

DA MUNICIPALIZAÇÃO INDUZIDA À ESTADUALIZAÇÃO DO ENSINO MÉDIO ¹

MUNICIPAL INDUCED TO STATE HIGH SCHOOL EDUCATIONAL CHARGE



Vol. 9 Número 18 jul./dez. 2014

p. 661 - 674

Jeannette Filomeno Pouchain Ramos ²

Leilane da Silva Gomes Santana ³

RESUMO: Para alcançar uma educação escolar de qualidade, o Estado Brasileiro optou por um federalismo concorrente cooperativo (CURY, 2010). Assim, determina, na década de 90, a criação do Sistema Nacional de Educação, para articular as ações de cada ente. Nesse período, diante da pressão dos organismos internacionais, nacionais e locais, sob o marco legal, surge a premissa Lugar de criança é na escola. Entretanto, o Governo do Estado do Ceará, no período entre 1995-2006, não criou novas vagas para o atendimento da demanda do ensino médio, realizando apenas o remanejamento do atendimento do ensino fundamental para os municípios, sem planejamento interinstitucional. Nesse sentido, este trabalho objetiva analisar o regime de colaboração entre União-Estado-Município na promoção do direito constitucional à educação básica em Fortaleza (1995 a 2006). Especificamente, pretende-se compreender os conceitos e modelos de Estado, federação e descentralização e analisar as diretrizes e desdobramentos da política de municipalização do ensino fundamental e estadualização do médio. Adotou-se, nesta análise, a pesquisa exploratória, de natureza quanti-qualitativa, do tipo bibliográfica, documental e empírica. A revisão de literatura trata dos conceitos de descentralização, sistema de educação e regime de colaboração (SAVIANI, 2009; CURY, 2010, ARRETCHE, 1999 e DUARTE, 2003). Concomitante, realizou-se análise documental de planos, normas, programas, relatórios e mensagens governamentais e oito entrevistas, semiestruturadas, com gestores do sistema e da escola. Entendendo o Estado Federativo como sistema de estados independentes, mas unidos sob um governo central soberano, ponderou-se o reconhecimento de que a colaboração entre seus entes não deve retirar a função coordenadora da União na política educacional nacional. Todavia, o modelo gestor, proposto pela reforma estatal, busca a racionalização dos gastos, com medidas descentralizadoras,

¹ Pesquisa com financiamento pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Edital Universal 14/2013 - Gestão por resultados na Educação: a responsabilização e o regime de colaboração na promoção do direito a educação (1995-2010).

² Doutora em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará (2009). Atualmente é professora visitante da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB) e professor convidado - UAB da Universidade Estadual do Ceará e da Universidade Federal do Ceará - UFC.

³ Graduada em Pedagogia na Universidade Estadual do Ceará. Ex-bolsista de iniciação científica - CNPQ.

como a municipalização, sem considerar a capacidade técnica e financeira, bem como as condições de permanência e a qualidade do ensino oferecida por essa instância. Ao se comparar a evolução da matrícula no ensino fundamental e médio, em Fortaleza, entre 1997 e 2005, percebe-se um mero remanejamento de matrículas. Nota-se a ausência de regulamentação específica do Sistema Nacional de Educação, ao mesmo tempo em que se registram regulamentos pontuais, como a Lei 12.452/95, normatizadora da municipalização, e o Convênio celebrado entre o Estado e 124 municípios, em 1997, para fortalecer o regime de colaboração. Ausência que se justifica tanto pela incompreensão do conceito amplo de sistemas, dentro do conceito pleno de Estado Federativo, como pela tradição organizacional do Estado português, cuja formação ocorreu a partir das famílias e do povo, eminentemente particularista, comunal, municipalista, impregnado e convicto do espírito de fração (RAMOS, 2009), ou seja, uma formação contrária à ideia de unidade nacional. Daí, as disparidades econômicas, culturais, tecnológicas e fiscais entre os estados e municípios acentuarem-se e influenciarem negativamente a permanência e a qualidade do ensino no município de Fortaleza.

PALAVRAS-CHAVE: Descentralização. Regime de Colaboração. Sistema de Educação.

ABSTRACT: In order to reach a quality school education, the Brazilian State chose a competitive cooperative federalism (CURY, 2010). Therefore, the State created, in the 90's, the National Education System, to articulate the actions of each department. During this period, facing pressure of international organisms, national and local, under the legal permission, the following premise arose: The best place for a child is at school. However, the Ceará State Government, within the period of 1995 and 2006, didn't create more spaces to attend the demand for high school students, accomplishing only the replacement of the primary education service to the cities, without intern institutional planning. In this sense, this work aims to analyze the regime of cooperation among Federal Government-State-City, in promoting the constitutional right of basic education in Fortaleza City (1995 until 2006). Specifically, we intend to comprehend the concepts and models of State, federation and decentralization and to analyze the guidelines and dedication of policies on municipal basic education charge and State high school charge. We adopted, in this analysis, the exploratory research, quantitative and qualitative character, with a bibliographic, documental and empiric emphasis. The literary review discusses about concepts of decentralization, educational system and regime of cooperation (SAVIANI, 2009; CURY, 2010; ARRETCHE, 1999 e DUARTE, 2003). Concurring, we did documental analyses on plans, regulations, reports and government messages and eight interviews, half-structured, with managers of the system and the school. Understanding the Federative State as a system of independent states, but all united under a sovereign government, we pondered that the acceptance of the cooperation among its members mustn't take away the coordinative function of the Federal Government on national educational policies. However, the managerial model, proposed by the State reformation, seeks for rationalization of expenses, with centralized measures, as the municipal charge, without considering the technical and financial capability, as well as the conditions of permanence and the quality of teaching offered by the cities. When comparing the progress of enrolment in basic and high schools, in Fortaleza City, within 1997 and 2005, we noticed a mere relocation of enrolments. We also noticed the lack of specific regulation of the National Educational System, at the same time that punctual rules, like the Law 12.452/95, which regulates the municipal charge, and the accord firm within the State and 124 townships, in 1997, to empower the regime of cooperation. This lack is justified by both misunderstanding about the wide concept of systems, within the complete concept of Federative State, and by the organizational tradition of the Portuguese State, which formation occurred based on the families and the people, mainly particularistic, communal,

municipal, infused and convicted of the spirit of fraction (RAMOS, 2009), it means, a formation that is contrary to the idea of a national unit. From this point, the economic, cultural, technological and fiscal gaps among states and cities were accentuated and influenced negatively on the permanence in the quality of education in the city of Fortaleza.

KEYWORDS: Decentralization. Regime of Cooperation. System of Education.

Introdução

A fim de promover os direitos sociais e, neste, a educação escolar de qualidade para todos, o Estado Brasileiro optou por um federalismo cooperativo e concorrente sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federados (CURY, 2010). Em sintonia com estas diretrizes, o Estado opta por instituir o Sistema Nacional de Educação Escolar, compreendido como a coordenação de elementos diferentes, visando a um objetivo comum (SAVIANI, 2010), ou seja, que articule as ações de cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) em regime de colaboração o seus sistemas de ensino (CF, 1988, art. 211).

Estas diretrizes se materializaram na transição democrática no decorrer da década de 80, seguida da Reforma do Estado em 1995. O movimento entre a centralização e descentralização e a combinação dos mesmos de forma concorrente, bem como as reformas do Estado e setoriais influíram nas relações entre as diferentes instâncias do governo (DUARTE, 2003) e na promoção do direito à educação. Até então Estados e municípios não detinham autonomia e capacidade próprias, eram “[...] agentes da expansão do Estado e da execução local de políticas centralmente formuladas”. (ARRETCHE, 1999).

O entendimento de teóricos e do movimento social na área educacional é de que os péssimos indicadores de acesso, permanência e qualidade da educação básica refletem o fato de que o Brasil ainda não possui organizado o Sistema Nacional de Educação. Decerto, os índices de avaliações internacionais, a citar o Programa Internacional da Avaliação de Alunos – PISA, mostra baixo desempenho de aprendizagem dos jovens brasileiros. No ranking de 2009, o Brasil pontuou respectivamente, em Leitura, Matemática e Ciências, 412, 386 e 405. Os melhores obtiveram 556, 600 e 575.

Diante deste contexto, o direito a educação escolar básica de qualidade para todos não vem sendo garantido pelo Estado. Entretanto, na década de 1990, diante da pressão dos organismos internacionais, nacionais e locais, e em sintonia com o marco legal, exige-se que Lugar de criança é na escola.

Sendo assim, é objetivo desta pesquisa analisar o regime de colaboração entre União-Estado-Município na promoção do direito constitucional à educação básica no Ceará, no período de 1995 a 2006. Especificamente, pretende-se compreender os conceitos de Estado, Federação e descentralização e analisar as diretrizes e desdobramentos das políticas na promoção do acesso ao ensino fundamental e médio em Fortaleza.

Adotou-se, nesta análise, a pesquisa exploratória, de natureza quanti-qualitativa, do tipo bibliográfica, documental e empírica. A revisão de literatura trata dos conceitos de descentralização, sistema de educação e regime de colaboração (SAVIANI, 2009; CURY, 2010, ARRETCHE, 1999 e DUARTE, 2003). Concomitante, realizou-se análise documental de planos, normas, programas, relatórios e mensagens governamentais dos períodos em tela, são eles: “Todos pela Educação de Qualidade para Todos” (1995-1998), “Escola do Novo Milênio” (1999-2002) e o “Escola Melhor, Vida Melhor” (2003-2006) e oito entrevistas semi-estruturadas com gestores do sistema e da escola.

O Estado do Ceará, universo da pesquisa, em meados da década de noventa e em consonância com a Reforma do Estado brasileiro que redefina a função e delimitação do

Estado, o papel regulador, a capacidade administrativa-financeira e a capacidade política, efetiva a revisão na estrutura e funcionamento do sistema educacional, pela reforma administrativa de cunho gerencial (CEARÁ, 1996) e do marco legal. O período em estudo justifica-se pela consolidação do projeto político do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB no Ceará que se explicita em políticas e práticas sistêmicas.

Neste estudo, pressupõe-se que o Governo do Estado do Ceará não criou nenhuma nova vaga para o atendimento da demanda do ensino médio em Fortaleza, ou seja, apenas remanejou o atendimento do ensino fundamental para o município sem planejamento interinstitucional.

O presente artigo inicia discorrendo sobre Estado Federativo no Brasil, políticas de descentralização e as tentativas de regulamentação do Sistema Nacional de Educação, bem como o regime de Colaboração como um meio de promover o direito a educação de qualidade. Em seguida, trata da política educacional cearense desvelando a municipalização induzida e estadualização do ensino médio no Governo Das Mudanças no Estado do Ceará.

A Descentralização No Estado Federativo: Sistema De Educação E Regime De Colaboração Na Efetivação Do Direito

A Nova República (1985-1989) trouxe consigo mudanças na organização social e política do Estado. No decorrer do Século XX, com a ampliação do atendimento à educação básica, a escola pública passa de uma escola de privilegiados que atendia a elite, à uma escola popular, da classe antagonista. Deste modo, o sistema público e os professores passam a ser, [...] infelizmente tão massacrado, tão denunciado, tão chamado de incompetente e de ineficiente (THERRIEN, 2003, p.5) e passam a desenvolver um projeto educativo complementar e paralelo ao da classe burguesa (ARROYO, 1986).

A redemocratização no final do Século XX, em sintonia com as ideias liberais a favor do reforma do Estado mínimo em relação à promoção dos direitos sociais, separa a política econômica e política social e subordina esta àquela (SAVIANI, 2004). Como política social, a educação escolar foi influenciada pelo contexto e, nela, evidencia-se a retirada do Estado de seu papel organizador e mantenedor, o que se pode perceber nos atos legais e na política.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 1º reconhece o País como uma República Federativa: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Também em seu artigo 18, atribui autonomia a todos os entes federados: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Então, indaga-se o que é Estado, Estado Republicano e Federativo?

A princípio, a definição de Estado é a ideia de país soberano, conjunto das instituições públicas de um país, criado como poder institucionalizado a serviço da sociedade e para reparar as desigualdades sociais (CHAUI, 2000). Assim ele deve assegurar a todos a dignidade humana ao promover os direitos sociais, por meio das políticas públicas.

Segundo Cury (2010), há três formas de organização do Estado: Federação - união de membros federados formando uma só entidade soberana, o Estado Nacional, mas contando com autonomia dentro dos limites jurisdicionais; Confederação - nações autônomas reunidas em torno de um poder central que as representa e, Estado Unitário - governo central com autoridade exclusiva com jurisdição integral em todo o país.

Estado Federativo é como um sistema de governo no qual, Estados independentes se unem sob um governo central soberano. Partindo do sentido literal da expressão, considera-se que o reconhecimento de colaboração de seus Estados independentes não

deveria retirar a função da União como Governo central soberano.

Revisitando elementos da história da organização social-política e educacional do Brasil, Ramos (2009) percebe que este organizou-se como Estado Unitário no período do Império, em que a Constituição Imperial de 1824 adota o "[...] regime centralizado nos Poderes Gerais" (CURY, 2010). Com o Decreto número 01/1889, organiza-se como República Federativa presidencialista, reconhecendo neste tipo de Estado tanto um autogoverno como um governo compartilhado. O movimento no decorrer do Século XX, entre a centralização e descentralização e a combinação dos mesmos de forma concorrente, bem como as reformas do estado e setoriais influíram nas relações entre as diferentes instâncias do governo (DUARTE, 2003) e na promoção do direito à educação. Desde então, os três tipos de federalismo – centrípeto, centrífugo e de cooperação (CURY, 2010) – são tomados pela forma federativa do Estado Brasileiro que também se constitui, atualmente, como democrático e de direito e a educação escolar direito público e subjetivo.

Para Ramos (2009) esta nova forma de governar organiza o sistema político a partir do referencial republicano, com poderes democraticamente instituídos [...] articulados em torno de uma federação, ou seja, de um conjunto, que permite a coexistência de um poder centralizador com a autonomia local dos entes federados, refletindo o espírito de fração do português.

Isto porque a organização histórica do Estado Português é permeada pela formação das famílias e esta era e continuará a sê-lo eminentemente particularista, comunal, municipalista, impregnado e convicto do espírito de fração, pois a sua organização de base é a dimensão privada, a família. A família constituía a base do regime municipal, assim dividido em frações comunais e dispares. Nesta Nunca houvera uma totalidade, na forma, por exemplo, do absolutismo, de uma integração territorial soberana incontestável e única, da maneira que outros povos experimentaram. A relação deste tipo social com o Estado é hostil e refratária, portanto restringe a irradiação do espírito político e atuação como cidadão nacional (DUARTE, 1939).

No Estado Federativo brasileiro, os entes federados são reconhecidos como capazes de tomar decisões e administrar serviços, como explicita Arretche, “[...] no Estado federativo brasileiro pós 1988, estados e municípios passaram a ser de fato, politicamente autônomos”. (1999). Krawczyk (2002) observa que este modelo de organização e gestão da educação toma os processos de descentralização como método essencial na condução das políticas e esta aparece em três dimensões que se complementam, “[...] gerando uma nova lógica de governabilidade da educação pública: 1) descentralização entre diferentes instâncias de governo - municipalização; 2) descentralização para a escola - autonomia escolar; 3) descentralização para o mercado - responsabilidade social”. (OSBORNE e GLAEBER, 1994, p.63).

A tendência mundial de descentralização das funções públicas pode vislumbrar maior interação entre sociedade-Estado e a cooperação na solução de problemas de interesse comum. No entanto, o modelo adotado pelo Brasil coaduna com as diretrizes dos organismos internacionais, por meio de um pacote de reformas. Nestas destacam-se “[...] descentralização, tornando as instituições escolares autônomas e responsáveis pelos seus resultados; [...] a mobilização e alocação eficaz de recursos [...]” (SOUZA, 2001).

Em consonância com estas diretrizes internacionais, a gestão democrática da escola pública é estabelecida como princípio constitucional. No entanto, as políticas implementadas enfatizam este preceito como uma dimensão mais técnica do que política. Segundo Adrião (2006)

“O debate em torno da gestão da educação e da escola adquire conteúdos gerenciais. Nestes, a ênfase numa necessária reestruturação institucional das unidades escolares e dos órgãos gestores da educação pública assume a forma do aumento da “responsabilização” das próprias escolas frente ao fracasso do sistema educacional público”.

Percebemos que esse novo modelo de gestão busca a racionalização dos gastos estatais com medidas descentralizadoras do poder e a flexibilização dos sistemas político-econômicos. Dessa forma, caracteriza-se como um novo modo de gerir do Estado, em que ações baseadas em preceitos da administração são inseridas na educação nacional.

No tocante à educação escolar, o texto da Constituição Federal de 1988 estabelece que cabe à União a competência de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22), e, em regime de colaboração, União, estados, Distrito Federal e municípios organizarão seus sistemas de ensino, como consta no art. 211 “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Segundo a LBD/96,

Art. 10 Os estados incumbir-se-ão de: [...] II – definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público; [...] VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta lei; [...];

Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de: [...] V – 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; [...] Parágrafo único. Os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Este marco legal reafirma o princípio de flexibilidade e estabelece a atribuição de cada ente federado com as etapas da educação básica. Nesta compete ao município atender a maior parte da escolarização básica, bem como optar por constituir um sistema próprio ou único com o Estado. Indaga-se, então, se este modelo de descentralização se constitui como a transferência de responsabilidades de uma instância de governo para outra?

Contraditoriamente, neste íterim, ainda não foi solucionado a erradicação do analfabetismo e a garantia do direito à educação básica de qualidade social (BRITO et al, 2010). Segundo Saviani (1998), esta situação está atrelada ao fato de que ela não é prioridade. O Estado vem se eximindo do seu lugar, e “[...] deixamos de fazer o que os principais países fizeram a partir do final do século passado implantar os Sistemas de Educação”.

Em decorrência desse problema, é possível constatar por que ainda não foi solucionada a ausência de um Sistema Nacional de Educação. “O Brasil já ingressou no século XXI e continua postergando a dupla meta” acima proclamada. (SAVIANI, 2009). Retomando, no entanto, a questão central, é possível concretizá-lo constitucionalmente, cumprindo-se o artigo 8o da LDB: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”?

Para responder a essas indagações, vamos à definição do que é sistema. Saviani (2009) define sistema como “[...] unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante”. Sistema Nacional de Educação é o produto intencional da junção de elementos diferentes, pensados para solucionar determinados problemas relativos à educação escolar. Assim sendo, a colaboração dos vários entes federados é de fundamental importância, pois cada um sabe o que lhe é prioritário e necessário no âmbito educacional.

Segundo Saviani (2009), para se ter um sistema educacional, alguns elementos são necessários: consciência dos problemas, conhecimento da realidade e a formulação de uma teoria educacional (pedagogia). Este último integrará o problema e o conhecimento, dando significado e, por meio da teoria, traçar objetivos e meios para alcançá-lo. A educação escolar

apresenta-se como uma conjunção de problemas, daí se vem a necessidade de sistematização, com intenção e objetivo concreto, logo, a existência do Sistema Educacional em âmbito nacional. O autor sintetiza reconhecendo que

[...] o homem é capaz de educar de modo sistematizado quando: toma consciência da situação (estrutura) educacional; capta seus problemas; reflete sobre eles; formula-os em termos de objetivos realizáveis; organiza meios para alcançar os objetivos; instaura um processo concreto que os realiza; mantém o movimento ação-reflexã-ção. (SAVIANI, 2009).

Duarte (2003) analisando o estudo de Saviani, afirma que o “sistema comporta-se como uma estrutura que o homem faz e sabe o que faz”. Indaga-se, então, que se é tão importante para solucionar determinados problemas, por que não há de fato um Sistema Nacional de Educação no Brasil? Para ilustrar, Saviani (2009) cita quatro obstáculos, persistentes desde a época dos jesuítas, que impedem a concretização de um sistema. São eles: financeiro, política educacional, referencial teórico e legal.

Apõe-se como outro obstáculo a interpretação indevida do termo sistema. O texto constitucional prescreve “sistemas” de ensino, no plural. O reconhecimento de que cada ente tem autonomia de organizar os próprios sistemas de ensino, conduz a uma transferência de dever, de atribuições, uma descentralização não compreendida dentro do conceito do que é um Estado Federativo, como já mencionado. As disparidades, a citar econômica, cultural, tecnológica e fiscal, entre os estados que influenciam negativamente na qualidade do ensino, burlando a equidade que deveria ter, são um demonstrativo do modo como as políticas educacionais tem se materializado nesta conjuntura brasileira de Estado Federativo descentralizado .

O fato de se ter um sistema (no singular) não tira a autonomia dos demais entes federados. Consoante entende Saviani (2009),

No que se refere à construção do Sistema Nacional de Educação propriamente dito, o ponto de referência é o regime de colaboração [...], estabelecido na CF. A implementação [...] implicará uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, [...]. Assim, deixam de ter sentido os argumentos contra o sistema nacional baseados no caráter federativo, que pressupõe a autonomia de Estados e Municípios. O regime de colaboração [...] não fere a autonomia dos entes federativos. [...], sistema não é a unidade da identidade, mas unidade de variedade. [...].

Ao organizar um sistema nacional de educação ficam estabelecidos os procedimentos do regime de colaboração, “formas de colaboração” (§ 4º do art. 211), definindo competências para cada ente federado. Para Saviani (2010), aos municípios caberia a manutenção da infraestrutura e administração local do que é repassado; os Estados - responsáveis pela política de pessoal; a União ficaria com a maior fatia - organizar o Sistema Nacional, determinando diretrizes e bases curriculares, pois a ela compete, constitucionalmente, manter a educação e avaliá-la. Isto, porém, é um percurso ainda a ser trilhado.

O regime de colaboração é uma expressão técnica que ilustra a autonomia das diferentes instâncias do Governo e a cooperação entre estas no tocante à educação escolar e que pressupõe a descentralização como princípio de, não somente, efetivar este direito, mas também a qualidade do ensino. Segundo Gomes (2000) “ Conquanto ainda não regulamentado, o regime prevê que, apesar da clara divisão de competências entre os níveis de governo, deve haver entrosamento entre eles para atenderem aos sérios problemas do setor”.

No entanto, o regime de colaboração na década de 1990 concretizou-se somente no compartilhamento cessão de prédios na transferência, entre os entes federados, do atendimento por etapa da educação básica, ou seja, comprometendo o padrão de qualidade do ensino e o sucesso escolar.

Indaga-se então se os municípios, recentemente considerados como entes federados, possuem capacidade técnica e infraestrutura para assumir o atendimento da educação infantil e do ensino fundamental, ou seja, 14 anos da vida escolar e se a sociedade tem capacidade de participar da gestão administrativa-financeira, exercendo o controle social das instituições?

Segundo Haguette (1989), tais condições, dependentes de contexto e condições concretas (HAGUETTE, 1989), parecem não ser relevantes. Pode-se, então, entender a municipalização como a omissão do Estado e da União.

A descentralização, entendida como transferência de responsabilidades, para a realidade brasileira, tem autonomia limitada. Ela está condicionada a desigualdades econômicas, sociais, científicas e políticas, principalmente no que tange à capacidade técnica e financeira dos municípios. Na realidade, a União usou da descentralização para se eximir de seu dever para com a educação, permanecendo o seu papel com função supletiva?

Segundo Cury (2010) o caráter concorrente (art. 24, IX, CF/88) entre os entes federados degenerou-se em concorrência e competitividade, em decorrência da falta de esclarecimentos para sua real efetivação. Arretche chama a atenção que:

[...] no caso brasileiro [...] um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos, atributos estruturais das unidades locais de governo, tais como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, tem um peso determinante para a descentralização. Mas tais fatores não são determinantes em si. [...] variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas [...] não é suficiente que a União se retire da cena para que, [...], estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão. [...] a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem de novas disposições [...] da Carta de 1988. [...].

Estados independentes sob um governo central. Reconhecer a autonomia dos entes federados na forma de regime de colaboração não tira a União de seu papel de fiscalizar, complementar e manter a educação. Pelo contrário, o regime de colaboração é o caminho para a efetivação de um Sistema Educacional, concordando com Saviani (2009), uma vez que para isso é necessária a união de elementos diferenciados entre si.

Para ilustrar o estudo em tela toma-se como objeto de análise a municipalização do ensino fundamental e a estadualização do ensino médio na capital do Estado do Ceará entre 1995 a 2006.

Descentralização e centralização no ceará: a municipalização induzida a partir da nova dinâmica interinstitucional (1995-2006)

Após revisitar a literatura pertinente situando os conceitos preliminares para a compreensão do objeto em estudo, ou seja, o regime de colaboração na promoção do direito à educação básica no Ceará, no período de 1995 a 2006 destaca-se, a seguir, os três governos em tela, são eles: Todos pela educação de qualidade para todos (1995-2006), Escola do Novo Milênio (1999-2002) e Escola Melhor, Vida Melhor (2003-2006) e nestes, a dinâmica interinstitucional.

No Ceará, desde 1971, tem sido relevante a presença dos municípios na área educacional. A Reforma da Educação Básica expressa na Lei no 5.692/1971 destacava a “[...] progressiva passagem para a responsabilidade municipal os serviços de educação” (Art. 58). A partir de então várias ações foram tomadas visando à municipalização, a citar: o Projeto de Assistência Técnica aos Municípios (Pró-município) em 1977 e a Lei no 12.452 de 1995, a qual discorre sobre o processo de municipalização do ensino público. Esta última reconhece tal processo como uma estratégia fundamental na proposta de universalização do acesso e

melhoria da qualidade da educação ofertada e prevê a cooperação técnica e financeira aos municípios que aderiram ao processo. Dentre a cooperação técnica está a criação e fortalecimento de órgãos municipais de educação (art. 4, I); de Conselhos Municipais de Educação (art. 4, VI) e Conselhos Escolares (art. 4, VII). Vale ressaltar que estas diretrizes estão ancoradas na Constituição Estadual do Ceará de 1989 que, no parágrafo único do artigo 232, estabelece que o “[...] Estado garantirá a municipalização do ensino de Iº grau”, através do incentivo a criação de conselhos municipais; transferência da capacidade decisória e de ação aos municípios e criação e fortalecimento de estruturas municipais de educação e preparação destas para assumirem os encargos educacionais de 1º. Grau; transferência progressiva de encargos e serviços na medida de suas reais disponibilidades e criação de mecanismos visando ao fortalecimento das ações municipais e ampliação de repasse dos recursos financeiros.

No governo Todos pela educação de qualidade para todos (1995-1998), desenvolveu-se o processo de municipalização do ensino contando com a participação de segmentos diversos da sociedade civil e do Poder Público na elaboração do projeto educativo. O intuito era que a oferta de matrículas para o ensino fundamental público fosse restrita apenas ao município, obedecendo a LDB/96, art. 11, inciso V, “[...] no que tange à responsabilidade prioritária de atendimento de cada esfera administrativa.” (CEARÁ, MENSAGEM, 2000). Segundo o discurso de Governo, a municipalização do ensino se concretizou mediante as seguintes ações,

- Elaboração de Projeto de Municipalização, com a colaboração dos diversos segmentos da sociedade civil e do poder público, [...];
- Elaboração do Plano Estratégico de Implantação do programa de Municipalização, que propõe as modalidades de cooperação técnica e financeira entre Estado e Municípios;
- Operacionalização do programa de Adesão à Municipalização que revelou o interesse de 115 municípios cearenses em participar do processo, [...];
- Celebração do acordo de colaboração Mútua entre Estado e Município [...](CEARÁ, 1996).

A política adotada teve como objetivo garantir a educação básica de qualidade para toda a sociedade e envolvia o compromisso de todos pela educação. Esta política se deu numa tentativa de efetivar o regime de colaboração onde envolveu e fortaleceu parcerias com os municípios, sociedade civil organizada, entidades governamentais e não governamentais (CEARÁ, MENSAGEM, 1996, p.27).

Para tanto, foi necessário um período de adaptação em que gradualmente o Estado deixava de assumir a obrigação do ensino fundamental, diminuindo a oferta de matrículas para que o município assumisse totalmente esta atribuição promovendo uma reestruturação da matrícula de educação básica.

Na revisão do marco legal, destaca-se a Lei n.º 12.622/1996, que cria o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola (FADE), transformando as escolas em unidades orçamentárias, determinando a autonomia financeira e instituindo os conselhos escolares como órgão deliberativo e fiscalizador. Como autonomia financeira, o Estado entende não apenas a descentralização administrativa com ênfase na gestão, mas inclusive a captação de recursos pela própria unidade, pois constituem receitas do FADE doações, auxílios e recursos gerados pelo próprio estabelecimento (Art. 3º).

Nessa perspectiva firmou-se um programa de adesão à municipalização entre Governo do Estado e municípios do Ceará (1995) em que previa a colaboração dos diversos segmentos da sociedade civil e do poder público bem como propostas de colaboração

técnica e financeira entre Estado e Municípios para organizar e estruturar os parques escolares. Dois anos depois, 1997, firmou-se um convenio entre estado e municípios objetivando fortalecer o regime de colaboração. Neste, o processo de municipalização é fundamental, pois cria “[...] condições básicas de natureza política, normativa, operacional, técnica e financeira, visando à melhoria da qualidade e à universalização do ensino fundamental no Estado” (CEARÁ, SEDUC, 1997).

Deste modo, desvela-se que o governo do Estado do Ceará, como afirma do Secretário de Educação, Antenor Napolini, foi o precursor da política educacional nacional do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (1996), que vincula um percentual per capita por aluno/ano do ensino fundamental.

Gil e Arelaro (2004) afirmam que esta política induziu a busca pela responsabilização do ensino fundamental pelos municípios, uma vez que “[...] quanto mais alunos em sua rede de ensino, mais dinheiro nos caixas [...]”.

Ciente de que o regime de colaboração não está regulamentado pelos entes federados e que este tem sido promovido a partir de iniciativas pontuais entre estes e entre estes e os organismos internacionais por meio de convênios e/ou contratos com a iniciativa privada, no governo de 1999-2002, destaca-se o convênio entre SEDUC e BIRD – A escola do novo milênio – organizado em cinco componentes, que propõe melhorar os resultados educacionais.

Dentre eles, o terceiro componente financiava a implementação do Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal (PRODEM) visando a modernização da gestão educacional efetivada nos 54 municípios mais pobres do Ceará, efetivada através de parcerias. Seu quarto componente trazia como objetivo financiar o processo de descentralização nos níveis escolar, municipal, regional e central. Isso seria proporcionado pela melhoria das atividades da gestão das escolas, ampliação da autonomia escolar, e modernização dos procedimentos e da capacidade de monitoramento e avaliação em todos os níveis do setor da educação.

No período compreendido entre 2003 a 2006, o Plano Estadual de Educação Escola Melhor Vida Melhor estabelece cinco princípios e dez programas. Dos princípios destaca-se a ação compartilhada entre poder público e sociedade civil. Com relação aos programas, três deles propõem a Universalização do ensino médio; Modernização do processo de gestão e controle social e Regulamentação e efetivação do regime de colaboração estado/municípios.

Neste governo percebe-se o direcionamento da política estadual no provimento do ensino médio, mas apenas para aqueles que deste buscar e não como obrigatoriedade para todos, como prescreve a Constituição e a Emenda Constitucional no. 59/2009 (ver RAMOS, 2009).

O acesso a educação básica: cooperação, concorrência ou transferência de responsabilidade?

Segundo Secretario de Educação do Ceará (1995-2002), Antenor Napolini, o Ceará foi precursor na municipalização do ensino fundamental, como expressão do modelo de descentralização do Estado. As estratégias de indução levaram a uma municipalização desenfreada, pois, quanto mais alunos a rede pública pudesse abraçar, maiores cifras o município receberia. Neste período, a oferta do ensino fundamental nos municípios chegou a 77, 69%, enquanto que na rede estadual, esta compreendia a somente 11, 88% (VIEIRA, 2010).

Na Mensagem do governador à Assembleia de 2001, destaca-se que a

descentralização empreendida pela reforma educacional no Estado do Ceará “ [...] é expressa pela significativa adesão dos municípios cearenses aos programas coordenados pelo Governo Estadual [...]” (p. 7). Sendo assim, para o governo a descentralização se restringe a adesão dos municípios aos programas do Estado. No entanto, vale ressaltar que a descentralização em curso, símbolo da modernidade, na verdade é uma “desconcentração de responsabilidade” (RAMOS, 2004).

Os resultados do regime de colaboração evidenciam-se na relação entre a municipalização do ensino fundamental e na estadualização do ensino médio. Neste último registra-se que a rede estadual praticamente absorveu toda a oferta desta etapa de ensino. Todavia, a construção do regime de colaboração no Ceará está caracterizada somente pelo acesso, não havendo políticas específicas para cada etapa da educação básica. Isto se comprova na fala de um dos gestores da escola “Nossa escola que era exclusivamente de ensino médio não teve nenhum tipo de programa específico para poder melhorar, alavancar. Tinha o chamado Projeto Alvorada que só levava os computadores para escola, nada mais, além disso. O ensino Médio era órfão”.

Obedecendo a reforma do Estado e ao marco legal, as redes municipais de ensino obtiveram um acelerado crescimento na oferta do ensino fundamental devido à municipalização do ensino, sendo este dado perceptível através da análise da evolução de matrículas.

Tabela 01 - Evolução da matrícula no ensino fundamental e médio em Fortaleza, por dependência administrativa*

Dep. Administrativa	Ensino Fundamental			Ensino Médio		
	1997	2001	2005	1997	2001	2005
Estadual	163.553	147.778	100.208	50.088	81.721	115.714
Federal	----	----	----	2.954	2.071	1.302
Municipal	115.386	171.743	200.509	3.404	772	584
Particular	158.386	119.705	112.181	37.501	41.042	35.336
Total Matrículas**	437.369	439.784	413.435	93.947	125.606	152.936

Fonte: Ramos (2009, 243).

A matrícula do ensino médio na Capital cearense passou de 93.947 em 1997 para 143.743 em 2006, o que representa um acréscimo de 53% no acesso a esta etapa da educação básica. A rede estadual é a única que manteve aumento contínuo, embora ainda muito baixo, na relação com a demanda (população em potencial de 15 a 19 anos – 266.133). Se compararmos a evolução da matrícula no ensino fundamental e médio na cidade de Fortaleza (1997-2005) e, particularmente, na rede estadual de ensino, observamos que o Estado deixou de atender 63.345 mil estudantes do ensino fundamental e ampliou 58.386 matrículas no ensino médio. Portanto, neste período não foi criada nenhuma nova vaga na escola média cearense, apenas houve o remanejamento do ensino fundamental para o município, o que possibilitou ao Estado ampliar o acesso a esta etapa.

Decerto, esta estratégia de remanejamento da matrícula reflete as diretrizes da política educacional de ensino médio (CEARÁ, 1997). São elas:

Remanejamento progressivo da matrícula de 1ª. a 4ª. série do Ensino Fundamental para o Município, fato que irá gerar aumento de vagas para a absorção da demanda do Ensino Médio. Este processo inicia-se em 1998. Transformação da escola de ensino fundamental já existente em escola de ensino fundamental (5ª. a 8ª. série) e ensino médio.

No ano de 2000 a municipalização do ensino já alcançava a oferta de 81% do ensino fundamental de 1ª a 4ª série e de 47% de 5ª a 8ª série (CEARÁ, Relatório PENM,

2001). Assim, a rede estadual no ano de 2000 absorveu toda a responsabilidade deste nível de ensino (98% da matrícula do ensino médio). Segundo dados do Governo, até a data de publicação do Projeto Escola do Novo Milênio, 2001, foi 'conquistada' a municipalização de 93% do ensino fundamental de 1o a 4o série e 60% da 5o a 8o série e a estadualização de 97% do Ensino Médio (CEARÁ, Relatório PENM, 2001).

Neste mesmo período, em consonância com os critérios do PRODEM, Adesão ao Regime de Colaboração Estado/Municípios e Elaboração dos Planos Municipais de Educação, aqueles municípios que atenderam aos programas coordenados pelo governo e os desafios propostos por parcerias como o UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância - foram contemplados com Selo Município Aprovado, uma premiação concedida a municípios brasileiros que alcançassem importantes melhorias na qualidade de vida de crianças e adolescentes, incluindo a melhoria da educação.

Os municípios, para terem benefícios, aderem a programas formulados centralmente determinantes de estratégias de indução (DUARTE, 2003), que nem sempre correspondem às necessidades locais, ao mesmo tempo em que são exigidas o cumprimento das metas, independente da condições históricas, objetivas, sócio-pedagógica e econômicas.

A parceria, a participação e o princípio da descentralização delinearão o regime de colaboração entre os poderes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e entre estes e a sociedade - escola, na busca de melhores condições de vida para a população cearense. Todavia, responsabilidades maiores dadas a um dos elos, o município, deram “[...] margem a uma municipalização desordenada e à revelia do pretendido” (VIEIRA, 2010), comprometendo a qualidade da educação.

Os gestores da escola explicitaram em suas falas que “Não existiam as parcerias, não. E nunca teve muita participação do conselho escolar até porque é uma função que não é remunerada”. Logo, a descentralização limita-se ao repasse de responsabilidades para as instâncias inferiores, ou seja, no município e responsabilizando este e a escola pelo sucesso ou fracasso em seus resultados.

A integração desses três níveis de governo é entendida somente como promoção do acesso à escola atendendo ao preceito Lugar de criança é na escola, o que não foi acompanhado pela partilha das responsabilidades no estabelecimento das condições estruturais e pedagógicas, fundantes para qualidade de ensino, visando à permanência do aluno na escola com aprendizagem.

Sendo assim, a cooperação resume-se a aspectos operacionais na matrícula unificada das crianças e adolescentes e nos programas suplementares do Governo Federal que contribuem para a permanência na escola. De acordo com o gestor da escola

Na época, a gente já discutia muito lá na escola que nós avançamos muito mais na questão dos meios, do que nos fins. A descentralização foi muito mais nos meios, porque todos nós passamos a reformar as escolas, a receber recursos para a alimentação escolar; [...] agora quando chega na área pedagógica, tivemos mais dificuldades.

A reforma pela qual passou o País, como mencionado em tópico anterior, exigiu uma “reordenação do sistema educacional”. (DUARTE, 2003). O ponto principal gravita ao redor do financeiro. A descentralização - transferência de atribuições para os demais entes ocorreu com o objetivo de cortar gastos, ocorreu [...] em um contexto onde o Estado Central procurou transferir atribuições que desonerassem o custo dos serviços prestados (idem).

Ao mesmo tempo, no entanto, em que é estabelecida uma autonomia aos governos locais, lhe é limitada pela “[...] transferência voluntária de recursos mediante convênios” (DUARTE, 2003), os quais não passam de estratégias de indução para a adesão de programas formulados centralmente - a centralização. As instâncias locais não priorizam

de fato suas reais necessidades. Embora “tenham” autonomia, os municípios são “obrigados” a aderir a projetos visando captação financeira.

Dessa forma, o governo do Estado e a União materializaram a política de descentralização, além de no período em questão ter efetivado o processo de municipalização do ensino, redistribuindo, entre Estado e Município, a responsabilidade pela oferta do ensino básico público, assumindo para si como prioridade o ensino médio – a estadualização.

Conclusão

Com a reforma, veio a “maioridade” dos entes municipais, porém esta maioridade pode trazer consequências como a baixa qualidade do ensino ofertado, pois “[...] tudo depende do contexto, das condições concretas de sua viabilidade e da formação histórica de um povo”. (HAGUETTE, 1989).

Segundo Sofia Lerche (2010) “O Ceará é um Estado altamente municipalizado. [...] Essa descentralização da oferta, acredito que foi muito diferente do que havia sido planejado”. Gil e Arelaro (2004), ao discorrer sobre a “municipalização do ensino à brasileira”, comentam que “a descentralização através da municipalização do ensino fundamental é parte do mecanismo para ‘enxugar’ as políticas sociais”.

Como já discorrido, a ausência de regulamentação do Sistema Nacional de Educação e, conseqüentemente, do regime de colaboração em decorrência da conjuntura e da disputa no campo socioeconômica instituída, não quer dizer que não fora, no cotidiano das relações interinstitucionais, sendo gestado um entrosamento entre estes. A descentralização sintetizada como transferência de atribuições para as diferentes instâncias dificulta a efetivação do Sistema Nacional de Educação. Para tanto, urge a sua materialização em Lei.

Após estudo, desvela-se a real intencionalidade com a racionalização dos gastos, com a municipalização induzida, sem considerar a capacidade técnica e financeira, bem como as condições de permanência e a qualidade do ensino. Ao se comparar a evolução da matrícula no ensino fundamental e médio, em Fortaleza, entre 1997 e 2005, percebe-se um mero remanejamento de matrículas. Verifica-se que as disparidades econômicas, culturais, tecnológicas e fiscais entre os estados e municípios acentuam-se e influenciam negativamente a qualidade do ensino.

Referências

- ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema nacional de educação básica: nó da avaliação? Campinas. **Educação Sociedade**, v. 23, n. 80, setembro. 2002.
- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 14, N° 40. Junho/1999.
- BRASIL. **Constituição Federal** de 1988.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e bases da educação nacional**, no. 9.396/1996.
- BRITO, Célia M. M [et al]. Estrutura e funcionamento da educação básica. Fortaleza: RDS, 2010.
- CEARÁ. Secretaria da Educação Básica do Ceará. **Gestão escolar e qualidade da educação**. Fortaleza: SEDUC, 2005.
- _____. **Constituição do Estado do Ceará**, 1989.
- _____. Secretaria da Educação Básica do Ceará. **Regime de Colaboração Estado/Municípios - Crescer com qualidade**. Fortaleza: SEDUC, 2003-2005.
- _____. **Todos pela educação de qualidade para todos**. N° 01. Secretaria da Educação, 1995-1998.

- _____. **Educação básica de qualidade no Ceará/ Escola do Novo Milênio.** Secretária da educação básica, 1999-2002.
- _____. **Plano de educação básica/ Escola melhor, vida melhor.** Secretaria da Educação Básica, 2003-2006.
- _____. Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola – **FADE.** Lei N° 12.622, de 18 de setembro de 1996.
- _____. Assembleia Legislativa. **Lei N° 12.452,** de 06/06/1995.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar in OLIVEIRA, Romualdo Portela de, e SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010.
- DUARTE, Marisa R. T. **Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino.** Faculdade de Educação da UFF, Niterói, 2003.
- DUARTE, Nestor. **A ordem privada e a organização política nacional.** Recife: Companhia Editora Nacional, 1939.
- GOMES, Candido Alberto. Regime de colaboração intergovernamental: alternativa para a maioria do Ensino Médio. **Cadernos de Pesquisa,** n° 109, p. 25-41, mar/2000.
- HAGUETTE, André. Da municipalização à ação federativa coordenada. Brasília: **Em Aberto,** ano 8, n. 44, out./dez. 1989.
- RAMOS, Jeannette F. P. **Tradições e contradições no projeto educativo da escola média.** Tese de doutoramento Educação Brasileira, UFC, 2009.
- _____. **Gestão democrática da escola pública: a experiência do governo das mudanças.** Fortaleza: **EdUECE,** 2004.
- ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. **História da educação no Brasil.** 24ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SAVIANI, Dermeval. Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (Conae), 2009. In QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti. GOMES, Leda (Org.). **Conferência Nacional de Educação (Conae), 2010- Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação.** INEP, Brasília.
- _____, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano de educação: por uma outra política educacional.** Campinas, SP: Autores Associados, 1998.
- PISA. Brasil é reprovado, de novo, em matemática e leitura. **Jornal Folha de São Paulo.** Acesso em 6/6/11, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u351481.shtml> .
- SOUZA, Silvana Aparecida de. **Gestão escolar compartilhada: democracia ou descompromisso?** São Paulo, Editora Xamã, 2001.
- VIEIRA, Sofia Lerche. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo in OLIVEIRA, Romualdo Portela de, e SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010.

Recebido em: 27/03/2014

Aprovado para publicação em: 05/11/2014