a serem recebidos do Fundef.

O quadro 2, revela o crescimento da receita do Fundef no município de Goiatuba, no período de 1998-2006.

**Quadro 2 - Evolução da receita do Fundef de Goiatuba: 1998-2006**

<b>Ano</b>	<b>Receita do Fundef</b>
<b>1998</b>	<b>953.006,16</b>
<b>1999</b>	<b>1.248.694,12</b>
<b>2000</b>	<b>1.357.602,03</b>
<b>2001</b>	<b>2.011.966,94</b>
<b>200</b>	<b>2.349.448,11</b>

<b>2</b>	
<b>200</b>	<b>2.349.448,11</b>
<b>3</b>	
<b>200</b>	<b>3.231.079,73</b>
<b>4</b>	
<b>200</b>	<b>3.612.016,06</b>
<b>5</b>	
<b>200</b>	<b>3.906.568,76</b>
<b>6</b>	

**Fonte: Brasil. Ministério da Fazenda (2009).**

O ensino fundamental tornou-se obrigatório e gratuito, a partir dos seis anos de idade, pela Lei nº 11.114/ 2005 (BRASIL, 2005) e se ampliou para nove anos por meio da Lei nº 11.274/2006 (BRASIL, 2006). Em Goiás, a Resolução nº 258, de 11 de novembro de 2005, regulamentou a ampliação do ensino fundamental do Sistema Educativo de Goiás para nove anos, a partir dos seis anos, com vigência a partir de 2006.

A Resolução nº 26, de 2 de maio de 2006, do Conselho Municipal de Educação (CME) de Goiatuba (GOIATUBA. CME, 2006) dispôs sobre a ampliação do ensino fundamental do sistema educativo de Goiatuba, para nove anos, com vigência a partir de 2006, com efeito retroativo ao ano de 2003. As crianças com idade de seis anos devem, a partir do ano letivo de 2006, serem matriculadas no primeiro ano do ensino fundamental.

É necessário ressaltar que o Sistema Municipal de Ensino de Goiatuba possui um total de 271 professores. 94% dos quais possuem graduação em cursos de Licenciatura Plena, mais especialização *Lato Sensu*, na área educacional. Desse total, 11 são diretores, 24 são coordenadores pedagógicos, e 32, são coordenadores de apoio. A área administrativa das unidades conta com um total de nove secretários gerais, que ocupam função de confiança no estabelecimento de ensino e precisam contar com aprovação do prefeito e secretário da educação, e há 11 auxiliares administrativos distribuídos nas escolas municipais (GOIATUBA, Semec, 2009).

Em relação ao número de alunos em sala, o sistema apresenta os seguintes números: na pré-escola, 20 alunos, 30 alunos nas séries iniciais do ensino fundamental e 35 nas séries finais do ensino fundamental.

A forma de ingresso no quadro de funcionários da Semec ou das unidades de ensino é por meio de concurso público para o cargo de professor. As funções a serem

ocupadas dependem das necessidades nos seus respectivos locais de trabalho. Os professores são modulados na Semec e encaminhados às unidades de ensino para exercerem a função de diretores, professores, coordenadores pedagógicos ou coordenadores de apoio.

Conforme quadro 2, a educação básica do município é constituída por cinco escolas estaduais, doze escolas municipais (dez na zona urbana e duas na zona rural) e quatro escolas particulares.

**Quadro 3 – Estabelecimentos de ensino de Goiatuba-GO em 2009**

<b>Instituição de Ensino</b>	<b>Situação</b>
<b>Colégio Estadual de Goiatuba</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Colégio Estadual Oséas B. Guimarães</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Colégio Estadual Orcalino F. Evangelista</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Estadual Especial São F. de Assis</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Estadual Dr. Laudelino Gomes</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Estadual Jerônimo C. do Prado</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Estadual Manoel Vicente Rosa</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Mul. Alvorada</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Mul. Aurélio Pereira Chaves</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Mul. CEL. Eduardo</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Mul. Clarimundo V. Santos</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Mul. Dr. Gumercindo</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Mul. Fortaleza</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Mul. Gabinatti</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Mul. Jerônimo Salatiel</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Mul. José de Anchieta</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Mul. Princesa Isabel</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Mul. Santa Bárbara</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Mul. João Leite dos Santos</b>	<b>Extinta</b>

(continua)

**Quadro 3 – Estabelecimentos de ensino de Goiatuba-GO em 2009**

(continuação)

<b>Instituição de Ensino</b>	<b>Situação</b>
<b>Colégio Mul. Osvaldo Cruz</b>	<b>Extinta</b>
<b>Creche Lar Menino de Jesus</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Creche Paz e Amor</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Mul. Gerado de Assis Lopes</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Mul Ana Perciliana do Prado</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Mul. Maria de Lourdes E. Teixeira</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Mul. Maria de L. Martins Costa</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Mul. Maria Luzia de Rezende Simões</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Mul Ministro Alfredo Nasser</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Mul. Pio XII</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Mul Prof. Irene Rosa Ferreira</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Mul Mundo Maior</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Mul. Pré-Escolar Infância Feliz II</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Mul. Prof. Nara de Oliveira</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Municipal Prof. Noêmia de Castilho</b>	<b>Em funcionamento</b>

<b>Escola Municipal São Carlos</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Colégio Municipal Sarapião da Mata Queiroz</b>	<b>Extinta</b>
<b>Colégio Municipal Vanise de Oliveira Salatiel</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Centro Educacional Araujo</b>	<b>Extinta</b>
<b>Centro Educacional Meu Lápis Encantado</b>	<b>Extinta</b>
<b>Colégio Antares - Positivo</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Colégio Instrução Teen</b>	<b>Extinta</b>
<b>Colégio Paranaíba</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Colégio Super Ativo</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Cooperativa Educ. Colégio Galileu</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Comecinho Feliz</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Joãozinho e Maria</b>	<b>Em funcionamento</b>
<b>Escola Planeta Criança</b>	<b>Extinta</b>
<b>Escola Bambulua</b>	<b>Extinta</b>

Fonte: Semec/Subsecretaria Regional de Educação de Goiatuba (2009).

### **2. 3 Criação e organização da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Goiatuba**

A Lei nº 144, de 20 de novembro de 1961, que trata da organização administrativa da prefeitura de Goiatuba, criou, na estrutura administrativa, o Departamento de Educação e Saúde, ao qual competia: coordenar e fiscalizar todas as atividades relativas ao ensino pré-primário e primário bem como as que dizem respeito às condições de saúde da população. O responsável pela área da educação, o Chefe de Departamento, deveria ser nomeado pelo poder executivo (GOIATUBA, 1961).

Pela nova estrutura do sistema administrativo, aprovada pela Lei nº 556 de 5 de abril de 1977 (GOIATUBA, 1977), extinguiu-se o Serviço de Educação e Saúde Pública, e o responsável pelo Departamento de Educação e Cultura, era também de livre nomeação e exoneração do chefe do poder executivo. Com a aprovação da Lei nº 752, de 6 de fevereiro de 1984 (GOIATUBA, 1984), o Departamento de Educação passou a denominar-se Secretaria de Educação e Cultura.

No início dos anos de 1990, uma nova estrutura administrativa foi aprovada pela Lei nº 980, de 13 de agosto de 1990 (GOIATUBA, 1990a), composta de assessorias e secretarias, divisões, departamentos e setores. A Secretaria Municipal de Educação e Cultura

tornou-se órgão encarregado das atividades educacionais, culturais, desportivas e de lazer, na área municipal.

O Secretário Municipal de Educação exerce sua função de acordo com as condições político-administrativas e, assim, as suas ações devem estar de acordo, em primeiro lugar, com interesses do partido ou do grupo que o indicou.

Os órgãos que compõem a nova estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (Semec), de acordo com a nova lei de 1990 são: Comissão Municipal de Educação, Secretaria Geral, Departamento de Cultura, que engloba a Biblioteca Municipal e o Centro de Tradição e Cultura, Divisão de Educação, com o Departamento de Orientação Pedagógica e Coordenadoria de Ensino, Divisão de Merenda Escolar, Divisão de Esportes e Lazer<sup>17</sup>, Setor de Coordenação de Eventos Esportivos, Setor de Administração de Unidades Esportivas.

A Divisão de Merenda Escolar, órgão responsável pela distribuição de merenda escolar, atua com a Secretaria Municipal de Educação e Cultura, porém subordina-se diretamente ao prefeito municipal. Percebe-se que a legislação foi criada para que o poder executivo mantenha o controle dos recursos oriundos do governo federal.

A Semec, no decorrer de sua existência, não dispõe de um espaço físico próprio. Até 1997, funcionava em algumas salas da prefeitura municipal de Goiatuba, transferindo-se para local público no qual funcionava o extinto Hospital São Francisco. Em 2001, transferiu suas atividades para o Centro Cultural Dr. Laudelino Gomes de Almeida. No prédio funciona o Departamento de Cultura que se restringe a uma sala, e nas demais oito salas restantes, os serviços dos órgãos educacionais.

Para exercer funções na estrutura do sistema, na Semec, os professores devem ser pessoas da confiança do prefeito ou do secretário Municipal de Educação. No Departamento de Orientação Pedagógica, há um coordenador pedagógico da educação infantil, um do ensino fundamental, do primeiro ao quinto ano, um coordenador do sexto ao nono ano, um coordenador da educação de jovens e adultos (EJA) e um professor responsável pela modulação. Quatro professores estão à disposição do Conselho Municipal de Educação (CME), dois no Departamento de Pessoal, dois na Divisão de Merenda Escolar, um professor no Departamento Financeiro, três professores à disposição do Cadastro do Único

---

<sup>17</sup> Por meio da Lei nº 1.521, de 27 de dezembro de 1996 (GOIATUBA, 1996), criou-se a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer.

do Governo Federal, três na Biblioteca Municipal, um no Centro Cultural e um professor no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (GOIATUBA. Semec, 2009).

O processo de formação da rede municipal de educação de Goiatuba, iniciou-se com a criação de escolas na zona rural em meados da década de 1955. Na década de 1980 e início de 1990, as administrações municipais intensificaram a expansão da rede na área urbana, pois até então as escolas da zona urbana estavam sob a responsabilidade do governo estadual.

É importante destacar os aspectos educacionais durante a gestão do prefeito Ayrton Sebastião Alla (1989-1992), do PMDB. Nesse período, o país vivia um intenso processo de redemocratização com aprovação da Constituição Cidadã de 1988 (BRASIL, 1988) e da Constituição do Estado de Goiás (GOIÁS, 1989), e a sociedade civil lutava para que fosse garantida a participação da população no governo mediante a criação dos conselhos de controle social.

A Lei Orgânica do Município (LOM) de Goiatuba foi aprovada em 5 de abril de 1990 (GOIATUBA, 1990b), e a educação passou a ocupar um novo espaço no cenário educacional do município, em decorrência de pressão do movimento dos professores municipais, que se organizaram e reivindicaram o que estabelecia a Constituição Federal de 1988 para a educação. O capítulo IV, artigos 186 a 197 da LOM de Goiatuba trata do dever do município com a educação, sua obrigatoriedade e gratuidade em todos os níveis, prioritariamente no ensino fundamental e pré-escola.

Quanto ao percentual de aplicação da receita resultante de impostos na educação do município, a Lei Orgânica do Município de Goiatuba estabelece no seu art. 194 que o município deve aplicar, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (GOIATUBA, 1990b).

Os princípios do ensino municipal foram definidos no art. 196 da LOM de Goiatuba (GOIATUBA, 1990b), no mesmo artigo que criou o Sistema Municipal de Ensino e Educação, em consonância com as legislações federal e estadual e de responsabilidade do poder público municipal.

A LOM de Goiatuba (GOIATUBA, 1990b), seguiu os princípios definidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a) e na Constituição do Estado de Goiás (GOIÁS, 1989). Assim, o ensino

municipal deve promover a igualdade de acesso e permanência na escola, garantindo o ensino obrigatório a crianças de seis aos 14 anos (ensino fundamental), sobretudo na modalidade jovens e adultos (EJA).

Quanto ao princípio de gestão democrática de ensino, o município implantou, por meio do art. 193, o Conselho Municipal de Educação, cuja composição, funcionamento e atribuições deveriam ser regulamentados por lei específica. Porém, não houve iniciativa da administração municipal, até o ano de 1992, para compor esse espaço de diálogo e reflexão com a comunidade. Desse modo, as ações municipais mantiveram o caráter centralizador até o final da gestão.

Em 1993, a administração municipal regulamentou o CME, como entidade de caráter deliberativo, visando assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas na área educacional (GOIATUBA, 1993). Entretanto, a gestão de Jairo Borges de Oliveira (1993-1996) não se diferenciou da gestão do prefeito anterior no tocante aos mecanismos democráticos de gestão. O colegiado não se materializou, permanecendo apenas no papel.

Os profissionais da educação que atuam na rede municipal de ensino de Goiatuba são regidos pelo Estatuto e Plano de Cargos e Vencimentos do Pessoal do Magistério Público Municipal da Educação Básica, instituído pela Lei nº 2.469, de 30 de maio de 2007 (GOIATUBA, 2007). A instituição do estatuto assegura que o cargo de professor deve ser provido mediante nomeação precedida de concurso público de provas ou provas e títulos, conforme pretendia a luta dos profissionais

O plano busca atender ao princípio de valorização do profissional em educação definido na LOM de Goiatuba, mas o que garante que a lei seja cumprida pelo poder público é o acompanhamento contínuo dos profissionais do magistério público municipal.

#### **2.4 A municipalização e a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Goiatuba (1997-2004)**

Em relação ao processo de municipalização do ensino fundamental em Goiás, torna-se essencial enfatizar que, de 1991 a abril de 1994, o então governador do estado de Goiás, Íris Rezende Machado (PMDB), estabeleceu um processo de descentralização

administrativa no estado. Neste período, ampliou-se o ensino público, ocorreu a massificação do ensino fundamental em Goiás e redução salarial dos professores. Iniciou-se nesse governo convênios entre o governo de Goiás e as prefeituras goianas e foi elaborado o documento, Plano Decenal de Educação para Todos 1994-2004, aprovado nesse governo. Seu sucessor, Maguito Vilela, também do PMDB, 1995-1998, deu continuidade a essas ações. Nesse processo, em alguns municípios, as escolas estaduais, por meio de convênio, passaram a ser administradas pelas prefeituras, que solicitavam a celebração de convênio de transferência de alunos matriculados na rede pública estadual para o município. Flores (2007) assegura que, “em Goiás, existiu uma busca pela municipalização do ensino partindo do Estado em alguns momentos e dos municípios em outros” (p. 159). Percebe-se que o motivo da solicitação do convênio de municipalização pelos prefeitos eram os recursos do Fundef.

As políticas de descentralização do ensino em Goiás intensificaram-se no governo de Marconi Perillo, do PSDB (1999-2002). Dentre os programas implantados com esse objetivo, ressalta-se o Programa Educação e Parceria: Qualidade nota 10, com o discurso da universalização da educação de qualidade. Segundo Flores (2005), para atingir essa meta, o governo propôs a parceria entre estado e municípios. Também foi definida a necessidade de serem precisadas as competências e responsabilidades dos entes integrantes dessa parceria.

Por meio do Programa de Desenvolvimento Global da Educação, ainda durante a gestão do prefeito Hermes Traldi Neto (1997-1999), definiu-se a necessidade de “reestruturar a área de educação a partir de uma concepção didático-pedagógica moderna e práticas administrativas que permitam o avanço da mesma, enquanto elo entre administração municipal e comunidade” (GOIATUBA, 1997a). A implementação da ação foi fundamentada na Constituição de 1988, art. 211, parágrafos 2º e 3º (BRASIL, 1988), na Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996b) que definem as funções normativa, redistributiva e supletiva da União em matéria educacional e a atuação prioritária dos municípios em educação infantil e ensino fundamental e na Lei LDB (1996a), que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Durante o desenvolvimento do programa, realizou-se um conjunto de ações, tais como: diagnóstico da estrutura e funcionamento da secretaria, elaboração de uma proposta para reestruturação organizacional, administrativa e funcional, realização de uma série de eventos que possibilitaram a discussão, reflexão e definição do cronograma operacional para

elaboração do projeto pedagógico e planejamento estratégico das atividades da Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Nesse período, 1997, os diretores e coordenadores pedagógicos das unidades de ensino foram capacitados para coordenar o processo de elaboração do projeto pedagógico nas instituições escolares, coordenados pela Secretaria da Educação e com assessoria de uma empresa, a Hábilis Consultoria Empresarial, contratada pela prefeitura para conduzir o processo.

O programa definia que a gestão escolar “é a organização da Escola como um todo e processa numa ação, numa prática a ser desenvolvida na escola” (GOIATUBA, 1997a). De acordo com as linhas definidas, essa organização deveria envolver pais, alunos, professores e funcionários em geral, isto é, deveria ocorrer a implantação dos conselhos escolares para discussão permanente dos problemas da escola, buscando alternativas viáveis à efetivação de um processo democrático de decisões. A execução do projeto pedagógico da escola deveria acontecer com a participação de conselhos escolares.

Na prática, não ocorreu a implantação dos conselhos escolares, e as decisões continuaram a serem tomadas pelo prefeito e pela equipe de coordenadores, supervisores da Semec. Desse modo, não houve a ampliação da participação da comunidade escolar na elaboração dos projetos educacionais elaborados para a rede municipal de ensino de Goiatuba.

De acordo com o então prefeito, Hermes Traldi Neto, a equipe da Semec elaborou o projeto de municipalização do ensino fundamental atento às determinações da LDB/1996 (BRASIL, 1996a).

Em 1997, o prefeito de Goiatuba procurou oficializar as parcerias existentes com o estado para a oferta do ensino fundamental mediante a assinatura de um convênio de colaboração e definiu uma nova organização da rede pública de ensino em Goiatuba, no próprio convênio. A iniciativa da busca pelo convênio de cooperação, de acordo com o prefeito do período em foco, explica-se pela necessidade de ampliação do número de alunos das escolas municipais. Havia interesse pela ampliação do número de alunos já que, de acordo com Fundef, a redistribuição dos recursos se realiza conforme o número de alunos matriculados.

No início do governo do então prefeito Hermes Traldi Neto (1997-2000), o município contava com dezoito escolas na área urbana, quatro na zona rural e uma no distrito de Marcianópolis. Do total, 10 escolas eram municipais urbanas e atendiam à educação infantil, ensino fundamental, ensino médio (magistério e colegial) e as escolas rurais que funcionavam no sistema multisseriado, atendendo em dois pólos, oito escolas eram estaduais. As escolas do Sistema Estadual de Educação no município atendiam a população na seguintes etapas: educação infantil (pré-escola), fundamental e médio, em uma escola cuidava do ensino especial e o distrito de Marcianópolis atendia do ensino infantil ao ensino médio (magistério).

As escolas estaduais e municipais, no período de 1997-1998, estavam sob a jurisdição da Delegacia Regional de Ensino de Itumbiara-GO. Após a posse do novo governador do estado de Goiás, Marconi Perillo, iniciou-se o processo de criação da Delegacia Regional de Educação de Goiatuba. A criação dessa delegacia objetivou solucionar os problemas decorrentes da distância da capital e as dificuldade de deslocamento que constituíam um obstáculo para a administração da educação.

O Decreto nº 5.026, de 25 de março de 1999 (GOIÁS, 1999), criou a Delegacia Regional de Educação de Goiatuba, com jurisdição nos municípios de Aloândia, Joviânia, Porteirão e Vicentinópolis. No dia 10 de fevereiro de 1999, foi nomeada a primeira delegada a assumir o cargo na regional de educação de Goiatuba. A nomeação da subsecretaria ocorreu a pedido do prefeito, que era aliado político do governador. Assim, tendo em vista o afastamento do prefeito Hermes Traldi, em 12 de julho de 2000, o governador resolveu nomear a Professora Fátima Vauldimar Costa Silva, filiada ao partido do governador (PSDB), para exercer o referido cargo em comissão.

Pelo Decreto nº 5 444, de 29 de junho de 2001 (GOIÁS, 2001), as delegacias regionais de ensino passaram a ser denominadas Subsecretarias Regionais de Educação. A Subsecretaria Regional de Educação (SRE) de Goiatuba é uma unidade administrativa, descentralizada, responsável pelo apoio, assessoramento, monitoramento e avaliação das unidades escolares (UEs) do Sistema Estadual de Ensino. Sob sua jurisdição, encontram-se os municípios de Aloândia, Joviânia, Porteirão e Vicentinópolis. De acordo com o Decreto nº 6.350, de 5 de janeiro de 2006 (GOIÁS, 2006), o município de Panamá, antes pertencente

a jurisdição da Subsecretaria Regional de Educação de Itumbiara, foi transferido para a área de Goiatuba.

Antes mesmo da assinatura desse convênio de cooperação (2000-2002), foi iniciada a transferência dos alunos matriculados na rede estadual de ensino de Goiatuba para as escolas da rede municipal. Assim, os recursos financeiros oriundos do Fundef, correspondentes ao número de alunos matriculados, passaram a ser repassados ao município.

Desse modo, passaram a integrar a rede municipal, 2.333 alunos transferidos das escolas estaduais, sendo 1.220 alunos de primeira a quarta e 1.113 alunos de quinta a sexta do ensino fundamental. Os alunos que foram transferidos para as escolas municipais eram das seguintes escolas: Colégio Estadual de Goiatuba (quinta e sexta série séries), Colégio Estadual Orcalino F. Evangelista (primeira a sexta séries), Escola Estadual Maria de Lourdes Estivalet Teixeira (primeira a quarta série), Escola Estadual Ministro Alfredo Nasser (Primeira a quarta séries), Colégio Estadual Oséas Borges Guimarães (primeira a sexta séries), Escola Estadual Jerônimo Carlos (primeira a sexta séries), Escola Estadual São Carlos (primeira a oitava séries), totalizando 2.333 alunos que passaram a integrar a rede municipal (GOIATUBA, 2000).

Além da municipalização de cinco escolas estaduais, em Goiatuba, duas instituições privadas de ensino foram integradas à rede municipal de ensino: Escola “Águia de Haia” (denominação alterada para Escola Municipal Educandário Mundo Maior), Colégio Osvaldo Cruz, com nova denominação de Colégio Municipal Osvaldo Cruz, Escola Estadual Maria de Lourdes Estivalet Teixeira, Escola Estadual Ministro Alfredo Nasser, Escola Estadual Pio XII, Escola Estadual Profa. Irene Rosa Ferreira, Colégio Estadual São Carlos, localizada no Distrito Municipal de Marcianópolis.

Com base nas entrevistas realizadas, pode-se afirmar que o objetivo dessa integração consistiu na ampliação do número de alunos da rede municipal para que fosse assegurado o recebimento de maiores recursos do Fundef. Também foi construída uma escola na periferia da cidade, a Escola Municipal Geraldo de Assis Lopes localizada no Setor Parque das Primaveras, para atendimento ao pré-escolar na modalidade jardim II e pré-preparatório para alfabetização até a oitava série do ensino fundamental.

De acordo com o projeto de municipalização do ensino fundamental, em 1999, foi implantada, de forma experimental, uma escola com período integral, a Escola Municipal Pio

XII. Sua criação objetivou propiciar um melhor atendimento e integração aos alunos que frequentam as escolas urbanas e que residem na área rural. Buscou, sobretudo, reduzir o tempo de permanência dessas crianças no interior do transporte público, proporcionando um aprendizado “normal”. Nessa escola, proporcionavam-se atividades recreativas e culturais, com tempo hábil para banca de dúvidas<sup>18</sup>, aulas de recuperação paralela (GOIATUBA, 1999a). No estabelecimento, havia oferta do almoço, além dos lanches da manhã e tarde.

O projeto experimental de período integral da Escola Municipal Pio XII não teve o apoio das famílias dos alunos, por isso, foi discutido pelo CME no dia 17 de junho de 1999. As famílias alegavam que o prédio não apresentava infraestrutura adequada às crianças que se levantavam muito cedo na área rural para irem à escola e que, no período vespertino já apresentavam cansaço e fadiga. Mas o CME, nesse período, exercia função consultiva e deliberativa, não exercia a função de normatizar, acompanhar, fiscalizar, controlar e avaliar a execução de planos, programas, projetos educacionais do município.

Com o encerramento da vigência do convênio em dezembro de 2002, a partir de janeiro de 2003, o município de Goiatuba retomou o atendimento dos alunos de quinta a oitava série e o estado da quinta série ao terceiro ano do ensino médio. Aos 2 de setembro de 2003 foi assinado um novo Convênio nº 202/2004, com o termo aditivo ao Convênio de Cooperação Estado-Município de Permissão de Uso de Bens Móveis e Imóveis, até dezembro de 2007 (GOIÁS, 2004), para que a prefeitura municipal continuasse a utilizar o prédio para a oferta de vagas no ensino fundamental de primeira a quarta séries.

Muitos dos pais desses alunos buscavam, no gabinete do prefeito, explicações sobre a transferência de seus filhos para as escolas municipais e questionavam por que seus filhos estavam sendo remanejados para outras escolas e também a mudança dos professores. Enfim, não compreendiam quais as causas e a dinâmica desse processo.

Essa situação de insatisfação, insegurança e dúvidas dos profissionais da educação, dos pais e, também, dos próprios alunos decorreu do fato de que as negociações durante o processo de municipalização limitarem-se ao espaço do gabinete do prefeito. Apenas as equipes técnicas da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Estadual participaram do processo de discussão, elaboração e assinatura do convênio de colaboração entre Estado e município, em Goiatuba, no período de 1997 a 2000.

---

<sup>18</sup> Professores e espaço disponíveis para o aluno tirar dúvidas sobre conteúdos trabalhados em sala de aula.

As negociações a respeito da quantidade de escolas que seriam municipalizadas foram efetivadas entre o governo estadual e o municipal. Ficou estabelecido que os professores e servidores efetivos da rede estadual seriam colocados à disposição do município, com ônus para o estado no ano de 2000 e, a partir do ano de 2001, com ônus para o município, no período mínimo de dois anos. Foram assegurados aos profissionais estaduais os direitos e vantagens e concessões previstas no Estatuto e o Plano de Cargos e Vencimentos do Pessoal do Magistério, Lei nº 12.361, de 25 de maio de 1994 (GOIÁS, 1994) e no Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Goiás (Lei nº 10.460/88) (GOIÁS, 1988). Os trabalhadores em educação que ficaram à disposição do município por meio do convênio de colaboração não perderam seu vínculo empregatício com o estado de Goiás e tiveram seus direitos e vantagens garantidos conquistados.

No convênio de colaboração, estabeleceu-se a responsabilidade do município até a sexta série do ensino fundamental, e do estado, da sétima ao ensino médio. O prazo de vigência inicial do termo de convênio seria a partir de 2000 e término em 2002 e só seria eficaz como instrumento jurídico após a data de sua publicação no Diário Oficial do Estado. Não ocorrendo denúncia confirmada até 31 de dezembro de 2002, o convênio poderia ser prorrogado por termo aditivo (GOIÁS, 2000).

O documento foi assinado pelo vice-prefeito, Godofredo Jerônimo da Silva, que assumiu o cargo após o afastamento do prefeito Hermes Traldi Neto, por desvio de verbas públicas. De acordo com o Presidente da Câmara Municipal de Goiatuba, Fernando Vasconcelos, o afastamento fundamentou-se no Decreto- Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Em Goiânia, no dia 30 de junho de 2000, firmou-se convênio de cooperação entre o governo estadual e o município de Goiatuba, na área da educação. O convênio estipulou responsabilidades compartilhadas, mediante a divisão de encargos, de modo proporcional aos recursos de que ambos dispõem para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (GOIÁS, 2000a).

As obrigações do governo estadual no convênio de cooperação entre estado/município foram especificadas na cláusula segunda: repassar ao município recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas municipalizadas que integravam o censo escolar do período na rede estadual, e providenciar, mediante instrumentos jurídicos

específicos, a permissão de uso de bens móveis e imóveis das escolas municipalizadas, se necessário, mediante a celebração de termo próprio, vinculado ao instrumento.

Além disso, estabelecia que o pagamento dos profissionais da educação da rede estadual, após a cessação dos repasses por aluno, mediante a transferência definitiva dos alunos para a rede municipal de educação, deveria ser feito pelo município, respeitada a certidão de direitos e vantagens expedida pelo Departamento de Administração de Recursos Humanos do Estado de Goiás (Darh), pela divisão de folha de pagamento, incluindo o desconto para o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado de Goiás (Ipasgo) e a contribuição para a aposentadoria, que deveria ser repassado para o governo do Estado mediante instrumento específico (GOIÁS, 2000).

Desse modo, os professores e servidores efetivos nas escolas municipalizadas foram colocados à disposição do município, com ônus para o estado em 2000, e a partir do ano de 2001, com ônus para o município, no período mínimo de dois anos, assegurando-se os direitos e vantagens e concessões previstas no Estatuto do Magistério (Lei nº 12.361/94) (GOIÁS, 1994) e no Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Goiás (Lei nº 10.460/88) (GOIÁS, 1988).

O município deveria emitir relatórios mensais ao Darh, para a verificação da frequência e da vida funcional do profissional da educação em disposição. Os professores do ensino fundamental em disposição seriam pagos com recursos do Fundef, que passou a incluir, a partir de 2001, no âmbito do município, 60% dos gastos com professores exigidos pela LDB/1996 (BRASIL, 1996a).

Como os termos do convênio não foram discutidos e informados aos servidores do estado à disposição do município, eles se sentiram inseguros em relação ao processo de municipalização das escolas em que trabalhavam. Eles não tinham clareza de suas condições profissionais: plano de carreira, remuneração salarial, atendimento médico e hospitalar, aposentadoria, modulação, dentre outros.

Os sistemas de ensino devem efetivar formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. As relações políticas entre os entes devem ser de colaboração recíproca para manutenção e desenvolvimento do ensino (CURY, 2002). No município de Goiatuba, a rede estadual e municipal disputam o número de alunos, ignorando o regime de colaboração que se deve efetivar na prática, estabelecendo relações

intergovernamentais de maneira equilibrada, de modo que as competências constituídas maximizem os recursos financeiros e humanos dos dois sistemas.

É interessante ressaltar que, mesmo com as ações desenvolvidas pelo governo estadual e governo municipal visando a expansão da oferta do ensino fundamental os alunos do município levaram, em média, 10,4 anos para completarem as oito séries do ensino fundamental. Os dados do IBGE (2000) apontavam 2.902 pessoas residentes no município com dez anos ou mais de idade, sem instrução ou com menos de um ano de estudo, 4.835 pessoas residentes com dez anos ou mais de idade, e com um a três anos de estudo, 9.989 pessoas residentes com dez anos ou mais de idade, e quatro a sete anos de estudo.

## **2.5 Criação, constituição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME) e conselhos de acompanhamento e controle social**

De acordo com Lagares (2008), a década de 1980 foi um período que marcou de maneira significativa o início de um processo de mudança na educação municipal no Brasil. Alguns elementos contribuíram para que a descentralização na educação se efetivasse, como a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), em 1986, a promulgação da Constituição Federal 1988 e uma nova configuração na educação que permitiu a organização dos sistemas municipais de ensino.

Os anos 1990 foram um período em que as novas leis aprovadas, como a Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996c) que regulamentou o Fundef (1996) e a LDB (1996), Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a) que fundamentaram as ações dos novos entes federados. De acordo com Lagares (2008), o MEC criou, em 1997, o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem), que se tornou um indutor do processo de institucionalização dos sistemas municipais educação e da autonomia educacional do município.

Com a realização do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem III),<sup>19</sup> na cidade de Goiânia em 2001, os municípios goianos presentes no encontro

---

<sup>19</sup> O Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem) iniciou-se em 1997, com o objetivo de promover cursos de atualização para os dirigentes municipais com base no conjunto de leis que acabavam de ser aprovadas no Congresso Nacional. Com iniciativa do Ministério da Educação, por intermédio do projeto Nordeste e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Banco Mundial, o Prasem vem desempenhando papel fundamental na disseminação

foram desafiados e induzidos a institucionalizar seus sistemas próprios de ensino. Assim, o gestor municipal visualizou a possibilidade de estabelecer suas próprias diretrizes educacionais e definir as políticas educacionais do município<sup>20</sup>.

Para subsidiar a implantação dos sistemas municipais de educação, o MEC elaborou um guia (BRASIL, 2001), em que a consultora Maisa Timm Sari discute as incumbências dos entes federados e as possibilidades que a LDB apresenta ao município para a organização da educação no plano local, com ênfase à institucionalização do sistema municipal de ensino. O principal argumento apresentado neste documento, de acordo com Flores (2007), consiste na defesa da autonomia local na tomada de decisões em relação à educação municipal. Esse princípio também foi defendido pela União dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado de Goiás (Undime-Go) e pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação de Goiás (Uncme-Go).

Para que a autonomia municipal se efetivasse, o documento explicita a questão da democratização da gestão educacional,

pela implementação de espaços de participação, deliberação e coresponsabilidade da sociedade, como o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, o Conselho de Alimentação Escolar, Conselhos Escolares, as Associações de Pais, os Grêmios Estudantis, etc; somente a participação da sociedade civil pode propiciar a continuidade das políticas públicas e a democratização da transição entre os governos, evitando-se que o fortalecimento do poder local signifique “prefeiturização” (SARI, 2001, p. 65).

Em relação à implantação da autonomia dos municípios goianos, segundo a Uncme-GO, o Conselho Estadual de Educação tem apoiado a criação dos sistemas municipais por dois motivos: primeiro, porque assim acontece a desburocratização do órgão, segundo, porque a autonomia dos municípios faz parte da política de descentralização do governo estadual (FLORES, 2007).

---

e divulgação dos programas e políticas e na implementação da reforma educacional impulsionada pelo novo ordenamento jurídico, estabelecido a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e da Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou os Fundos Estaduais de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (BRASIL, MEC, 2001).

<sup>20</sup> No estado de Goiás, dos 246 municípios apenas 92 possuem sistema próprio de ensino, cerca de 37, 39% (IBGE, 2006). De acordo com esses dados, a maioria dos municípios brasileiros, 151 municípios, 61,38%, ainda não institucionalizou o sistema próprio de ensino, o que revela a dificuldade de os municípios construírem uma gestão própria de sua educação escolar.

Considerando a possibilidade de institucionalização do sistema próprio de ensino, vários prefeitos de municípios goianos tomaram a decisão de adquirir sua autonomia em relação à Secretaria de Educação do Estado e das Subsecretarias Regionais de Educação. Nesse sentido, no ano de 2001, o prefeito Godofredo Jerônimo da Silva (PTB), da gestão 2001-2004, optou por iniciar o processo de institucionalização do sistema próprio de ensino, com o objetivo de adquirir autonomia na formulação das políticas educacionais do município de Goiatuba. Atendendo à legislação nacional, estadual e municipal, foi iniciado do processo de criação de seu sistema próprio.

Os elementos constitutivos de um sistema de ensino são: instituições de ensino, órgãos municipais de educação, tanto administrativos como normativos (conselhos), conjunto de normas complementares e plano de educação. Os procedimentos adotados para instituir os sistemas municipais de educação são os seguintes: alteração ou criação na Lei Orgânica Municipal, leis do Sistema Municipal de Ensino, organização/reorganização do Conselho Municipal de Educação, comunicação à Secretaria Estadual de Educação e ao Conselho Estadual de Educação (BRASIL. PRASEM III, 2001, p. 71).

Em Goiatuba, essas exigências foram atendidas mediante, primeiramente, a análise da Lei Orgânica Municipal de 1990, que criou o Sistema Municipal de Ensino e Educação de Goituba, reorganizou o Conselho Municipal de Educação, elaborou o projeto da lei que disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Goiatuba, enviou comunicação oficial à Secretaria de Educação do Estado de Goiás e ao Conselho Estadual de Educação.

Em relação à criação dos CME, Teixeira (2004) destaca que “a idéia dos conselhos de educação no Brasil está fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo” (p. 123), o que significa que os conselhos municipais ainda são órgãos de governo, submetidos às escolhas políticas do governante, e atuam de forma que suas decisões se subordinem aos interesses dos grupos políticos no poder. Entretanto, o conselho não deveria falar pelo governo, mas falar ao governo, em nome da sociedade, uma vez que sua natureza é de órgão de Estado. O Conselho Municipal de Educação de Goiatuba é um órgão que compõe o sistema municipal de ensino, criado pelo artigo 193 da Lei Orgânica do Município (GOIATUBA, 1990), como entidade de caráter deliberativo e com a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas na área

educacional e regulamentado pela Lei nº 1.330, de 1º de dezembro de 1993 (GOIATUBA, 1993).

De acordo com o artigo 2º, da Lei nº 1.330/1993, o Conselho Municipal de Educação deveria ser constituído por seis membros titulares e seus respectivos suplentes, indicados pelos órgãos representados: um representante do poder executivo, um representante do poder legislativo, um representante da Secretaria Municipal de Educação, um representante dos professores e dois representantes da comunidade.

Compete a esse órgão colegiado representativo da comunidade: aprovar as diretrizes e normas educacionais, em consonância com as legislações federal e estadual, aprovar os programas anuais das escolas municipais, dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares relativas à educação, nas matérias de sua competência, propor medidas de aprimoramento do desempenho da educação, bem como outras formas de atuação visando a consecução dos objetivos dos programas escolares, coordenar e supervisionar a eleição para escolha de diretores das escolas municipais e elaborar seu regimento interno. Foi verificada, na prefeitura municipal, na Câmara Municipal e na Secretaria Municipal de Educação, a inexistência de decretos ou qualquer outro tipo de legislação nomeando os membros desse colegiado. Encontra-se sob a responsabilidade do atual Conselho Municipal de Educação de Goiatuba um livro do Termo de Abertura no qual as reuniões realizadas pelo CME estão registradas em ata. Assim, esse livro tornou-se o único documento utilizado para analisar o processo de constituição do Conselho Municipal de Educação de Goiatuba.

De acordo com o registro nas atas do Conselho Municipal de Educação de Goiatuba, a primeira constituição ocorreu no ano dia 7 de abril de 1997, segundo indicações dos poderes executivo e legislativo, associações de professores, de moradores do setor central e de pais e mestres. O Decreto nº 5.454, de 3 de junho de 1997, que homologou o regimento interno do Conselho Municipal de Educação, determinou que, após reunião do conselho, seu presidente deveria apresentar ata ao chefe do executivo municipal, para que ele pudesse vetar ou homologar, no todo ou em parte, as matérias aprovadas pelo conselho.

De acordo com Lagares (2008), há nos estudos e pesquisas e nos documentos distintas formas para designar o processo efetivo de institucionalização de Sistema Municipal de Ensino, como organização, criação, instituição, implantação, institucionalização, não havendo um consenso quanto ao termo a ser utilizado. Com a aprovação da Lei nº 2.017, de

15 de abril de 2002 (GOIATUBA, 2002a), foi institucionalizado o Sistema Municipal de Ensino estabelecendo os objetivos da educação municipal, conforme princípios e fins da educação nacional, e das diretrizes educacionais do estado de Goiás,

- I – formar cidadãos participativos capazes de compreender criticamente a realidade social, conscientes de seus direitos e responsabilidades;
- II – garantir aos educandos igualdade de condições de acesso, reingresso, permanência e sucesso na escola;
- III – assegurar padrão de qualidade na oferta da educação escolar;
- IV – promover a autonomia da escola e da participação comunitária na gestão do sistema municipal de ensino;
- V – favorecer a inovação do processo educativo valorizando novas idéias e concepções pedagógicas;
- VI – valorizar os profissionais da educação pública municipal, em consonância com a LOM e proposta educacional do município (GOIATUBA, 2002a)

Com a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Goiatuba, a educação municipal ficou assim constituída: instituições de ensino fundamental e de educação infantil, mantidas pelo poder público municipal, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada, Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação e conjunto de normas complementares. O Conselho Municipal de Educação de Goiatuba é o órgão superior de consulta e de deliberação coletiva. É necessário ressaltar que, antes da institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, o Conselho Municipal de Educação de Goiatuba (CME) exercia as seguintes funções: consultiva e deliberativa. Com a institucionalização do sistema de ensino houve mudanças e suas funções passaram a ser normativas, consultivas, propositivas, mobilizadoras, deliberativas e fiscalizadoras. Vinculado à Secretaria Municipal de Educação, o CME é responsável por normatizar, orientar, inspecionar e acompanhar o Sistema Municipal de Ensino (GOIATUBA, 2002).

É importante ressaltar que a lei que disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do município de Goiatuba, Lei nº 2.017, de 15 de abril de 2002 também regulamentava, no capítulo III, art. 15, a gestão democrática do ensino público municipal

Art. 15. A gestão democrática do ensino público municipal será definida em legislação própria, com observância dos seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação e dos pais ou responsáveis pelos alunos na elaboração da proposta pedagógica da escola,

II – participação das comunidades escolar e local em órgãos colegiados,

III – graus progressivos de autonomia das escolas na gestão pedagógica, administrativa e financeira,

IV – liberdade de organização dos segmentos da comunidade escolar, em associações, grêmios ou outras formas,

V – transparência dos procedimentos pedagógicos, administrativos e financeiros;

VI – descentralização das decisões sobre o processo educacional. (GOIATUBA, 2002a)

Verifica-se que os princípios definidos na legislação que organizaram ou o sistema municipal de educação não foram considerados pelo poder executivo local (2001-2004), pois as instituições municipais de educação não tinham autonomia quanto às questões administrativas, pedagógicas e financeiras. No período em análise, 1997-2004, as decisões eram centralizadas no âmbito da Semec.

A Lei nº 2.012, de 15 de abril de 2002 (GOIATUBA, 2002b), normatizou o Conselho Municipal de Educação e alterou a sua composição: treze membros nomeados pelo chefe do poder executivo municipal, sendo quatro escolhidos pelo prefeito municipal, um representante do poder legislativo, escolhido entre servidores de seu quadro efetivo, indicado pela mesa diretora, um membro representante dos docentes do ensino superior, um membro escolhido pela Associação dos Professores Municipais de Goiatuba (Apromug), um membro escolhido pelo Colégio de Diretores das Escolas Municipais, um membro escolhido pelo movimento comunitário, dois membros escolhidos entre os pais de alunos, um membro representando os funcionários das escolas municipais, escolhido pelo Sindicato dos Funcionários Públicos do Município de Goiatuba (Simug), dentre aqueles com notório saber na área de educação, e um membro representante de escolas particulares.

Dessa forma, novos membros foram nomeados para o quadriênio 2002/2004, nos moldes da referida lei. Os conselheiros iniciaram a elaboração e discussão do novo regimento interno do conselho na segunda reunião ordinária, ocorrida em 21 de maio de 2002. Por meio do Decreto nº 7.582/2002, de 18 de julho de 2002 (GOIATUBA, 2002c), o prefeito aprovou na íntegra e homologou o novo regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Goiatuba, proposto pela Comissão Diretiva Provisória, não havendo, portanto, qualquer

pendência ou ressalva (CME, 2002d). É necessário enfatizar que, em razão da autonomia do conselho, desde 2005, as atas das reuniões e as decisões não mais são homologadas pelo prefeito municipal.

O município de Goiatuba, ao optar pela criação de um sistema próprio de educação municipal, pôde ampliar as possibilidades de participação da comunidade mediante o processo de democratização da educação municipal, com a normatização do CME. No entanto, vale lembrar que a criação e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação é uma possibilidade de participação social, mas não garante o pleno estabelecimento de uma gestão democrática. Para Arroyo (2008), a defesa da gestão democrática alimenta-se do movimento cívico, antiautoritário, participativo, e a seu ver, são qualidades inerente à gestão: democrática participativa, cidadã, vinculada a processos que se precipitam e se assentam no “direito de participar na construção de outro projeto de Estado e de sociedade” (p. 42).

Para a institucionalização do sistema municipal de ensino, o município deve elaborar o Plano Municipal de Educação, considerando as diretrizes, os objetivos e as metas dos planos nacional e estadual de educação e articulado com o Plano Plurianual (PPA) e com a participação das escolas e da sociedade. Deve ser ressaltado que a educação municipal iniciou o processo de elaboração no ano de 2002, em ação conjunta com a Subsecretaria Regional de Educação, Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação. De acordo com a presidenta do CME, Nely Marques de Moraes, os trabalhos, porém foram interrompidos em 2003 e só serão retomados a partir do segundo semestre de 2009.

A Lei Complementar nº 62 de 9 de outubro de 2008, publicada no Diário Oficial do Estado de Goiás, de 17 de outubro de 2008 (GOIÁS, 2008), aprovou o Plano Estadual de Educação. Conforme seu art. 2º “a partir da vigência desta Lei Complementar, os Municípios deverão, com base nos Planos Nacional e Estadual de Educação, elaborar planos decenais correspondentes”. Assim, os órgãos institucionais do município deverão iniciar o processo de discussão e elaboração do PME.

De acordo com as necessidades locais, e sem transgredir os dispositivos legais nos quais se fundamenta, “o PEE e os Planos Municipais de Educação (PME) devem garantir os objetivos e as prioridades do PNE, sem que se perca a identidade da ação dos Estados e dos Municípios” (GOIÁS, 2008).

Deve ser observado, mesmo considerando a opção pelo processo de institucionalização do sistema municipal de ensino, que “o município não fica independente do estado ou da União” (LAGARES, 2008, p. 90), pois o que se define são as competências e as atribuições dos entes, delimitando seu campo de atuação. Deve-se estabelecer um permanente diálogo entre os entes federados, de maneira que as ações sejam articuladas, considerando o princípio da cooperação, com o objetivo basilar de superar as desigualdades regionais e locais no oferecimento de uma educação de qualidade social.

Quanto à relação estado e município em Goiatuba, os embates políticos travados entre a Subsecretaria Regional de Educação e Secretaria Municipal de Educação foram, no período estudado, um obstáculo para a efetivação do regime de colaboração, já que o campo tem sido espaço de disputa por número de alunos, diante da concepção que se formou na prática de que mais alunos significam mais recursos do Fundef. Além disso, mais escolas sob a sua jurisdição pode significar maior controle, poder e, assim, a garantia de mais votos para o deputado, o governador, o prefeito ou o vereador da legenda política de seu titular.

No tocante à institucionalização do sistema de ensino em Goiatuba ocorreram embates internos ao município entre a Secretaria da Administração do município e a Secretaria Municipal da Educação. Esses embates referiam-se ao não-reconhecimento da autonomia adquirida pela Secretaria Municipal de Educação e escolas com a institucionalização do sistema municipal de educação. De acordo com Lagares (2008, p. 93), um dos desafios ao processo de efetivo de institucionalização do sistema municipal de educação, consiste na gestão efetiva dos recursos financeiros pelo dirigente municipal de educação nos demais órgãos e instituições da educação municipal e a autonomia dos elementos do sistema, em contraposição a uma relação vertical que garante o poder absoluto ao órgão executivo. Essa situação também ocorreu no município analisado. Com frequência, a Secretaria de Administração do município continua a querer manter a estrutura anterior que limitava o poder de decisão da Semec e, conseqüentemente, das escolas.

Em um contexto administrativo conservador e centralizador, há uma distância em relação aos princípios e normas definidas na legislação e a sua implementação. No que se refere à gestão dos recursos financeiros específicos da educação, há a possibilidade de os recursos serem geridos e controlados pela sociedade civil. No município de Goiatuba, os educadores pressionaram o poder público local para que o princípio constitucional fosse

considerado, para que as decisões governamentais fossem discutidas pela comunidade escolar e local por meio de colegiados.

Com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), foram criados os conselhos sociais, deliberativos, consultivos e fiscalizadores, que buscam garantir a participação popular nas decisões do poder público. Assim, com articulação entre governo e sociedade civil, os recursos públicos destinados às esferas federal, estadual e municipal devem ser controlados e fiscalizados para a garantia de sua aplicação adequada.

Segundo Balaban (2006), a participação da sociedade no controle da execução das políticas públicas necessita ser vista como força de transformação social, definidas as responsabilidades no processo de tomada de decisão, e deve ser comprometida com o interesse público e o fortalecimento da sociedade. O envolvimento da comunidade local nas ações e prestação de contas dos recursos públicos pode garantir a transparência dos gastos, o exercício da cidadania e ações mais planejadas do poder público visando o interesse público.

Com o objetivo de acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos que compunham o Fundef, a Lei nº 1.608, de 14 de julho de 1997 (GOIATUBA, 1997a), criou-se o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério do Município de Goiatuba. O conselho de que trata a lei deveria ser constituído por cinco membros: um representante da Secretaria Municipal de Educação, um representante dos professores e dos diretores das escolas do ensino fundamental, um representante de pais e alunos, um representante dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental e um representante do Conselho Municipal de Educação.

No entanto, por força da Lei nº 1.732, de 29 de julho de 1999 (GOIATUBA, 1999b), o artigo 2º da Lei nº 1.608/97 foi alterado, e o conselho do Fundef teve ampliado a sua composição para doze membros: dois representantes da Secretaria Municipal de Educação, dois representantes dos professores e diretores das escolas do ensino fundamental, dois representantes de pais e alunos, dois representantes dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental, dois representantes do Conselho Municipal de Educação e da Associação dos Professores Municipais de Goiatuba (Apromug).

A Lei nº 1.608/97, § 1º já definira que a escolha de cada membro dos representantes devia ser feita pelos próprios pares na unidade indicada, e os nomes

encaminhados ao prefeito municipal que os designaria para exercer a função (GOIATUBA, 1997b). O mandato dos membros do conselho é de dois anos, vedada a recondução para o mandato subsequente.

Alguns obstáculos têm sido enfrentados no Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Além do nepotismo, dificuldades em relação à análise dos balancetes pela falta de preparação de seus membros, ou seja, falta de conhecimento na área dos registros contábeis relativos à aplicação, atraso na entrega de balancetes ao conselho o que não permite uma análise mais aprofundada antes do encaminhamento ao Tribunal de Contas dos Municípios (TCM).

A participação do Ministério Público (MP) tem contribuído para que os recursos destinados ao Fundef sejam efetivamente aplicados no ensino fundamental, o que demonstra um processo de construção da democratização da gestão dos recursos públicos no município. O MP tem apoiado os membros do conselho no exercício de suas funções, prestando esclarecimentos quanto ao recebimento e aplicação dos recursos do fundo municipal para gestão da movimentação dos recursos do Fundef. As fragilidades na prática do acompanhamento e controle dos recursos públicos em um país que recentemente foi redemocratizado fazem parte do exercício da democracia, porém o seu exercício constitui uma experiência valiosa para o aperfeiçoamento e criação de formas de fiscalização. Afirmam Wiederkehr e Neto (2006, p. 70) que “os conselhos são conquistas relevantes dos movimentos sociais, que permitem maior controle da sociedade sobre os recursos públicos e consolidam o exercício da cidadania”. Mas, ela precisa ser aprendida, vivenciada e construída no âmbito das instituições públicas.

Em decorrência de alterações na LDB de 1996, os estados e municípios passaram a assumir o transporte escolar dos alunos de suas respectivas redes. A Lei nº 10.709/2003 (BRASIL, 2003) estabelece que sistemas estaduais e municipais devem responsabilizar-se pelo transporte de alunos das respectivas redes. Assim, com a instituição da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004 (BRASIL, 2004), o MEC criou o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), no âmbito do Ministério da Educação, a ser executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O seu objetivo é oferecer transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público, residentes em área rural, por