

A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO, COMO TEMAS DE ESTUDOS RECENTEMENTE PRODUZIDOS NO BRASIL

CUNHA, Maria Couto. – UFBA – mcouto@ufba.br

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: FAPESB

1. Introdução

Este trabalho tem o objetivo de apresentar os resultados de um levantamento analítico da produção acadêmica desenvolvida recentemente no Brasil sobre as políticas públicas de descentralização da gestão e de municipalização da educação básica no país. Por se tratar de um estudo exploratório e para maior compreensão desses fenômenos, optou-se por delimitar o seu objeto de estudo, situando-o em um universo conceitual mais amplo, no sentido de contextualizá-lo no bojo das políticas educacionais implementadas nas últimas décadas no Brasil. Deste modo, foram considerados nesse universo, estudos que extrapolam rigorosamente os temas, mas que apresentam ligações com eles, mesmo que indiretamente.

As mudanças na política educacional brasileira, sobretudo a partir dos anos 90, têm emprestado um papel significativo às instâncias municipais, quando princípios como os da descentralização, da democratização e da participação têm justificado novos arranjos no reordenamento das estruturas e funcionamento dos sistemas de ensino. Estudar as políticas educacionais a partir deste período significa também estudar os processos de redistribuição das responsabilidades das esferas de poder no que concerne à oferta dos serviços educacionais; significa analisar as formas como estão sendo operacionalizadas as garantias de oportunidade de oferta para todos; significa, também, atentar para as tendências do poder público no sentido de cumprir os direitos de cidadania do homem brasileiro no que se refere à educação.

Deste modo, o projeto considerou imprescindível fazer um recorte mais amplo do universo de estudo para além do processo da descentralização e da expansão da educação municipal, incluindo como pressupostos para a compreensão do seu objeto, os conhecimentos produzidos nos estudos que discutem teoricamente questões ligadas aos princípios acima mencionados, assim como análises de experiências de gestão de sistemas de ensino e de unidades escolares, como reflexos evidentes desses processos.

A idéia de descentralização coloca-se hoje no conjunto de argumentos que reforça a tese da revisão do papel do Estado, argumentos estes sustentados na

formulação de novas propostas de reorganização da administração pública com relação aos serviços tradicionalmente mantidos sob o controle central do aparelho estatal, num movimento de redistribuição de funções para as diferentes esferas de poder, valorizando, com isto, as instâncias regionais e locais.

Os resultados do processo de transição política a partir da saturação do regime militar instalado em 1964 no Brasil têm colocado os conceitos de democracia e descentralização no centro das discussões políticas e acadêmicas, ratificando-os como valores necessários à cristalização dos ideais de participação da sociedade na formulação e execução das políticas públicas.

Ao lado disto, alguns fatores têm surgido nas últimas décadas como a crise fiscal e a sobrecarga de demandas sociais no Brasil, assim como em outros países, que têm provocado importantes alterações na configuração e nos padrões de intervenção estatal. A par de um amplo conjunto de iniciativas voltadas para a reforma do Estado, em determinadas áreas, o tema e as práticas das diferentes modalidades de descentralização das políticas públicas ganham importante expressão. (ZAULI, 1999).

No âmbito da educação, sair de um período de autoritarismo e centralização herdados do seu passado histórico e passar para um nível concreto de maior participação de outros segmentos da estrutura do Estado, assim como da sociedade, no estabelecimento e desenvolvimento dessas políticas, tornou-se um complexo exercício na configuração dos sistemas educacionais. Neste contexto, a questão da descentralização da gestão da educação e da municipalização do ensino apresenta-se como um desafio. As reformas do Estado brasileiro têm avançado nesta perspectiva e o setor educacional tem experimentado, a partir de 1995, grandes transformações na moldura institucional que tem operacionalizado essas novas tendências.

A descentralização do ensino, processo que tem a municipalização como uma de suas formas importantes de realização, não é uma idéia nova no Brasil. Uma revisão de literatura sobre o tema vai mostrar que em determinados períodos da história brasileira o tema tem sido mais discutido que em outros, sendo importante salientar que a oscilação na frequência dos debates e na produção do conhecimento nesta área tem razões históricas, econômicas, políticas e sociais (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 2001).

A descentralização político-administrativa do sistema de ensino no Brasil inicia antes da República. O Ato Adicional de 1834, editado no Segundo Império marca a primeira medida governamental voltada à descentralização do ensino no país, quando o governo central delega às assembleias provinciais o poder de “legislar sobre a instrução

pública e estabelecimentos próprios a promovê-la”. Inicia-se, assim, o dualismo dos sistemas de ensino em cada província: o geral e o local. No período republicano, o Manifesto dos Pioneiros da Educação, lançado em 1932, posicionava de forma explícita a favor da descentralização, sendo que algumas idéias neste sentido já foram incorporadas na Constituição de 1934.

Retomada na década de 40, com o fim do Estado Novo e na década de 70, com o golpe militar, a idéia de descentralização do ensino foi sempre apresentada como portadora de vantagens, como: propicia uma ação política menos burocratizada; permite maior flexibilidade nos currículos; possibilita uma gestão mais democrática nas escolas; permite maior proximidade da população em relação ao poder público municipal em comparação com o estadual e federal. No entanto, se essa aproximação pode significar por um lado, gestão mais democrática, por outro, pode se configurar em gestão subordinada às oligarquias locais (PEIXOTO, 1999).

A municipalização do ensino vem ocorrendo no Brasil em diferentes graus de amplitude e em diferentes setores, pela constituição de redes/sistemas de ensino e pela participação dos municípios em programas e projetos comuns com outras redes ou sistemas. Os autores têm alertado quanto às dificuldades da municipalização integral do ensino, principalmente do ensino fundamental, chamando a atenção para as carências de muitas municipalidades em termos de recursos humanos e financeiros. Apesar disto são muitos os educadores que defendem de forma contundente a municipalização, principalmente no que se refere às primeiras séries do ensino fundamental. O primeiro defensor desta posição no Brasil foi o educador Anísio Teixeira propondo um trabalho conjunto entre as esferas de governo com base no custo-aluno.

Do ponto de vista da legislação, a municipalização aparece em dispositivos firmados na Lei 5692/71 que, no Parágrafo Único do seu Artigo 58, introduz a idéia de transferência de responsabilidades educacionais para os municípios e no seu Artigo 71 institui a possibilidade de delegação de competências pelos Conselhos Estaduais de Educação para os Conselhos organizados nos municípios (CLEITON e TEIXEIRA, 2001). Nesta mesma lei é definida a vinculação à educação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Configurou-se, a partir daí, na política educacional brasileira, a necessidade de um reforço às estruturas técnica e administrativa municipais para atuar na educação. Esta política, deste modo, vai implementar projetos federais a partir de então, desenvolvidos, sobretudo, nos estados do Nordeste brasileiro,

estimulando a municipalização do ensino através da transferência de encargos para o município, sem o correspondente investimento financeiro (PEIXOTO, 20001).

Em tempos mais recentes, a Constituição Federal de 1988 vai elevar os municípios à condição de entes federados, fortalecendo os seus poderes de decisão e de participação política. Na área da educação esta Constituição reconhece, pela primeira vez no Brasil, os sistemas municipais de ensino, com isto atribuindo-lhes competências específicas na manutenção dos serviços educacionais em determinados níveis (BRASIL, 1988). Sob a égide do princípio da descentralização, esse diploma legal vai introduzir alterações significativas no quadro da distribuição de poderes, atribuições e recursos entre as esferas de governo, delimitando para cada uma delas, no caso da educação, os níveis de ensino sob sua responsabilidade e o percentual de recursos provenientes de impostos que devem ser aplicados à educação (Artigos 211 e 212), destacando os municípios em todas essas determinações.

A década de 90 vai experimentar mudanças substantivas nas políticas educacionais, sobretudo a partir de 1995, com o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Tais mudanças foram fortemente condicionadas pelos pressupostos da descentralização e da municipalização do ensino. A Emenda Constitucional 14/96 vai redirecionar os recursos para o ensino através da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – o FUNDEF, reordenando a alocação de recursos para o ensino fundamental entre Estados e Municípios (BRASIL, 1996a). Este Fundo, regulamentado pela Lei 9424/96, por conseguinte, se constituirá, a partir de 1998, no mais forte instrumento de municipalização do ensino no Brasil, provocando nova dinâmica e funcionalidade à educação municipal (BRASIL, 1996c). É importante assinalar, por outro lado, os reflexos produzidos na educação municipal pela Lei 9394/96, de Diretrizes e Bases da Educação, que vai disciplinar os gastos com a educação, através dos seus Artigos 70 e 71. Esta lei também vai estabelecer os princípios orientadores da gestão do ensino municipal através dos Artigos 11, 18 e 87. No primeiro, vai fixar as incumbências dos municípios em matéria de educação. No segundo, vai estabelecer a composição dos sistemas municipais de ensino. E no parágrafo 3º do Art 87, no Título das Disposições Transitórias, vai determinar ações do município para oportunizar matrículas às crianças, jovens e adultos no ensino fundamental, realizar programas de capacitação de professores em exercício e promover a integração dos seus estabelecimentos de ensino ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (BRASIL, 1996b).

A partir dessas reformas educativas, empreendidas no país nos últimos anos, em que inserem as instâncias municipais na perspectiva de ampliação dos seus serviços em matéria de educação, verifica-se, de fato, um aumento significativo das matrículas nas redes municipais de ensino, demonstrado em inúmeras pesquisas. Por outro lado, verificam-se mudanças na gestão dos sistemas e das unidades escolares, assim como no próprio processo de ensino, inspiradas nos pressupostos político-ideológicos que sustentaram tais reformas e orientaram as medidas tomadas para a sua implementação. As alterações ocasionadas por essa nova dinâmica têm chamado a atenção de estudiosos e educadores, que têm se debruçado para analisar vários temas ligados a esse novo reordenamento da política educacional. Desta forma, os fenômenos da descentralização da gestão da educação e da municipalização do ensino passam a constituírem temas de uma série de pesquisas e estudos, muitos deles compreendendo trabalhos de conclusão de cursos de doutorado e de mestrado, assim como de artigos publicados pelos pesquisadores, em revistas especializadas. Este trabalho, pois, procura traçar um panorama dessa produção acadêmica desenvolvida nas instituições universitárias do país e publicada nesta direção, nos últimos anos.

Como fontes de informações foram consultados os catálogos de teses de doutorado e dissertações de mestrado, sistematizados pela CAPES e os bancos de teses e dissertações constantes nos “sites” das universidades, assim como nas páginas de suas bibliotecas. No caso dos artigos, as informações foram retiradas no portal de periódicos da CAPES. O período de referência contemplou as pesquisas concluídas e os artigos publicados entre os anos de 1995 e 2004, no intuito de cobrir as mudanças nas políticas educacionais que se tornaram mais intensas, especificamente, durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso.

Uma das expectativas do estudo é a de detectar as tendências do surgimento de novos estudos e pesquisas que analisam os reflexos ou os impactos das novas medidas resultantes das reformas educacionais instaladas no país a partir, principalmente, da segunda metade dos anos 90, como também, as interpretações e críticas que os estudiosos vem realizando sobre tais políticas.

Depois desta introdução, esta comunicação vai apresentar uma visão geral dos trabalhos analisados. Nos três tópicos seguintes serão analisados os blocos de pesquisas e estudos conforme categorias estabelecidas: o primeiro, que agrega os trabalhos que focalizam temas gerais que se relacionam com o objeto da pesquisa, mostrando o debate acadêmico em termos de princípios, conceitos e considerações teóricas sobre

democracia, descentralização, municipalização, autonomia e participação, em alguns casos, relacionado-os com as realidades analisadas. O segundo, que irá demonstrar a produção recente sobre experiências de gestão, com ênfase na descentralização, no nível dos sistemas estaduais de ensino e nas suas unidades. E o terceiro que irá aprofundar nos estudos que tratam de temas específicos da gestão no nível dos sistemas municipais e de suas escolas, dos impactos produzidos nessas instâncias pelos processos de descentralização e municipalização implementados e de alguns aspectos ligados ao ensino pesquisados em redes municipais. Conclui com algumas considerações finais, ressaltando aspectos gerais que emergiram da análise.

2. Uma visão geral dos trabalhos analisados.

Para melhor visualização do material analisado, a seguinte tabela apresenta uma caracterização da produção, segundo a natureza dos títulos. O maior número dos trabalhos correspondeu ao de dissertações de mestrado.

Tabela nº 1. Distribuição do número de trabalhos analisados, por natureza.

Títulos	N	%
Doutorado	40	15,6
Mestrado	182	70,8
Artigos publicados	35	13,6
Total	257	100,0

A análise dos conteúdos dos 257 trabalhos permitiu uma classificação deles em três categorias. Uma primeira, reunindo os trabalhos que discutem questões ligadas à descentralização e gestão da educação em diversos níveis de abrangência, que analisam questões teóricas ligadas aos temas pesquisados. A segunda que reúne os estudos que fazem análise de experiências de gestão de sistemas estaduais, incluindo aí a gestão das unidades escolares de suas redes de ensino. E a terceira categoria que congrega todos os trabalhos que tratam dos temas no âmbito municipal, além de alguns aspectos ligados ao ensino pesquisados em escolas das redes municipais. A tabela seguinte mostra a distribuição dos conteúdos sistematizados conforme esta lógica.

Tabela 2. Distribuição do número dos trabalhos, por conteúdos analisados.

Conteúdos analisados	N	%
Discussões teóricas sobre descentralização e municipalização do ensino	40	15,5
Avaliação de experiências em gestão de sistemas e escolas estaduais	39	15,2
Descentralização da gestão da educação no âmbito municipal		
Planejamento e gestão de sistemas de ensino municipais	94	36,6
Gestão educacional no nível das escolas	20	7,8
Questões ligadas à atividade ensino, pesquisadas nas escolas municipais	64	24,9
Subtotal	178	69,3
Total Geral	257	100,0

O levantamento e análise da bibliografia coletada, pois, neste trabalho, oferece uma visão bastante panorâmica da produção acadêmica realizada no Brasil nos últimos dez anos sobre estes temas e pode representar um ponto de partida para aqueles que queiram aprofundar nesta área do conhecimento.

Deve-se acrescentar que, por se tratar de um levantamento realizado a partir dos resumos de trabalhos de teses, dissertações e de artigos publicados, seus resultados apresentam as limitações próprias desta natureza de fontes, em termos de informações essenciais para a compreensão dos objetos de estudo analisados, das metodologias utilizadas, assim como dos resultados obtidos nas investigações. Mesmo assim, um trabalho acurado sobre o material coletado deu conta de traçar os contornos dessa produção e das principais temáticas escolhidas pelos pesquisadores nesse campo do conhecimento.

3. Trabalhos que se concentram em discussões teóricas ligadas ao tema.

Fazendo uma retrospectiva dos pontos importantes detectados nesta pesquisa, ressalta-se quarenta trabalhos que ora tentam elucidar a compreensão dos conceitos e princípios ligados à democratização da educação, à descentralização da gestão, à autonomia e à participação como elementos fundantes de políticas públicas, destacando as educacionais, ora que analisam a forma como esses conceitos são aplicados ou utilizados no planejamento e nas medidas de gestão educacional. Alguns deles apontam avanços no setor educação com relação às práticas democráticas decorrentes da

aplicação desses conceitos na efetivação das políticas públicas em educação. Outros apontam as controvérsias entre a formulação e realização dessas políticas, referindo-se a resultados negativos de algumas medidas adotadas pelo governo, sob o rótulo da descentralização como prática democrática, que, na realidade, correspondem ao emprego equivocado desse conceito, por sua vez equivalente ao conceito de desconcentração dos encargos e serviços educacionais para as bases dos sistemas.

Neste sentido alguns autores percebem um conflito latente entre centralização e descentralização, na medida em que algumas práticas de gestão se manifestam contraditórias em relação ao discurso que as anunciam. Com isto, verificam que, em muitos casos, a agenda das reformas mostra práticas conservadoras, com uma retórica progressista.

Uma boa parte desses autores fazem críticas contundentes à implementação das reformas educacionais dos últimos tempos no Brasil, sob a égide da descentralização, fazendo uma relação dessas reformas com os aspectos da globalização, da reforma do Estado e da adoção de políticas de cunho neoliberal no Brasil e na América Latina, em geral. Reformas que fazem transferir as responsabilidades da prestação dos serviços educacionais para os municípios, as escolas e a sociedade, sem que estas instâncias tenham as condições mínimas para que possam desenvolver um trabalho de qualidade. Nesta direção, fazem referência à desconstrução do sistema educacional brasileiro, principalmente pela via da municipalização, na medida em que tais políticas centralizam as decisões, ao mesmo tempo em que descentraliza a execução dos serviços e as responsabilidades, reforçando ainda mais as desigualdades na oferta da educação.

Outros ainda chamam a atenção para o caráter ideológico que a aplicação desses conceitos inerentes a essas políticas, carrega, contribuindo, assim, para o retorno de teses positivistas e pragmatistas referentes aos objetivos educacionais, deste modo servindo a determinados interesses, que terminam por reforçar a exclusão social na área da educação.

Sente-se, por outro lado, nessa literatura, a carência de estudos que analisam as novas relações federativas que foram estabelecidas a partir da Constituição Federal de 1988, que poderiam servir para o processo da descentralização atrelado ao conceito de democracia. Apenas cinco trabalhos voltam-se para esta questão, tentando verificar as inovações neste sentido. Mesmo assim, com resultados pouco significativos quanto à constatação de mudanças que possam configurar um novo ordenamento nessas relações,

sobretudo no que diz respeito ao regime de colaboração entre entes federados, conforme sinalizam os textos legais vigentes.

Por outro lado, uma vertente da descentralização da gestão e da municipalização do ensino é analisada em um número considerável de trabalhos que estudam as mudanças recentes derivadas das políticas de financiamento da educação, sobretudo do ensino fundamental. Os autores quase são unânimes em concluir nos seus trabalhos que tais políticas têm como substratos a desresponsabilização do Estado para com a educação e o aumento dos encargos dos municípios e da comunidade para a oferta e a manutenção dos seus serviços.

4. Trabalhos que analisam experiências de gestão no nível dos sistemas estaduais.

Em um segundo plano de análise, nesta pesquisa, situam-se os trinta e nove trabalhos que analisam experiências de descentralização e municipalização desenvolvidas no nível dos estados da Federação. Foram vários os estudos que examinaram as administrações dos governos, através de programas e projetos implementados com esses objetivos, tanto na descentralização da gestão dentro dos seus próprios sistemas de ensino, como na descentralização com vistas à transferência da oferta do ensino fundamental para os municípios. Neste sentido, alguns autores detectaram alguns avanços em termos da descentralização da gestão, no entanto, verificaram limitações dos programas analisados que comprometem a consolidação de um projeto educacional com bases democráticas. Na análise dessas experiências, os autores também vêem contradições entre os objetivos de descentralização anunciados e a implementação de uma gestão baseada na racionalidade administrativa e no padrão autoritário de implantação desses programas e projetos. Deste modo, os autores enfatizam a predominância nessas propostas, que tentam se efetivar na prática, de um pragmatismo empresarial, com fundamentos na Administração Científica, a ser transplantado na administração educacional, utilizando-se, em alguns casos, do modelo da Gestão pela Qualidade Total, como método de se alcançar eficiência do processo.

Apesar da existência desses estudos com uma dimensão crítica acentuada sobre as experiências de descentralização da gestão nos estados da federação, aparecem outros que apreciam de forma positiva as estratégias de participação e de descentralização da gestão dos sistemas nesse nível, que têm possibilitado a ampliação do espaço público de discussão e de decisões, levando a supor que esse processo tem levado em alguns casos,

ao avanço do exercício da cidadania, especialmente no que diz respeito a programas empreendidos por esses sistemas.

Sobre os programas de municipalização do ensino desenvolvidos pelas administrações dos governos estaduais, os autores têm detectado uma série de dificuldades. São muitos os obstáculos para a efetivação das transferências dos encargos em termos de oferta do ensino das redes estaduais para as redes municipais. Nesta linha de pensamento um autor considera, a partir do seu estudo, que o regime de colaboração que deve ser estabelecido entre os entes federados, conforme o que fixam os textos legais, apesar de partir de um pressuposto forte de participação, termina se convertendo em um regime em que a contribuição mútua entre tais entes em torno de um objetivo comum é patrocinada por um Estado fortemente marcado por ordenamentos centralizadores. Na realidade, esta é uma das contradições que outros estudos já comentados aqui apontam ao verificar a diferença entre os objetivos declarados das políticas e a aplicação das medidas que visam à descentralização da gestão da educação, seguindo aos ditames das recentes reformas.

Dentre os trabalhos que têm como foco as políticas de descentralização no nível dos sistemas estaduais de ensino, alguns se concentram nesse processo experimentado internamente nas unidades escolares ou nas relações destas com os seus respectivos sistemas. Sob esse enfoque são estudados alguns mecanismos de descentralização como: a atuação dos conselhos escolares, o processo de elaboração do projeto político pedagógico, o processo de escolha dos dirigentes escolares, a própria prática administrativa da direção e os procedimentos políticos e gerenciais que se estabelecem entre as escolas e o órgão central do sistema. Na maioria dos estudos pesquisados, mesmo reconhecendo alguns avanços no que concerne à democratização e a descentralização da gestão escolar, os autores concluem que tais mecanismos ainda necessitam se concretizar como formas democráticas de participação nas decisões. Embora visualizando possibilidades de avanços nesse sentido, as pesquisas detectaram limites que devem ser transpostos com ações mais efetivas.

5. Estudos que focalizam a descentralização no âmbito dos sistemas municipais

Em um terceiro plano de análise este trabalho categorizou os estudos e pesquisas que dirigiam suas atenções aos fenômenos da descentralização da gestão e da municipalização do ensino, tendo como campo analítico a manifestação desses

fenômenos nos municípios, aí estendendo-se para analisar alguns aspectos do funcionamento do processo de ensino nas escolas municipais. Foram levantados nesta categoria noventa e quatro trabalhos.

Uma parte considerável dos estudos (20) concentrou suas atenções em avaliar a gestão dos sistemas municipais. Alguns chegaram a uma visão otimista em relação a essas experiências analisadas como a elaboração do Orçamento Participativo, a instalação e desenvolvimento de Fóruns Municipais de Educação, como práticas democráticas de planejamento da educação municipal e o fortalecimento de uma cultura democrática no trato da coisa pública. Outros estudos, porém, não deixaram de verificar as tensões e dificuldades de se implementar uma gestão democrática nesses sistemas, face à confluência de várias forças que interagem no espaço público, como resistências de alguns agentes ou as dificuldades do próprio poder público em lidar com novas situações.

Outros estudos detectaram diferentes aspectos das experiências de gestão avaliadas. Em um caso verificou-se a convivência de formas tradicionais de gestão com estratégias inovadoras. Em outro caso, os resultados do processo de descentralização que culminou em reforçar a base oligárquica, conservadora e clientelista do exercício do poder que se desenvolvia historicamente. Foi, também, observada a resistência de segmentos dos sistemas para assimilarem novos procedimentos inspirados em princípios democráticos. Como por exemplos, verificou-se: a reação dos professores contra a diminuição do seu domínio dentro da escola; a difícil relação que se estabelecia entre as escolas e os sistemas na implementação das medidas visando à descentralização; o baixo impacto dos programas e projetos implantados pelos sistemas que visavam à melhoria do processo de ensino, como os referentes à aceleração da aprendizagem, a melhoria do fluxo escolar e a adoção de novas formas de organização pedagógica do processo de ensino. Em geral, a implantação desses programas era feita com dificuldades e resistências de alguns segmentos das comunidades escolares.

Especificamente analisando os impactos da municipalização do ensino, verificando seus reflexos nos municípios situaram-se dezoito estudos desta categoria. Sob esta ótica, foram analisadas as medidas concernentes à gestão da transferência da responsabilidade e dos serviços educacionais entre as redes de ensino, as dificuldades, os insucessos desses empreendimentos. Alguns autores detectaram o pouco alcance das medidas de descentralização sob a égide da municipalização, pelas dificuldades do novo ordenamento estabelecido pelas políticas adotadas, chegando, alguns, a sugerir que a

municipalização devesse ser um processo gradual para que fossem logrados melhores resultados.

No mesmo sentido de se averiguar em que medida tem se processado o fortalecimento da educação municipal, outros autores analisaram a atuação de alguns conselhos municipais de educação, como uma instância importante no estabelecimento e acompanhamento da execução das políticas públicas educacionais dos municípios. Alguns trabalhos evidenciaram pontos positivos no seu desempenho, indicando que os conselhos analisados têm sido responsáveis pelo aumento da transparência nas decisões e que os mesmos passaram a figurar como instância política de catalização da vontade da comunidade. Outros estudos, porém, observaram a carência de posicionamento político, de estrutura e capacitação desses órgãos para se constituírem como representantes da comunidade no sentido de contribuir para a formulação e fiscalização da execução das políticas educacionais dos municípios pesquisados.

Com relação aos impactos no município da implantação do FUNDEF, onze trabalhos apresentam análises variadas. Detectam efeitos positivos, de um lado, principalmente, no aspecto da formação e valorização dos professores, no aumento das matrículas do ensino fundamental e no aumento dos aportes financeiros para o ensino no município. No entanto, outros estudos tecem críticas à diminuição do financiamento para a educação infantil e outros segmentos da Educação Básica. Também, nesses estudos, foi detectada a incidência dos vícios da burocracia e da administração pública tradicional na gestão do Fundo, com a prevalência de características patrimonialistas, concentradoras e conservadoras.

Outros estudos sobre a gestão da educação municipal sinalizam para os problemas de formulação de políticas específicas, levando em conta os perfis das demandas. Observou-se o desprestígio da educação infantil no cômputo das políticas de educação do município, as dificuldades de estabelecer políticas definidas que dessem suporte à oferta do ensino de qualidade na modalidade da educação especial e os problemas de implementação de programas adequados para a educação de jovens e adultos.

A descentralização da merenda foi analisada em quatro pesquisas, observando-se problemas nesse processo, como a incongruência entre o discurso e as práticas da política de descentralização adotada, limitações da atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar e a convivência de velhas práticas não coerentes com as políticas de descentralização programadas.

Neste bloco de estudos que analisaram a gestão dos sistemas municipais de ensino uma parte deles se deteve às questões das políticas da educação no campo. Os resultados desses estudos não são otimistas com relação ao trato dos sistemas municipais sobre esta questão, denotando a ausência de uma política definida para esta modalidade de educação, práticas conservadoras, sem se levar em conta as condições de vida e de trabalho desse alunado específico, em geral, sem associar a educação às questões agrárias. Um estudo, porém analisou a experiência do PRONERA onde esses aspectos são observados. Neste sentido alguns estudos apontam para a existência de um debate sobre a necessidade ou não de que seja pensada uma escola diferente, levando em conta as especificidades do ambiente rural, mas que não demonstra grandes avanços nos resumos dos trabalhos analisados.

Neste bloco de trabalhos que ainda analisam a política de educação no âmbito dos municípios, tendo sempre presente a preocupação em verificar as políticas municipais de educação adotadas e sua relação com os processo de descentralização da gestão e municipalização do ensino, figuram vinte estudos que abordam a gestão educacional praticada no nível das escolas municipais. Também sobre a introdução de mecanismos da gestão democrática, implementados nessas escolas, os pesquisadores concluíam que os avanços conseguidos foram limitados. Da mesma forma como outros estudos já analisados referentes às experiências de gestão democrática em escolas das redes estaduais, os autores que estudaram esta questão nas escolas municipais detectaram experiências tentando a implementação do modelo da gestão empresarial na administração escolar.

Outros trabalhos que analisaram o desempenho dos conselhos escolares nessas escolas concluíram que seus dados levam a acreditar que apenas a existência ou a instalação desses órgãos colegiados não garante uma gestão participativa nas escolas. Por outro lado, para outros autores, o mecanismo de eleição de dirigentes das escolas, também tem sido configurado como um processo de difícil implantação. Ao se referirem ao processo de elaboração da proposta pedagógica nas escolas e à atuação da gestão da escola com o Programa Dinheiro Direto na Escola nas escolas, os autores que estudaram especificamente estes temas indicam que estes instrumentos, pensados para ampliar a autonomia da escola, se apresentaram de fraco poder de participação nos contextos investigados e que não vêm se constituindo em mecanismos, de fato, promotores do desenvolvimento de práticas democráticas nas escolas. Os autores

consideram que estes novos projetos têm demonstrado ser de pouca contribuição para a conquista da autonomia das escolas pesquisadas.

É importante ressaltar a existência de um conjunto de estudos selecionados neste estudo analítico de trabalhos que extrapolam os contornos do objeto de estudo anunciado neste trabalho. Um dado interessante, surgido no levantamento desta pesquisa foi o aparecimento, na coleta de dados, de uma quantidade considerável de pesquisas desenvolvidas em escolas municipais que tinham como campo de análise aspectos do processo de ensino desenvolvido nessas escolas, que revelam as múltiplas dimensões das políticas do trabalho pedagógico adotadas nessas redes de ensino. Foram sessenta e quatro estudos e pesquisas que contemplaram variados temas desse processo. Neles, aspectos pedagógicos foram analisados no campo da educação especial, da educação infantil e da educação de jovens e adultos; foram analisados aspectos das práticas de ensino em várias áreas do conhecimento, apresentando, os estudos, propostas metodológicas fundamentadas nos resultados de experiências feitas na rede de escolas, com vistas a fornecer subsídios para a prática docente com sucesso; foram analisados processos de organização do trabalho pedagógico e questões curriculares, sempre com vistas a proporcionar meios para a melhoria do processo ensino-aprendizagem. Por fim, foram encontradas várias pesquisas que tinham como tema a formação continuada de professores, tendo sempre presente o princípio da valorização das trocas de experiências e a reflexão coletiva sobre o que acontece no cotidiano da escola, como estratégia de aperfeiçoamento do trabalho docente. A emergência desses temas, por ocasião da coleta de dados, ensejou a decisão de fazer sua inclusão nesse conjunto de bibliografia consultada, dada a riqueza de temas trabalhados sobre a educação municipal, em última instância, o universo concreto sobre o qual incidem grande parte dos efeitos dos fenômenos da descentralização da gestão e da municipalização do ensino, objeto principal desta pesquisa.

6. Considerações finais.

Verifica-se que os processos de descentralização da gestão da educação e da municipalização do ensino como políticas públicas empreendidas no conjunto das reformas que se desenvolveram a partir de 1990, no Brasil, ainda têm muito a caminhar, a partir da análise dos achados que esses estudos têm evidenciado. O esforço de implantar mecanismos democráticos no setor educacional, como pode ser observado,

tem interfaces com formas divergentes de pensamento e de interesses, conforme assinalaram os estudos apreciados, provocando, estas interfaces, resultados contraditórios aos objetivos anunciados que a maioria dos estudos aqui analisados salientou. No entanto, acredita-se que sempre existe um espaço a conquistar nas sociedades democráticas e que só a experiência e o desenvolvimento das práticas sociais, imbuídas de um compromisso com uma educação que atinja a todos, que os princípios da democracia estão sempre a indicar, pode-se criar condições para a efetivação de um processo educacional verdadeiramente democrático, que possa ser direcionado ao usufruto dos benefícios da participação coletiva nos processos de decisão e da igualdade de oportunidades, conforme preconizam os direitos à educação garantidos pelos Estados Nacionais do mundo contemporâneo.

Com isto, conclui-se a apresentação da síntese dos trabalhos analisados na pesquisa, sendo que à guisa de conclusão pode-se afirmar que o levantamento realizado sobre a produção acadêmica em torno dos aspectos que se ligam às políticas de democratização e descentralização da gestão da educação e da educação municipal revela o crescimento das preocupações com os rumos dessas políticas empreendidas no Brasil nos últimos tempos. Mesmo que de forma dispersa no território nacional, as instituições de ensino e de pesquisa têm estado atentas para os novos movimentos e as novas dinâmicas do setor educacional, ampliando o espectro de temáticas que podem dar conta da compreensão dos efeitos dessas políticas.

7. Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 14 – Modifica os artigos 34, 208, 211 e 213 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Brasília, DF, 1996a.

_____. Lei 9.394, de 29 de dezembro de 1996 – Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional, Brasília, DF, 1996b.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 – Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e a Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, Parágrafo 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências, Brasília, DF, 1996c.

OLIVEIRA, Cleiton de e TEIXEIRA, Lúcia Maria G. Municipalização da gestão municipal
In:

Wittmann, Lauro Carlos e GRACINDO, Regina Vinhaes (coords.) *O Estado da arte em política e a gestão da educação no Brasil. 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora Autores Associados; 2001.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R. T. (orgs) *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*, Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ZAULI, Eduardo Meira. Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas educacionais In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R. T. (orgs) *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*, Belo Horizonte: Autêntica, 1999.