

## A municipalização do ensino: desresponsabilização da União

### The municipalization of education: a process of non-responsibility of the Union

Eliane Teresinha Gheno  
lilikaghen@gmail.com

MARTINS, A.M. 2005. *A municipalização do ensino na visão dos atores escolares: entre a intenção e a realidade*. Santos, Editora Universitária Leopoldianum, 112 p.

“[...] a escola é o locus de materialização da política educacional.”

A “Municipalização do Ensino” tem sido, nas duas últimas décadas, um tema bastante recorrente na literatura educacional. Sua aparição e crescimento devem-se, sobretudo, às reconfigurações do papel do Estado a partir dos anos 1980 e 1990, que o tornam menos provedor, isentando-o das responsabilidades sociais e das políticas públicas que até então eram de sua competência. Na origem de tudo isso está a intensificação dos parâmetros neoliberais e das diretrizes políticas recomendadas pelos organismos internacionais ligados ao capital internacional aos países dependentes.

O livro de Ângela Maria Martins trata do “processo gestor” de duas Secretarias Municipais de Educação do Estado de São Paulo que passaram pela experiência da municipalização. As novas configurações ocasionadas pelo processo de municipalização da educação consistem no seu objeto de análise no sentido de compreender os dois lados desta transformação; afinal, não há homogeneidade de opiniões acerca deste processo.

Teria a municipalização democratizado a gestão da rede de escolas e tornado mais equânime a cobertura dos serviços educacionais ou não? Teria ela fornecido maior democracia à gestão escolar ou não? Estas perguntas colocadas pela autora *sulearão* sua investigação a partir de dois eixos:

de um lado, analisa a questão político-administrativa, enfatizando a adesão ou a resistência das novas medidas quanto às equipes envolvidas e, por outro, analisa a relação entre as esferas administrativas estadual e municipal.

Segundo a autora, a conjuntura política brasileira a partir de 1995, com a chegada à Presidência da República de Fernando Henrique Cardoso, forneceu a credibilidade necessária para que este governo viesse a dar continuidade às reformas setoriais que já estavam em curso, levando o Estado a um sucateamento nos setores públicos, a uma descentralização de poder, bem como a uma desconcentração de atuação e gestão, com a ampliação da dependência para com o capital internacional. Descentralizadoras, tais medidas, postas em prática a partir de 1995, levaram às escolas os Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs, passaram a redefinir o financiamento dos recursos com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e implementaram sistemas de avaliação sem respeitar as diferenças locais da diversidade brasileira.

“Centradas em novas propostas de gestão com vistas a reorientar suas funções e estrutura” (p. 16), estas reformas estruturais passam também a definir competências e novas responsabilidades às esferas da federação hierarquicamente constituídas, conferindo aos municípios de São Paulo uma sobrecarga de deveres no que concerne

às matrículas de 1ª a 4ª séries. É importante salientar que este mérito não se restringiu apenas ao estado paulista, tomando dimensões de Norte a Sul do Brasil.

O conceito, não consensual, de “implementação de políticas”, utilizado pela autora, diz respeito à “etapa em que as diretrizes da política educacional ganham contorno através de medidas legais e programas de governo configurando um processo em andamento” (p. 18).

De acordo com Perez (p. 18-19), ao se fazer pesquisa sobre políticas educacionais, é imprescindível que também se estabeleça a relação entre a sua implementação com o contexto macroeconômico global, bem como de toda a estrutura organizacional envolvida (recursos, características sociais, culturais e econômicas, atores envolvidos, etc.), tendo em vista que todos esses elementos influenciam no resultado.

Para Martins, o conceito de mudança também não é homogêneo, sendo comum encontrar os termos “inovação”, “reforma” e “mudança” empregados com o mesmo sentido. Neste caso, o “discurso recente que embasa as diretrizes do que se convencionou denominar reformas dos sistemas de ensino não faz distinção entre os termos, considerando-os, de certa forma, semelhantes” (p. 19). Dessa maneira, a autora adota a terminologia “mudança”, “relacionada aos mecanismos não estabilizadores que ocorrem por força de novos rumos imprimidos na gestão do Estado, e que implica a adoção de reformas estruturais que reconfiguram o exercício e as relações de poder” (p. 19). Também parte do pressuposto de que as políticas implementadas, alinhadas à ampliação do exercício democrático e a outras políticas com orientação econômica mercadológica, são condicionadas por “relações de macro-poder que criam demandas e reorientam a gestão das políticas setoriais, promovendo mudanças institucionais significativas” (p. 20).

## Rumos da democracia: breves considerações

Ao utilizar-se de autores como Rousseau, Touraine, Bobbio e Boaventura S. Santos, quanto aos seus conceitos de democracia, salienta Martins que, nas últimas décadas, a questão central que tem girado em torno deste tema consiste no seguinte: de um lado, estão os que querem a manutenção da democracia nos moldes liberais, onde a representação ocorre via eleição; de outro lado, estão os que lutam pela ampliação deste conceito a partir de uma visão socialista, em que haja maior participação e representação “daqueles segmentos que se acham sub-representados” (p. 22).

Para Santos e Avritzer, a primeira idéia de democracia defendida após a II Guerra Mundial estava ligada ao

“pluralismo”. Depois, consolidou-se uma nova idéia de democracia vinculada ao processo eleitoral, ou seja, democracia é quando se pode votar. Para Martins, a luta pela ampliação dos direitos democráticos, bem como a efetivação de alguns desses direitos é algo que ocorre de forma diferenciada de um país para outro, variando “de acordo com as características históricas, políticas, econômicas e culturais dos países envolvidos [...]” (p. 23).

A imposição de um modelo hegemônico de democracia a partir da década de 1990, embasada nos moldes liberais, ocasionou, segundo a autora, uma perda de valor intrínseco da própria democracia, provocando a perda da “demodiversidade” ao distinguir a “democracia como ideal e a democracia como prática [...]” (p. 27).

Na teoria contra-hegemônica de Santos e Avritzer, encontra-se a defesa da convivência e da complementaridade entre níveis de escalas, ou seja, a coexistência entre a democracia representativa e a democracia participativa em que consultas populares e fóruns de deliberação pública substituem os “procedimentos legais e jurídicos democráticos” (p. 28). Eles ainda analisam a “baixa intensidade” dos regimes democráticos nos países de periferia ao fazerem uma comparação com os ideais revolucionários do século XVIII e atribuem a esses espaços facilidades para a “cooptação das práticas democráticas”, a burocratização da participação, a reintrodução de práticas clientelistas e a manipulação de interesses.

Ao refletir acerca das possibilidades de mudança do modelo hegemônico de democracia gerado pelas novas formas experimentais de exercício democrático, instalados com o “novo desenho” resultante do processo de descentralização ou municipalização do ensino, a autora questiona se eles podem vir a aperfeiçoar a democracia – no sentido de conferir maior participação e encaminhamento de soluções aos graves problemas existentes – ou será que estes novos desenhos nada mais são do que velhos modelos de democracia reconfigurados?

A Constituição Federal de 1988 confere fundamentação legal ao tema descentralização, atribuindo responsabilidades às três esferas administrativas quanto à educação fundamental, à erradicação do analfabetismo e à expansão do ensino médio. Este processo decorrente de intensas negociações ainda está em curso, diz Martins, mas já mostra uma nova relação entre as esferas federativas. Para ela, a Carta Constitucional de 1988 consagrou alguns princípios políticos bastante caros aos setores mais democráticos da sociedade, “consolidados paradoxalmente no bojo do processo de transição político-institucional, conservador na sua essência” (p. 32).

A partir dos anos 1990, ganha força o discurso neoliberal que apresenta de forma impositiva uma nova maneira de gerenciar a máquina pública. Nela estão

incluídas regras como privatizações, corte de gastos nas áreas sociais, redução de direitos previdenciários e trabalhistas, descentralização do papel do Estado, etc., sob o discurso da necessidade de requalificar a eficiência e a eficácia dos gastos estatais gerando um quadro de retração de investimentos na área social. Estas determinações seguem os parâmetros do Consenso de Washington para a América Latina e Caribe, onde os países dependentes economicamente devem adequar-se para que possam continuar recebendo “auxílio” dos países desenvolvidos. Sob a justificativa de necessidade de racionalização da organização estatal, a União vem cada vez mais se isentando de suas obrigações em prover políticas públicas. Através do processo de transferência de responsabilidades, a União repassa às esferas federadas menores, como, por exemplo, os municípios e até mesmo as instâncias não estatais, compostas pela sociedade civil, atribuições de responsabilidades do governo, conclamando-os a prestar serviços voluntários, ocasionando, assim, uma transferência de deveres.

## O caso de São Paulo

Um período importante para o entendimento das transformações ocorridas no Estado de São Paulo está entre os anos de 1983 até 1995. Durante estes 12 anos, o principal estado do país foi governado pelo PMDB, através dos governos de André Franco Montoro (1983-1987), Orestes Quércia (1987-1991) e Antonio Fleury Filho (1991-1995).

Com a justificativa de outorgar maior autonomia às instâncias locais e unidades escolares, estas administrações passaram gradativamente a adotar medidas descentralizantes, municipalizando serviços através de parcerias, transformando as Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa e as Divisões Regionais em unidades orçamentárias e a escola em órgão deliberativo. Contudo, denuncia a autora, a descentralização das responsabilidades não veio acompanhada da necessária descentralização dos recursos – para o gerenciamento das incumbências – burlando a própria Constituição de 1988, quando redistribui a tributação em benefício dos estados e municípios. Somado a isso tudo, Martins e Costa e Oliveira ainda enfatizam a consolidação de políticas clientelistas a partir do ano de 1997, visando expandir o PMDB nas áreas interioranas, enquanto na capital o partido perdia espaço.

Alguns autores, contrários às políticas descentralizantes, denunciam o acentuamento de poder por parte das elites locais, deixando as políticas sociais vulneráveis ao interesse/desinteresse daqueles que as comandam. A despeito disso, Martins esclarece:

Diante da ausência de um projeto político nacional para que as propostas de descentralização signifiquem, efetivamente, a superação do desequilíbrio entre poderes e da subsunção das esferas locais a um poder centralizado, esse processo vem ocorrendo de acordo com as circunstâncias que cercam as negociações entre as diferentes esferas de poder (p. 36).

Este processo teve continuidade a partir do governo Covas, que em 1996 instituiu um programa de Parceria Educacional entre o Estado de São Paulo e os municípios, consolidando a municipalização iniciada na década anterior. A autora relata aquilo que a própria Secretaria de Educação descreve acerca deste processo, onde as prefeituras que mostravam interesse em participar deste programa “não tinham idéia do que significava administrar uma rede maior, com todos os problemas decorrentes dessa situação” (p. 38).

Quando trabalha com a expressão dos atores que participaram da pesquisa, a autora salienta que “a regulamentação normativa e legal do processo de municipalização tem sido permanentemente (re) inventada no cotidiano da rede de escolas” (p. 49), evidenciando as peculiaridades locais, bem como as diferentes estratégias adotadas pelos atores na prática cotidiana. A autora observa que isso é um demonstrativo de que, mesmo aderindo aos rituais burocrático-legais impostos pela oficialidade normativa, não significa que os atores estejam inteiramente convencidos dessas orientações, podendo ainda resistir de forma “dissimulada” ou até mesmo compreender o processo de mudança buscando construir novos referenciais. De qualquer forma e independentemente da postura a ser adotada pela instituição escolar, o certo é que “os professores e a equipe de gestão das escolas realizam uma releitura sobre as orientações e diretrizes oficiais” (p. 50), fato que nos leva a destacar o papel de ingerência e a capacidade de alteração das normas oficiais por parte daqueles profissionais envolvidos no processo de implementação das novas normas.

Chamamos a atenção para a proximidade da idéia de Martins com aquela utilizada por Licínio C. Lima na obra em que discute os diversos modelos organizacionais de escola pública, a partir da experiência portuguesa (Lima, 2001). Lima apresenta em seu trabalho o permanente conflito entre os atores envolvidos no processo de gestão escolar e as práticas normativo-legais em sua forma hierárquica imposta pela oficialidade (seja ela do Ministério da Educação ou de qualquer outro órgão deliberativo).

Para Martins, a cultura institucional, ao ser instada a se modificar – levando em conta os diferentes valores, crenças e interação dos atores entre si e com a própria organização –, “metaforiza parte do ritual normativo, incorporando o velho, no novo desenho que se forma como

---

estratégia de sobrevivência” (p. 51). Ou até mesmo, “[...] há invariavelmente uma distância entre o que preconiza o conjunto normativo legal e sua interpretação ocasionando, nesses casos, o exercício de poder em função do ator encarregado de aplicá-la” (p. 60).

Diz Nereide Saviani (no Prefácio da obra) que, se por um lado a municipalização é tida como “democratizante” por causa do caráter descentralizador que ela imprime, concedendo maior participação da comunidade nas decisões, por outro, ela é “vista como responsável pelo esfacelamento do sistema educacional” (p. 9), pois seria responsável por deixar “os níveis iniciais de ensino à mercê das instâncias dirigentes mais vulneráveis ao clientelismo e menos preparadas” (p. 9) – neste caso, refere-se à maioria dos municípios brasileiros. A mesma autora destaca ainda que o setor mais afetado pela municipalização são os professores, que têm perdido nestas alterações direitos como a estabilidade no emprego e na carreira, rebaixamento de salários e “duplo controle burocrático” (p. 9). Por isso, aconselha as administrações a fazerem uma leitura acerca das perdas e ganhos dessa política adotada, uma vez que as mudanças podem conduzir a um processo de amadurecimento político e também de incertezas.

Em suma, as políticas de descentralização das responsabilidades intensificadas a partir dos anos 1990 têm ampliado consideravelmente os encargos administrati-

vos e pedagógicos para os municípios, o que antes era de competência da União. Este convênio de transferência tem delegado aos entes federados menores grandes responsabilidades que nem sempre conseguem ser supridas com qualidade.

De um lado, este processo encontrou resistência por parte dos atores escolares que buscavam a preservação dos espaços já conquistados e acomodações por parte de alguns outros. De outro lado, contudo, “suscitou o início de um percurso de transformações em algumas escolas, através do qual os profissionais do ensino conseguiram instaurar a (re) invenção do exercício de sua profissão” (p. 104). Outro ponto a ser destacado com relação à municipalização é que se, por um lado, a maior proximidade das Secretarias Municipais de Educação para com as escolas proporciona maior segurança às equipes envolvidas, por outro, há também uma cobrança maior acompanhada de constantes avaliações, o que pode implicar uma menor liberdade de ação dos atores, dependendo do tipo de relação existente, constituindo, portanto, uma ambivalência.

## Referência

LIMA, L.C. 2001. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo, Cortez, 189 p.

Eliane Teresinha Gheno  
Mestranda do PPG Educação  
Unisinos, RS, Brasil