

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

José Luís Feijó Nunes

Políticas Públicas e Descentralização
O impacto da municipalização na prática docente

Doutorado em Educação: Currículo

SÃO PAULO
2010

José Luís Feijó Nunes

Políticas Públicas e Descentralização
O impacto da municipalização na prática docente

Doutorado em Educação: Currículo

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Educação : Currículo, sob a orientação do Professor-Doutor Antonio Chizzotti.

SÃO PAULO
2010

Banca Examinadora

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta Tese por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos, desde que citada a fonte.

Assinatura: _____ Local e data _____

Dedicatória

Minha mãe, Dalila. Meu pai (falecido), Adão. Os caminhos traçados e as circunstâncias da vida conspiraram para que estes dois órfãos de pai e mãe se conhecessem e formassem uma família.

Adão, de família pobre da cidade de Santo Antônio da Patrulha, distante 76 Km de Porto Alegre (RS), aos 8 anos, já órfão, caminhava 9 Km de chinelo, com um pequeno caderno e um lápis para ir ao colégio. Depois de seis meses de estudo, abandonou seu trajeto diário para ajudar os tios na plantação de arroz. Saiu da escola e nunca mais voltou.

Dalila, de família pobre de Porto Alegre, órfã desde os três anos, foi criada pela avó. Já estava no começo da segunda série do primário quando a avó comunicou-lhe que não poderia mais ir ao colégio porque precisava da sua ajuda para limpar o carvão dos ferros de passar roupa, trabalho que fazia para criar as três netas órfãs. Dalila nunca mais frequentou a escola.

À história de escolaridade de meus pais, juntam-se milhões de histórias da população brasileira ao longo dos séculos.

Casados, pais de três filhos, tinham como objetivo principal trabalhar muito para proporcionar aos filhos o que eles não tiveram: escola.

Meu irmão, Antônio Carlos, Sociólogo, funcionário do Congresso Nacional brasileiro, e minha irmã, Cláudia, Pedagoga, professora do Ciclo I da educação básica, são conquistas da enorme luta de meus pais.

Ao finalizar uma Tese de Doutorado, mais do que uma dedicatória, faço aqui um reconhecimento de que este trabalho é parte fundamental de suas lutas e de seus objetivos.

Agradecimentos

À minha mulher e companheira Bahiji, que é co-autora deste trabalho. Dividi com ela todas as alegrias e angústias ao produzi-lo. É parte essencial desta obra.

A meus irmãos Antônio Carlos e Cláudia, que acompanharam todo o processo, incentivando e contribuindo muito para seu desfecho. A conclusão do trabalho é obra de todos, é conquista deles também.

A Cristiane, Umaira e Chaalen, meus cunhados, que torceram muito para que esse objetivo fosse alcançado.

Minha sogra, Samira, não pôde ver esta conclusão. Assim como meu pai e meu sogro Hosni, é parte de nossas lembranças. Mal falava o português e também quase não frequentou a escola, mas lutou para que seus filhos estudassem. À sua luta, meu reconhecimento.

A meu amigo-irmão, José Ribeiro, que também é professor, e a Tânia, que estão felizes pelo término do trabalho.

À minha colega de curso Lucélia e a todos os demais colegas que compartilharam em todo o processo de elaboração e ajudaram muito nas discussões.

A todos os colegas de trabalho e familiares que, de uma forma ou de outra, incentivaram para que tudo desse certo.

Às novas gerações: meus filhos Vitor e Sâmia, meus sobrinhos Nathália e Enzo e também Maressa e Beatriz, que dão mais vida às nossas vidas contribuindo para a execução desta obra. Sabem eles que, daqui para frente, podem realizar muito mais.

Um agradecimento especial ao professor Antonio Chizzotti, que me acolheu de volta à Academia, orientando e contribuindo para meu crescimento no Mestrado e no Doutorado.

A todas as professoras das escolas públicas que são parte integrante desta obra e que contribuem todos os dias para a educação da população.

Epígrafe

“Temos que fazer a Revolução, e dar aula no dia seguinte”.

Georges Snyders

“Porque mudar o mundo é tão difícil quanto possível. É a relação entre a dificuldade e a possibilidade de mudar o mundo que coloca a questão da importância do papel da consciência na história, a questão da decisão, da opção, a questão da ética e da educação e de seus limites”.

Paulo Freire

NUNES, J. L. F. **Políticas Públicas e Descentralização. O impacto da municipalização na prática docente.** 2009. 260p. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo. PUCSP.

Resumo

Não se constituem em novidade política ou teórica as discussões acerca da descentralização do ensino brasileiro. A partir da década de 1980 e, principalmente, na década de 1990, a ofensiva ideológica do neoliberalismo sobre a educação ganhou proporções mundiais, culminando num conjunto de medidas que levaram às reformas educacionais em praticamente todos os países. No Brasil, um aspecto decisivo destas reformas é a instituição de várias medidas que aprofundaram ainda mais a descentralização da educação básica nacional. A municipalização do ensino fundamental é uma das características mais marcantes desta etapa. Longe de significar a democratização do ensino, a autonomia das escolas ou o estímulo à participação das comunidades locais, a municipalização contribui, de forma arrasadora, para uma maior fragmentação da educação pública nacional, gerando sistemas de ensino municipais conflitantes e concorrentes. A importância deste tema para o presente estudo reside no fato de que defendemos, ao longo do trabalho, que a descentralização da educação, apesar de ser uma característica mundial e comum em praticamente todos os países da América Latina, é também uma opção da burguesia nacional por manter intactas as desigualdades regionais no processo de formação e de escolarização da população brasileira. A pesquisa tem como campo os municípios de Francisco Morato e São Bernardo do Campo, ambos na região da Grande São Paulo. Neles, pudemos observar o impacto da municipalização do ensino num município pobre e noutro considerado rico. Municípios pertencentes ao maior centro econômico do país apresentam características frágeis de organização, de controle e gestão dos recursos destinados à educação. O impacto da pressão do mercado nos currículos, na formação e na estrutura da carreira dos professores e na gestão destes sistemas é outra consequência decisiva para a análise destas transformações no processo educacional. Veremos aí que não se trata somente da pressão para educar para as habilidades e competências necessárias ao capitalismo do século XXI, mas também da criação dos mercados educacionais, que movimentam quantias vultosas para a compra e venda de materiais que determinam até mesmo o currículo. Nas escolas, observamos a municipalização na prática e a prática das professoras neste universo municipalizado. A vida cotidiana das professoras e a relação destas com seus alunos são tão esclarecedoras do funcionamento das escolas quanto os currículos prescritos e as avaliações externas a que estão sujeitos todos os alunos. Para nós, educadores, está colocada a luta para que não tenhamos nestes frágeis sistemas municipais de ensino o caminho traçado para o desmantelamento da educação pública básica em todo o país.

Palavras Chave: Descentralização, Municipalização, Sistemas de Ensino, Reformas Educacionais.

NUNES, J. L. F. **Public Politics and Decentralization. The impact of the municipalization in teachers' practice.** 2009. 260p. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo. PUCSP.

Abstract

Discussions of the decentralization of education in Brazil do not constitute a political or theoretical newness. Since 1980s, and especially in 1990s, the ideological offensive of Neoliberalism on education has gained global proportions, culminating in a series of actions that led to educational reforms in various countries. In Brazil, a crucial aspect of these reforms is the introduction of several actions that have focused the decentralization of national basic education. Municipalization of primary education is one of the most striking features of those actions. Far from being educational democratization, school autonomy or the encouragement to the involvement of local communities, municipalization contributes overwhelmingly for a further fragmentation of national public education, creating conflicted and competitor educational systems. The importance of this issue for this study consists in the fact that we focus the decentralization of education, despite being a global and common feature in almost all Latin American countries, is also an option of the national bourgeoisie to keep intact the regional differences in the process of forming and schooling Brazilian population. Francisco Morato and São Bernardo do Campo cities are the research field, both of São Paulo. In those cities, we could observe the impact of educational municipalization in a city considered poor and another considered wealthy. Those municipalities that belong to the major economic center of Brazil present fragile characteristics of organization, control and management of educational resources. The impact of market pressure in the curricula, formation and career structure of teachers and of the management of these systems is another crucial consequence for the analysis of changes in the educational process. We will see that this is not only the pressure to educate for the skills and competencies necessities for the Capitalism of the twenty-first century, but also the creation of educational markets, which handle a large amount for the acquisition and sale of materials that determine even the curriculum. In schools, we look at the applied municipalization and the practice of teachers in this universe. The daily life of teachers and their connection with their students are so enlightening for schools regarding curricula prescription and external evaluations that are subject to all students. Educators have to fight against these fragile educational systems or the primary public education will dismantle throughout the country.

Keywords: Decentralization, Municipality, Educational Systems, Educational Reforms.

SUMÁRIO

Introdução	13
<u>Capítulo 1</u>	
Caminhos metodológicos percorridos	21
<u>Capítulo 2</u>	
2. Capitalismo e reformas educacionais	41
2.1 O papel do Estado e as reformas	51
2.2 A descentralização como eixo das reformas	57
<u>Capítulo 3</u>	
3. A descentralização nos sistemas de ensino	70
3.1 Descentralização nos períodos Colonial e Imperial	71
3.2 Descentralização na República	78
3.3 A descentralização na ditadura militar e na Lei 5.692/71	85
3.4 A descentralização na Constituição de 1988 e na LDB 9.394/96	89
<u>Capítulo 4</u>	
4. Desenvolvimento e educação	96
4.1 Educação desigual para municípios desiguais	104
4.2 O local como parte da ideologia neoliberal	113
4.3 O financiamento para a municipalização	117
<u>Capítulo 5</u>	
5. Educação e trabalho	129
5.1 Trabalho e currículo	139
<u>Capítulo 6</u>	
6. Pesquisa de Campo	155
6.1 Abordagem inicial de Francisco Morato	156
6.2 Abordagem inicial de São Bernardo do Campo	160
6.3 O cotidiano das escolas de Francisco Morato	164
6.4 O cotidiano das escolas de São Bernardo do Campo	186
6.5 Desdobramentos da municipalização	197
Considerações Finais	236
Anexos	240
Referências Bibliográficas	251

Siglas utilizadas neste trabalho (em ordem alfabética)

ABC – Região da Grande São Paulo que envolve as cidades de São Bernardo do Campo, Santo André e São Caetano do Sul. Completando a região do ABC paulista, encontramos as cidades de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

APM – Associação de Pais e Mestres.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BM – Banco Mundial.

CME – Conselho Municipal de Educação.

CNE – Conselho Nacional de Educação.

COC – Colégio Oswaldo Cruz.

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira.

CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos.

DeSeCo – Definição e Seleção de Competências.

DRU – Desvinculação de Receita da União.

EJA – Educação de Jovens e Adultos.

EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental.

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil.

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio.

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

Fundap – Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo.

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

GE – General Electric.

HSBC – The Hongkong and Shanghai Banking.

HTPC – Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano.

ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis inter vivos.

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

MEC – Ministério da Educação.

MF – Ministério da Fazenda.

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

ONG – Organização Não Governamental.

OREALC – Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe.

Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

PEA – População Economicamente Ativa.

PIB – Produto Interno Bruto.

PME – Plano Municipal de Educação.

PMFM – Prefeitura do Município de Francisco Morato

PMSBC – Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

PT – Partido dos Trabalhadores.

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

RF – Receita Federal.

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Saresp – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo.

Seade – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional.

UBS – Unidade Básica de Saúde.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Unisa – Universidade de Santo Amaro.

USAID – United States Agency for International Development.

Introdução

“Todas as famílias felizes são parecidas entre si. As infelizes são infelizes cada uma a sua maneira”.

A frase de abertura do romance *Ana Karênina*, de Leon Tolstói, publicado pela primeira vez em 1875, foi escolhida também como introdução deste trabalho para evidenciar uma semelhança com o projeto que temos desenvolvido nos últimos quatro anos e que, agora, retratamos nas páginas que seguem.

Nos dias atuais, quanto mais se publicam dados, estatísticas e resultados sobre as escolas públicas, mais temos a impressão que “todas as escolas felizes são parecidas entre si. As infelizes são infelizes cada uma a sua maneira”.

Ana Karênina é a personagem principal da história que se passa na Rússia czarista do século XIX. Daquele período para o século XXI, houve muitas transformações sociais naquele país. A Rússia czarista passou pela Revolução de Outubro, transformou-se na União Soviética e, no final do século XX, nos anos 90, voltou a ser Rússia e novamente capitalista. A vida e o cotidiano do povo russo também se modificaram nesse período. E a vida das pessoas, com suas adaptações e resistências, é parte importante em todo esse processo.

É justamente nos anos 90 do século XX que temos um conjunto de mudanças internacionais, pressionando para grandes transformações na educação em praticamente todos os países do mundo.

As reformas educacionais deste período ganham uma dimensão proporcional aos destinos políticos e econômicos dos diferentes países e têm implicações decisivas nas políticas públicas para o atendimento das crianças e jovens e na oferta de uma educação de qualidade nestas nações.

Como o mundo todo, o Brasil também passa por intensas reformulações. O período que culmina com o final da ditadura militar e o processo de redemocratização do país também registra a abertura do mercado nacional para o mundo globalizado. Consequentemente, a adequação do país a esta nova etapa do capitalismo trará profundas transformações no cotidiano da população.

Neste período, as escolas igualmente passam por grandes transformações. O conjunto de medidas impulsionadas pelas agências internacionais do capitalismo

modifica o cotidiano escolar, desde a gestão, o financiamento, o tempo de permanência dos alunos nas escolas, o salário dos professores, a estrutura das carreiras, os currículos, a metodologia a ser desenvolvida nas salas de aulas, entre outros.

Nas escolas de todo o país, crianças, adolescentes, professores, funcionários e especialistas vivem um turbilhão diário de novas informações e opiniões, dos mais diversos setores da sociedade, que pressionam e modificam o cotidiano escolar.

Tal qual o romance de Tolstoi refletiu a sociedade russa da época, a rotina diária destas escolas espelha, de diversas maneiras, a sociedade brasileira da época atual. Outro aspecto igualmente importante: assim como no romance, as personagens principais são femininas.

Nas escolas de ensino fundamental espalhadas por todo o país, as professoras são as protagonistas quase que exclusivas, responsáveis por darem conta do recado de educar as crianças e jovens.

Em geral – e os meios de comunicação têm papel decisivo nesta construção – as escolas divulgadas e alardeadas como ótimas ou excelentes (porque obtêm bons índices, saem-se bem nas avaliações externas, preparam seus alunos para as universidades públicas, entre outros indicadores), podemos assim dizer “felizes”, são parecidas entre si. Quase todas são de ensino privado. Mas as “infelizes” (porque não obtêm os mesmos êxitos), ao analisarmos seu cotidiano, são assim cada uma à sua maneira.

Seus personagens, embora parecidos, filhos dos trabalhadores ou desempregados, moradores das periferias dos grandes centros ou de cidades periféricas, de pequenos e médios municípios do interior do país, ou filhos dos trabalhadores rurais, cujas professoras trabalham em duas ou três escolas para poderem se sustentar, vão construindo o cotidiano de diversas formas.

Num país de dimensões tão gigantescas como o nosso, cada escola, em seu cotidiano, vai construindo e, ao mesmo tempo, refletindo as mudanças sociais e locais às quais cada uma delas está subordinada.

No começo de nossa pesquisa, durante o ano de 2007, trabalhávamos com a ideia de estudar o desdobramento do impacto da descentralização e a conseqüente municipalização do ensino fundamental na Grande São Paulo. Seria uma decorrência da defesa da dissertação “A reforma da educação pública paulista dos anos 90: O discurso oficial e a ação prática do governo estadual para implementar a

política do Banco Mundial”, orientada pelo professor-doutor Antônio Chizzotti, e também da nossa participação no grupo de pesquisa que estuda os sistemas de ensino no Brasil, também coordenado pelo docente.

A partir daí, formulamos nossas perguntas para encontrarmos nosso problema de pesquisa e, assim, desenvolvermos nosso trabalho.

Num primeiro momento, partimos para a análise das hipóteses formuladas de que a descentralização da educação e a municipalização do ensino trariam graves consequências para a qualidade da educação oferecida às populações. Isto porque os municípios brasileiros são muito diferentes entre si em termos de origem, constituição, arrecadação, evolução política e localização, e isto, então, influenciaria decisivamente na educação oferecida.

Para tentar dar conta de nosso problema de pesquisa, escolhemos dois municípios da Grande São Paulo que pudessem, por suas características, exemplificar esta questão. São Bernardo do campo, na região do ABC paulista, e Francisco Morato, na região norte-noroeste da Grande São Paulo.

Ao escolher estes dois municípios, nossa intenção inicial era procurar evidenciar o impacto da municipalização do ensino nas diferentes cidades da região mais rica do país, por isso a escolha de um município rico em termos de arrecadação e pertencente a uma das regiões econômicas mais desenvolvidas do país, o ABC paulista. Em contrapartida, embora também pertencente à Grande São Paulo, a escolha de um município pobre numa região econômica menos desenvolvida do que o ABC.

Estas duas cidades cumpriam, originalmente, o papel de compararmos o perfil da municipalização em uma mesma região, no caso a Grande São Paulo.

Mas, no desenvolvimento da pesquisa, nos deparamos com situações muito mais amplas do que apenas a comparação entre os sistemas de ensino destes municípios e a qualidade da educação oferecida por eles. A todo momento, entrava em jogo o cotidiano das professoras, de seus alunos e das escolas como um todo. E, ainda, como este cotidiano manifestava-se nas salas de aula e no aprendizado dos alunos.

Vimos, então, que além da aparência “infeliz” e dos tristes dados constantemente divulgados destas escolas, havia uma relação igualmente poderosa que determina como são os sistemas de ensino destes municípios. Percebemos que, além dos problemas e dos limites dos trabalhos realizados (que nem sempre

têm suas origens ou são exatamente da mesma forma como são ditos ou publicados pela imprensa), também há muita vida e felicidade nestas escolas.

Não se trata de uma felicidade formal e abstrata ou de que, apesar de todos os seus problemas e das classes sociais às quais pertencem estes atores, são felizes assim mesmo. Não! Nestas escolas, também há produção de conhecimento, também há lutas visando a educar as crianças e jovens para edificar uma sociedade melhor e um país diferente do que temos agora. Há compromisso e ética de seus educadores. Há, também, muita resistência por parte das professoras diante das novas tarefas que são esperadas da escola neste novo século. Persistem muitas dúvidas e um apego às velhas concepções sobre o aprendizado das crianças, bem como uma retração, uma auto-defesa, diante das diretrizes do capitalismo internacional que chegam através das reformas educacionais. Ou seja, há outras questões igualmente importantes além dos índices (mapas, tabelas e gráficos e resultados das avaliações externas), que são publicados com regularidade pelo Estado, através da grande imprensa.

É certo que os problemas existem, que não alcançamos os índices desejados de qualidade da educação pública e que precisamos melhorar muito a formação profissional de nossos professores e dos educadores públicos em geral. Mas também existem as ações humanas que moldam e adaptam as características das reformas educacionais em cada um destes lugares, pois estamos falando da educação pública, em geral, para a população mais carente, aquela que mais precisa da escola, como veremos no capítulo 6.

Embora não abandonássemos o objetivo original da comparação do impacto da municipalização da educação fundamental entre dois municípios da Grande São Paulo, observamos para além das estatísticas sobre a municipalização.

À medida que o trabalho foi se desenvolvendo, procuramos analisar outros fatores que contribuem para que a educação seja feita desta ou daquela maneira.

Na parte destinada aos caminhos metodologicamente percorridos, procuraremos evidenciar que a pesquisa ganhou contornos diferentes daqueles traçados originalmente.

Analisamos também o cotidiano das escolas e a rotina das professoras que fazem parte desta educação pública municipalizada.

De posse da maioria dos dados esperados, partimos para a parte escrita e estruturamos o trabalho da seguinte forma:

No capítulo inicial, estão descritas a parte metodológica adotada e as razões que nos levaram a percorrer estes caminhos, bem como os autores e as obras que procuram dar sustentação para tal metodologia.

No segundo capítulo, analisamos o caráter das reformas educacionais e as implicações destas medidas junto às escolas públicas.

Procuramos analisar as mudanças na sociedade capitalista e como o capital pressiona por um novo modelo de educação em todos os países do mundo. Abordamos as pressões exercidas pelos organismos internacionais para a execução das reformas e a descentralização da educação como eixo destas medidas.

Em seguida, analisamos o porquê das imposições curriculares dentro desta descentralização, evidenciando as pressões para aquilo que os professores devem ensinar e aquilo que os alunos devem aprender no século XXI.

No terceiro capítulo, abordamos a questão da organização histórica dos sistemas de ensino no Brasil, fazendo um breve relato sobre eles, principalmente após a revolução da década de 1930.

A importância deste tema para o presente estudo reside no fato de que defendemos, ao longo do trabalho, que a descentralização da educação, apesar de ser uma característica mundial e comum em praticamente todos os países da América Latina, é também uma opção da burguesia nacional por manter intactas as desigualdades regionais no processo de formação e de escolarização da população brasileira.

O quarto capítulo aborda o impacto da municipalização para a qualidade da educação. Municípios pertencentes ao maior centro econômico do país apresentam características frágeis de organização, de controle e gestão dos recursos destinados à educação. Para nós, educadores, coloca-se a luta para que não tenhamos nestes frágeis sistemas municipais de ensino o caminho traçado para o desmantelamento da educação pública básica em todo o país.

No quinto capítulo, tratamos da questão da descentralização e o impacto desta nos currículos das escolas públicas no ensino fundamental. Veremos aí que não se trata somente da pressão para educar para as habilidades e competências necessárias ao capitalismo do século XXI, mas também da criação dos mercados educacionais, que movimentam quantias vultosas para a compra e venda de materiais que determinam até mesmo o currículo.

O sexto e último capítulo abordará a parte prática da pesquisa de campo. O leitor perceberá neste capítulo a materialização das questões abordadas nos capítulos anteriores e verá a expressão das professoras, cada uma à sua maneira, com felicidades e tristezas, e como vão conduzindo as crianças no seu processo de formação escolar.

Todos os dados obtidos na pesquisa são relatados e expostos durante este capítulo.

Temos clareza de que nossas hipóteses iniciais para o desenvolvimento da pesquisa não eram as únicas possíveis e, tampouco, confirmaram-se como definitivas em todo o processo de construção da pesquisa.

A pesquisa em questão procurou evidenciar um determinado dado da realidade e as conclusões não são definitivas. São apenas considerações finais que delimitam um espaço e um tempo determinado.

Muitas vezes, o pesquisador sabe que sua hipótese não é sempre a única possível, e que outras poderiam ser consideradas. Mas ele retém a que lhe parece ser a melhor, a que lhe parece suficiente para progredir em direção à compreensão do problema e à sua eventual solução. Resta ver se essa antecipação de uma solução ou de uma explicação possível mantém-se na realidade. E, para isso, deve-se voltar a essa realidade a fim de comprovar a hipótese, verificando-a. O pesquisador a ela volta efetivamente, colhe as informações que sua hipótese supõe e, do fruto desta operação, tira sua conclusão. Sua conclusão não é mais absoluta que a hipótese que havia formulado. Ele o sabe. Se pára e a divulga, é porque a acha satisfatória, válida. (LAVILLE & DIONNE, 1999, p.45).

Nossa aproximação com o objeto de pesquisa é resultado da experiência como educador na rede pública do estado de São Paulo. Inicialmente, como professor de Ciências no ensino fundamental e de Biologia no ensino médio; depois, como coordenador pedagógico na rede estadual de ensino e na rede municipal na capital paulista.

Ao mesmo tempo em que desenvolvemos nossa pesquisa, fomos verificando o cotidiano de nosso próprio trabalho e as semelhanças e diferenças que tem com o estudo em questão.

Residindo em Diadema, cidade do ABC paulista, nosso trabalho atual (2010) dá-se na região da Pedreira, extremo da zona sul da capital paulista, próximo à represa Billings.

Nosso cotidiano é, de certo modo, o cotidiano deste trabalho. Nossa atuação profissional está diretamente relacionada com o conjunto de professores, em sua imensa maioria formado nas universidades e faculdades privadas, oriundos de uma escola básica pública e que agora têm em suas mãos a tarefa de educar a população. Esta, por sua vez, depende da escola, quase que exclusivamente, para ter acesso ao mundo da cultura, das artes, da literatura e a uma formação como cidadãos críticos capazes de compreender e transformar a realidade à qual pertencem.

Sabemos que aquilo que acontece dentro das escolas públicas da educação básica nos dias atuais é resultado das grandes transformações que ocorrem na sociedade e que pressionam como nunca o cotidiano da escola.

Foi esta observação do que acontece em nosso próprio cotidiano e as implicações que este tem para o conjunto dos cidadãos com os quais trabalhamos que nos levaram a estudar mais em detalhes o processo de transformação a que estão subordinados a escola e o currículo diante dos processos de descentralização.

É dentro deste quadro de análises que o pesquisador é, ao mesmo tempo, investigador e parte da pesquisa. E isto tem muita relevância na construção do objeto de conhecimento a ser estudado. Constantemente, nos perguntamos como intervir em todo este processo para que nossas ações nos ajudem a trilhar melhores caminhos, seja para oferecer uma educação de melhor qualidade a esta imensa maioria da população, ou simplesmente para contribuir com a divulgação do que ocorre dentro das escolas. Isso é necessário para que todos nós, pesquisadores e educadores, possamos compreender melhor o que aí acontece, a fim de melhor iluminarmos os caminhos e as lutas futuras.

Para finalizar esta introdução, gostaríamos de agradecer a todas as professoras e a todos que, de uma forma ou de outra, permitiram a realização de tal projeto. Esperamos não ser um trabalho à parte da vida de cada uma, mas um elemento a mais para a luta cotidiana de oferecermos à população que mais precisa uma educação pública de qualidade.

Para nós, o envolvimento do pesquisador com o resultado da pesquisa é condição *sine qua non* para o término do trabalho.

Assim como Engels dedicou seu trabalho à classe trabalhadora, quando publicou *A situação da Classe trabalhadora na Inglaterra*, em 1845, também queremos compartilhar este, obedecendo rigorosamente as suas limitações, com todos aqueles que trabalham sol a sol para a felicidade das novas gerações.

Trabalhadores: é a vós que dedico uma obra onde tentei descrever aos meus compatriotas alemães um quadro fiel das vossas condições de vida, dos vossos sofrimentos, vossas lutas e esperanças. Vivi muito tempo entre vós para ficar bem informado das vossas condições de vida; consagrei a mais séria atenção a conhecer-vos bem; estudei os mais diversos documentos oficiais e não oficiais que tive a possibilidade de consultar; não foi suficiente; não era um conhecimento abstrato do meu assunto que me interessava, queria conhecer-vos nas vossas casas, observar-vos na vossa existência cotidiana, falar das vossas condições de vida e dos vossos sofrimentos, testemunhar as vossas lutas contra o poder social e político dos vossos opressores. (ENGELS, 1988, p. 3).

Envolver-se intelectual e emocionalmente para a realização deste trabalho foi um aprendizado. Ao final, não dá para separarmos as considerações finais do objeto que foi pesquisado com aquilo que somos e defendemos como profissionais engajados na luta para a transformação da sociedade.

O envolvimento afetivo com as pessoas, os sujeitos desta obra, durante o processo de pesquisa, marca também um dado importante da realidade sobre a qual estamos intervindo.

O que é da ordem afetiva é mais profundo, mais significativo e mais determinante dos comportamentos do que é apenas intelectualizado. Isto não quer dizer que o que é afetivo não tem seu correspondente numa expressão intelectualizada, ou não tem componente intelectualizado. Mas o que é apenas intelectualizado, o que não é assumido afetivamente pela personalidade tem apenas uma significação fraca e uma relação reduzida com os comportamentos do indivíduo. (MICHELAT, 1980, p. 194).

As lacunas deste trabalho e aquilo que não pôde ser respondido, esperamos todos, possam ser estudados por outros profissionais igualmente interessados na melhoria da educação pública e, conseqüentemente, na melhoria do país.

1. Caminhos metodológicos percorridos

Entendemos que esta pesquisa se insere numa abordagem qualitativa, visto que a análise dos dados estatísticos e dos fatos cotidianos, bem como dos objetos de pesquisa, as professoras e seus alunos, faz parte de um processo amplo que tem por fundamento o estudo da realidade social e as implicações deste estudo para a vida das pessoas.

Além das estatísticas, das finalidades e objetivos que levaram os governos à implementação da descentralização como uma das principais características das reformas educacionais, durante o desenvolvimento deste trabalho passou a nos interessar também como estas medidas interferiram no cotidiano das escolas e na vida das pessoas que as integram.

A pesquisa qualitativa requer, desta maneira, uma abordagem mais ampla, mais próxima deste cotidiano, uma atenção mais sensível ao objeto de estudo pela importância que este assume no processo de desenvolvimento do trabalho. Isto porque,

Pela natureza e a complexidade do tema ou problema, o nível de profundidade que o estudo requer e o tipo de observações, informações e análises necessárias para responder à questão central da pesquisa (CHIZZOTTI, 1991, p. 64).

A pesquisa, desta forma, também percorreu outros caminhos e procurou, ainda que limitadamente, dar respostas a questões além daquelas formuladas inicialmente. Nossa presença e nossa observação no cotidiano das escolas escolhidas nos levaram a formular outras questões a respeito do impacto da descentralização nas escolas e para a vida de todos os envolvidos neste processo.

Assim, ao longo do trabalho, procuraremos evidenciar como se dá a municipalização nestes municípios, na prática, mas também como é a prática das professoras. Isto é, como é o cotidiano das professoras dentro das escolas e como suas vidas, suas posições pessoais e políticas interferem e são modificadas neste processo.

Este novo olhar no desenvolvimento do trabalho é resultado de nossa compreensão de como fazer a pesquisa e de como nos situamos neste processo.

A pesquisa é uma prática válida e necessária na construção solidária da vida social, e os pesquisadores que optaram pela pesquisa qualitativa, ao se decidirem pela descoberta de novas vias investigativas, não pretenderam nem pretendem furtar-se ao rigor e à objetividade, mas reconhecem que a experiência humana não pode ser confinada aos métodos nomotéticos de analisá-la e descrevê-la. (CHIZZOTTI, 2006, pág. 58).

Além disso, consideramos que o desenvolvimento deste trabalho está marcado pela realidade à qual o pesquisador e o objeto pesquisado estão inseridos. A pesquisa não serve apenas para identificar uma determinada realidade ou situação social, mas fundamentalmente para tentar intervir e, assim, evidenciar as necessidades de mudanças ou transformações nesta realidade.

Compreendemos, portanto, que é necessário um esforço para além de investigar a realidade. É de responsabilidade do pesquisador social contribuir para que, de alguma forma, o trabalho investigativo possa transformá-la.

Não pode haver separação entre o pesquisador e a metodologia. Se faz necessária a militância do pesquisador, já que sem a prática não serão possíveis deduções de cunho teórico ou mesmo a validade ou não do conhecimento. (FALS-BORDA, 1972, p. 41).

Desta forma, este trabalho também busca ser uma forma de crítica social e cultural daquilo que está estabelecido e determina a vida das escolas.

O pesquisador está marcado pela realidade social. Tal observação está possuída de uma teoria, o texto não escapa a uma posição no contexto político e a objetividade está delimitada pelo comprometimento do sujeito com sua realidade circundante. (CHIZZOTTI, 2006, p. 56).

Sustentados pela teoria crítica para a realização da pesquisa, consideramos que todo o processo de pesquisa está voltado para a busca de novos elementos que sejam capazes de evidenciar as relações de poder que existem em cada um dos movimentos presentes dentro das escolas. Este pensamento é decisivo para a tentativa de evidenciar tais fatos e de contribuir para desvendá-los.

Todo pensamento é fundamentalmente mediado pelas relações de poder que são socialmente e historicamente constituídas; que os fatos não podem ser isolados do domínio de valores ou removidos de alguma forma, de inscrições ideológicas; de que a relação entre conceito e objeto e entre o significante e o significado, nunca é estável ou fixa e que está sempre sendo mediada pelas relações sociais da produção e do consumo capitalista; que a linguagem é central na formação da subjetividade (consciente ou inconscientemente). (KINCHELOE & MCLAREN, 2000).

Henry Giroux assinala que a teoria crítica propicia um terreno valioso do ponto de vista epistemológico, pois sua contribuição para a análise dos fenômenos sociais e dos objetos determinantes das pesquisas qualitativas,

Pode desenvolver formas de crítica que esclareçam a interação do social e do pessoal, de um lado, bem como da história e da experiência particular do outro (...), das dimensões mais progressistas de suas próprias histórias culturais e também como reestruturar e apropriar-se dos aspectos mais radicais da cultura burguesa. (GIROUX, 1983. p. 24-25).

O que pesquisar? Quais os limites de tal pesquisa? Qual importância ela tem? Qual é a sua relevância social?

Todas essas inquietações fizeram parte dos momentos iniciais do trabalho, ainda na fase da delimitação do tema ou do problema de pesquisa. Isto porque, em educação, dificilmente teremos algum tema que já não tenha sido pesquisado ou minuciosamente trabalhado por um conjunto de pesquisadores ou educadores.

A análise e a observação de escolas pertencentes a municípios que aderiram à descentralização da educação e municipalizaram o ensino são bastante frequentes

nas publicações da área de educação e nas dissertações e teses das inúmeras instituições de ensino do país. Mas, a pesquisa procura demonstrar, além do trabalho teórico e do estudo daquilo que já foi publicado, o olhar do pesquisador e a realidade vivida por ele.

Raros são os problemas sobre os quais ninguém se tenha jamais debruçado, raras são as perguntas que ninguém jamais se fez. A natureza humana não é, nesse ponto, diferente de um indivíduo para outro; em uma mesma civilização, as interrogações e os questionamentos se encontram, mesmo que as perspectivas possam diferir. É raro que a respeito de um assunto de pesquisa não se possa achar em outros qualquer coisa de útil, mas se deverá, por vezes, seguir a informação como um detetive procura pistas: com imaginação e obstinação. É, aliás, esse aspecto do trabalho, agir como um detetive, que, com frequência, torna prazerosa a realização da revisão da literatura. (LAVILLE & DIONNE, 1999, p.113).

Introduzir um elemento a mais, explicitar um novo olhar e evidenciar um determinado aspecto vivido da realidade foram nossos objetivos para seguir em frente com tal projeto.

Evidenciar os movimentos presentes no cotidiano das escolas, as características das reformas educacionais e suas influências no processo de descentralização da educação, no entanto, não é suficiente para sustentarmos qual é a posição da escola e de seus agentes na sociedade da qual fazem parte.

É necessário um trabalho mais detalhado e minucioso para demonstrar as relações existentes neste processo. Para isso, em nossa opinião, o método dialético ajuda a clarear tais processos.

O pesquisador, antes de expor o movimento real na sua totalidade, precisa investigar os aspectos particulares do real. Ou seja, é necessária uma investigação detalhada do processo de como se constitui o cotidiano nas escolas (neste caso, as municipalizadas) e de como este cotidiano influencia e, ao mesmo tempo, é influenciado pelas políticas públicas que conduziram à descentralização da educação. Uma conduta crítica e uma análise dialética dos fatos nos ajudam a compreender melhor tais etapas.

É, sem dúvida, necessário distinguir o método de exposição formalmente, do método de pesquisa. A pesquisa tem de captar detalhadamente a matéria, analisar as suas várias formas de evolução e rastrear sua conexão íntima. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real. Caso se consiga isso, e espelhada idealmente agora a vida da matéria, talvez possa parecer que se esteja tratando de uma construção *a priori*. (MARX, 1983, p. 20).

Por este motivo, observar e analisar os dados presentes no funcionamento das escolas nestes sistemas municipais de educação é apenas o primeiro passo para construirmos uma relação dialética entre a escola e a sociedade.

Analisar os dados empíricos destas escolas e a relação destas com os sistemas municipais de educação é o início do método dialético adotado para o desenvolvimento da pesquisa. A exposição adequada do “movimento real”, exposto por Marx, foi o segundo passo para o prosseguimento do trabalho.

Consideramos fundamental que este método seja utilizado, pois nos interessa estabelecer, para os professores e todos aqueles que se interessam pelos estudos da escola e do processo educativo, a conexão objetiva existente entre a escola e a sociedade dentro destes processos de descentralização da educação e da prática cotidiana das professoras.

No processo de produção da pesquisa em questão, tínhamos uma consideração *a priori* sobre as características das reformas educacionais e, em particular, daquelas relacionadas à descentralização do ensino, e suas vinculações com os processos de fragmentação das escolas e do impacto que isso traria aos sistemas de ensino em todo o país. Nosso objetivo era o estudo e a análise de tais fatos para evidenciarmos o impacto destes na educação pública.

A partir daí, nos concentramos na análise do conjunto de medidas que sustentam tais reformas. Procuramos estabelecer quais os fatores que levaram à implementação de tais medidas e o que isto significava para a vida das pessoas.

Este procedimento foi importante para a análise do funcionamento das escolas a partir de tais medidas e, também, de como ocorrem as resistências e as lutas nestes lugares.

No processo histórico real, o que se pode prever é tão somente que haverá muita luta, mas o resultado final é imprevisível: Na história real a antítese tende a destruir a tese, a síntese será uma superação, mas sem que se possa *a priori* estabelecer o que da tese será ‘conservado’ na síntese, sem que se possa *a priori* ‘medir’ os golpes como ocorre num ‘ring’ convencionalmente regulado. (GRAMSCI, 1999, p. 292).

No entanto, a realização prática do trabalho contou com inúmeros percalços que fomos obrigados a solucionar ou a modificar no decorrer do caminho.

Um dos limites encontrados para a realização de tal pesquisa foi a organização escolar, ou seja, como as escolas se organizam diariamente e quais as regras que seguem.

Num primeiro momento, estava a dificuldade de entrarmos nas escolas para uma simples observação ou entrevista com seus funcionários. Isto porque as diretoras das escolas, independentemente de qual município estamos pesquisando e da compreensão destas sobre a pesquisa a ser desenvolvida, estão orientadas por seus superiores hierárquicos para não deixarem que nenhum profissional “estranho” à escola entre em suas dependências para averiguar, analisar ou observar algo.

O segundo entrave está diretamente relacionado à participação do funcionário público para explicitar suas opiniões e falar publicamente sobre os limites ou a qualidade de seu trabalho.

Nos dois municípios, em todas as escolas pesquisadas, as professoras não querem participar de entrevistas e não querem seus nomes divulgados. Sabemos que há muitas razões para isso, mas a principal delas é a perseguição que o funcionário sofre ao manifestar-se contrariamente a alguma medida determinada pelo poder público; ou, ainda, uma perseguição por este funcionário ter denunciado alguma arbitrariedade ou condição desfavorável para a realização de um bom trabalho.

Sendo assim, procuramos pessoas conhecidas (professoras que já trabalharam ou trabalham nas escolas pesquisadas), para que “abrissem as portas” e a pesquisa pudesse se desenvolver.

Ao nos apresentarmos para as diretoras das escolas e para as professoras, além de dizermos claramente quem somos e quais os objetivos que temos com tal trabalho, definimos que, em nenhum momento, seus nomes ou os nomes das

escolas seriam revelados. Para nós, o mais importante era a análise do impacto da municipalização na vida daquelas pessoas e como o cotidiano delas foi modificado por tal medida.

Superado este primeiro obstáculo, ou seja, ter o consentimento para pesquisar dentro das escolas, passamos a visitá-las para observar o seu cotidiano.

Deixamos claro a todos que, embora fizéssemos durante o trabalho uma descrição detalhada da escola e do ambiente do qual passamos a fazer parte, nossa intenção seria evidenciar, ao final, que o cotidiano daquela escola, independentemente de qual fosse, poderia ser o cotidiano de qualquer escola municipalizada na Grande São Paulo.

Dessa forma, adotaremos neste trabalho nomes diferentes daqueles que correspondem aos participantes da pesquisa.

Sugerimos, já na primeira escola pesquisada, que a todas elas daríamos o nome de Maria. São inúmeras Marias do Brasil, em particular da Grande São Paulo, que fazem a educação cotidiana das escolas públicas.

As Marias são pessoas comuns. Algumas são casadas, outras têm filhos, outras ainda se curaram de doenças graves, muitas querem casar e ter filhos – ou só querem ter os filhos –, têm sonhos e dilemas, esperanças e tristezas. Para todas elas, a escola teve um papel fundamental e decisivo no destino de suas vidas. Veremos mais adiante!

Neste trabalho, os leitores conhecerão e se identificarão com as Marias: Auxiliadora, das Dores, Inês, Aparecida, Conceição, Fernanda, Angélica, Cristina, de Fátima, entre outras, que serão apresentadas no momento oportuno.

Além de preservá-las de possíveis pressões, a adoção de nomes diferentes dos reais tem a intenção de abrir espaço para que outras educadoras que, porventura, leiam este trabalho, possam se identificar como uma das Marias aqui citadas.

Para as escolas, seguimos o mesmo critério. Adotamos nomes de personagens femininas que foram importantes na educação ou na cultura do país. Apesar de procurarmos descrever as escolas o mais fidedignamente, os nomes serão de Clarisse Lispector, Raquel de Queiroz, Patrícia Galvão, Tarsila do Amaral, Cecília Meireles e Cora Coralina, cujas descrições e os municípios a que pertencem aparecerão nos capítulos deste trabalho.

No decorrer do trabalho, alguns obstáculos foram surgindo e a pesquisa passou a ter outros delineamentos, os quais contribuíram para enxergarmos melhor o cotidiano escolar e o próprio desenvolvimento da pesquisa. Numa determinada medida, isso modificou a idéia inicial da pesquisa.

Não existe um modelo único de pesquisa, pois é indispensável ter presentes as características específicas do problema sobre o qual se pretende intervir, o contexto no qual o problema se situa, os constrangimentos e as limitações com as quais os pesquisadores se confrontam, as opiniões ou posições sociopolíticas que professam, o tempo de duração da pesquisa e o nível esperado de participação possível de todos os envolvidos na pesquisa. (CHIZZOTTI, 2006, p. 78).

À ideia original de observarmos e analisarmos os materiais utilizados pelas professoras em suas salas de aulas, aqueles que foram formalmente adotados pela Secretaria de Educação do Município ou não, de as entrevistarmos para sabermos quais eram suas opiniões a respeito da municipalização e dos métodos adotados por elas e quais os currículos que estavam sendo desenvolvidos em suas escolas, juntou-se, aos poucos, um outro tipo de análise e de observação.

Depois de lermos e estudarmos as características dos municípios escolhidos, dos motivos da adoção da municipalização e de como estas questões foram implementadas nas escolas, fomos para as entrevistas, a fim de verificarmos como era essa realidade dentro das escolas.

Tínhamos, de antemão, um conjunto de perguntas previamente formuladas para que pudssemos avaliar como ocorreram as reformas educacionais e a consequente municipalização.

As perguntas iniciais formuladas para a pesquisa foram as seguintes:

1. Qual é o método utilizado por você em sala de aula?
2. Como foi implementado ou discutido este método?
3. Há um programa específico para a sua utilização?
4. Como acontece em sala de aula?
5. Como os alunos se comportam?
6. O que falta a eles?
7. Por que não conseguimos um desempenho melhor?

8. Que outros materiais você utiliza?
9. Há formação continuada para as professoras?
10. Como você avalia seus alunos?

No começo do trabalho, percebemos, pela reação das professoras, que as perguntas assumiram uma forma inquisitorial e parecia a elas mais uma daquelas pesquisas que, no fim, demonstrariam o quanto estão incapacitadas para o trabalho.

Prontificaram-se a responder por escrito ou a falar para serem gravadas. Sem exceção, observamos que as respostas eram formais, procuravam não se comprometer e, embora não houvesse elogios explícitos às administrações municipais, também não havia nenhuma crítica contundente.

Nos corredores, nas salas de aulas e na sala dos professores, principalmente nos horários de intervalos, era bem diferente. Havia outra vida, mais dinâmica, mais cheia de contradições, com alegrias e tristezas mais espontâneas e próximas da vida real.

Paralelamente às entrevistas no primeiro município, ao nos depararmos com as entrevistas no segundo município pesquisado, percebemos que as reações das professoras foram muito parecidas.

Percebemos que, da forma como estava sendo encaminhada a pesquisa, teríamos enormes dificuldades para uma compreensão daquilo que de fato ocorria dentro das escolas. Precisávamos nos aproximar dos objetos de estudo de outra forma.

Se, em ciências humanas, os fatos dificilmente podem ser considerados como coisas, uma vez que os objetos de estudo pensam, agem e reagem, que são atores podendo orientar a situação de diversas maneiras, é igualmente o caso do pesquisador: ele também é um ator agindo e exercendo sua influência. (LAVILLE e DIONE, 1999, p. 33).

Nossa experiência como professor e como coordenador pedagógico há mais de 15 anos dentro da escola pública nos mostrava que esta não era a maneira correta de abordagem do problema. Era necessária uma intervenção mais direta com as professoras a respeito do trabalho que estava sendo desenvolvido, ao

mesmo tempo em que era fundamental conquistar sua confiança para que a realidade viesse à tona, para que pudessem se exprimir sem constrangimentos ou receios.

Nesse caso, o trabalho do investigador também é o de facilitar o desdobramento da pesquisa. A construção do objeto a ser estudado é parte fundamental do resultado da pesquisa e da realidade que a cerca.

Tomamos a decisão de abandonar as duas primeiras escolas selecionadas para o trabalho, uma em cada município, por considerar que a abordagem inicial comprometeria o resultado final da pesquisa. Consideramos que, por mais que desfizéssemos os nós da aproximação inicial, não conseguiríamos nosso objetivo.

O fato de o pesquisador em ciências humanas ser um ator que influencia seu objeto de pesquisa, e do objeto de pesquisa, por sua vez, ser capaz de um comportamento voluntário e consciente, conduz a uma construção de saber cuja medida do verdadeiro difere da obtida em ciências naturais. (LAVILLE e DIONE, 1999, p. 35).

Escolhemos outras escolas que apresentavam as mesmas características e, sustentados pela experiência anterior, adotamos outras premissas para a abordagem inicial. Na apresentação para as diretoras, começamos por nossa trajetória, pelo conhecimento que temos de suas dificuldades para manterem as escolas funcionando e que nossa pesquisa é parte deste processo cotidiano das escolas públicas.

Obtido o consentimento, nos apresentamos às professoras como um coordenador pedagógico que trabalha em escola pública e que, nesta condição, e também na condição de pesquisador na área de ciências humanas, vinculado à educação, se propõe a observar a realidade para ver as semelhanças e as diferenças existentes com outras realidades enfrentadas em todas as escolas públicas. Comprometemo-nos que, ao final, apresentaríamos as conclusões para todas elas.

Escolhemos os horários de intervalos para uma explicação do que fazíamos ali e que gostaríamos de poder observar quais são as dificuldades enfrentadas por todos para a realização do trabalho. Apresentamo-nos e, ao mesmo tempo,

demonstramos nossa identificação com todos, pois, como coordenador pedagógico de uma escola pública, fazemos as mesmas coisas em locais diferentes.

Se é importante para os outros saber quem você é e o que faz e porque faz determinada pesquisa, também é importante para o pesquisador definir-se como tal, explicitar para si mesmo quais são seus objetivos e como estes estão relacionados com a realidade que o circunda. Isto porque,

A cabeça pensa a partir de onde os pés pisam. Para compreender, é essencial conhecer o lugar social de quem olha. Vale dizer: como alguém vive; com quem vive; que experiências tem; em que trabalha; que desejos alimenta; como assume os dramas da vida e da morte e que esperanças o animam. Isso faz da compreensão sempre uma interpretação. (BOFF, 1997, pág. 9).

No caminho do conhecimento, seguramente duas coisas são importantes: o que conhecemos, ou passamos a compreender, e as relações com os participantes da nossa pesquisa.

Desse modo, optamos por começar as observações sobre a rotina das professoras e de seus alunos e do próprio funcionamento das escolas. Passaram a nos interessar os horários que as professoras entravam para as salas de aula, quais eram os horários dos intervalos, o que faziam os inspetores de alunos quando os professores estavam em aula, quais eram as orientações da direção da escola quando havia falta de professores e quais eram os comportamentos cotidianos mais comuns dos profissionais daquelas escolas pesquisadas.

Escolhemos para o trabalho três escolas em cada um dos municípios pesquisados. São três escolas com características diferentes: uma mais central, outra na periferia do município e outra diagnosticada como “ruim” pelos professores da rede municipal. “Ruim” porque está “largada” – ninguém (o poder público) se interessa, apresenta os piores índices de aproveitamento dos alunos e há muitas faltas de professores (mais do que em outras escolas).

Embora reconheçamos que este trabalho não seja, pela sua dimensão, uma pesquisa participante, foi este mergulho no cotidiano escolar que nos ajudou a nos definirmos pelos critérios que sustentam tal modalidade de pesquisa, onde os

sujeitos e os cotidianos interessam tanto quanto os dados, os índices, os documentos, os materiais e os currículos que compõem a escola.

Ao construirmos as condições para obtermos uma definição ou um objeto do conhecimento, sustentamo-nos nas posições defendidas por Rockwell & Ezpeleta, 1986, que indicam a necessidade deste tipo de pesquisa:

A necessidade de relatar o processo de nossa pesquisa levou-nos a diferentes momentos do passado nos quais estive em gestação a inquietação pelo estudo da escola. Podemos mencionar numerosos momentos em que constatamos que a escola que pressupúnhamos não era assim. Momentos de perplexidade diante da resistência das escolas na assimilação dos programas educacionais de que participávamos. Momentos repetidos em que o anedótico revelava bem mais a vida da escola do que o sistemático. Momentos em que se tornava palpável a intenção política por trás dos discursos técnicos sobre a escola. Momentos e situações que alimentavam a insatisfação com as formas usuais de falar da prática escolar. (ROCKWELL & EZPELETA, 1986, p. 9).

A observação sistemática e atenta do cotidiano escolar revela-nos muito mais do que os planos de ensino explicitados nos papéis oficiais das escolas ou dos órgãos centrais das Secretarias Municipais de Educação.

A vida cotidiana das professoras e a relação destas com seus alunos são tão esclarecedoras do funcionamento das escolas quanto os currículos prescritos e as avaliações externas às quais estão sujeitos todos os alunos.

Um dos pontos de apoio iniciais a fim de integrar o “outro” da escola foi a noção de “vida cotidiana”, que fundamentou a opção metodológica e o corte empírico. Pouco a pouco ela se converteu em ferramenta conceitual importante para a análise. Aproximar-se da escola com a idéia de “vida cotidiana” significa algo mais que “chegar a observar” o que ali ocorre diariamente. Antes, é a orientação de uma certa busca e de uma certa interpretação daquilo que pode ser observado na escola. (ROCKWELL & EZPELETA, 1986, p. 21).

Os momentos que passamos junto às professoras nas salas dos professores, principalmente nos horários de intervalos, ou nos horários coletivos de trabalho,

revelaram muito mais do que elas pensam sobre os planos e programas de ensino determinados pelas Secretarias Municipais de Educação, e também mais do que as respostas que dariam a perguntas previamente elaboradas em questionários já definidos.

Assim, os sujeitos ganham reconhecimento na construção deste objeto de conhecimento. Têm importância real e importância conceitual para a determinação dos fatores que queremos analisar. São sujeitos anônimos, não porque substituímos seus nomes, mas porque anonimamente fazem o cotidiano e influenciam a vida de milhares de pessoas em cada um destes municípios.

A atividade escolar é uma atividade humana e aquilo que fazem os sujeitos históricos naquele momento ou espaço de tempo é decisivo no processo de obtenção do conhecimento e fundamental para a participação na construção social da realidade escolar.

Estabelecendo-se seu caráter histórico, é possível compreender que o conteúdo social do conjunto de atividades cotidianas não é arbitrário, nem corresponde a uma escolha que cada sujeito faz em face de uma gama infinita de possibilidades. As atividades individuais contribuem para processos específicos de produção e reprodução social. Configuram “mundos” que, para outros sujeitos, são os “mundos dados”. Recuperam e redefinem instituições construídas de antemão. Produzem valores que se integram na acumulação social. Confluem para movimentos políticos de caráter progressista ou reacionário. Em todos esses processos, as atividades cotidianas “refletem e antecipam” a história social. (ROCKWELL & EZPELETA, 1986, p. 26).

É a partir desta forma de observação que passamos a compreender melhor todas as engrenagens do processo educacional e como isso se dá no cotidiano da escola. É assim que, por exemplo, compreendemos que um projeto ou plano de ensino determinado arbitrariamente pelos responsáveis pelo poder público assumem, na rotina de professores e alunos, dimensão diferente daquela prevista pelos seus idealizadores.

Concebidos linearmente, tais programas ou decisões políticas ganham vida própria dentro das escolas. Cada escola, dependendo da sua origem, do local onde está situada, do corpo docente, da sua equipe gestora, dos seus alunos e suas famílias, irá desvelar o programa ao seu modo. Os fatores externos às salas de aula

têm tanta importância para o desfecho deste processo quanto aqueles que estão diretamente relacionados com a metodologia utilizada pelas professoras e o aprendizado dos alunos.

Nas seis escolas, nas quais convivemos por um tempo estimado de um ano e meio, as diretrizes gerais, as pressões sobre o trabalho educacional, as questões relacionadas aos salários e planos de carreira das professoras, a conduta dos alunos, a participação das famílias, a formação dos profissionais, por exemplo, são semelhantes, fazendo com que escolas distantes uma das outras tenham um cotidiano bem parecido. Porém, cada uma, a sua maneira, determina os vínculos, cria possibilidades, inova na ação, ou sucumbe e se dispersa diante de algo mais poderoso.

As diferenças regionais, as organizações sociais e sindicais, os professores e suas reivindicações, as diferenças étnicas e o peso relativo da igreja marcam a origem e a vida de cada escola. (...) Isso nos confirma também a necessidade de olhar com particular interesse o movimento social a partir de situações e dos sujeitos que realizam anonimamente a história. (ROCKWELL & EZPELETA, 1986, p.11).

Às muitas Marias, juntam-se centenas ou milhares de crianças com idades que variam de 6 a 12 anos. São alunos que estão nos portões das escolas todos os dias, em diferentes horários, e, segundo a opinião deles mesmos: para “estudar” ou “aprender alguma coisa”.

A metodologia dialética usada para a análise da situação do cotidiano escolar e das pressões das reformas educacionais sobre este cotidiano já foi utilizada inúmeras vezes por diversos pesquisadores e militantes sociais. Marx a sedimentou para a história, evidenciando que tal metodologia não serve apenas para a análise da economia ou das classes sociais, mas, também, para uma análise e compreensão dos fatos sociais e históricos que determinam a vida das pessoas.

Em educação, não é diferente. As políticas públicas e as medidas que têm um caráter local, nacional ou internacional fazem parte de um processo histórico.

O método desenvolvido por Marx não serviu apenas para ele. Outros grandes marxistas também desenvolveram pesquisas qualitativas sobre a vida das pessoas e

procuram mostrar que este cotidiano estava diretamente relacionado com as relações políticas e econômicas que geriam a sociedade.

A ampliação do âmbito dos dados empíricos, mostrando o movimento real da história e o cotidiano das pessoas que são sujeitos da história, foi evidenciada em obras de intelectuais revolucionários, como Gramsci, Trotsky, Engels e Vigotsky, por exemplo.

Engels tinha 24 anos quando se dedicou, em 1845, a observar de perto a vida dos operários ingleses na sociedade capitalista que começava a se expandir.

Suas hipóteses e conclusões resultaram numa das mais importantes obras do marxismo a respeito do modo de vida da classe trabalhadora, *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*.

O método de Engels não se limitava à reprodução dos instrumentos utilizados para as descobertas ou pesquisas nas ciências da natureza, como assinala Chizzotti:

Na apresentação de suas buscas, apropriavam-se das novas questões teóricas e metodológicas mostradas pelo mundo dramático da vida desses personagens. As descrições das mazelas de vidas ignoradas ou exploradas constituíam denúncias candentes das condições vividas e preconizavam urgentes ações saneadoras das adversidades reveladas. (CHIZZOTTI, 2006, p. 49).

Os municípios estudados nesta pesquisa pertencem à Grande São Paulo e, no começo do século XXI, assemelham-se muito às cidades inglesas do século XIX.

Em sua pesquisa, Engels procurou demonstrar que as condições de vida a que estavam submetidos os trabalhadores ingleses e suas famílias eram resultado direto da superestrutura que organizava socialmente a sociedade da época.

Passemos agora a um exame mais detalhado do estado em que a guerra social mergulha a classe que nada possui. Vejamos que salário a sociedade paga ao trabalhador em troca do seu trabalho, sob a forma de habitação, vestuário e alimentação, que existência é que ela assegura aos que mais contribuem para a sua existência; consideraremos em primeiro lugar as habitações. Todas as grandes cidades possuem um ou vários “bairros de má reputação” - onde se encontra a classe operária. É certo que é freqüente a pobreza morar em vielas escondidas, muito perto dos palácios dos ricos, mas, em geral, designaram-lhe um lugar à parte, onde, ao abrigo dos olhares das classes mais felizes, tem de se safar sozinha, melhor ou pior.

Estes “bairros de má reputação” são organizados em toda a Inglaterra mais ou menos da mesma maneira, as piores casas na parte mais feia da cidade; a maior parte das vezes são construções de dois andares ou de um só, de tijolos, alinhados em longas filas, se possível com porões habitados, e quase sempre irregularmente construídas. (...) Habitualmente, as próprias ruas não são planas nem pavimentadas; são sujas, cheias de detritos vegetais e animais, sem esgotos nem canais de escoamento. Além disso, a ventilação torna-se difícil, pela má e confusa construção de todo o bairro, e como aqui vivem muitas pessoas num pequeno espaço, é fácil imaginar o ar que se respira nestes bairros operários. De resto, nas ruas, quando há bom tempo, estendem-se varais de uma casa a outra, onde se pendura a roupa úmida. (ENGELS, 1988, p. 38).

Guardadas as proporções, mas do mesmo modo, procuraremos demonstrar que as condições de vida e o cotidiano das professoras e das escolas são resultado direto das políticas públicas e das reformas educacionais implementadas para adequar as escolas à nova etapa do capitalismo mundial.

Gramsci dedicou-se, no início do século XX, a estudar as práticas e modos de vida da população e a influência dos pequenos intelectuais de aldeia: padres, médicos, professores, juízes, tabeliões etc., que cimentavam política e ideologicamente o que chamou de Bloco Histórico, com o qual pretendia revolucionar a sociedade. Expôs seus pensamentos e o resultado de suas pesquisas em *Cadernos do Cárcere, os intelectuais e o princípio educativo*. (GRAMSCI, 2000).

Da mesma forma, Vigotsky, após o sucesso da Revolução Russa, investigava as atividades lúdicas e os jogos das crianças no Instituto de Psicologia da Universidade de Moscou, demonstrando que se trata de atividades históricas e dialeticamente determinadas. Suas observações e investigações foram publicadas com o título *A construção do pensamento e da linguagem*. (VIGOTSKY, 2000).

Nos anos de 1920, Trotsky estudava a vida cotidiana do cidadão como reflexo do revolucionário processo de industrialização.

Para conhecer o modo de vida contraditório dos trabalhadores russos em pleno período de transformações sociais, resultado da vitória da Revolução de Outubro, Trotsky foi diretamente à fonte e formulou um conjunto de perguntas para a realização de várias entrevistas com os operários. Trotsky estava preocupado com o desenvolvimento cultural e social dos trabalhadores e, então, passou a estudá-los.

As perguntas formuladas por Trotsky eram agrupadas em itens e iam detalhando-se à medida que os operários respondessem. Entre outras, formulou as seguintes perguntas: Existem suficientes obras literárias disponíveis aos operários? Se a resposta fosse positiva, partia para a questão seguinte. Os operários leem obras literárias? Se os operários respondiam que sim, perguntava: Quais são os autores mais populares? E assim por diante.

A partir do material coletado nas entrevistas e nas conversas com os trabalhadores, escreveu o folheto *Questões do Modo de Vida*, no qual apresenta textos sobre o trabalho, a política, a cultura (jornal, cinema, igreja e a linguagem) e os hábitos cotidianos (a bebida alcoólica, a família e os costumes).

A tarefa principal da educação e da auto-educação no domínio da economia é a de despertar, desenvolver e reforçar esta atenção perante as exigências particulares, e insignificantes e cotidianas da economia; nada se deve negligenciar, tudo se deve anotar, agir em tempo oportuno e exigir o mesmo dos outros. Esta tarefa impõe-se sobre nós em todos os domínios da vida política e da construção econômica. (TROTSKY, 1979 p. 64).

Mas, como conduzir a pesquisa? Quais instrumentos utilizamos para tentar compreender melhor todo esse processo? Como estabelecer um vínculo entre as políticas públicas em educação, os investimentos realizados pelo poder público e o caráter das reformas educacionais com os péssimos índices alcançados por estas escolas? E o que isso tem a ver com o que pensam as professoras e como elas reagem diante destes fatos?

Essas são algumas indagações que tínhamos ao compartilharmos o cotidiano das escolas. Fizemos isso, em média, uma vez por semana, durante esses dezoito meses. Algumas semanas duas vezes, em outras nenhuma.

Um trabalho permanente de análise de registros, de ida e vinda entre os dados de campo e o esforço compreensivo, sustenta o avanço progressivo na superação dos sentidos “evidentes” das situações. Quando o “não-significativo” se transforma em indício, em pista possível daquilo que buscamos, os registros começam a documentar, com maior precisão, a aparente dispersão da vida escolar. (ROCKWELL & EZPELETA, 1986, p.17).

Decidimos, então, adotar um instrumento para nos aproximarmos com mais eficácia do objeto de pesquisa. Nossas visitas ou participações não poderiam ficar dispersas ou ser apenas um olhar atento para tudo o que acontece. Neste caso, embora tudo seja importante, nos interessava mais saber qual é a prática das professoras diante do ensino municipalizado. Como elas fazem e como reagem.

Elaboramos um novo conjunto de perguntas, tendo por base as dez questões anteriores que não haviam surtido o efeito positivo em outro tipo de entrevista e abordagem. Com estas novas questões, passamos a frequentar a sala das professoras, os horários de trabalho coletivo e as salas de aula com propósitos determinados, com objetivos específicos. Em cada um dos dias, tínhamos resultados positivos para as questões originais e para outras que surgiram no decorrer das conversas.

Com entrevistas semi ou parcialmente estruturadas, partimos para uma observação e um controle daquilo que queríamos anotar e pesquisar. Este tipo de instrumento foi decisivo para a obtenção dos dados que precisávamos para o desenvolvimento do trabalho.

Entrevista na qual o entrevistador apóia-se em um ou vários temas e talvez em algumas perguntas iniciais, previstas antecipadamente, para improvisar em seguida suas outras perguntas em função de suas intenções e das respostas obtidas de seu interlocutor. (LAVILLE e DIONE, 1999, p. 190).

Tendo clareza dos instrumentos e daquilo que anotaríamos para a sustentação da pesquisa, formulamos um conjunto de questões relacionadas a quatro temas principais:

1. Questões relativas à vida das professoras (onde nasceram; onde estudaram; como se formaram; se têm filhos; se são casadas; quanto tempo falta para se aposentarem; o que pretendem fazer quando pararem de trabalhar; o que fazem no período de férias e nos finais de semana; como veem a sociedade atual; o que pensam da crise econômica e das reformas educacionais e o que é possível fazer para mudar esta situação);
2. Questões relacionadas à organização da escola (como é trabalhar nesta escola; o que poderia melhorar; como é o ambiente de trabalho; a relação com a direção e a

coordenação pedagógica; como se comportam os alunos em sala de aula; como é a presença das famílias na escola; se as professoras costumam faltar e se tiram muitas licenças médicas; como era o ensino antes destas mudanças; se trabalham em municípios diferentes, como é a educação nestes municípios; como era a educação quando elas estudavam; o que piorou e o que melhorou);

3. Questões vinculadas aos salários e planos de carreira (quanto ganham; por que trabalham em outras escolas; se o salário melhora com o decorrer da carreira; se estão contentes ou pretendem fazer algo diferente em termos de orçamento familiar; como é a questão sindical e se fazem greves; se elas sabem do orçamento municipal destinado à educação; se há controle deste dinheiro e como é a gestão das finanças nas escolas);

4. Questões relativas ao currículo (quais os métodos de ensino utilizados; o quê fazer em sala de aula; se seguem à risca os manuais elaborados pelas Secretarias de Educação; se melhorou quando municipalizou o ensino; quais conteúdos ensinar; se há materiais para realizarem um bom trabalho e quais concepções têm de o quê e como deveríamos ensinar às crianças; o que são competências e habilidades e por que são cobradas por isso; o que pensam sobre as avaliações externas).

Este conjunto de perguntas estava disponível somente para o pesquisador. Embora todas as professoras nos vissem anotando respostas e repetindo algumas perguntas, trabalhamos sempre de maneira informal (não utilizamos gravador) e, em vários momentos, retomávamos as conversas e os assuntos em dias posteriores.

Este instrumento nos deu maior flexibilidade para a obtenção dos dados e uma certeza maior da espontaneidade, bem como da veracidade das respostas.

Sua flexibilidade possibilita um contato mais íntimo entre o entrevistador e o entrevistado, favorecendo assim a exploração em profundidade de seus saberes, bem como de suas representações, de suas crenças e valores... em suma, tudo o que reconhecemos, desde o início, como o objeto das investigações baseadas no testemunho. Não há, pois, traição ao objeto de pesquisa, mas apenas evolução da intenção do pesquisador na perseguição deste objeto. (LAVILLE e DIONE, 1999, p. 189).

Como instrumentos auxiliares para o levantamento de dados, estas entrevistas não-diretivas permitiram aos entrevistados desenvolverem suas opiniões

e informações da maneira que estimavam mais conveniente, ao mesmo tempo em que se sentiam à vontade para falar a verdade, sem receios de sanções.

Ao entrevistador, coube o papel de desempenhar apenas funções de orientação e estimulação, procurando sempre relatar um fato parecido ao que elas expunham.

A informação conseguida pela entrevista não-diretiva é considerada como correspondendo a níveis mais profundos, isto porque parece existir uma relação entre o grau de liberdade deixado ao entrevistado e o nível de profundidade das informações que ele pode fornecer. A liberdade deixada ao entrevistado (sendo a não diretividade, todavia, relativa) facilita a produção de informações sintomáticas que correriam o risco de serem censuradas num outro tipo de entrevista. (MICHELAT, 1980, p. 193).

Em várias ocasiões, pedíamos para repetirem as respostas ou dizíamos que não estávamos entendendo exatamente o que queriam dizer. Em outras, falávamos que aquilo que estávamos conversando não se materializava do mesmo modo em sala de aula, para forçá-las a uma resposta mais elaborada.

Desse modo, a maioria das respostas serviu para compreendermos melhor todo aquele cotidiano. Consideramos, assim, que nossas conversas atingiram um grau mais avançado da realidade e contribuíram desta forma para a sustentação teórica do trabalho.

2. Capitalismo e reformas educacionais

Há pouco tempo, menos de uma década, a ofensiva ideológica neoliberal sobre a educação parecia ter chegado a um apogeu. Para muitos, tinha se estabelecido uma verdade indiscutível: as medidas que sustentaram as reformas educacionais eram tão imprescindíveis para os diferentes países – especialmente os pobres – que não havia meios de dar qualidade de vida às populações se seus governantes não adotassem *ipsis litteris* tais medidas. Contudo, aos poucos, seu caráter vai sendo desvelado.

As principais teorias que sustentaram tais parâmetros, por mais sólidas que parecessem, começam a desmanchar no ar. Mas, como é peculiar da sociedade capitalista, devemos ficar atentos para sua capacidade de renovação.

O período de redação de nosso trabalho coincide com a eclosão da estupenda crise financeira internacional, que põe em cheque, mais uma vez, as estruturas do sistema capitalista mundial. O desfecho desta crise terá implicações decisivas para os sistemas financeiros dos diferentes países do globo e, com isso, acarretará outras consequências para os seus sistemas de ensino e na atividade cotidiana dos professores e seus alunos.

Neste momento, estamos numa nova fase das pressões exercidas por estas políticas. Embora muitas delas já sejam questionadas e o seu valor contestado através dos resultados práticos, pelo desenvolvimento das nações que as adotaram, é importante analisarmos como isto pressionou o modo de vida dos professores, dos alunos e suas escolas.

A atividade diária dos professores brasileiros vem sofrendo inúmeras transformações por conta das diferentes políticas governamentais implementadas nos últimos anos. Na prática, o que pudemos observar é um conjunto de incertezas, resistências, incompreensões e capacidades de adaptações, que faz dos professores uma das categorias profissionais mais visadas e pressionadas por todos os setores da sociedade.

É certo, porém, que estas mudanças resultam de inúmeras iniciativas do capitalismo internacional e das grandes agências internacionais para modificar a educação em todo o mundo.

As características da atual etapa do capitalismo estão diretamente relacionadas com a dissolução da União Soviética e das economias planificadas do Leste Europeu e a consequente restauração capitalista naqueles países. Juntamente com esse processo, tornou-se evidente a crise dos chamados Estados de Bem-Estar Social em toda a Europa Ocidental.

Estes aspectos políticos e econômicos do desenvolvimento da sociedade favoreceram a proliferação das idéias neoliberais e da mundialização ou globalização da economia em todo o planeta.

A globalização do capital não é um fenômeno novo. Marx já a havia descrito em *O Capital* e no *Manifesto Comunista*, em 1848. Seu apogeu histórico coincide com a expansão do capital nos fins do século XIX, com a plena formação do mercado mundial e o desenvolvimento do imperialismo. Assim como no período anterior, esta nova etapa de expansão do capital no final do século XX e começo do século XXI trouxe grandes transformações para a estrutura da sociedade em praticamente todos os países do globo.

As grandes corporações transnacionais intensificaram seus modos de exploração, exigindo dos diferentes países uma adequação econômica aos novos modelos de produção e transporte de mercadorias que se configuravam.

Com isso, as mudanças ocorridas na sociedade capitalista no final do século passado, com implicações decisivas no começo deste, provocaram profundas transformações nas relações da divisão internacional do trabalho, na produção de mercadorias e nas relações sociais, no comportamento dos indivíduos e nas instituições que sempre foram o alicerce desta sociedade.

O desenvolvimento do capital financeiro, o endividamento público e privado, os investimentos quase que exclusivos nas Bolsas de Valores e os lucros com a especulação financeira, para citar apenas alguns exemplos, são características marcantes desta etapa, diferentemente do momento inicial de expansão do capitalismo.

O que ocorreu no final do século XX, e ainda ocorre, é uma exploração sem precedentes da mão de obra trabalhadora, com a desregulamentação das leis trabalhistas, com o desmonte do Estado e da oferta de atendimento às necessidades da população, como a saúde, a previdência e a educação.

Para Gaudêncio Frigotto, a crise estrutural do capitalismo é uma etapa de acirramento onde o capital procura novos meios para a acumulação.

A crise do capital resulta da incapacidade do sistema fazer circular, isto é, fazer consumir produtivamente as mercadorias produzidas; portanto, a crise não é conjuntural, mas um elemento constitutivo, estrutural do capitalismo (FRIGOTTO, 1996, p. 80).

O resultado deste conjunto de movimentos é a excessiva produção de mercadorias e de capitais, o que impulsiona a depressão na economia e a generalização de um processo de deflação internacional, assim como uma taxa de desemprego sem precedentes na história, conforme assinalou a revista inglesa *The Economist*, em seu editorial de 20/2/2002: “O fenômeno de capacidade ociosa da economia mundial só é comparável aos anos 30. As tendências deflacionárias podem ser mais daninhas do que a própria inflação, o que poderá provocar uma espiral de queda dos preços como aconteceu na grande depressão”.

Outra característica da penetração capitalista da etapa atual é que, neste cenário mundial, o processo de reestruturação produtiva, sustentado pelo desenvolvimento da tecnologia, principalmente da informática, e dos meios de comunicação, facilita ainda mais para que o capitalismo possa romper as fronteiras nacionais, aumentando sua influência na economia, na política, na cultura e na educação das nações. Portanto, distingue-se pontualmente da internacionalização do capital da época anterior, porque tenta, de maneira mais voraz, promover o esfacelamento da capacidade do Estado-nação em ser o principal agente regulador da sua economia, fazendo com que os Estados, através de seus governos, percam os seus instrumentos tradicionais de ação, conforme afirma Baumann:

Um corolário da ‘globalização’ é a correspondente perda de poder por parte dos governos para exercer políticas fiscal e monetária. Num contexto de abertura, existem menores graus de liberdade para, por exemplo, a política salarial ou o nível da taxa de juros interna, ao mesmo tempo que assumem importância crescente o nível e as variações da taxa de câmbio” (BAUMANN, 2001, p. 64).

Desta forma, a utilização do termo globalização (mundialização) da economia, ou capitalismo globalizado, para esta etapa da sociedade capitalista, constitui-se muito mais numa ficção ideológica, minuciosamente elaborada pelos seus idealizadores, do que uma nova forma de exploração do capital sobre a sociedade e

seus habitantes. Isto porque, de fato, o que mudou no final do século XX são as novas formas de exploração das riquezas nacionais dos países periféricos. Ou seja, diante da crise mais importante desde sua implantação como modelo econômico e político para toda a sociedade, o sistema capitalista, já mundializado no final do século XIX, encontra, um século depois, novas formas de sobrevivência.

O que muda, portanto, é a voraz iniciativa das grandes corporações internacionais na disputa pelos mercados consumidores e pela mão de obra disponível em todos os países. Isto ocorre porque não é mais necessária uma concentração de bens, de capital e de mão de obra para a produção das mercadorias.

Também se acentuam o movimento e a consequente penetração do capital financeiro, volátil e especulativo nas Bolsas de Valores em todo o mundo.

Juntamente com todas essas mudanças econômicas e sociais, altera-se também a forma de exploração do trabalho e das características que se exige de um trabalhador para a produção e o consumo de mercadorias do século XXI. Por isso, faz-se necessária uma adequação da educação nos diferentes países do globo.

O final do século XX, especialmente a década de 90, é marcado por um conjunto de iniciativas do capital internacional, através dos principais organismos internacionais, como o Banco Mundial, o FMI, a OCDE e o BID. O objetivo é promover e incentivar medidas para uma readequação da educação e de todo o processo educativo em seu conjunto.

Este conjunto de ações, definidas como reformas educacionais, ganhou expressões próprias nas diferentes nações. Na América latina, praticamente todos os países adotaram parcial ou totalmente um conjunto de reformas que reestruturaram a educação desde a educação infantil até o ensino superior.

Todas estas mudanças foram, e ainda são, examinadas por inúmeros educadores e pesquisadores. Sob diferentes olhares, eles analisam as diversas formas que assumiram tais reformas educacionais, como é o caso dos processos de gestão, dos diferentes mecanismos de descentralização, do financiamento, dos processos de avaliação, das questões que envolvem o currículo e de tantas outras que definem o processo educativo.

Na década de 90, as reformas educativas predominam na cena política como um tema fundamental que, aparentemente, para todos os setores, tem prioridade máxima, e isso vale tanto nos países desenvolvidos, nos subdesenvolvidos ou

naqueles chamados em desenvolvimento. Dessa forma, a melhoria da qualidade da educação seria uma prioridade de todos (governos, políticos, empresários, imprensa, agências financiadoras internacionais e economistas, além dos educadores, professores, alunos e suas famílias).

Mas é importante lembrar, neste ponto, que os sistemas de ensino estão sendo modificados radicalmente, desde que o Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, BIRD) inicia e desenvolve um programa de alcance mundial, propondo, induzindo e orientando a reforma dos sistemas de ensino de primeiro, segundo e terceiro níveis, em cada um e em todos os países do mundo. Em diferentes graduações, naturalmente, tendo-se em conta as peculiaridades sociais e as tradições de cada país, o Banco Mundial tem sido o agente principal na definição do caráter 'economicista', 'privatista' e 'tecnocrático' da reforma dos sistemas de ensino nos três níveis em curso na maioria dos países, desde os anos de 1950 do século XX e entrando pelo século XXI. (IANNI, 2005, p. 28).

Como sempre ocorreu na estrutura da sociedade capitalista, a educação esteve e ainda está vinculada ao desenvolvimento econômico e social dos países. Inúmeros são os setores da sociedade que vinculam o crescimento da nação ao desenvolvimento da educação e à boa formação de sua juventude.

Na sociedade atual, cada vez mais, a melhoria da qualidade da educação é vista como fonte de competitividade econômica internacional para todas as nações. Isto porque, em uma economia globalizada, os países competem entre si pelos mercados cada vez mais acirrados, pelo investimento estrangeiro – hoje em dia, menos pelo investimento industrial ou da produção e mais pelo investimento no mercado de ações e nas bolsas de valores – e, também, pelo desenvolvimento tecnológico do próprio país. Mas, nessa sociedade, há outro fator determinante para a pressão sobre a escola e todo o campo educativo, que está relacionado ao desenvolvimento da produção capitalista.

Numa sociedade em que a globalização e o transporte de mercadorias, assim como a velocidade das informações, exigem que o grande capital possa locomover-se de um lugar para outro sem sofrer grandes riscos, onde a produção e o transporte destas mercadorias passam, necessariamente, pelas mãos de quem as produz, é

evidente que a formação destes trabalhadores interessa diretamente a este volátil capital e a esta indústria modernamente construída.

Uma nação que se apresente para o mercado mundial como estável e capaz de assegurar a esse capital um bom retorno financeiro, ao mesmo tempo em que seja viável em termos de mão de obra barata, com uma força de trabalho com alto ou competitivo nível de educação, é vista como fator de vantagem nesta concorrência econômica. É, portanto, capaz de atrair e sustentar as empresas transnacionais garantindo, assim, uma redução ainda maior no custo das mercadorias produzidas por estas grandes empresas, que são transportadas e vendidas no mundo todo.

Várias foram as iniciativas internacionais para adequar a educação e aquilo que é ensinado pelos professores a seus alunos à nova sociedade que emergia com a globalização da economia. O neoliberalismo, que certamente se enfraquecerá com o desenrolar da atual crise econômica, pressionou e induziu o que pôde, através de suas agências políticas e econômicas, para esta reestruturação.

Deste modo, os assuntos relacionados à educação, mais do que nas décadas anteriores, passam a ser tema recorrente nas esferas da economia, do direito, do mercado e, portanto, de investimentos e da obtenção dos resultados. Isso é diferente do que predominava na sociedade capitalista antes da globalização, onde a educação ocupava principalmente o papel de discussão e era vista como questão de direito social, concedido aos cidadãos em relação às suas expectativas de vida, para o mercado de trabalho e o lugar que ocupavam na produção social.

No ano de 1993, o Banco Mundial publicou um estudo no qual concluiu que o fator fundamental para o êxito econômico dos países do sudeste asiático (considerando-se as décadas 70 e 90 do final do século XX) foi o investimento que denominou de capital humano¹. O estudo intitula-se *The East Asian miracle: economic growth and public policy*, WORLD BANK, Oxford UP, 1993.

Para o Banco Mundial, os investimentos educacionais naqueles países foram efetuados com orientação específica e provocaram ganhos importantíssimos para as suas economias.

¹ Não é nossa intenção desenvolver, neste trabalho, os aspectos teóricos relativos às discussões acerca das teorias do capital humano em educação. Mencionamos este artigo somente para evidenciar o quanto as agências internacionais levam em consideração este aspecto para induzir ideologicamente as reformas educacionais.

O conceito de capital humano – ou, mais extensivamente, de recursos humanos – busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no “fator humano” passa a significar um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda, e, conseqüentemente, de mobilidade social (FRIGOTTO, 2001, p. 41).

Não é por acaso que, em praticamente todos os momentos nos quais as reformas educacionais são debatidas no Brasil, os exemplos de sucesso dos países do continente asiático – em especial a economia da Coreia do Sul – são utilizados pelos economistas que elegeram a educação como alvo.

O caráter ideológico de todas estas medidas fundamenta-se no fato de que, no século XXI, as diferentes nações precisam adequar-se às novas condições da sociedade e que a melhoria da vida das pessoas depende da aceitação e adaptação a estes conceitos.

Também devemos levar em conta que as mesmas instituições multilaterais de financiamento, com frequência, incluem as reformas da educação como parte do pacote de reformas econômicas e estatais.

Além disso, as reformas educacionais são consideradas um eixo fundamental do que podemos chamar de “segundo passo” das reformas, quer dizer, uma etapa imediatamente seguinte ao sucesso na estabilização e liberação econômicas, que tem no Brasil um exemplo perfeito. Um estudo de Martim Carnoy a respeito, 1995, p. 668, aponta que os documentos oficiais destas instituições levam em conta, entre outras coisas, “questões como os efeitos das vinculações existentes, os mecanismos redistributivos dos gastos públicos, os procedimentos utilizados nas transferências educacionais e o papel da descentralização”.²

Durante os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, além das privatizações, do enxugamento do Estado, da abertura da economia ao capital estrangeiro, uma das principais medidas de ajuste da economia brasileira às medidas internacionais foram as reformas educacionais, que estiveram vinculadas

² Ver estudo de Martim Carnoy “Structural Adjustment and the Changing Face of Education”. *International Labour Review*, 134, 6:653-673, de 1995

com o MEC e as ações do então ministro Paulo Renato Souza. Tais reformas impactaram desde a pré-escola até o ensino superior.

Por que o capital pressiona tanto por um novo modelo de educação em todo o mundo, especialmente nos países pobres? E qual é o impacto destas medidas no cotidiano das escolas?

Nossa expectativa, neste capítulo, não é dar uma resposta para uma questão tão complexa, mas enumerar as razões determinantes para que a vida de milhares de professores e alunos fosse atingida tão drasticamente nos últimos anos, e qual o impacto causado no cotidiano de todos estes que fazem a educação pública nas escolas da Grande São Paulo.

No momento em que ocorrem as crises econômicas e empregatícias em qualquer comunidade, pode-se ver que um certo pânico se apodera da sociedade, e logo depois surgem os discursos que tentam justificar tudo recorrendo a uma espécie de palavra mágica: a educação. Isso esclarece o porquê de todas as organizações econômicas supranacionais, como o Banco Mundial, o FMI, a OCDE etc., dedicarem numerosas páginas de seus relatórios para frisar a imperiosa necessidade de reformar os sistemas educacionais para ajustá-los às novas necessidades da economia e da produção. (SANTOMÉ, 2003, p. 30).

Desde o final do século passado, a economia global apresenta índices abaixo daqueles esperados pelos elaboradores da política neoliberal. Enquanto as taxas de crescimento global nos anos 50 e 60 permaneceram em torno de 3,5% e, nos críticos anos 70, caíram para aproximadamente 2,4%, nos anos 80 baixaram para cerca de 1,4%. Com o neoliberalismo em sua força máxima, nos anos 90, caíram mais, chegando a 1,2% em média; desde 2000, têm-se mantido pouco acima de 1%. Tudo isso sem a eclosão da fabulosa crise internacional, desencadeada a partir da crise hipotecária dos Estados Unidos, que evidenciou, uma vez mais, a fragilidade da economia capitalista mundial.

Mais do que nunca, o capitalismo necessita desesperadamente da abertura de novos mercados consumidores, bem como de mercados produtores (com custos mais baixos) para sua continuidade.

Os novos contornos do mapa geopolítico mundial têm implicações para os diferentes Estados nacionais e para os setores da economia ou das políticas

públicas que são vinculadas a estes Estados. E estas novas configurações trazem um novo papel para a função e atuação do Estado moderno.

A fragmentação dos Estados nacionais e suas novas configurações diante de um mercado cada vez mais preponderante nas decisões políticas e sociais em todos os países provocaram uma desregulamentação da vida social. Isso contribuiu e ainda é determinante para que as relações de poder permaneçam inalteradas nestes Estados e na economia global.

Aos poucos, forma-se uma nova e surpreendente sociedade civil mundial, já atravessada por estruturas mundiais de poder. Aí se movem indivíduos e coletividades, classes sociais que compreendem etnias, gêneros, diversidades religiosas, lingüísticas e outras. Globalizam-se processos de integração e fragmentação, produzindo alianças e acomodações, bem como tensões e conflitos, guerras e revoluções, xenofobias e etnicismos, racismo e fundamentalismo, terrorismo e salvacionismo. (IANNI, 2005, p. 29).

Com uma concentração de renda mundial tão gigantesca e, conseqüentemente, um empobrecimento brutal da população em todo o planeta, é necessário que estes novos mercados consumidores e produtores de mercadorias tentem buscar estratégias inovadoras para que possam atender minimamente às necessidades do capital em crise. É a partir daí que surgem as propostas de adaptação da educação a este capitalismo do novo século.

A desintegração da rede social, a derrocada das agências efetivas de ação coletiva, é recebida muitas vezes com grande ansiedade e lamentada como “efeito colateral” não previsto da nova leveza e fluidez do poder cada vez mais móvel, escorregadio, evasivo e fugitivo. Mas a desintegração social é tanto uma condição quanto um resultado da nova técnica do poder, que tem como ferramentas principais o desengajamento e a arte da fuga. Para que o poder tenha liberdade de fluir, o mundo deve estar livre de cercas, barreiras, fronteiras fortificadas e barricadas. Qualquer rede densa de laços sociais, e em particular uma que esteja territorialmente enraizada, é um obstáculo a ser eliminado. Os poderes globais se inclinam a dismantelar tais redes em proveito de sua contínua e crescente fluidez, principal fonte de sua força e garantia de sua invencibilidade. E esse derrocar, a fragilidade, o quebradiço, o imediato dos laços e redes humanos é que permitem que esses poderes operem. (BAUMAN, 2001, p. 21-22).

A escola, assim como toda a educação, passa por um processo de avaliação que, além de questionar o seu histórico papel como transmissora de cultura e conhecimento, está no centro do furacão para estabelecer qual é a sua função nesta sociedade e quais são suas tarefas e responsabilidades diante do grande mercado consumidor, de mercadorias e de indivíduos, do século XXI.

O capitalismo do século atual apresenta novas formas de exploração e dominação, ao mesmo tempo em que exclui da sociedade todos aqueles que estão fora do mercado consumidor. Trata-se não só da exclusão do trabalho, que nos dias de hoje é tão efêmero quanto o produto produzido por este trabalhador, mas também pelo consumo de mercadorias, necessárias ou não à sobrevivência, às quais a maioria esmagadora da população do planeta não tem acesso.

Não estamos diante de uma nova etapa de desenvolvimento da humanidade, ao contrário, à época de crise soma-se a ausência de perspectivas de progresso social.

É indubitável que o progresso foi uma ideologia democrática, bem como é também indubitável que tenha servido politicamente na formação dos modernos estados constitucionais etc. Igualmente é incontestável que ela hoje já não mais está em seu auge. Mas em que sentido? Não no sentido de que se tenha perdido a fé na possibilidade de dominar racionalmente a natureza e o acaso, mas no sentido “democrático”; ou seja, de que os “portadores” oficiais do progresso tornaram-se incapazes deste domínio, já que suscitaram forças destruidoras atuais tão perigosas e angustiantes quanto as do passado [...], tais como as “crises”, o desemprego etc. A crise da idéia de progresso, portanto, não é uma crise da idéia em si, mas uma crise dos portadores dessa idéia, os quais se tornaram, eles mesmos, uma “natureza” que deve ser dominada. (GRAMSCI, 1995, p. 45).

2.1 O papel do Estado e as reformas

Como a globalização é muito mais uma propaganda ideológica para um termo que é, em grande parte, uma mistificação, por não se tratar de nenhuma realidade nova ou original, esta propaganda precisa de um arcabouço teórico que lhe dê sustentação.

É neste contexto que surgem as tratativas e os teóricos que passam a apregoar a necessidade da reforma do Estado como meio de inserir as nações no mundo globalizado.

A busca deste consenso, característica inerente do capitalismo – de mascaramento de suas reais condições de produção – dá-se, principalmente, através da iniciativa de fazer com que os interesses das classes dominantes pareçam ser também os interesses dos pobres e dos trabalhadores em todo o mundo.

O poder da ideologia dominante é, indubitavelmente, imenso, mas isso não ocorre simplesmente em função da força material esmagadora e do correspondente arsenal político-cultural à disposição das classes dominantes. Tal poder ideológico só pode prevalecer graças à vantagem da mistificação, por meio da qual as pessoas que sofrem as consequências da ordem estabelecida podem ser induzidas a endossar, “consensualmente”, valores e políticas práticas que são, de fato, absolutamente contrárias aos seus interesses vitais. Nesse aspecto, como em vários outros, a situação das ideologias em disputa decididamente não é simétrica. As ideologias críticas que tentam negar a ordem estabelecida não podem mistificar seus adversários pela simples razão de que não têm nada a oferecer – por meio de suborno e de recompensas pela acomodação – àqueles que já estão bem estabelecidos em suas posições de comando, conscientes de seus interesses imediatos tangíveis. Por isso, o poder da mistificação sobre o adversário é um privilégio da ideologia dominante, e só dela. (MÉSZÁROS, 1996. p. 523-524).

Sendo assim, a globalização é, em última instância, apenas a iniciativa do imperialismo para a liberdade de movimento dos fatores de produção, especialmente dos fluxos de capital, contra o último resquício de protecionismo dos Estados nacionais.

Se as reformas educacionais são uma segunda etapa no processo de inserção das pequenas e médias economias num mundo globalizado, a reforma do Estado foi o primeiro e grande passo para que os Estados nacionais dessem o sinal para as grandes corporações transnacionais de que estavam aptos para a abertura dos mercados e a inclusão no processo de globalização.

A reforma do Estado caracterizou-se basicamente por dois eixos fundamentais: 1) a questão do tamanho do Estado, um problema econômico e político a ser resolvido com um conjunto de medidas para solucionar o chamado gigantismo estatal, que teria desdobramentos na capacidade de ação dos governos do ponto de vista financeiro e administrativo para implementar ações ou tomar decisões;

2) as ações de regulação do Estado e a redefinição de seu papel na economia, no mercado e nas relações sociais, o que implicaria na capacidade do governo em garantir a legitimidade das ações e dos interesses governamentais a partir de suas decisões político-administrativas.

O primeiro eixo que sustentou as reformas do aparato estatal esteve vinculado com as privatizações, as terceirizações e a desconcentração, termos utilizados para que se levasse a cabo a ideia de Estado mínimo e eficiente, onde a regulação da sociedade se daria através do mercado.

É claro que, como dissemos no início deste capítulo, essas medidas e conceitos teóricos estão abalados após o estouro da crise mundial, a partir das dívidas hipotecárias norte-americanas, que colocam novamente no centro da questão a iniciativa e o aporte do Estado para a salvação da lavoura.

Após o anúncio da crise mundial, não faltaram analistas para afirmar que o chamado Estado regulador deveria voltar a assumir seu papel para evitar uma crise de proporções ainda maiores. Nesse sentido, o pacote econômico aprovado pelo Congresso norte-americano, no início de outubro de 2008, de U\$\$ 700 bilhões de dólares, é a mais fabulosa transferência de recursos públicos para a salvação da economia e das grandes empresas em crise falimentar.

Segundo Dave Hill (2003), a atual forma dominante do capitalismo, o neoliberalismo, requer o seguinte dos Estados nacionais:

1. A inflação deve ser controlada por taxas de juros, preferencialmente por um banco central independente. 2. Os orçamentos devem ser equilibrados e não utilizados para influenciar a demanda – ou pelo menos não a estimular. 3. A privatização/posse privada dos meios de produção, distribuição e troca. 4. O fornecimento de um mercado de bens e serviços – que inclui o envolvimento do setor privado nos serviços de bem-estar, sociais, educacionais e outros serviços do Estado (como o controle do tráfico aéreo, as prisões, o policiamento e os transportes ferroviários). 5. Na área da educação a criação de “oportunidade” para adquirir os meios de educação (mas não necessariamente a educação) e o capital cultural adicional através da seleção. 6. A compra e a venda da força de trabalho devem ser relativamente sem entraves, para um mercado pouco regulado ou “flexível” a desregulamentação do mercado de trabalho – para a flexibilidade de trabalho (com conseqüências para a educação). 7. A reestruturação da gestão do Estado de bem-estar social com base no modelo de gestão corporativa importado do mundo dos negócios. Como também as necessidades da economia ditam as metas principais da educação escolar, o mundo dos negócios também fornece o modelo de como esta deve ser fornecida e gerida. 8. A supressão do pensamento crítico oposicionista e uma grande parte do pensamento e da educação autônomos. 9. Dentro de um regime de desvalorização e humilhação dos serviços prestados pelo setor público. 10. Dentro de um regime de cortes do Estado de bem-estar social pós-guerra, a retirada de subsídios e apoio do Estado e gastos públicos baixos. (HILL, 2003, p. 32).

E, internacionalmente, pressiona para que:

1. As barreiras contra o comércio internacional, empresas capitalistas, e a extração de recursos naturais, como o petróleo, sejam removidas. 2. Deve existir um ‘campo neutro’ (*level playing field*) para companhias de qualquer nacionalidade dentro de todos os setores das economias nacionais. 3. Regras e regulamentos de comércio são necessários para sustentar o comércio ‘livre’, junto com um sistema de penalização das políticas de comércio designadas de ‘injustas’. 4. As três restrições mencionadas acima não se aplicam em todos os casos aos EUA (ou a outros importantes centros do poder capitalista). Estes podem ser impostos a outras nações por meios diplomáticos, econômicos ou militares. (HILL, 2003, p. 33).

O Estado moderno surge com a expansão da divisão do trabalho. O desenvolvimento das relações existentes nas sociedades divididas em classes sociais, juntamente com a propriedade capitalista dos meios de produção, determina

o modo de vida das pessoas e as relações que estas estabelecem na sociedade em que vivem.

O modo capitalista de produção exige a criação do trabalho assalariado, juntamente com as relações de mercado, organizadas pelo poder do Estado e definidas em lei. Portanto, a sociedade é individualizada e as igualdades formais e legais refletem a forma exterior assumida pelo Estado burguês.

Porém, da mesma forma que o capitalismo divide a sociedade numa infindável coleção de células individualizadas em permanente estado de competição, cria também o Estado universal, que reina acima e sobre estas individualidades, a fim de assegurar as suas condições de existência.

Marx já havia assinalado que a ‘anarquia’ do capitalismo competitivo é regulamentada em ações e medidas diretamente relacionadas à função do Estado moderno. Além de garantir a propriedade privada dos meios de produção, deve assegurar o funcionamento dos interesses gerais destes produtores – em suas relações com o mercado – e, acima de tudo, deve conter o aumento dos antagonismos de classe que o modo capitalista de produção faz emergir.

O Estado moderno é, assim, essencialmente o Estado capitalista.

Como o Estado é historicamente definido de acordo com o modo de produção dominante naquele determinado período, sua natureza e suas funções também estão relacionadas ao funcionamento da sociedade e das operações ligadas a ela, de acordo com a estrutura econômica e política presentes à época.

A forma específica na qual o trabalho extra não remunerado é retirado dos produtores diretos determina a relação de dominação e subserviência, à medida que emerge diretamente da própria produção e por seu turno reage sobre a produção. Sobre essa base, contudo, está fundada a estrutura total da comunidade econômica, que cresce fora da condição de produção propriamente e, conseqüentemente, da forma política específica. São sempre as relações diretas entre os mestres das condições de produção e os produtores diretos que revelam o segredo mais íntimo, a fundação oculta de todo o edifício social e, portanto, também da forma política da relação de soberania e dependência, em suma, a forma particular de estado. (MARX, 1975, p. 201).

É por isso que, para o neoliberalismo do final de século, o Estado, tal como se edificou no final do século XIX e durante o século XX, não correspondia mais aos interesses internacionais dos modos de produção vigentes.

Seguindo as linhas gerais da ideologia do imperialismo, os governos latino-americanos trataram de expor seus conceitos e modificar as estruturas dos Estados nacionais.

Desde a publicação dos *Cadernos MARE*, por Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, em 1997, que foi o ponto de sustentação para a adequação do Brasil aos requisitos internacionais, muitos ajustes foram feitos. Eles definiram não só o papel do Estado brasileiro na economia, mas também o seu papel diante da educação, da pré-escola ao ensino superior, preparando, assim, as reformas educativas do período seguinte.

No entanto, apesar de todas as iniciativas dos governos brasileiros, de Collor a Lula, para acentuar ou manter o país nas condições impostas pelo mercado internacional, quase nada se avançou em termos de ganhos econômicos e de conquistas sociais.

Celso Furtado³ apontava para a enganação da ideologia neoliberal que, através do Consenso de Washington, pressionou os Estados nacionais dos países pobres para a abertura de suas fronteiras e de suas economias, trazendo sérios problemas para estas nações, especialmente o Brasil:

De acordo com essa nova doutrina, surgida nos anos 90, os Estados nacionais já não teriam um papel importante na criação de empregos. Essa fórmula, que é o ideal do neoliberalismo, funcionou muito precariamente ou não funcionou. O Brasil se endividou desbragadamente, a ponto de comprometer sua governabilidade. (...) Quando, nos anos 90, os governantes aderiram ao famoso Consenso de Washington, adotaram, sem maiores explicações e sem debates com a sociedade, a doutrina de que era necessário concentrar as atenções nos mercados externos, condição essencial para recuperar o dinamismo perdido. Contudo, ninguém foi capaz de explicitar a razão de ser dessa mudança de estratégia, e nem por que ela seria mais benéfica a um país populoso e continental como o nosso. Aparentemente, a mudança decorria do fato de que as empresas transnacionais iam controlando progressivamente os centros de comando das atividades econômicas. Seja como for, o resultado dessa soma perversa do Consenso de Washington com as taxas de

³ Em seu último artigo, publicado no *Jornal do Brasil* na primeira semana de novembro, e republicado após seu falecimento, no dia 22 de novembro de 2004.

crescimento em fase de declínio foi a desarticulação do mercado interno e do parque industrial, acuando alguns milhões de brasileiros a buscar sobrevivência no trabalho informal. Hoje ainda sofremos as consequências desses anos do “consenso”. (FURTADO, 2004).

No plano econômico, as reformas do Estado brasileiro propiciaram a abertura para os mercados e os investidores internacionais nos mercados de capitais, as privatizações, o enxugamento da máquina estatal e os processos de descentralização dos principais setores de atendimento à população, especialmente a saúde e a educação.

Adequado o Estado para a reorganização produtiva do capitalismo, era necessário adequar também as relações do processo educativo em seu conjunto. Nesse sentido, além de redefinir o papel do Estado diante da educação, interessa também determinar quais são as novas bases para que a educação possa cumprir o seu papel na sociedade capitalista para o novo século.

As reformas educacionais têm, em grande medida, a descentralização e a desconcentração, com todas as suas consequências, como eixo estruturante.

2.2 A descentralização como eixo das reformas

A questão da descentralização não é apenas uma medida entre tantas que sustentaram as reformas educacionais, mas sim uma estratégia política para o Estado e as políticas públicas, desenvolvida pela ideologia neoliberal do capitalismo nos fins do século XX.

Como um dos eixos reformadores dos Estados, a descentralização não é um fenômeno local ou nacional, mas, sim, uma política internacional que foi desenvolvida em praticamente todos os países do mundo.

É uma estratégia colocada para várias regiões do mundo e não é exclusiva da educação. Faz parte de um processo maior de reforma da gestão pública, orientada para a competitividade entre as nações dominadas pelas forças de mercado.

Assim como as políticas de reforma do Estado não surgem sozinhas, as relacionadas à educação também são sustentadas ideologicamente pelo grande capital.

Em praticamente todos os documentos oficiais dos organismos internacionais que sustentaram as reformas (FMI, Banco Mundial, UNESCO, entre outros), a questão da descentralização esteve vinculada à qualidade da educação oferecida nestes países. Deste modo, a estratégia da descentralização estaria associada à melhoria dos serviços educacionais oferecidos às populações.

Além disso, para os defensores das políticas neoliberais, estas medidas também são o resultado da procura por uma maior eficiência estatal para a prestação destes serviços.

De acordo com a autonomia cada vez maior das forças de mercado, as estruturas de gestão atuais são um entrave ao desenvolvimento dos países. Por isso, há a necessidade da criação de novas formas e novos mecanismos de gestão ou governabilidade. Superar o modelo centralizado e burocrático por uma organização descentralizada, dinâmica e de mercado.

Ao longo dos anos 90, vamos presenciando um aumento dos discursos que têm por objetivo justificar a necessidade de aprofundamento do processo de descentralização, enfatizando-se a urgência de se buscar, nos sistemas descentralizados, critérios de eficácia e eficiência, de competitividade e de outros aspectos antigamente vinculados à economia.

O discurso ideológico oficial para a sustentação de tais medidas sempre esteve vinculado com a ideia da ineficiência do Estado para a qualidade da educação, devido aos constantes baixos índices de rendimento apresentados pelos alunos do setor público.

Juntamente com isso, divulgava-se a ideia de que havia um gasto exagerado e mal organizado neste setor e, que, portanto, somente com a introdução dos mecanismos de mercado poder-se-ia alcançar os índices e níveis esperados.

Assim, os baixos rendimentos escolares, medidos por testes padronizados de exames nacionais ou por maus resultados obtidos em participação de testes internacionais, nos mais diferentes países, indicariam a necessidade de se redirecionar a ação estatal, transferindo-se parte dos seus mecanismos de atuação para instâncias do Poder Executivo local e/ou regional, ou para a sociedade civil, com base em parcerias concernidas em relações de mercado. (CARNOY & CASTRO, 1996, p. 51).

Mas, afinal, quem é responsável pelos sistemas educativos e por seus êxitos ou fracassos? O Estado, a sociedade civil, as escolas, a família, as instâncias intermediárias, as políticas públicas em educação, os professores, os alunos?

A resposta a esta pergunta é o que sustentou tais medidas reformadoras. Isto porque a estratégia da descentralização está associada às novas práticas de gestão e de mercado.

Neste sentido, buscava melhorar a qualidade da educação mediante a geração de um maior dinamismo nos processos das escolas e uma maior conexão entre o processo escolar e o social, o que resultaria num sistema educativo que operaria melhor e proporcionaria uma melhor qualidade da educação.

Junto com isso, também estava prevista uma diminuição dos gastos públicos com o ensino e a retração das responsabilidades estatais.

Diante de propostas concretas do Banco Mundial para os diversos níveis de ensino, que propõem a revisão do papel do Estado na educação, deixando de ser o principal executor e passando a constituir uma instância coordenadora e controladora, o Ministério da Educação tem apresentado propostas nem sempre convergentes, nas quais alguns princípios do Banco Mundial, entretanto, têm encontrado acolhida nas propostas educacionais. Entre estes, o

princípio de que mecanismos de mercado são indispensáveis para a melhoria da escola pública. Para conseguir atingir estes mecanismos concorrenciais, preconiza-se a descentralização administrativa, pedagógica e financeira das unidades escolares, entendendo-se por descentralização uma forma de atingir público específico e uma forma de redução de responsabilidades e de gastos. (BRITO, 2001, p. 137).

Mas as políticas de descentralização envolvem um conjunto maior de conceitos e estratégias, que devemos analisar para podermos estabelecer sua real dimensão.

De imediato, deixaremos claro que as políticas de descentralização do ensino fundamental, levadas a cabo pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1994, e impulsionadas nos estados, tendo à frente o também governo do PSDB de Mário Covas em São Paulo, não representam nenhuma novidade como política educativa na história brasileira.

No capítulo três, procuraremos evidenciar que a política atual de descentralização, através da municipalização do ensino fundamental, é apenas a nova forma encontrada pela velha burguesia nacional para manter o processo desigual de educação da população brasileira através dos tempos.

É claro que o processo atual, como vimos, está diretamente relacionado às circunstâncias da crise mundial do capitalismo do final do século XX e para o século XXI.

Na sequência, consideramos importante a precisão na definição dos termos sobre os quais iremos discorrer ao longo deste trabalho. Estas definições estão ligadas aos termos descentralização, desconcentração, desconstrução e desresponsabilização. Termos estes muito abordados na educação por inúmeros trabalhos publicados em diferentes meios.

Ao falarmos do termo desconcentração, estamos definindo como se afastar do centro. Neste caso, o afastamento do centro serve para evidenciar aqueles processos cujas diretrizes e resoluções tendem a afastar-se do poder central, do governo federal, para os demais entes da federação. Neste caso, é um processo que visa, em última instância, a assegurar, cada vez mais, a eficiência do poder central, apenas desconcentrando suas ações e procedimentos.

A desconcentração atual da política educacional brasileira é o prosseguimento das políticas governamentais desenvolvidas pelas elites nacionais ao longo dos séculos.

Para Casassus (1990), “a desconcentração é um movimento que acontece de cima para baixo (...); nesta perspectiva, salvo poucas exceções, hoje praticamente todos os processos de descentralização educacional na América Latina são processos de desconcentração”.

Para nós, ao definirmos descentralização, estamos nos referindo ao processo pelo qual um determinado objeto político (plano, sistema, diretriz, governo, organização, entre outros) deixa de ser dirigido e organizado centralizadamente pelo governo federal, compreendendo-se aí o executivo do Estado-nação, e passa a ser descentralizado, ou seja, migra para a responsabilidade de outras esferas nacionais (regiões, estados, municípios, províncias e outros).

Também não condicionamos que um processo de descentralização seja, necessariamente, mais democrático ou participativo. Conforme veremos mais adiante, os processos de descentralização da educação no Brasil, nos dias atuais ou no passado, não foram acompanhados de autonomia, de democracia e, muito menos, de participação popular.

Portanto, descentralizar é, como no dicionário, afastar-se no centro. Ou, ainda, um sistema de governo ou processo político que dá autonomia a seus órgãos ou regiões para legislar. Em se tratando de educação no Brasil, a descentralização desde os primórdios sempre esteve relacionada com a desresponsabilização da União com a educação, e não em dar autonomia (financeira, administrativa e jurídica) a estados e municípios para definirem seus próprios sistemas educativos. E, mesmo que esta autonomia fosse outorgada, não significaria, necessariamente, uma conquista, pois a falta de um sistema efetivamente nacional de educação constitui-se num dos maiores entraves para o desenvolvimento da educação brasileira.

A descentralização não tem um conceito ou um valor em si. Não existe uma descentralização ideal, recheada de conquistas sociais e de distribuição de poderes. O que existe no Brasil é a descentralização histórica da educação básica nacional, sustentada por ações e projetos de desconcentração e com claros mecanismos de indução da desresponsabilização da União com esta educação.

Então, no Brasil, os processos de descentralização e de desconcentração têm o mesmo sentido. Em ambos, o poder de controle continua com o poder central –

federal – e nunca estão acompanhado de autonomia, maiores investimentos, democratização ou participação popular.

Procuraremos demonstrar que, no século XXI, após mais de 500 anos de descobrimento, o processo de descentralização através da municipalização da educação é a novidade do momento, porém, serve para a manutenção das antigas estruturas que formaram o Brasil nestes cinco séculos.

A desconstrução da educação, das escolas, ou dos sistemas de ensino, é parte de todo este processo. A desconstrução está associada à marcha dos acontecimentos. Quando o processo de desconcentração e ou de descentralização é acionado e passa a funcionar, coloca-se em marcha, também, a desconstrução do anterior.

É o que estamos presenciando, neste momento, nos sistemas estaduais e municipais de ensino pelo país afora.

Definidas nossas posições sobre os termos utilizados nas páginas que compõem o trabalho, podemos estabelecer três eixos principais que englobam as medidas relacionadas à descentralização: político-administrativo, econômico e curricular.

Para cada um destes eixos, há um conjunto de medidas, argumentos e relações que ajudaram a sustentar todo esse processo. Vamos a eles:

I. Para o eixo político-administrativo:

I. i Descentralização, democratização e participação popular

No Brasil, desde o fim do regime militar, as discussões em torno à descentralização das ações do Estado e às políticas públicas ganharam força como sendo mais democráticas, pois poderiam permitir uma maior participação da população nas decisões políticas nas questões diretamente relacionadas a ela, como a educação e a saúde, por exemplo.

Consciente dessas pressões populares em prol da descentralização, os idealizadores da reforma do Estado nos anos 90 advogaram que um sistema educacional descentralizado poderia partilhar o poder com as comunidades locais. Isso ajudaria o desenvolvimento não só da educação, mas para aumentar o ritmo de

crescimento do país, já que estas comunidades conseguiriam encontrar seus próprios meios para atingir este desenvolvimento.

As agências internacionais também apregoaram que, no caso das escolas, haveria um maior controle local, a partir da participação popular.

O que se verifica, no entanto, na prática cotidiana das escolas, não é bem isso. Em nossa pesquisa, pudemos observar claramente que a democratização do poder, ou das instâncias de poder, através dos municípios, por exemplo, é apenas um discurso. Ao contrário, a maioria esmagadora dos municípios brasileiros não dispõe de mecanismos e nem mesmo de tradição organizativa e política para uma verdadeira democratização de suas instâncias.

Neste mesmo sentido, a propalada participação popular nas decisões políticas e administrativas de suas cidades também não se constitui em verdade.

No capítulo 4 deste trabalho, abordaremos com mais detalhes tais questões, que envolvem os municípios e os sistemas de educação pertencentes a eles.

I.ii. O novo papel do Estado

De acordo com as novas orientações que redefiniram o papel do Estado, o imperialismo utilizou-se de tal processo para sustentar seu argumento de que não haveria mais um Estado centralizador e forte para a tomada de decisões. Isso fez com que ganhasse força sua tese de que há um deslocamento do poder de um Estado centralizado para as grandes corporações internacionais.

As diversas mudanças econômicas e políticas ocorridas na sociedade atual, juntamente com os processos ideológicos que vão dando sustentação teórica para estas mudanças, pressionam para a aceitação de que há um novo eixo de identificação da estrutura social, que passa da centralidade política para o mercado. Estas mudanças definiriam também as novas relações que os indivíduos estabelecem entre si e com as instituições que fazem parte desta sociedade.

A importância de tais relações reside no fato de que o mundo globalizado traz para o centro do cenário o novo papel do Estado na definição das políticas sociais, ao mesmo tempo em que deixa para o mercado a regulação dos conflitos e dos interesses que estão em jogo nas diversas esferas da vida social.

Nos últimos anos, temos presenciado, cada vez mais, a força das grandes empresas e do mercado nas decisões políticas de um modo geral.

Não por acaso, por exemplo, a General Electric foi a responsável pela principal intervenção política para solucionar os conflitos entre Índia e Paquistão (que tiveram seu ápice em 2002) e apresentar soluções para encerrar a disputa pela Caxemira. Nem mesmo a viagem do então Secretário de Estado norte-americano Colin Powell foi tão decisiva para a solução do confronto.

Em 2002, o setor de tecnologia da cidade de Bangalore, liderado pela General Electric, era responsável pelos inéditos 60 bilhões de dólares em reservas cambiais da Índia. As empresas ali instaladas executam operações de apoio, como a contabilidade, a administração de estoques, o faturamento, as contas a receber, folhas de pagamento, aprovação de cartões de crédito etc, para empresas transnacionais como a Nortel Networks, Reebok, Sony, American Express, HSBC e a GE Capital.

Segundo um de seus executivos mais influentes,

Se houver um distúrbio, poderá ocorrer um caos. Embora estivéssemos tentando não nos intrometer em questões internacionais, explicamos ao nosso governo, por meio da Confederação da Indústria Indiana, que a existência de um ambiente operacional estável e previsível agora é fundamental para o desenvolvimento da Índia⁴.

A solução “mercadológica” para o conflito, no entanto, está longe de ser definitiva e segura. O desenvolvimento da Índia, citado pelo empresário, nada mais é do que a manutenção dos lucros e dos investimentos das empresas naquela região. Isso mostra que estas novas relações entre o mercado e a política não se dão por acaso. Também não são um produto acabado da vitória do mercado sobre a política ou do mercado como instância máxima reguladora da vida. A base sobre a qual se ergue a “vitória” das relações comerciais sobre as demais é a ausência de progresso social.

Na realidade, é a decadência do capitalismo e de sua classe social hegemônica que determina estas novas relações. É a crise da burguesia e de seu projeto social que tenta moldar uma nova saída para a manutenção das relações de poder na sociedade.

⁴ Declaração de N. Krishnakumar, presidente da MindTree, no jornal *O Estado de S. Paulo*, 13/08/2002.

No caso dos frágeis municípios brasileiros, esta questão é bastante preocupante. Diante de um promissor mercado educacional (questão a ser abordada no capítulo 5, quando trataremos dos currículos), os governantes municipais têm, volta e meia, proporcionado às grandes empresas do “ramo da educação” um meio de vultosos lucros. Isto quando não são quase que totalmente absorvidos por estas grandes empresas nos sistemas municipais.

I. iii. Desconcentração e desresponsabilização

Neste caso, há uma transferência de tarefas, de trabalho e de mecanismos de gestão, mas não há transferência de autoridade ou de regulação por parte do poder central. Busca-se, diferentemente do que é divulgado, maior legitimação e controle do poder central.

Ou seja, em nome da democratização e da autonomia da escola, por exemplo, o Estado apenas desconcentrou as iniciativas das políticas educacionais, permanecendo com a tarefa de avaliar, medir e determinar os currículos, através das avaliações externas. Ao mesmo tempo, determina o que pode ser gasto com as verbas repassadas.

Coraggio, ao analisar as orientações do Banco Mundial para políticas de descentralização, assinala que a instituição, de um lado, parece considerar que décadas de cultura política centralizada e clientelista podem se reverter pela ação do Estado, criando-se, praticamente do zero, administrações locais e participativas inteiramente eficientes e eficazes. Levando-se em consideração somente o discurso oficial do Banco, deveríamos acreditar que, no Brasil, as recentes administrações locais estão isentas de clientelismo e centralização executiva.

O mesmo autor assinala também que, ao mesmo tempo, os executivos do Banco Mundial,

Não levam em consideração a possibilidade de uma reforma mais radical (...) mais igualitária do sistema fiscal e da propriedade. Da mesma forma, o Banco Mundial também não analisa a possibilidade de proteção racional de produtos de consumo local de países em desenvolvimento, muito menos o estabelecimento de limites ao movimento especulativo de capitais e, tampouco, o fortalecimento eficiente de certas capacidades estatais (ao invés de seu desmonte), nem a criação de serviços públicos eficientes e condizentes com a demanda da população. (CORAGGIO, 1996, p. 119).

Devido à importância econômica que os fundos de educação assumiram para alguns municípios, as questões vinculadas ao processo educativo, em seu conjunto, são decisões de núcleos executivos das administrações municipais.

No capítulo 4 abordaremos as principais questões que envolvem os Conselhos Municipais de Educação, o controle dos gastos e a aplicação das verbas nos municípios estudados.

II. Para o eixo econômico:

II.i. Recursos financeiros, participação e autonomia

Uma educação pública baseada no mercado, que funcionaria através de subsídios por aluno, como os cupons ou os vales-educação, financiados pelo governo. Assim, os pais poderiam matricular seus filhos em escolas públicas ou privadas de sua escolha. A idéia central é que, tendo as escolas de competir pelos alunos para sobreviver e prosperar financeiramente, a qualidade da educação iria melhorar.

O caso mais avançado na América Latina é o Chile, com os *vouchers*, constituindo-se no maior programa de vale-educação do continente. Embora o Brasil não tenha chegado a tanto, em São Paulo, o governo do PSDB implementou um conjunto de medidas que visava deixar claro para a população quais eram as escolas consideradas boas e quais eram as más.

Não eram somente as faixas com cores características, colocadas nas entradas das escolas – variando do verde (melhor) ao vermelho (pior) –, que procuravam evidenciar os conceitos destas escolas, mas também a política de distribuição de recursos.

Mas isso não é tudo. No início da década de 80, também no Chile, algumas escolas públicas (incluindo os edifícios, professores e pessoal administrativo) foram transferidas ao controle dos municípios ou de corporações privadas.

No caso do setor privado, a educação com base no mercado pode se sustentar através de fundos do próprio setor privado. Estes fundos podem ser usados para apoio às escolas públicas. Os pais, por exemplo, podem atuar visando a obtenção de recursos para a organização escolar ou a iniciativa privada pode passar a “apoiar” a escola em troca de isenções fiscais.

Quanto aos recursos vindos diretamente do poder público, o que está previsto é que as escolas possam investir naquilo que for mais útil ou necessário num determinado momento. Mas, juntamente com isso, está a declarada necessidade da economia de recursos. Segundo o próprio Banco Mundial (1996, p. 41), “a qualidade da educação pode aumentar se as escolas estiverem facultadas para utilizar os insumos educacionais de acordo com as condições escolares e comunidades locais, e se tiverem de responder perante os pais e às comunidades”.

É claro que, diante de tão poucas verbas, o que está facultado às comunidades e aos pais é a viabilização de novos métodos de obtenção de recursos para que as escolas possam funcionar.

Sobre a participação e a autonomia, embora não sejam o tema principal de estudo e pesquisa deste trabalho, abordaremos melhor no capítulo destinado à pesquisa, visto que em nossas anotações e observações não há nenhuma significativa mudança nos mecanismos de participação da comunidade escolar ou dos pais no cotidiano das escolas. Quanto à autonomia, é comum ouvirmos dentro das escolas que esta é apenas uma palavra; ao contrário, aumentou a pressão sobre o trabalho dos professores e sobre aquilo que é ensinado.

Segundo Carnoy (1999, p.150), “os resultados de numerosos estudos de avaliação demonstram que a autonomia escolar por si mesma não deu origem a nenhuma melhora significativa no rendimento acadêmico dos alunos”.

II.ii Gestão democrática e eficiente

A partir da descentralização, passa-se a cobrar dos diretores das escolas, agora transformados em gestores educacionais, uma gestão eficiente em relação ao controle e ao gasto das verbas. Isto porque o modelo empresarial de gestão seria o mais indicado para o sucesso escolar.

Segundo Gentili (1998), o modelo de gestão escolar implementado a partir das reformas educacionais dos anos 90 tem se caracterizado como modelo mercadológico de gestão. Ora, se a gestão do sistema público de educação ou a própria escola estão subordinadas a esta concepção, é natural que haja uma

pressão para que a mesma lógica esteja na sala de aula, no papel desempenhado pelos professores e alunos e nos currículos.

Se os processos que definem eficiência na gestão obedecem à lógica do mercado, os conceitos, princípios e valores da própria educação também estão sujeitos a este mesmo mercado.

III. Para o eixo curricular:

III.i Qualidade da aprendizagem

Segundo os defensores da descentralização, a qualidade da educação precisava ser encarada como uma prioridade para os países. Os modelos educativos até então em vigor nestas nações estavam esgotados. Suas possibilidades de conciliar quantidade e qualidade estavam de uma vez por todas superadas; por isso, havia a necessidade de empreender uma nova etapa no processo educativo. Uma etapa que pudesse responder “aos desafios das transformações da atividade produtiva”, das exigências dos mecanismos de gestão educacional e de democratização política.

É certo que os programas de fomento às reformas educacionais desenvolvidas principalmente pelo Banco Mundial priorizaram a formação para o mercado, em especial para a operacionalização de novas tecnologias. Também destacaram a capacidade criativa de um novo trabalhador polivalente. Tendo o Chile como modelo, o Brasil procurou desenvolver os princípios da qualidade total na educação a partir de 1990, quando o Ministério da Educação organizou o Encontro sobre Qualidade Total da Educação, com o apoio da Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (OREALC). Este modelo inspirou-se declaradamente nos princípios empresariais e no modelo toyotista de produção. (RICCI, 2003, p. 5).

No capítulo destinado à análise do currículo nos sistemas de ensino nos municípios, abordaremos, segundo seus proponentes, os aspectos mercadológicos de gestão e das competências necessárias para uma educação de qualidade.

III.ii Centralização do currículo

As medidas que sustentaram as reformas educacionais em favor da descentralização, como eixo democrático nas questões que envolvem o currículo, não resolveram os problemas contidos em sua própria operacionalização. Embora os currículos pudessem ser, a partir da descentralização, decididos no âmbito escolar, paradoxalmente, os programas de reforma consolidam os inúmeros processos de avaliação externa. Tais processos agem dentro das escolas com os dados sobre os resultados obtidos na aprendizagem de alunos, com base em testes padronizados, normatizando, dessa forma os currículos.

No Seminário Internacional realizado pela UNESCO sobre descentralização e currículo, que ocorreu em Santiago do Chile, em 1993, discutiu-se a importância da experiência internacional sobre as diferentes modalidades de descentralização curricular. Essas modalidades evidenciavam as possibilidades de representar o comum e o diverso no currículo, em particular a redistribuição de competência em matéria curricular no nível macro, com a geração de objetivos e normas gerais e, no nível micro, a introdução de conteúdos locais, seriam as diretrizes centrais para o currículo descentralizado. (CASASSUS, 2001, p. 114).

Ao mesmo tempo em que ganham força as teses de desconcentração e descentralização da gestão em torno da racionalidade, competitividade e da modernização estatal, as funções do Estado estão alteradas na capacidade de centralização e controle dos sistemas. Portanto, o que ocorre é que um processo de descentralização passa primeiro por uma grande centralização. E os meios e os sistemas de informação são os meios para garantir esta centralização.

Dessa forma, centralização e descentralização andam juntas para formar um conceito de rede.

O Estado deixa de preocupar-se com as tarefas de produção, desregulando-as, para concentrar-se no controle e nas definições políticas, ampliando as esferas de auto-regulação.

Para isso, são necessárias medidas que possam aumentar o controle dos sistemas através dos sistemas nacionais de medição e evolução da qualidade (Enem, Saeb, Prova Brasil, Saresp, entre outras), e o desenvolvimento dos marcos curriculares nacionais.

Isto serve, por um lado, para uma prestação de contas à sociedade e, por outro, para que as escolas tomem decisões em função dos resultados e das exigências exigidas pelo poder centralizado.

Nesse sentido, o eixo da descentralização como norte das políticas educacionais mais recentes vem sendo contraposto à excessiva centralização das políticas sociais implementadas anteriormente, resvalando, entretanto, na sacralizada cultura política latino-americana, que não mudará seu padrão interativo apenas pela força mágica de um novo conjunto normativo-jurídico. Para que se instaurem novos padrões de interação entre atores sociais cujo poder de barganha é desprovido de equilíbrio - diferentes esferas de governo e sociedade civil - há que se instaurar uma nova dinâmica na sociedade, que transforme a frágil democracia política em regime de efetiva conquista democrática de direitos sociais e econômicos. (AFONSO, 1998, p. 72).

Os resultados dessas avaliações determinam o que deve ser ensinado, os materiais a serem utilizados, a forma como os alunos devem ser avaliados e, também, quais as empresas produtoras destes materiais que podem ser contatadas para suprirem as necessidades das escolas. Pressionam também para as chamadas capacitações em serviço, quando “especialistas” são chamados para mostrar aos professores quais as novas técnicas de uma melhor aprendizagem dos alunos.

Tudo isso, é claro, sustenta o promissor mercado educacional.

Veremos na parte destinada ao relato da pesquisa que as cobranças em torno às avaliações externas e aos índices de cada uma das escolas pressionam cotidianamente o trabalho das professoras nas salas de aula.

3. A descentralização nos sistemas de ensino

Não se constituem em novidade política ou teórica as discussões acerca da descentralização do ensino brasileiro.

Embora nosso trabalho esteja vinculado aos processos de descentralização característicos das iniciativas do Estado brasileiro em adequar-se aos novos padrões internacionais, estabelecidos a partir das décadas de 80 e 90 do final do século XX, consideramos fundamental estabelecer um paralelo histórico sobre o processo de constituição dos sistemas de ensino no Brasil.

Não se trata de fazer uma análise aprofundada do desenvolvimento da educação nacional, mas sim de demonstrar que os atuais processos de descentralização do ensino fundamental no Brasil têm suas raízes históricas e configuram-se em mais uma etapa da educação desigual para a população brasileira.

Por este motivo, traçar um paralelo histórico das políticas de descentralização da educação na constituição dos sistemas de ensino no Brasil ao longo dos séculos nos ajuda a compreender os atuais processos de descentralização nos sistemas municipais de ensino.

3.1 Descentralização nos períodos Colonial e Imperial

As atividades do processo educacional brasileiro iniciaram-se com a chegada dos primeiros jesuítas em 1549. Ainda no Brasil Colônia, a Coroa Portuguesa encarregou os jesuítas da tarefa de cristianizar os indígenas e de difundir entre eles os padrões da civilização ocidental cristã.

A partir daí, foram organizadas as classes de ler e escrever, as quais estavam limitadas à catequese e à alfabetização. A alfabetização servia, também, para uma introdução aos padrões culturais da Europa ocidental.

Este modelo de educação é característico do Brasil Colônia e o ensino oficial só aparece no final do século XVII e no começo do século XVIII.

Essa estrutura se caracterizaria por um ensino distante da realidade da colônia. Um ensino humanístico, destinado a dar cultura geral básica para a elite, sem preocupação de qualificação para o trabalho. Até porque a educação não representava muito na construção da sociedade que nascia. As poucas atividades produtoras não exigiam preparo educacional, quer do ponto de vista da administração, quer do ponto de vista da mão-de-obra. Em decorrência disso, o ensino foi posto à margem, sem utilidade funcional para uma economia fundada na agricultura rudimentar e no trabalho escravo. (ROMANELLI, 1998, p. 57).

Segundo Paiva (1973), são as necessidades de defesa da Colônia que pressionam para a institucionalização da educação. O desenvolvimento do ensino oficial, efetivamente a partir do século XIX, é que dá as conformações do processo educativo brasileiro dos dias atuais.

A educação popular colonial é praticamente inexistente. Excetuada a ação dos jesuítas e outros religiosos nos primeiros momentos, quase nenhuma atenção é dada ao problema e, além disso, o incipiente sistema então montado se desmorona a partir do século XVIII. A educação popular dos primeiros tempos, utilizada como instrumento de cristianização e de sedimentação do domínio português, não sobrevive à ação de Pombal. Já no século XIX, a vinda da família real portuguesa para o Brasil, em 1808, provocou a criação de escolas superiores e preocupações com o desenvolvimento do ensino para as elites em geral (PAIVA, 1973, p.53).

A expulsão dos jesuítas do Brasil pelo Marquês de Pombal abre uma nova etapa na educação. Num primeiro momento, não há a definição clara de um processo educativo brasileiro, fato que se prolongará até a chegada da família real.

O panorama da educação brasileira e todo o seu processo educativo irão se modificar substancialmente a partir da chegada da família real portuguesa em 1808.

Tornou-se necessária à organização de um sistema de ensino para atender à demanda educacional da aristocracia portuguesa e preparar quadros para as novas ocupações técnico-burocráticas. Desta forma, foram criados cursos de caráter marcadamente utilitário, em nível superior, como o de Medicina, Agricultura, Economia Política, Química e Botânica, além das Academias Militares; para favorecer a vida cultural criaram-se as Academias de Ensino Artístico, o Museu Real, a Biblioteca Pública, a Imprensa Régia, entre outras iniciativas. Entretanto, em relação à educação elementar não houve grande progresso; as elites a recebiam em suas casas como ensino privado. (PAIVA, 1973, p.60).

Até este momento, nos parece claro que a educação inicial para a população, primeiras letras ou alfabetização, não é uma prioridade dos responsáveis pelo governo central. A chegada da família real portuguesa, embora pudesse servir para uma institucionalização do ensino, também não modifica o panorama das prioridades deste ensino. Tão logo instalada no Brasil, a família real pressiona para uma educação inicial somente para os filhos das elites.

A partir daí, o governo central passa a preocupar-se com a instalação dos cursos de nível superior.

Dirigida e organizada pelo governo central, a educação pública está diretamente relacionada à centralização política e os municípios não cumprem um papel relevante.

Numa perspectiva histórica, pode-se observar que as instituições municipais têm uma longa tradição no Brasil. Foram trazidas pelos colonizadores portugueses no século XVI. No período colonial, que se estendeu até 1822, a municipalidade brasileira conservou-se num estágio primitivo e foi bastante ineficiente como unidade de governo. Este período é caracterizado por uma economia de exportação e centralização política sob o comando da metrópole, o que resultou na instituição do município sem nenhuma autonomia política e totalmente ineficiente como unidade de governo (MENEZES, 2003, p. 802).

Durante todo o desenvolvimento do Império, até a Proclamação da República, em 1889, não houve a consolidação do município como ente federativo ou de um efetivo governo local autônomo.

A organização política estava vinculada com o desenvolvimento econômico, desde o início do século XIX, com a economia centrada nas exportações de algodão, cana-de-açúcar e, depois, do café. Há um predomínio das oligarquias rurais e o desenvolvimento de um Estado centralizado e unitário.

Com tais características, a centralização do ensino para as elites torna-se fator destacado no processo de formação da educação nacional.

O desenvolvimento da educação em toda a nação mantém suas características até o estabelecimento dos processos políticos para a instalação da Assembléia Constituinte de 1823.

Essa Constituinte é produto das relações sociais e políticas que favoreceram o processo de independência. Portanto, as questões relacionadas à educação estão diretamente vinculadas ao conjunto de forças políticas presentes à época.

Neste momento, as questões ligadas à descentralização já fazem parte dos debates e das discussões sobre o destino da educação pública.

Iniciados os trabalhos da Constituinte, em suas primeiras sessões, um projeto de Andrada Machado, sobre a forma de governo do Brasil, propõe maior autonomia às províncias, ampliando as competências dos governos provinciais. Em seu projeto de descentralização do poder, delegava às províncias “promover a educação da mocidade”. O projeto, porém, não vingou; só 11 anos mais tarde, o Ato adicional viria referendar uma das primeiras tentativas de descentralização da instrução pública no Brasil. (CHIZZOTTI, 2001, p. 37).

Assim como as questões vinculadas à descentralização não prosperam nos debates constitucionais, as demais relacionadas à instrução pública e ao sistema de ensino no país também seguem o mesmo caminho.

A primeira Constituição do Império, outorgada em 1824, sequer inclui em seu texto a proposta de um sistema nacional de educação, embora isso fizesse parte de um anteprojeto inicial. Apenas assegura, textualmente, a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos.

O fato é que a Constituinte de 1823 produziu muitos discursos e debates acalorados sobre a educação, mas pouco fez de efetivo para que esta se tornasse um direito para a população. Segundo Chizzotti (2001), a educação básica ficou absolutamente relegada à iniciativa privada até o Ato Adicional de 1834.

A gratuidade universal à educação primária, genericamente proclamada e candidamente outorgada na Constituição, não derivou de interesses articulados e reclamos sociais organizados, inserindo-se no texto mais como um reconhecimento formal de um direito subjetivo dos cidadãos que uma obrigação efetiva do Estado. (CHIZZOTTI, 2001. p. 53).

Um esboço do que poderia vir a ser um sistema de ensino aparecerá em 1827, quando o ensino elementar terá sua primeira lei geral.

Em junho de 1827, a Comissão para a Instrução Pública apresenta o projeto de lei que cria as escolas de primeiras letras ou pedagogias em todas as cidades. Em outubro daquele ano, o projeto transforma-se em lei, a primeira desde o descobrimento e em mais de cem anos do parlamento brasileiro.

No entanto, segundo Sucupira (2001), a lei falha, entre outras coisas, pela falta de professores qualificados, ausência de interesse devido aos salários irrisórios e pelo fato de que as municipalidades mostram-se totalmente inoperantes quanto à fiscalização e acompanhamento.

É lamentável, mas veremos no capítulo seguinte, e na parte destinada às exposições práticas da pesquisa de campo, que estes itens ainda permanecem como fatores fundamentais para a péssima qualidade da educação oferecida pelos municípios brasileiros nos dias de hoje, quase dois séculos depois.

O Ato Adicional de 1834 estabelece um marco importante para a história e a construção do sistema educativo do país. É a partir desta legislação que cada província poderia organizar sua instrução pública.

Quanto à descentralização, a lei de 1834 estabelece que a educação pública e gratuita passa a ser dever das províncias. No entanto, isso não foi aceito sem que proporcionasse duras e veementes críticas por parte de seus participantes.

No parecer de Fernando de Azevedo (1996, p. 556), a instrução pública elementar arrastou-se através de todo o século XIX, inorganizada, anárquica e incessantemente desagregada.

A questão central era sobre a participação e a competência das assembleias provinciais em relação à educação. Isso porque já proliferavam as discussões sobre as precárias condições de instrução nas províncias, o que gerava um descontentamento em relação à descentralização tal qual fora empregada.

Sucupira (2001) aponta que, posteriormente, vários ministros de Estado reclamavam maior atuação do governo central nesse domínio. Ele cita o relatório do ministro do Império, Paulino de Souza, de 1866, que critica a descentralização da educação que fora determinada pelo Ato:

O atraso em que se acha a instrução popular em todo o Império, sem excetuar a sua grande capital, não pode deixar de atrair a séria atenção dos poderes do Estado. Em consequência do ato Adicional, a instrução elementar tem sido dirigida nas províncias por suas exclusivas autoridades, sem nenhuma ingerência das autoridades centrais. Esta abstenção absoluta é um grande mal; nem se deduz do dispositivo do referido Ato adicional... é inadmissível a idéia de ser semelhante matéria completamente abandonada pelo Estado à ação e aos cuidados das autoridades locais. (SUCUPIRA, 2001, p. 63).

Podemos inferir que tanto a Constituição de 25 de março de 1824, como a Lei de 25 de outubro de 1827, ou o Ato Adicional de 21 de agosto de 1834, não enfatizaram a importância da educação pública para a população de todo o país. No máximo, estabeleceram princípios gerais sobre a gratuidade da instrução primária, fazendo uma referência genérica aos colégios e faculdades.

Para elucidar tal referência, basta observarmos como o gasto com a educação era relegado pelo Império. Segundo o Relatório Geral da Comissão Organizadora da Exposição Pedagógica Internacional, realizada no Rio de Janeiro, em 1883, elaborado pelo ex-ministro do Império Leôncio de Carvalho:

Enquanto as províncias, em 1874, aplicavam em instrução pública quase 20% de suas parcas receitas, o governo central não gastava, com a educação, mais de 1% da renda total do Império. No que dizia respeito à instrução primária e secundária, o governo não dava um

cetil às províncias para ajudá-las a cumprir a obrigação constitucional de oferecer educação básica gratuita a toda a população. (SUCUPIRA, 2001, p. 66).

Pelos gastos, podemos verificar claramente a omissão dos governantes e das classes dirigentes do país, o desinteresse pela educação da população. Ao não estabelecer como prioridade a educação básica para todos, a burguesia nacional começava a esboçar um modelo de desenvolvimento nacional sem a necessidade de formação para o conjunto da população.

A questão da descentralização neste período reforça a idéia de que, ao ser direcionada para as províncias, a educação popular era considerada de menor importância para a elite dominante. Ao mesmo tempo, esta mesma elite deixava a cargo do governo central e, portanto, atribuindo-lhe maior importância, a educação superior. Considerado via de acesso para o ensino superior, o Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro, que se tornara modelo de ensino secundário para todo o país, também é responsabilidade do governo federal.

O tipo de educação que caracterizou o período imperial não foi muito diferente daquele estabelecido durante a etapa colonial. O conteúdo humanístico especificado nas disciplinas curriculares e o caráter propedêutico assumido pelo ensino secundário foram os eixos do ensino escolar.

Ao analisarmos as principais características econômicas e sociais do regime imperial, podemos perceber as razões que levavam o governo a definir-se pela não responsabilização da educação primária.

Em 1823, possuíamos uma população total de 4 milhões de habitantes, dos quais quase 1.200.000 de escravos; em meados do século, para 5.520.000 habitantes livres, contávamos com 2.500.000 de escravos; mais de 30% da população estava *a priori* excluída de qualquer participação de caráter educativo sistemático. Da população livre, apesar das determinações da lei de 1827 acerca das escolas para meninas, os 50% representados pelas mulheres eram em grande parte marginalizados do processo educativo escolar. Era conhecida a ignorância das mulheres brasileiras durante o período do Império. Muito poucas freqüentavam escolas: as mulheres do povo não recebiam instrução; as da elite eram educadas em suas casas, de modo mais ou menos sistemático, em alguns casos. A população restante compunha-se de senhores, agregados, pequenos proprietários e comerciantes, empregados burocráticos. Os demais

formavam "contingentes relativamente grandes de indivíduos mais ou menos desocupados, de vida incerta e aleatória", que não logravam integrar-se no organismo econômico-social do país desde os tempos da Colônia. Em tais condições, pode-se entender que a educação elementar tenha se expandido de forma tão irregular e limitada. As elites adotaram como prática o estudo individual com preceptor em suas casas; a educação do povo não era sentida como necessidade social e econômica forte. Por isso, os efeitos das leis de 1823 e 1827 foram restritos; em compensação, a descentralização promovida pelo Ato Adicional determinou os rumos da educação popular no país. (PAIVA, 1973, p. 63).

Portanto, se a economia baseava-se, até aquele momento, na mão de obra escrava, não havia razão para o governo garantir o ensino em larga escala ou profissionalizante.

O abandono do ensino primário para as províncias constituiu-se na base da política educacional imperial.

As marcas de um liberalismo excludente e desigual tingem o fim do Império e o início da República, estendem-se por toda a República Velha e serão determinantes na trajetória histórica da educação até os dias atuais.

3.2 Descentralização na República

Na primeira Constituinte republicana, as principais discussões e deliberações sobre educação resultam na manutenção das desigualdades regionais e, também, na conservação de uma educação para as elites.

Nem mesmo a obrigatoriedade e a gratuidade da educação pública fizeram parte do novo texto constitucional. Essa questão ficou a cargo de cada um dos estados, deixando, portanto, a União isenta da responsabilidade de uma educação básica para toda a população.

Na primeira Constituição da República, a descentralização tem forte influência em todos os aspectos políticos e organizativos. O regime federalista, inspirado na constituição norte-americana, marca a primeira lei do novo regime.

A descentralização como estratégia política atendia aos interesses dos diversos setores que proclamaram a República, tanto os liberais como as camadas médias da população, mas, sobretudo, os barões do café, que viam nessa estratégia um meio da manutenção da concentração das riquezas e dos poderes regionais.

Ao mesmo tempo, os representantes das lavouras tradicionais em outras regiões do país também tratavam de manter seus poderes e suas receitas.

No que se refere à educação, a primeira Constituição da República consolida a descentralização iniciada no Ato Adicional do Império em 1834.

O Capítulo IV desta Constituição assinala as atribuições do Congresso:

Art.34 – Compete privativamente ao Congresso Nacional legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal, bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o governo da União. Art. 35 – Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: Animar no país o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e o comércio, sem privilégios que tolham a ação dos governos locais e; Criar instituições do ensino superior e secundário nos Estados. E também prover à instrução no Distrito Federal. (BRASIL, Texto Constitucional, 1891).

Deste modo, o texto constitucional delegou aos estados as competências para legislar sobre o ensino primário, mantendo as mesmas contradições que persistiam do regime imperial.

Essa organização descentralizada definia a importância que o ensino primário teria para a União e, conseqüentemente, para os estados. Esta etapa do ensino, entregue aos estados e municípios, geralmente com poucos recursos, ficava a mercê das condições destes. Romanelli (1982) afirma que a dualidade de sistemas consagrada pela Constituição republicana foi também uma forma de oficialização da distância que se mostrava, na prática, entre a educação da classe dominante e a educação das camadas populares.

Esse liberalismo, um pouco a gosto do que ocorria com o federalismo na América do Norte, encontrou em nosso país outra tradição: a de um país colonizado por uma metrópole contra-reformista, escravocrata e hierárquica. Deste modo, poucos estados proclamaram a gratuidade da escola primária. A associação entre gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário só foi garantida em quatro unidades da federação. (CURY, 1997, p. 13).

A situação do início do período republicano não era apenas um reflexo da manutenção da organização social da época do Império, mas um indicador do que viria a ser esta diferenciação social ao longo de toda a República, tendo a descentralização como um dos eixos para a manutenção desta desigualdade.

Após o Ato Adicional de 1834, que havia sido referendado pela Constituição de 1891, estabeleceu-se, segundo (FÁVERO 1999), um federalismo educacional, pelo qual o ensino das letras iniciais ficou a cargo primeiro das províncias, depois dos estados recém-criados.

Durante todo o Império e a Primeira República, portanto, a descentralização significou uma omissão da União em relação à educação para a população.

Até este momento, uma sociedade pouco industrializada e apenas no início de sua urbanização exigia pouca instrução de sua população. As mudanças que ocorrerão nos próximos períodos republicanos, principalmente após a Revolução de 30, modificarão as exigências de educação da população. Porém, permanecerão

vivas as desigualdades regionais em relação à educação, fato que irá perdurar durante os demais períodos republicanos.

A Revisão Constitucional de 1926 representa um pequeno hiato na política educacional construída no país até aquele momento.

O texto aprovado torna fato a modificação das responsabilidades em relação à educação escolar inicial. Marcadamente centralizador, o referido texto coloca para a União seu papel e sua responsabilidade para com a instrução básica.

Este súbito interesse das classes dominantes pela educação básica não se dá por acaso.

A década de 20 é marcada por inúmeros processos políticos e sociais relevantes para a mudança das características políticas e sociais do Brasil. É nesta década que ocorrem, por exemplo, entre outros: o Movimento dos 18 do Forte, a Semana de Arte Moderna e a fundação do Partido Comunista, todos em 1922; o início da Revolta Tenentista, em 1924, que dá origem à Coluna Prestes, que durará até 1927.

Estes grandes movimentos políticos, influenciados principalmente pelos movimentos operários em toda a Europa e, principalmente, pela Revolução Alemã, de 1918, e pela Revolução Russa, de 1917, ajudaram a organizar a nascente classe operária industrial brasileira em busca de seus direitos.

Socialmente, estas novas forças, o proletariado e a burguesia industrial, juntam-se às velhas oligarquias para desenhar um novo quadro político no país. A participação destas novas forças sociais no processo econômico e político brasileiro influenciam decisivamente na Revisão Constitucional de 1926.

As discussões orientavam-se para o papel que seria desempenhado pela educação como centro da mudança cultural e política do Estado.

Para uma parcela expressiva da elite, neste momento, os maiores obstáculos para a construção do Estado nacional são a ausência de uma consciência nacional e a evidente precariedade da educação. Este setor defendia que, para a reconstrução política e cultural do novo Estado, a educação deveria formar as elites condutoras que edificariam a nação.

A Revolução de 30 foi o marco referencial para a entrada parcial do Brasil no mundo capitalista de produção. A acumulação de capital do período anterior e as transformações políticas e sociais do mundo, tanto na Europa como nos EUA,

permitiram que o Brasil pudesse investir no mercado interno e na produção industrial.

A característica basicamente agrária do país e as tradicionais correlações de forças políticas sofrem várias mudanças nos anos seguintes, o que influencia na organização escolar brasileira. Com isso, a ênfase literária e clássica de nossa educação sofre inúmeras transformações.

É dentro desse espírito que o ensino primário será pensado e proposto pela primeira vez de forma nacional na República. Em novembro de 1938, o decreto-lei nº 868 cria a Comissão Nacional de Ensino Primário (CNEP). Na exposição de motivos que acompanhou o decreto, apresentada pelo Ministro Capanema, percebe-se a intenção da medida. Ali se justifica a comissão como uma necessidade de mudar a política até então usual, ou seja, a de deixar o nível de ensino elementar relegado aos estados e municípios. (ROCHA, 2000, p. 74).

A nova realidade brasileira passa a exigir, entre outras coisas, uma mão de obra especializada. Para tal, era preciso investir na educação. Em 1930, Getúlio Vargas cria o Ministério da Educação e Saúde Pública e, em 1931, o governo provisório sanciona decretos organizando o ensino secundário e as universidades brasileiras. Estes decretos ficaram conhecidos como "Reforma Francisco Campos".

Segundo Romanelli (1998), apesar de ainda prevalecer um currículo enciclopédico, a reforma Francisco Campos teve o mérito de dar organicidade ao ensino secundário, estabelecendo definitivamente o currículo seriado, a frequência obrigatória, dois ciclos e a exigência de habilitação neles para o ingresso no ensino superior. Além disso, equiparou todos os colégios secundários oficiais ao Colégio Pedro II.

A Constituição de 34 estabelece a competência da União para, entre outras atribuições, fixar o Plano Nacional de Educação, abrangendo todos os graus e ramos, comuns e especializados, com poderes de coordenar, fiscalizar, exercer ação supletiva onde fosse necessário e estimular a atividade educacional em todo o país.

Assim, competia aos estados e ao Distrito Federal organizar e manter os sistemas educativos em seus territórios, respeitando as diretrizes estabelecidas pela União. Ao Conselho Nacional de Educação – a ser organizado na forma da lei

ordinária –, caberia elaborar o Plano Nacional de Educação, tutelado pelo poder legislativo. Durante os três anos de vigência da Constituição, cuidou-se da elaboração do Plano Nacional da Educação, apresentado ao Congresso Nacional, sem, no entanto, ter sido por ele votado.

Embora representasse uma modificação importante em relação à presença do Estado na educação básica nacional, os limites do novo texto constitucional refletem os próprios limites da Revolução de 30.

A Revolução de 30 não conseguiu se estabelecer como uma legítima revolução burguesa porque não foi capaz de, entre outras coisas, romper definitivamente com as antigas forças representativas do período da Colônia e do Império. Assim, não fez a reforma agrária, manteve o endividamento e a dependência financeira externa para o desenvolvimento, conservou o *status quo* político, não consolidou um programa de independência da burguesia nacional diante do imperialismo. Ao contrário, a Revolução de 30 fez um amálgama com as antigas forças para governar o país. A política educacional deste período é, também, resultado deste amálgama.

De um lado, a União cuidou de ampliar a oferta educacional que satisfizesse os interesses da elite, como é o caso dos ensinos médio e o antigo secundário, que também serviam para as classes médias em ascensão. De outro, o governo federal seguiu a antiga tradição e, numa aliança com as oligarquias regionais, manteve o ensino primário sob a responsabilidade de estados e municípios.

Em 1931, a conhecida reforma Francisco Campos baixa um conjunto de decretos que não mencionam diretamente o ensino primário, mas influenciam este campo da educação.

De um modo geral, a reforma possibilita um avanço no que diz respeito à regulamentação da educação em âmbito nacional, principalmente no que se refere ao ensino superior. Porém, este conjunto de decretos não é suficiente para resolver o antigo problema educacional brasileiro.

O decreto 18.851, de 11 de abril de 1931, elaborado pela reforma Francisco Campos, dispendo sobre a organização do ensino superior no Brasil, previa entre suas exigências a presença de faculdades de Educação, Ciências e Letras nas universidades, sinalizando desta forma a participação da educação no projeto desenvolvimentista da nação.

Mesmo se estruturando como um regime descentralizado quanto à educação elementar, a República é referência para a história da educação como o período em que o poder público se propõe a organizar as escolas, procurando difundir o ensino para a população.

Como já vimos, no princípio do regime republicano, a instrução escolar foi um dos pilares para o desenvolvimento do progresso e os princípios de cidadania, como parte de um projeto civilizatório. Na década de 1930, um novo conceito de cidadania, diferente do início da República, começava a surgir: o da cidadania regulada pela estratificação ocupacional do trabalho, que passa a ocupar o lugar da cidadania abstrata, pautada no liberalismo clássico (NORONHA, 2004, p. 16), fundada no direito natural. Isso leva ao aumento da demanda por educação, que o Estado mostra-se incapaz de suprir.

Sobre o acesso da população aos cursos elementares, em São Paulo, o trabalho de Sposito indica:

Após 1930, continua a ser ampliada a oferta de vagas nas escolas primárias da cidade de São Paulo, mantendo-se um elevado nível de atendimento. Mesmo assim, frente à demanda da população com a expansão urbana, um número considerável de crianças não conseguia freqüentar os cursos primários. (SPOSITO, 1984, p. 32).

O aumento gradativo da oferta da educação básica para a população, naquele momento e até os dias atuais, será produto de inúmeras lutas sociais, para que este direito possa ser atendido.

Após um breve lampejo para a estruturação de um sistema nacional de educação, a burguesia nacional voltava a trilhar o caminho da educação desigual no atendimento à população. Ao mesmo tempo em que vinculava uma melhor educação para as classes médias e para a elite, também deixava claro que não precisaria da população toda educada.

As diferenças regionais acentuam-se a partir da industrialização e, com elas, as desigualdades na educação. Deste modo, o projeto liberal de industrialização do país poderia ser feito com apenas parte da população escolarizada.

Sendo assim, a estrutura e a manutenção da descentralização do ensino primário⁵ marcarão a opção por este tipo de desenvolvimento do país.

Desta maneira, as regiões mais pobres e, notadamente, as rurais, não terão importância política para a escolarização de sua gente. E, dentro destas regiões, os municípios mais carentes e normalmente ligados às oligarquias e famílias tradicionais ficarão sem o desenvolvimento de uma educação de qualidade para a população. Este acordo político da década de 30 vigorará até mesmo nos dias atuais.

A descentralização do ensino fundamental ganha um fôlego ainda maior com a promulgação da LDB nº 4.024, de 1961, que propõe a organização de sistemas estaduais de ensino, ao mesmo tempo em que cria condições para ampliar a autonomia dos municípios como responsáveis pelas escolas, mesmo que estivessem formalmente vinculados ao sistema de ensino dos estados.

A lei determina que fica a cargo dos municípios a responsabilidade sobre as matrículas da escola primária. Estabelece, ainda, que cabe aos estados, Distrito Federal e territórios a tarefa do levantamento anual do registro de crianças em idade escolar.

Mesmo no período de maior centralização política do país, durante a ditadura militar instaurada a partir de golpe de 1964, a Lei 5.540/68 e a Lei 5.692/71 manterão intactas as questões relacionadas à descentralização da educação básica.

A Constituição de 1967 não estabeleceu recursos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino, o que significa maior centralização dos recursos públicos. No entanto, continua reforçando o princípio de delegação de responsabilidades entre as esferas de governo, principalmente no que diz respeito ao ensino primário e secundário, como de responsabilidade e atribuição dos estados. A obrigatoriedade da aplicação de recursos no ensino somente será retomada pela Emenda Calmon, em 1983; até lá, os municípios sofrem com a perda de recursos e ficam extremamente dependentes dos fundos transferidos. (CARNIELLI, 1998, P. 268).

⁵ A Lei nº 5.692/71, a partir da Constituição de 1967, amplia para oito anos o ensino primário obrigatório, agrupando os antigos cursos primário e ginasial sob a denominação de Ensino de Primeiro Grau. Até então, a educação escolar era denominada como Ensino de Primário e compreendia os quatro primeiros anos de escolarização. A Lei nº 9.394/96 reorganiza esta nomenclatura e estabelece como Ensino Fundamental o mesmo período de escolarização.

3.3 A descentralização na ditadura militar e na Lei 5.692/71

Para o regime instaurado a partir de 1964, a educação era peça fundamental no modelo econômico e no padrão sobre o qual se erguia a nova sociedade. Ampliava-se a educação fundamental através de um ensino pouco qualificado, com formação mínima para a maioria da população. Tal ensino era suficiente para que estes futuros trabalhadores pudessem se inserir no mercado de trabalho, que não era exigente em termos de formação qualificada, além de ser pouco competitivo.

Ao ensino secundário, que agora se juntava ao primário numa escola única de primeiro e segundo graus, a lei estabeleceu como objetivo primordial a habilitação profissional. Resolvia-se, pelo menos momentaneamente, a demanda de mão de obra e o problema da grande procura pela universidade.

De um modo geral, aos filhos dos trabalhadores que conseguissem chegar ao segundo grau estava destinado o ensino técnico, enquanto que a universidade continuava como responsabilidade da União, sendo destinada às altas classes médias e à burguesia. Desse modo, estava resolvido também o problema da falta de vagas nas universidades e do mercado de trabalho para os universitários recém saídos dela.

Aquilo que sempre foi considerado menos importante em termos de educação em todo o período de formação histórica do Brasil – a inicial -, também valeria para os militares.

Se consubstanciaram duas orientações relativamente recorrentes: a primeira, de certo modo já posta pelo Ato Adicional de 1834, a de que o ensino fundamental é competência dos estados e municípios e a de que o ensino superior tenha um maior controle por parte da União, ficando relativamente cinzentos os espaços de competências concorrentes e/ou comuns. A segunda é a de que o estabelecimento de diretrizes e bases para a educação nacional continua sendo competência privativa da União e sua tradução específica, no que se refere aos mínimos programáticos, seja elaborada através de um Conselho Nacional ou Federal de Educação. (CURY, 1996, p. 11)

Durante o regime militar, modificam-se vários aspectos relativos à educação nacional, sem, contudo, alterar a essência do modelo gestado desde os primórdios.

Esta Constituição, juntamente com a Emenda Constitucional (EC) de 1969 (que restabelece a vinculação orçamentária apenas para os municípios), vem reforçar a tendência dominante no Império e, até então, no processo republicano, de se tratar a educação como um assunto privado. O que se comprova pelo fato de que, mesmo quando a vinculação orçamentária estava suspensa, só os estados e municípios se viram obrigados a aplicar, no mínimo, 20% do Fundo de Participação (SOUZA & FARIA, 2003, p. 49).

Durante o período em que vigora a ditadura militar, o governo da União abandona a vinculação orçamentária, presente na Constituição de 1946, e passa a restringir a gratuidade ao ensino primário. Além de não explicitar a obrigatoriedade do Estado para com a educação, formaliza a gestão do ensino oficial pago, nos níveis médio e superior.

Durante o regime militar, a burguesia também deixa clara a questão da desresponsabilização com o ensino primário. O fato de não destinar recursos federais viria a dificultar qualquer possibilidade de interferência que, efetivamente, pudesse propiciar um aumento no número de matrículas e na qualidade do ensino oferecido.

A proposta de descentralização por intermédio dos municípios é própria deste período. A Lei 5.692/71, em seu artigo 58, expressa o seguinte: “A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelece as responsabilidades do próprio Estado e dos seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus do ensino e disporá sobre medidas que visem tornar mais eficiente a aplicação de recursos públicos, destinados à educação”.

Porém, é no parágrafo único desse artigo que o processo de descentralização ocorre pela via da municipalização, quando expressa a passagem progressiva do nível estadual ao municipal.

A LDB nº 5.692/71 prevê a passagem progressiva da responsabilidade e os encargos de educação à esfera municipal, mas desde o ano anterior o governo já havia efetivado o seu modo de descentralização, transferindo os encargos aos municípios, mantendo o controle do dinheiro.

É claro que o regime ditatorial influenciou diretamente no aspecto político de estados e municípios. A própria legislação estabelecia uma intervenção direta do regime sobre as capitais e os estados. Tais modificações repercutiram na autonomia municipal, que foi restringida através de medidas que possibilitaram a intervenção nos municípios. Para Menezes, no entanto, o maior abalo foi causado pela reforma do sistema tributário.

O maior abalo na autonomia municipal decorreu de duas características da reforma do sistema tributário, fazendo com que o município se tornasse mais diretamente dependente dos fundos transferidos e com o estabelecimento das limitações do uso dos recursos, sob a forma de fundos especiais, que resultaram nas chamadas transferências vinculadas. As transferências também sofreram fortes restrições, na medida em que o Ato Complementar nº 40/68 reduziu, de 10% para 5%, os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. (MENEZES, 2003, p. 807).

Constatamos, dessa maneira, que a LDB não definiu a organização de um Sistema Nacional de Educação, mas, sim, estimulou a instauração de diversos sistemas municipais conflitantes e, muitas vezes, concorrentes.

Nos dias de hoje, com a crescente municipalização do ensino fundamental, a população das cidades vivencia, de forma ajustada para o século XXI, a mesma política dos séculos anteriores.

Como afirma Arretche,

Assim, posto que a oferta de matrículas federais no ensino fundamental é irrelevante e a ação federal neste nível de ensino é fundamentalmente de normatização e assistência técnica e financeira, a descentralização neste nível de ensino envolve basicamente a relação entre governos estaduais e municipais; mais especificamente, descentralização do ensino fundamental significa municipalização da oferta de vagas. (ARRETICHE, 2000, p. 35).

A LDB 5.692/71 estabelece a reforma do ensino de primeiro e segundo graus, unificando as etapas primária e ginásial com o fim do exame de admissão, diante da necessidade de mão de obra escolarizada, que passava a ser requisitada pela economia da época.

A industrialização crescente exige uma base de educação fundamental e algum treinamento, o suficiente para o indivíduo ser introduzido na manipulação de técnicas de produção e aumentar a produtividade, sem, contudo, ter sobre o processo nenhum controle, nem mesmo qualquer possibilidade de exigências salariais que um nível mais elevado de escolarização e qualificação acabaria por suscitar. Enfim, era interessante para os meios empresariais que tivéssemos a mão-de-obra com alguma educação e treinamento, bastante produtiva e, ao mesmo tempo, barata. (ROMANELLI, 2000, p.237).

3.4 A descentralização na Constituição de 1988 e na LDB 9.394/96

Quase cinco séculos após o descobrimento, passando por inúmeras transformações sociais e políticas, o Brasil promulga a chamada Constituição Cidadã.

Produto das inúmeras disputas internas da sociedade brasileira e de seus representantes no Congresso Nacional, de maioria conservadora – apesar da eclosão de grandes movimentos políticos e sociais da segunda metade da década de 1980 – a Carta constitucional é promulgada e apresenta uma forte tendência à descentralização.

Desse modo, a Constituição que passaria a vigorar para o século XXI apresentava novos argumentos para velhas idéias.

Propõe-se agora, depois de muitas modernizações, mais uma modernização, que se supõe legitimada pelas urnas. Trata-se não de uma modernização pombalino-positivista, mas de uma modernização neoliberal, com o rótulo de social-liberalismo. Ela quer ser uma 'centroesquerda modernizadora'... Mais uma vez uma elite dissidente – dissidente, porém conservadora – pretende, pela via do Estado, anular o Estado... o Estado, diante dos estarrecedores índices de miséria, se limitaria, na sua administração, a promover e, se houver sobras públicas, a assistir a população. Abdicaria de um programa de distribuição de rendas – entregue à mão invisível – com todas as suas implicações econômicas e sociais... O corte do Estado – o chamado Estado produtor, na verdade o Estado interventor – se daria com o redimensionamento das tarefas públicas... O Estado se tornaria um mero planejador da infra-estrutura, sobre a qual assentariam as obras econômicas que estimulassem o desenvolvimento, voltando as costas ao país, ao país de uma minoria sitiada por uma maioria faminta e pobre. (FAORO, 1994, p. 113-114).

Como já abordamos no capítulo dois deste trabalho, neste momento estabeleceu-se no país uma grande luta dos setores populares em favor da descentralização dos poderes da União. O regime centralizado era visto por todos como um resquício da ditadura militar.

No entanto, as formas de descentralização reivindicadas pelos setores populares da sociedade nada têm a ver com a descentralização que continuava a ser imposta pela burguesia nacional para toda a população.

Nesse sentido, estes setores iludiram-se com o canto de sereia em favor da democratização, da participação popular, do desenvolvimento local etc., e engoliram, mais uma vez, a fragmentação e a desigualdade da educação para a população brasileira.

Ao estabelecer os municípios como entes federativos, a Constituição Federal determina também a responsabilidade destes para o atendimento às necessidades básicas da população, como educação e saúde, por exemplo.

A competência de cada uma das esferas governamentais está definida na Constituição Federal, que também estabelece o que lhes é vedado. Os artigos 21 e 22 enumeram as matérias de competência exclusiva da União. O artigo 23 relaciona as matérias de competência comum. O art. 24 enumera os casos de competência concorrente. O parágrafo 1º do artigo 25 confere aos estados competência residual ou remanescente.

Quanto ao município, sua competência está expressa nos artigos 29 e 30 da Constituição, que tratam da lei que o rege e das matérias de sua competência. O município é, formalmente, autônomo, conforme o expresso no artigo 18, e será regido pela Lei Orgânica própria, ditada pela Câmara Municipal.

No próximo capítulo, veremos que a tão propalada autonomia dos municípios, destacada na referida Constituição, não passou de um ato formal e abstrato. Isto porque não houve uma reforma fiscal e política que pudesse garantir uma verdadeira autonomia.

Para isso, basta observarmos que, no ano da promulgação da Constituição, cerca de 75% da população brasileira concentrava-se em 175 cidades e que 73% dos municípios do país não chegavam a ter vinte mil habitantes.

A idéia de descentralização não se constitui como novidade ou modernidade, como menciona Faoro. Do ponto de vista da legislação, a municipalização ganhou destaque com a promulgação da Lei 5.692/71. No parágrafo único do seu artigo 58, essa lei introduziu a idéia de transferência de responsabilidades educacionais para os municípios, fortalecida em seu artigo 71 pelo preceito que instituiu a possibilidade de delegação de competências pelos conselhos estaduais de educação aos conselhos organizados nos municípios com condições para isso.

A mesma questão já havia sido abordada por Arelaro em relação à promulgação da Lei 5.692/71 que, como já vimos, também era descentralizadora:

A descentralização é a expressão de que os detentores do poder não estão seriamente empenhados no compromisso democrático educacional. Se estivessem, teriam, coerentemente, proposto – como fizeram nas áreas que lhes interessavam – uma mudança radical, uma lei basicamente centralizadora. (ARELARO, 1980, p.196).

Portanto, mais uma vez, o que se observou foi a desresponsabilização da União com o menos interessante, ou seja, a educação básica.

A educação primária e secundária no Brasil foi organizada sob a responsabilidade dos estados e/ou municípios, que posteriormente irão conformando várias redes de ensino em todo o país. O caráter descentralizado da educação formal no Brasil tem origem, principalmente, na omissão do poder público, no embate de diferentes projetos societários das elites locais; e, em menor importância, na organização federativa do país. Esses conflitos têm acompanhado também a lógica de distribuição das competências entre as diferentes unidades de governo – União, estados e municípios – ao longo de todo o século XX até hoje. (KRAWCZYK, 2005, p. 801).

Seguindo passos mais largos do que a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases aprovada em 1996 – LDB 9.394/96 – e todas as suas legislações complementares sedimentam ainda mais o caminho da descentralização.

A nova LDB explicita em seu artigo 11, inciso V, que o município é incumbido de oferecer a educação infantil e, com prioridade, o ensino fundamental. E os estados devem ser responsáveis por assegurar o ensino fundamental e oferecer com prioridade o ensino médio (artigo 10, inciso VI), sendo ainda incumbidos de definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, garantindo a distribuição proporcional das responsabilidades (artigo 10, inciso II). Mais uma vez, para a União está destinada a responsabilidade pela sua rede de ensino superior, estabelecendo uma função controladora nas outras modalidades de

ensino (artigo 9, incisos II e III), exercendo uma função técnica de apoio e financiamento e com a incumbência de articular toda a organização da educação nacional (inciso IV).

Diante de tais determinações, e reconhecendo a tímida presença da União nos níveis e modalidades da educação básica, fica evidente que cabe principalmente aos municípios o papel de erguer a educação fundamental no país.

Se o Congresso Nacional que promulgara a Constituição de 1988 era de maioria conservadora, tendo agido sob fortes pressões dos movimentos sociais que eclodiram no final da década de 70 e durante a década de 80, os congressistas que referendaram a LDB quase uma década depois já não estavam sob as mesmas pressões.

Depois de muitas idas e vindas, o texto final da nova Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional foi o indicador da vitória do executivo sobre as organizações sociais que lutaram por uma nova LDB.

Por pressões do MEC, do então ministro Paulo Renato Souza, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, todas as reivindicações dos movimentos sociais foram derrotadas.

A interferência na tramitação da LDB por parte do executivo deu-se ao definir o rumo das ações do MEC no documento *Planejamento Político e Estratégico 1995/1998*, que considerava,

A necessidade de rever e simplificar o arcabouço legal, normativo e regulamentar para estimular (e não tolher) a ação dos agentes públicos e privados numa promoção da qualidade do ensino. Destacando-se as seguintes medidas: a) aprovar uma nova LDB que possibilite a diversificação institucional: novos cursos, novos programas, novas modalidades; b) retirar da Constituição dispositivos que engessam a gestão do sistema educacional...; c) instituir um novo CNE mais ágil e menos burocrático, modificar regulamentações para garantir maior autonomia à escola... e transferir a ênfase dos controles formais e burocráticos para a avaliação de resultados. (MEC, 1995, p. 6).

Para que todas essas medidas fossem concretizadas, o executivo traçou planos e estratégias para impedir a aprovação, no Senado, do substitutivo de Cid Sabóia e tolher a possibilidade do retorno do projeto aprovado na Câmara, do deputado Jorge Hage.

Ao mesmo tempo, trouxe novamente à cena política o segundo projeto do senador Darcy Ribeiro, elaborado durante o governo Collor, juntamente com a participação dos executivos responsáveis pelo MEC. Projeto este que sofreria modificações para poder permitir novas bases e diretrizes para o estabelecimento da educação no país.

O novo texto aprovado permite, pela sua abrangência e falta de especificidade, que as regulamentações que definem realmente os rumos da educação brasileira passem por fora da LDB. O novo reordenamento da educação é estabelecido através de medidas provisórias, leis complementares, decretos presidenciais, portarias e nomeações.

No entanto, o aspecto liberal (desta feita, neoliberal) está presente mais uma vez. Mantém-se a desresponsabilização da União com o ensino fundamental, acentuando-se ainda mais as desigualdades regionais, ao mesmo tempo em que sedimenta o caminho para a descentralização.

Outro aspecto importante é que a Constituição de 1988 consagra a expressão *sistemas de ensino*, no lugar de estabelecer um sistema nacional de educação.

Estabelecer sistemas de ensino fragmentados e concorrentes em todo o país é o meio 'moderno' de manter as mesmas e velhas formas de exclusão da maioria da população.

Segundo Saviani, as discussões sobre o estabelecimento de um sistema nacional de educação não são secundárias,

Essa expressão (Sistema Nacional de Educação), presente no substitutivo Jorge Hage, acabou sendo retirada quando da aprovação do projeto na Câmara, não figurando também no texto da lei. No entanto é, com certeza, um aspecto crucial, podendo mesmo ser considerada a questão central da LDB. (SAVIANI, 2003, p. 204).

Conforme já mencionamos nas páginas iniciais deste capítulo, a ausência de uma verdadeira revolução burguesa no país já determinou a não existência de um sistema educativo que erradicasse o analfabetismo e universalizasse a instrução popular, ao mesmo tempo em que servisse para unificar e desenvolver o país.

A Revolução de 1930, que poderia ser o momento para essa iniciativa, passou em branco e não conseguiu superar o atraso educacional do país, que já era

sentido não só em relação aos países europeus ou aos Estados Unidos, mas também em relação à Argentina, na América do Sul, por exemplo.

Nem mesmo o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, com todos os seus limites, foi posto em prática.

O Brasil ainda esperaria a década de 30 para que o problema começasse a ser formulado com maior clareza. Assim, em 1932 o 'Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova', dirigido ao povo e ao governo, não só irá conclamar à organização da educação em âmbito nacional, como apresentará um programa que contém já as coordenadas de um verdadeiro sistema nacional de educação. E, a partir da Constituição de 1934, a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional marcará presença na viga mestra da nossa ordenação jurídica a indicar a necessidade de normas comuns a toda a nação, orientando a organização da educação em todo o país, também em termos comuns, isto é, como um sistema nacional. Conseqüentemente, do ponto de vista histórico, a idéia de lei nacional de educação esteve sempre associada à implantação do sistema nacional de educação, como o demonstra a experiência da maioria dos países nos últimos dois séculos. (SAVIANI, 2003, p. 205).

No próximo capítulo deste trabalho, abordaremos as questões relacionadas aos desdobramentos da aplicação da LDB 9.394/96 e da Constituição de 1988, em relação aos investimentos em educação, na formação e estrutura dos municípios e na questão do desenvolvimento nacional sem a devida escolarização da população brasileira.

Mas é importante ressaltarmos agora que, contra a atual fragmentação e desagregação da educação pública nacional, defendemos um sistema nacional de educação. Este deve levar em conta as particularidades regionais, considerando o fato de que o Brasil institui-se como uma república federativa.

Para Saviani (2003), o sistema não é uma unidade na identidade, monolítica, indiferenciada, mas uma unidade na diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade.

Nesse sentido, a ausência de um sistema nacional de educação no país não visa a preservação das culturas locais ou das identidades regionais, mas, sim, a

manutenção dos antigos poderes das burguesias regionais em detrimento da edificação da nação.

A luta pela implementação de um sistema único de educação está diretamente relacionada à luta pela superação desta desigualdade predominante no país.

Não é por acaso que esta concepção de sistemas de ensino esteja umbilicalmente ligada às novas diretrizes de Estado neoliberal moderno, mínimo e fragmentado, submetido aos ditames das grandes corporações internacionais e do mercado.

A atual Constituição deu continuidade à tradição advinda do Ato Adicional de 1834 e dispôs pela pluralização dos sistemas, inclusive pela incorporação dos sistemas de ensino municipais (art. 211). Nesse sentido, temos uma organização da educação nacional de acordo com o Título IV da atual LDB e não um sistema nacional. Nacional é a educação, na forma federativa em que comparecem competências privativas, concorrentes e comuns dos entes federativos. (...) Ora, essa tradição de mais de 164 anos foi criando e sedimentando uma cultura relativa à autonomia dos entes federados, sobretudo dos estados, no âmbito da educação escolar. Tal tradição se apóia não só na maior proximidade entre as fases de vida próprias da educação básica e os gestores das administrações estaduais e municipais, mas também nas relações de poder que os vastos sistemas de ensino propiciam em face dos cargos e das funções de confiança, entre os quais o da direção dos estabelecimentos. (CURY, 2008, p. 1199).

Ao fomentar sistemas de ensino desta natureza que, como veremos mais adiante, acabam sendo 'centralizados' pelo mercado, a burguesia nacional continuará mantendo as mesmas relações atrasadas que sustentaram a educação do país até o momento.

4. Desenvolvimento e Educação

Se a ausência de um sistema nacional de educação é uma das mais importantes demonstrações de que as antigas contradições e desigualdades se perpetuarão por um bom tempo, devemos nos perguntar como foi o desenvolvimento do país sem essa estrutura nacional.

Qual é, afinal, a política educacional da burguesia brasileira através dos tempos?

Apesar das grandes dificuldades e dos índices baixíssimos de escolarização e de aproveitamento escolar, para quem consegue chegar e permanecer na escola, a burguesia sempre teve uma política educacional lógica e coerente com seu projeto de desenvolvimento.

Desde o Brasil colônia, com os jesuítas, a lógica da exclusão da grande maioria, ao mesmo tempo em que se organizava a sustentação do poder econômico, sempre foi o eixo condutor da política educacional. Na escola que foi organizada para ensinar a ler e a contar, o índio só aprendeu isso. E, é claro, lia a Bíblia. Isso porque a desqualificação da mão de obra e a falta de escolaridade eram imprescindíveis para a sustentação do modelo econômico.

Isso quer dizer que, desde os primórdios, as elites procuraram a sustentação e o desenvolvimento econômico em detrimento do desenvolvimento social do país.

Por mais paradoxal que pareça, os dois eixos de estruturação da sociedade, na maioria das vezes, não andaram juntos.

Para se ter uma idéia deste processo, basta observarmos que em pouco mais de 60 anos – após a Segunda Guerra Mundial – o Produto Interno Bruto brasileiro cresceu cerca de 14 vezes, o que é espantoso, se comparado com o restante do mundo. Ao mesmo tempo, produziu um dos índices de exclusão e desigualdades sociais mais avançados do planeta.

Neste período, ao mesmo tempo em que desenvolveu a economia e modificou praticamente todos os seus ramos de produção, da agricultura à indústria de informática, nosso país foi erguendo políticas sociais excludentes, baseadas na mão-de-obra barata, abundante e desqualificada.

Esta opção de crescimento e desenvolvimento nacional tem sua contrapartida na educação.

Em nome de que este era um país de dimensões continentais, sempre se incentivou o crescimento da população. Primeiro, por quase quatro séculos a burguesia nacional escravizou os negros e, obviamente, não os pagou. Depois, as mesmas elites incentivaram as imigrações e juntaram todos para o fornecimento de uma mão de obra barata e não qualificada.

No final do século XIX, o desenvolvimento nacional estava concentrado nos grandes fazendeiros de café e em alguns outros remanescentes da cultura do algodão, do cacau e de outros produtos típicos da agroexportação que caracterizou o Brasil naquele período.

Um país novo como o Brasil que, além dos problemas econômicos, tem na sua história mais de três séculos como colônia, quase quatro de escravidão do trabalho humano, sérias lacunas e omissões na formação de sua cultura, não pode desvincular sua educação do enfrentamento desses problemas. Ou, simplesmente acreditar que eles se resolvam a partir do progresso econômico, para o qual a educação deveria, segundo os economistas da educação, estar totalmente mobilizada. (SALLES, 2001, p. 49).

Quando começamos verdadeiramente a industrialização do país, no começo do século XX, o ex-escravo não poderia ir para a fábrica, pois não foi formado para isso. Ou seja, a burguesia liberal fez com os negros o mesmo que os jesuítas fizeram com os índios

Segundo Florestan Fernandes,

A sociedade brasileira largou o negro ao seu próprio destino, deitando sobre seus ombros a responsabilidade de reeducar-se e de transformar-se para corresponder aos novos padrões e ideais de homem, criados pelo advento do trabalho livre, do regime republicano e do capitalismo. (FERNANDES, 1978, p. 20).

O negro, agora liberto, e que saiu da fazenda, da senzala para as cidades, não é, do dia para a noite, um homem livre. Esse homem, que não dispõe dos mínimos recursos sociais, culturais, psicológicos e econômicos, passa a

verificar, na prática, sob a condição de pessoa livre, que foi duramente espoliado. Ou seja, é como homem livre juridicamente que o negro irá perceber que não é um homem livre.

Apesar das variações de acordo com as diferentes regiões do país, a abolição da escravidão não eliminou o problema do negro. A opção pelo trabalhador imigrante, nas áreas regionais mais dinâmicas da economia, e as escassas oportunidades abertas ao ex-escravo, em outras áreas, resultaram em uma profunda desigualdade social da população negra. Fruto em parte do preconceito, essa desigualdade acabou por reforçar o próprio preconceito contra o negro. Sobre tudo nas regiões de forte imigração, ele foi considerado um ser inferior, perigoso, vadio e propenso ao crime; mas útil quando subserviente. (FAUSTO, 1998, p. 221).

Com o passar do tempo, o Brasil foi se desenvolvendo e formando uma população economicamente ativa e desescolarizada.

A escola técnico-profissional mantém, durante a Primeira República, as mesmas características que apresentava no Império. Continuam a mesma linguagem e os mesmos propósitos que sempre influenciaram o desenvolvimento desse ramo da educação. Como antes, a escola técnico-profissional continua a ser organizada com o objetivo expresso de atender às 'classes populares', às 'classes pobres', 'aos meninos desvalidos', 'órfãos', 'abandonados', 'desfavorecidos da fortuna'. Apresenta-se menos como um programa propriamente educacional e mais como um plano assistencial para atender aos 'necessitados da misericórdia pública'. O seu objetivo inequívoco é o da regeneração pelo trabalho. (PILETTI, 2003, p. 54).

De uma maneira mais especializada e obedecendo às necessidades do começo da industrialização, a elite liberal tratou a mão de obra fabril da mesma forma que fez com os índios e os negros para a lavoura, ou seja, mantendo a baixa qualificação.

Tanto é assim que a Constituição de 1937 institucionalizou o chamado ensino profissionalizante, aligeirado e básico, destinado aos pobres, aos filhos dos trabalhadores que já sabem que não poderão cursar o ensino secundário ou superior, reservado às elites. O objetivo era que o aluno logo conseguisse alguma colocação no mercado de trabalho.

Fundaram-se também as escolas de aprendizes e artífices, com a finalidade de ministrar ensino profissional gratuito aos filhos de operários pobres, escolas estas subordinadas ao Ministério da Agricultura, da Indústria e do Comércio e não à Secretaria de Estado dos Negócios da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, para a qual foram atribuídas as funções de administrar os correios e a instrução pública. (NAGLE, 1977, p. 267).

Nos currículos, constavam práticas industriais, práticas agrícolas e economia doméstica, que ajudaram muito a manter a lógica da exclusão.

Mediante o processo de industrialização e urbanização em marcha, durante o início da Primeira República, a formação profissional de trabalhadores pobres assumiu novas funções sociais, tais como a preparação da mão-de-obra para as novas demandas do capital e a manutenção da ordem, para além do assistencialismo. O Estado criava instituições com o intuito de conter a marginalidade, impondo a formação compulsória para o trabalho aos desocupados. (CUNHA, 2000, p. 36).

Desse modo, manteve-se todo o aparato burocrático e ideológico de edificação da nação até aquele momento, com consequências devastadoras para o crescimento social do país no século seguinte.

Os limites das mudanças no processo de modernização capitalista foram acompanhados pelos limites de acesso à educação. A crença da elite na valorização da educação escolar como elemento fundamental de inserção social e de saída do atraso nos mostra como foi conduzido o processo de modernização e industrialização do país.

Os anos 40 e 50 se caracterizaram por um processo de acelerada industrialização e acentuada urbanização. No final da década de 50, pela primeira vez na história do país, a população urbana se aproximou, em número, da população rural. As décadas de 40 e 50 assistiram a implantação, em território nacional, de indústrias de caráter monopolista; sob a égide do capital estatal; a partir desse período tal processo de crescimento industrial de caráter monopolista se fez através de uma participação maior do capital internacional (SINGER, 1984, p. 226).

Mesmo com o acentuado desenvolvimento econômico e uma industrialização bastante promissora, a burguesia não viu neste aspecto uma exigência para modificar os exíguos recursos destinados à educação e nem mesmo uma mudança em sua política educativa.

O fato de a escola não contemplar toda a população em todas as suas etapas de ensino também não ajudou na tão esperada inserção social, mesmo que as décadas de 1930 e 1940 impulsionassem uma abertura no sistema produtivo.

Os ideais liberais da escola redentora, promotora de progresso individual e social, móvel do desenvolvimento econômico, acabaram por se traduzir na acanhada defesa da ampliação do sistema tradicional que produzia elites dominantes. (XAVIER, 1990, p.61).

A educação escolar somente atendeu a população dentro das contradições próprias de suas classes sociais, deixando de fora da escolarização – mesmo nos cursos secundários – a esmagadora maioria da população. Tanto é assim que a década de 1940 não apresentou mudanças significativas no ingresso aos cursos secundários, para boa parte da população.

A legislação em vigor nas décadas de 40 e 50 preservava a antiga organização “dualista” do ensino, caracterizada pela coexistência de algo como dois sistemas paralelos de educação, um para o povo em geral e outro para as elites, o primeiro iniciado na escola primária e continuado depois nas escassas escolas profissionais de nível médio então existentes, e o segundo, igualmente iniciado na escola primária e continuado depois na escola secundária, organizada com a intenção de encaminhar sua clientela para as escolas superiores e para as posições mais privilegiadas na sociedade. (BEISIEGEL, 1995, p.393).

As dificuldades de acesso e de continuidade da trajetória escolar, neste período, demonstram que no processo de desenvolvimento capitalista no Brasil as camadas sociais se inseriram na escola de acordo com a sua posição dentro do sistema produtivo. O discurso oficial que acompanhou os possíveis benefícios da educação, como um direito de todos, e o que acabou se consolidando como sistema

educacional para a população em geral, é indicativo da contradição que permeou a história entre o planejado e o que de fato foi efetivado.

Romanelli (1978, p. 64) aponta que, em 1920, 1.033.421 era o número de matrículas nos cursos primários e 109.281 no ensino secundário; em 1940, estavam matriculadas no ensino primário 3.068.269 pessoas e 260.202 no ensino secundário. Estes números demonstram o baixíssimo número de crianças matriculadas nesta etapa de escolarização.

O período histórico governado pelos militares apresentou a continuidade das políticas de escolarização desenvolvidas no momento anterior.

O desenvolvimento da economia e a crescente expansão das cidades, bem como o crescimento vertiginoso das populações nos grandes centros, não foram contemplados com um número necessário de vagas no ensino básico e, tampouco, nas escolas públicas.

Mesmo o estado de São Paulo, mais desenvolvido do país e referência em relação às matrículas escolares, não contemplava seus habitantes. Consequentemente, uma parcela expressiva da população pobre continuava sem freqüentar a escola.

Com isso, as diferenças regionais vão se acentuando à medida em que vai acontecendo esse fluxo migratório para as regiões Sul e Sudeste do país.

Paiva (1987) confirma essa tendência regional no seu trabalho sobre educação popular:

O aumento das redes do ensino elementar devia-se fundamentalmente aos esforços estaduais. Em termos nacionais, tanto as despesas quanto os níveis de atendimento são incomparavelmente maiores no Centro-Sul que em qualquer outra região do país; manifesta-se claramente na educação a desigualdade de riqueza regional. (PAIVA, 1987, p.115 -117).

As diferenças regionais irão se acentuar e provocar inúmeras tensões, à medida que o país vai se transformando e se inserindo, com mais força, no capitalismo internacional.

Porém, esta tensão, primeiro entre as províncias e depois entre os estados, não modificará a estrutura do sistema educativo do país.

Se a descentralização republicana deu maior flexibilidade político-administrativa ao governo no campo econômico, em benefício dos grandes interesses agrícola-exportadores, por outro lado a ascensão política de novos grupos sociais, de rendas não derivadas da propriedade – facilitada pelo regime republicano – veio reduzir substancialmente o controle que antes exerciam aqueles grupos agrícola-exportadores sobre o governo central. Tem início assim um período de tensões entre os dois níveis de governo – estadual e federal – que se prolongará pelos primeiros decênios do século atual. (FURTADO, 1995, p. 173).

O desenvolvimento do país, organizado pelos diferentes governos da União, em acordo com as elites regionais, não definiu um sistema de educação que alavancasse o desenvolvimento da população escolarizada em seu conjunto. Não houve, em nenhum momento da história nacional, um projeto que fosse efetivamente colocado em prática, que visasse assegurar a articulação entre os diferentes níveis de escolarização – desde a pré-escola até a universidade –, como meio de desenvolver e modernizar o país.

O governo da União não estabeleceu, nem mesmo sob o mais centralizado dos regimes militares, uma centralização do ensino para edificar o país. Com isso, também não se interessou por sanar as contradições encontradas entre os níveis de ensino nas diferentes regiões do Brasil, que continuam inalteradas, décadas após décadas de reformas e planos.

Durante todo o período histórico da construção nacional, especialmente após 1920, com a organização do movimento operário e o início da industrialização do país, são as classes populares que pressionarão para que o direito à educação seja atendido pelos sucessivos governos.

Com a formação dos grandes centros urbanos, principalmente na região Sudeste e na região Sul, as populações pobres pressionarão, através de seus movimentos sociais, para que sejam construídas escolas e que as crianças sejam atendidas.

Assim acontecerá durante o período que compreende as décadas de 1950 até 1980. Destacado pela Ditadura Militar e pela redemocratização do país, este período marcará profundamente as características atuais da educação pública, visto que as lutas sociais foram responsáveis por criar demandas que pressionaram os governantes para atender minimamente às necessidades da população. Um exemplo disso é a ascensão dos governadores vinculados com a oposição à ditadura, que foram eleitos sob forte pressão para modificar a situação de penúria da educação pública nos grandes centros. Só para citarmos dois casos, recordemos a implementação dos CIEPS, no Rio de Janeiro (governo de Leonel Brizola), e o Ciclo Básico em São Paulo (governo de Franco Montoro).

O processo de organização do sistema de educação do Brasil é, por um lado, resultado da opção da burguesia pelo desenvolvimento desescolarizado e, por outro, das lutas sociais que foram gerando demandas e exigindo que os diferentes governos atendessem, minimamente, as exigências da classe trabalhadora.

Ao relegar o menos importante da educação nacional (segundo a visão de seus elaboradores) para os estados e municípios, a descentralização da educação continua cumprindo o papel de manutenção das diferenças regionais.

Durante o processo histórico, a escola, que não foi estruturada nem concebida para homogeneizar ou tratar de forma igualitária a população, também manterá sua desigualdade na etapa seguinte do período da globalização e do neoliberalismo.

Sendo assim, a municipalização do ensino, conforme a proposta modernizadora dos dias atuais, nada mais é do que a manutenção das desigualdades sociais, característica histórica de um país atrasado e periférico, governado por uma burguesia nacional dependente do capital internacional para a manutenção de seu poder bem como de seu *status quo*.

4.1 Educação desigual para municípios desiguais

Se o desenvolvimento capitalista no Brasil não produziu nos setores sociais os mesmos avanços obtidos na economia, também não produziu o mesmo avanço em relação à organização política da população brasileira.

Embora tenhamos avançado muito em termos de organizações representativas dos trabalhadores da cidade e do campo, na criação de diversas lutas populares ao longo de nossa história, nossa tradição de participação popular nos destinos políticos do país ainda são escassos.

As desigualdades geradas nos serviços prestados à população levaram ao fortalecimento das lutas populares. Porém, não levaram à superação dos velhos entraves impostos pelas oligarquias regionais e locais que sempre determinaram os destinos da nação.

As relações institucionais decorrentes desse nosso movimento histórico ergueram um patrimônio político onde o Estado nacional, através das elites que sempre o dominaram, articulou as relações de poder em cada uma das regiões e determinou a continuidade das políticas públicas ao longo dos séculos.

A população sempre esteve afastada do poder e do encaminhamento destas políticas públicas.

Em sua origem, ainda no Brasil Colônia, os municípios eram subjugados pelo poder centralizador das capitanias. Exerciam, portanto, um papel quase que figurativo nas decisões da Colônia.

Durante o Império, houve um recrudescimento ainda maior em relação à atuação dos municípios. As câmaras municipais perderam suas escassas funções políticas e financeiras, tornando-se corporações com funções meramente administrativas. A tutela dos municípios, realizada pelo Império, levou à perda da função de arbitrar sobre seu próprio destino e de seus moradores. O Império, dessa forma, passou a congelar a ação dos municípios.

Durante o período republicano, os municípios ficam à mercê das oligarquias regionais. A União praticamente não exercia nenhuma influência nas cidades e os coronéis e barões determinavam seus destinos e sua política.

O poder exercido pelas elites regionais em cada um dos municípios determinou a forma de organização da população (a favor ou contra os caciques regionais) e os limites de sua autonomia.

Somente na década de 1920, quando eclodem os movimentos populares que influenciaram fortemente a Revolução de 1930, é que há uma luta por acabar com a intervenção das oligarquias regionais nos municípios.

No entanto, a Revolução de 1930 centraliza o poder e, embora tente diminuir a força das oligarquias regionais, não estabelece nenhuma autonomia ou poder aos municípios. Desta forma, ao longo da República, os municípios ainda sofrem fortes influências das famílias tradicionais e dos grandes mandatários regionais.

Durante o período militar, cresce a influência das oligarquias regionais sobre os municípios, que determinavam, inclusive, a organização social e administrativa das cidades. Elas tomavam para si a tarefa de indicar prefeitos e delegados de polícia, influenciavam padres, médicos e todos que, de alguma maneira, tivessem importância política e organizativa nas cidades.

É a organização e a influência dos trabalhadores, em oposição às oligarquias regionais, que determinarão o futuro organizativo, social e político dos municípios.

Para a análise do processo de descentralização da educação brasileira, principalmente em sua etapa atual – a partir do início dos anos de 1990 –, é preciso definir bem quem está assumindo os primeiros anos da educação básica nacional.

O Brasil conta, hoje, com 5.564 municípios, espalhados nos 27 Estados que compõem a federação.

Do total de municípios, 1.371, ou 24,7%, têm população inferior a 5 mil habitantes, com uma arrecadação que não ultrapassa a 2,1% do total de suas necessidades orçamentárias.

Os municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes arrecadam 3,9% dos recursos que compõem o seu orçamento. Este grupo é representado por 1.302 municípios brasileiros, o que corresponde a 23,4% do total do país.

Para aqueles municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes (1.379, ou 24,8% do total do Brasil), a arrecadação não ultrapassa os 4,1% dos recursos de que dispõem.

Portanto, 4.052 municípios, que representam 72,9% do total do país, ou mais de dois terços, arrecadam, em média, somente 3,4% do total da receita tributária municipal em todo o país.

Por si só, os números revelam a fragilidade das receitas tributárias municipais. Mas, além disso, expõem outro dado importante para o processo de descentralização da educação em nosso país.

Se em menos de um terço dos municípios, ou seja, em 1.512 cidades, estão concentrados os 96,6% restantes de arrecadações municipais do país, convém nos perguntarmos de qual descentralização estamos falando?

Outro fator importante, e bastante útil para nossa análise, é que a maioria dos impostos e taxas refere-se a tributos urbanos, quando a realidade do país é que 72,5% deles têm economia basicamente rural.

Os municípios um pouco maiores, com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, quase que dobram sua participação relativa na arrecadação tributária. Esta parcela soma 6,1% do total arrecadado pelos municípios em todo o país. No entanto, apenas 961 cidades, ou 17,3% do total brasileiro, encaixam-se neste perfil.

Há aqueles municípios que apresentam uma melhora na arrecadação total do país. Eles correspondem a 5,4% das cidades, que arrecadam 10,3% do total de recursos disponíveis. Esses municípios apresentam uma população entre 50 mil e 100 mil habitantes. Mas, dos 5.564 municípios do Brasil, esses são apenas 298.

As cidades com população entre 100 mil e 200 mil habitantes – 119 municípios, ou 2,1% do total de unidades do país – apresentam uma participação da receita tributária em torno de 13,3% em relação à receita disponível.

Mas há dados mais alarmantes: os municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes – 94 cidades, ou 1,7% do total – arrecadam 19,2% da receita municipal integral do país. Convém ressaltar que, destas 94, cinco são capitais (Porto Velho, Macapá, Rio Branco, Boa Vista, e Florianópolis); das 89 restantes, 50 estão na região Sudeste – 29 no estado de São Paulo.

As cidades com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes têm uma arrecadação de 18,3% do total arrecadado pelos municípios brasileiros. Esta arrecadação está nos cofres de apenas 26 cidades (0,4% do total).

Neste seleto grupo, há 8 capitais (Cuiabá, Aracaju, João Pessoa, Campo Grande, Teresina, Natal, Maceió e São Luís) e mais 13 cidades na região Sudeste, sendo 6 em São Paulo.

O dado mais estarrecedor, no entanto, ainda está por vir. Está no grupo de cidades que têm mais de um milhão de habitantes. São 14 cidades brasileiras – considerando-se o Distrito Federal como uma única cidade – que arrecadam nada

mais, nada menos, do que 29,4% das receitas disponíveis. Isso representa apenas 0,2% dos municípios do país. São as capitais de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Curitiba, Recife, Porto Alegre, Belém, Goiânia, Manaus e o Distrito Federal, além das paulistas Campinas e Guarulhos.

Além destes dados, podemos observar que 70% da população brasileira vivem em apenas 226 cidades, ou seja, 5% dos municípios acolhem e são responsáveis pelas políticas públicas de cerca de 125 milhões de pessoas. Isto evidencia ainda mais o processo desordenado de urbanização e de desenvolvimento nacional.

Em 2006, as receitas tributárias representavam apenas 17,7% da receita orçamentária municipal. A única região que apresentava uma participação acima da média nacional era a Sudeste, que concentrava 69,2% de toda a receita tributária municipal do país. Em seguida, com 13,6% de arrecadação, vinha a região Sul.

As demais regiões do país apresentavam participações na arrecadação bem abaixo da média brasileira. Os municípios da região Nordeste concentravam 10,1% de toda a receita tributária municipal do país, enquanto que os da região Centro-oeste ficavam com 4,1% e os da região Norte com 3%.

A observação da distribuição *per capita* das arrecadações evidencia as grandes desigualdades a que está submetida a população brasileira que precisa de uma escola pública de qualidade.

Distribuição da receita orçamentária municipal *per capita* e da receita tributária municipal *per capita* por regiões do Brasil – 2006⁶ (em R\$)

Brasil e Regiões	Receita orçamentária municipal <i>per capita</i>	Receita tributária municipal <i>per capita</i>	%
Brasil	911,82	161,62	17,72
Norte	680,88	59,96	8,80
Nordeste	656,92	58,33	8,88
Sudeste	1.092,24	259,12	23,72
Sul	993,40	148,58	14,96
Centro-Oeste	915,40	111,44	12,17

Fonte: Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional
IBAM: Banco de dados municipais

⁶ Todos estes dados e os integrantes das tabelas a seguir constam no *site* do Ministério da Fazenda, na Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em www.receita.fazenda.gov.br e nas tabulações do IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Disponível em www.ibam.org.br. Acessado em 29/11/2008.

Na tabela a seguir, a observação dos valores *per capita* da receita tributária municipal mostra que a média nacional somente é ultrapassada pelos municípios com população superior a 200 mil habitantes.

**Distribuição das receitas orçamentária e tributária *per capita*
por habitantes nos municípios, Brasil – 2006 (em R\$)**

Grupo de habitantes (por mil)	Receita orçamentária municipal <i>per capita</i>	Receita tributária municipal <i>per capita</i>	%
Brasil	911,82	161,62	17,72
Até 2	2.492,15	45,09	1,81
Entre 2 e 5	1.382,68	36,42	2,63
Entre 5 e 10	951,91	39,30	4,13
Entre 10 e 20	804,28	39,36	4,87
Entre 20 e 50	740,84	55,13	7,44
Entre 50 e 100	794,63	99,87	12,57
Entre 100 e 200	880,60	126,09	14,32
Entre 200 e 500	903,13	189,82	21,02
Entre 500 e 1.000	837,68	172,25	20,56
Entre 1000 e 5.000	1.002,72	270,04	26,93
A partir de 5.000	1.344,25	535,00	39,80

Fonte: Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional

IBAM: Banco de dados municipais

Da mesma forma, o percentual de arrecadação média dos municípios mostra onde estão concentradas a arrecadação e a renda do país e como se revertem em serviços à população.

**Resumo do percentual de arrecadação
dos municípios brasileiros - 2006**

População	Quantidade de municípios	% total de municípios	% média na arrecadação
Até 5 mil	1.371	24,7%	2,1%
5 mil – 10 mil	1.302	23,4%	3,9%
10 mil – 20 mil	1.379	24,8%	4,1%
Sub total: até 20 mil	4.052	72,9%	3,4%
20 mil – 50 mil	961	17,3%	6,1%
50 mil – 100 mil	298	5,4%	10,3%
100 mil – 200 mil	119	2,1%	13,3%
200 mil – 500 mil	94	1,7%	19,2%
500 mil – 1 milhão	26	0,4%	18,3%
Mais de 1 milhão	14	0,2%	29,4%

Fonte: Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional

IBAM: Banco de dados municipais

Uma análise mais detalhada das receitas tributárias dos municípios nos mostra que as desigualdades regionais expressam o verdadeiro teor da descentralização dos serviços públicos aos municípios brasileiros. No que se refere à educação, essa descentralização tende a promover um esfacelamento do sistema educacional como nunca antes ocorrido em nossa história.

O principal tributo municipal em termos de arrecadação é o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), que representa aproximadamente 47,8% do montante das receitas tributárias dos municípios.

Dos 14 bilhões de reais arrecadados em 2006 com o ISS, quase dois terços, ou 66,5%, foram registrados na região Sudeste. Em seguida, aparece a região Nordeste, com 12,7%, e depois a região Sul, com 12,3%. A região Norte, com 4,5%, e a região Centro-Oeste, com 4%, completam o total arrecadado no país.

O imposto predial, IPTU, é o segundo em importância, sendo responsável por 34,4% do total da arrecadação do conjunto dos municípios brasileiros. A região Sudeste arrecada, aproximadamente, 77% de todo este imposto recolhido no país. A região Sul fica com 12,5%; a Nordeste com 6,4%; a Centro-Oeste com 3,5% e a Norte com 1%.

O terceiro tributo municipal em importância são as taxas. Elas representavam 10,4% do montante de receita tributária de todos os municípios. Dos R\$ 3,1 bilhões arrecadados em 2006, a região Sudeste concentrou 63,2% deste valor. A região que aparece em seguida é a Sul, com 19,3%. O Nordeste ficou com 10,5%, enquanto as regiões Centro-Oeste e Norte arrecadaram 3,6% e 3,4%, respectivamente.

Em seguida, pela ordem de importância, temos o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *inter vivos* (ITBI *inter vivos*). Este tributo representa 7,0% do montante total de arrecadação dos municípios. Em 2006, foi arrecadado um total de aproximadamente 2 bilhões de reais, dos quais cerca de 62% foram concentrados pela região Sudeste. A região Sul ficou com 19,5%, a Nordeste com 9,6%, a Centro-Oeste com 7,2% e a Norte com 1,7%.

A Contribuição de Melhoria, último item na ordem de importância em termos de arrecadação, representa somente 0,6% do total das receitas tributárias dos municípios. A região Sudeste concentra pouco mais de um terço da arrecadação, com aproximadamente 36%, enquanto que a Sul fica com 27,3%, seguida da região Nordeste com 17,2%, Centro-Oeste com 16,5% e Norte com 2,7%.

As discussões em torno à descentralização ou, modernamente falando, da municipalização do ensino, não pode se esgotar nos tributos que cabem ser arrecadados pelos municípios, ou nas transferências de recursos que a União ou os estados podem fazer. Tampouco podem restringir-se à variação dos percentuais atribuídos à educação nos orçamentos municipais.

A simples modernização administrativa municipal e o repasse dos recursos financeiros não são mecanismos suficientes para promover uma municipalização do ensino entendida como fórmula democratizante e descentralizante. Certamente, maior autonomia do município pode ser atingida através de uma reforma tributária – que corrija o centralismo promovido pelo AI-2 e pela emenda de 1969 – e administrativa. Mas a elevação do nível de participação de suas populações na condução das associações de interesse comunitário – e aí se inclui a educação –, não será possível sem que sejam acionados mecanismos (econômico-sociais e políticos) que conduzam à liquidação progressiva do autocratismo e do personalismo, que caracterizam as relações entre grupos e indivíduos em amplas regiões do país. Sabemos que isso deve ser remetido, em grande medida, à situação de dependência econômica e social na qual vive grande parte da população rural brasileira face ao latifúndio e aos resquícios do coronelismo. (PAIVA & PAIVA, 1986, p. 41).

Dentre as várias questões que enumeramos a respeito deste assunto, podemos destacar a situação do ensino municipal do país como primeira consideração a ser feita.

Se a população atendida por esta modalidade de ensino é, sabidamente, a mais pobre do país – e isso vale tanto para os moradores das regiões em torno às grandes cidades, quanto para aqueles habitantes dos municípios rurais –, como estabelecermos a oferta de um ensino de qualidade nestes municípios? E o que seria necessário para obtermos esta qualidade?

Tradicionalmente os municípios mais afastados dos grandes centros, ainda hoje no século XXI, continuam sendo tutelados pelos descendentes dos oligarcas regionais ou das tradicionais famílias que compunham as elites nestes estados. Mas o caso brasileiro é singular, pois nas cidades do entorno às grandes metrópoles há muitos municípios que são governados por famílias e políticos tradicionais. Em alguns deles há uma espécie de revezamento do poder.

Em algumas eleições (único momento em que a população é chamada a se manifestar) ganha a família que está governando, em outras vence o grupo político de oposição. Este é chamado de oposição apenas por ser de outro partido político ou coligação, mas que, em geral, utiliza os mesmos métodos tradicionais de fazer a política. Ou seja, governam as cidades tal e qual governavam os coronéis num tempo não tão remoto.

Isso evidencia a vulnerabilidade a que está exposto todo o sistema de ensino das redes municipais e aos jogos de interesses a que está submetida a educação das crianças e jovens destas cidades.

Raramente a face da desigualdade social foi tão clara: o indivíduo em *estado de pobreza* está privado das virtudes de um direito proclamado como essencial para a vida social. Mas certamente não está excluído de continuar sendo mantido *clientelisticamente* nos espaços de um trabalho rural. Também o cidadão cujo município ou região do estado careça de recursos para abertura de escolas ou de vagas para todos também pode ser desobrigado da frequência à escola. Seus cidadãos, contudo, não estão proibidos de serem sujeitos a um trabalho precário. (...) Esse processo de produção da desigualdade, de cujo peso a realidade atual ainda é detentora, vai nos mostrando a face dos sujeitos da privação: as classes populares traduzidas nos diversos retratos de trabalhadores manuais, migrantes do campo e de regiões mais pobres do país, negros, pardos, povos indígenas, moradores de bairros periféricos e pessoas fora da faixa etária legal. (CURY, 2008, p. 1194 -1195).

A municipalização do ensino, portanto, não pode ser vista como uma questão estritamente educacional, mas, sim, como o termo educacional de uma questão mais complexa.

A defesa atual que fazem alguns educadores em favor da municipalização do ensino reside no desejo coletivo de democracia e de descentralização do poder público, mas, como vimos, isso não é algo que possa ser alcançado sem a conjugação de esforços da comunidade, das organizações dos trabalhadores e das lideranças educacionais. O que temos visto é a persistência da mentalidade e das atitudes tradicionalistas em administração pública, o que também cumpre o papel de manter a população passiva diante das demandas locais.

Mesmo na Grande São Paulo, em alguns municípios periféricos da maior cidade da América Latina, a população sabe bem quais são os métodos dos políticos. Em algumas destas cidades, por exemplo, os diretores das escolas são nomeados pelos prefeitos e ficam, portanto, à mercê destes em relação ao trabalho nas escolas.

Na verdade, essa descentralização das decisões não existe. Quanto mais pobre o município, maior sua dependência financeira em relação ao poder central. Daí decorre uma profunda dependência política. O município é altamente manipulável. O clientelismo impera a tal ponto que, em grande parte deles, são os prefeitos que nomeiam os diretores e até professores das escolas. Por outro lado, o nível de organização da sociedade civil, que vem crescendo significativamente no país todo, ainda é bastante frágil na esfera dos municípios. Fracionar algumas organizações bem estruturadas em nível estadual e nacional, como a dos professores e a dos estudantes, pode ser uma tática importante na estratégia de desmobilização política. Este é o verdadeiro objetivo daqueles que, sob o manto da descentralização, pretendem apenas perpetuar-se no poder. Dada sua dependência do governo central e a menor capacidade de pressão da sociedade civil para conseguir ver atendidas as reivindicações da comunidade, o ensino municipalizado pode vir a ser mais autoritário que o estadual. (ROSEMBERG, NOGUEIRA & PIMENTA, 1984, p. 57).

Há ainda, hoje em dia, uma sofisticação no controle político sobre os funcionários da educação.

Muitos prefeitos, embora realizem concursos para os cargos de diretor de escola, por exemplo, mantém um controle tão rígido sobre este profissional que, dificilmente, aconteceria algo nas escolas que não fosse de conhecimento ou consentimento do Executivo. Veremos melhor tal questão quando relatarmos a parte prática deste trabalho, no capítulo 6 da presente tese.

4.2 O local como parte da ideologia neoliberal

Compreender o município como parte de um todo complexo de relações econômicas, políticas, administrativas e sociais é fundamental para podermos inferir a importância que a municipalização da educação tem num país como o nosso.

Aparentemente, existe uma contradição entre os poderes locais e o poder nacional. O poder central, se exercido, implicaria numa centralização e numa falta de autonomia das localidades.

É preciso ponderar sobre vários aspectos. Para muitos, o fortalecimento dos municípios, ou das esferas locais, pode significar o aumento de sua autonomia e a constituição de bases para desenvolver práticas pedagógicas que favoreçam a igualdade e o exercício da cidadania. Isso implicaria, portanto, em maior democratização e participação popular. No entanto, temos que considerar outra hipótese: no século XXI, o local pode ser a livre expressão do fortalecimento das individualidades, da fragmentação, em oposição ao coletivo e aos aspectos sociais e políticos da nação.

O pesquisador Juan Casassus aponta que poderia ocorrer, nos dias atuais, um consenso em relação à descentralização da educação. Pois,

O conceito de descentralização aparece hoje comumente associado ao de democratização. Assim, um Estado será tanto mais democrático quanto mais descentralizado. Na medida em que o pensamento sobre a descentralização traz implícita uma idéia democrática de autonomia dos atores sociais, compreende-se porque todas as correntes de pensamento que aspiram uma democracia na região chegam rapidamente a um acordo sobre suas benesses. (CASASSUS, 1990, p. 12).

Porém, continua o autor,

É também notável que, frente às limitações reais que o Estado apresenta na situação atual, se tenha optado por políticas cuja justificativa aponta no sentido da descentralização, ao invés da opção por soluções que levem a reforçar o Estado nacional e central, como seria de se esperar dos responsáveis de um tal sistema. (CASASSUS, 1990, p. 14).

Casassus segue sua linha de raciocínio e argumenta que as questões relacionadas à crise do Estado moderno e à debilidade das sociedades, especialmente as latino-americanas, forjam os argumentos de que esta é a única saída plausível. No entanto, mesmo quando esse argumento parece ser válido ao nível lógico, na prática,

O grau de atomização, de informalidade e de desarticulação que apresentam algumas sociedades coloca em dúvida a exeqüibilidade da implementação de uma estratégia de fortalecimento ligada à descentralização: corre-se o risco, face às deficiências de gestão que se manifestam, de as escolas com menos recursos ficarem abandonadas. (CASASSUS, 1990, p. 16).

Essas posições favoráveis à descentralização criam, supostamente, um consenso em relação às formas e às políticas públicas adotadas pelos diferentes governos. Mas, segundo o mesmo Casassus, esses consensos são formais, aparentes, e resultariam da variedade de diferentes significados, ações e feitos que são atribuídos ao mesmo termo. Pois, como tem predominado a perspectiva econômica,

O significado e a lógica da descentralização refletem um processo que leva à individualização e à privatização, onde o principal instrumento de descentralização é o mercado. Num contexto de penúria financeira, essa perspectiva é uma tentação não declarada que ronda a maioria dos processos de descentralização educacional. (IDEM).

No momento em que o capitalismo internacional mais precisa fragmentar as ações dos indivíduos e dos grupos sociais para manter sua hegemonia, as intervenções que veem o local como saída estratégica para as ações das comunidades podem ser um perigoso caminho.

Isso porque a ordem atual da ideologia neoliberal é que a fragmentação dos Estados-nacionais se consolide e dê lugar à valorização do local, dos micropoderes. É valorização do indivíduo a partir do individualismo. As grandes totalidades cedem

para a fragmentação do espaço e do tempo e, conseqüentemente, da ação dos indivíduos.

Ou, como afirma Marilena Chauí,

Categorias gerais como universalidade, necessidade, objetividade, finalidade, contradição, ideologia, verdade são consideradas mitos de uma razão etnocêntrica, repressiva e totalitária. Em seu lugar, colocam-se o espaço-tempo fragmentados, reunificados tecnicamente pelas telecomunicações e informações; a diferença, a alteridade; os micropoderes disciplinadores, a subjetividade narcísica, a contingência, o acaso, a descontinuidade e o privilégio do universo privado e íntimo sobre o universo público; o mercado da moda, do efêmero e do descartável. Não por acaso, na cultura, o romance é substituído pelo conto, o livro pelo *paper*, e o filme pelo vídeoclip. O espaço é a sucessão de imagens fragmentadas; o tempo, pura velocidade dispersa. (CHAUI, 1993, págs. 22-23).

Essa questão está diretamente relacionada aos avanços da ideologia neoliberal sobre a forma de fazer política, as representações e concepções acerca da estrutura atual do Estado e o papel que ele desempenha nas políticas públicas, neste caso, em relação à educação.

Desde o começo do século, quando se opera um importante processo de centralização política nos países da região, a oferta educacional deixou de ser uma atividade localizada nos municípios, como herança da tradição dos *cabildos* (conselhos de representantes das comunidades indígenas na América espanhola) para passar a ser uma função privilegiada do Estado. O desenvolvimento da educação passou a ser uma função monopólica do Estado. Mais ainda: o desenvolvimento da educação articulou-se de tal forma à dinâmica do Estado que, ao longo do século, transformou-se no principal instrumento para a própria constituição do Estado, tanto como Estado-nação quanto Estado-planejador. Na construção do Estado-nação, a contribuição da educação se deu pela expansão da cobertura do sistema educacional, que facilitou a incorporação progressiva da população à cidadania, à nova institucionalidade, ou seja, à aquisição dos códigos culturais básicos que formam as normas e identidades nacionais. Na estruturação do Estado-planejador, a contribuição consistiu na formação e distribuição das habilidades básicas necessárias ao processo de industrialização. Pode-se, então, perceber que a evolução do desenvolvimento da educação está intimamente ligada à evolução do Estado. Por isso, a crítica da primeira está estreitamente associada à crítica do Estado em sua forma atual. (CASASSUS, 1989, p.15).

Desse modo, entendemos que é preciso uma atenção especial ao utilizarmos as questões vinculadas ao poder local, ou localismos, para estabelecer um elo com a participação popular ou a democracia.

A participação popular das comunidades nas lutas e nos enfrentamentos para a conquista de suas reivindicações é parte imprescindível, no geral, da história política do país e, no particular, para as conquistas em relação à educação para a população pobre. Porém, as lutas e a organização das comunidades em seus locais de moradia, de trabalho ou de estudo não estão em oposição ao central ou ao nacional.

Não há apenas lutas locais. As lutas, os problemas e as necessidades locais são produto das diretrizes nacionais.

O que a ideologia do capitalismo monopolista apregoa é justamente que, em nome do local, esqueçamos as diretrizes gerais, abrindo filosófica e ideologicamente mão das categorias universais em detrimento da atomização das relações e da fragmentação das ações coletivas.

Para todas as áreas vitais de atendimento à população, seria necessário pensarmos a totalidade ao invés das particularidades. Desse modo, ao pensarmos a educação para um país, devemos fazê-lo na totalidade desse processo, da educação infantil – desde a creche – até a educação superior e os cursos de pós-graduação. Pensar a educação municipal, ou as séries iniciais do ensino básico, dissociada do restante da educação nacional é um erro que tem levado não só à fragmentação da educação pública, mas ao esfacelamento da concepção de um sistema educacional que deveríamos ter para o desenvolvimento do país.

4.3 O financiamento para a municipalização

A Constituição Federal promulgada em 1988 estabeleceu a autonomia dos municípios como esfera pública constituinte da Nação.

Mas, ao estabelecer esta autonomia, deixou apenas seu caráter formal, visto que não estabeleceu, em contrapartida, um projeto para redistribuir a renda do país. O Brasil permaneceu bastante desigual, embora o caráter social da Lei Magna tenha proposto outra coisa.

Na verdade, grosso modo, apenas desconcentrou os recursos da União para estes municípios. Repassar os recursos federais às cidades, no entanto, apenas reforça o seu caráter desigual, pois as mais ricas continuarão ricas e contarão com as transferências do governo nacional para tentar atender suas demandas. Já os municípios pobres tenderão a aumentar sua pobreza, pois, ao descentralizar as responsabilidades, como saúde e educação, a Constituição tornou mais difícil para eles atenderem as necessidades de seus habitantes.

Segundo Lisete Arelaro, (2007),

Do ponto de vista de arrecadação de tributos, cerca de 70% dos municípios dependem, exclusivamente, do Fundo de Participação dos Municípios - o FPM - para as suas despesas regulares, ou seja, para sua sobrevivência. Isto expressa que a maioria dos municípios brasileiros não tem autonomia financeira, nem condições de adquiri-la, a curto e médio prazo, a menos que se adote uma reforma tributária radical no Brasil. (ARELARO, 2005, p. 1044).

Está claro que municípios que dependem das transferências federais, como o Fundo de Participação dos Municípios, para a sua sobrevivência, tendo pouco ou nenhum recurso para suas demandas, não podem se constituir em unidades públicas autônomas.

Da mesma forma que são dependentes do governo central para sanarem suas despesas, dependem também do mesmo governo para estabelecer e sustentar os sistemas municipais de ensino.

Apoiado na Constituição de 1988 e na onda neoliberal da década de 1990, que varreu praticamente toda a América Latina, o governo federal promove uma considerável mudança na educação básica do país.

Principalmente a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, a década de 1990 imprime um novo ritmo nas políticas públicas em educação em todo o país. Mudanças que foram fortemente condicionadas pelos pressupostos da descentralização e da municipalização do ensino.

A Emenda Constitucional 14/96 redireciona 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, 1996).

Este Fundo, regulamentado pela Lei 9.424/96, constitui-se, a partir de 1998, no mais forte instrumento de municipalização do ensino no Brasil, provocando uma nova dinâmica e estabelecendo novos parâmetros para a educação municipal no país inteiro. Esses novos parâmetros foram sustentados pela promulgação da LDB 9.394/96, que já havia disciplinado os gastos com a educação, através dos seus artigos 70 e 71, e estabelecido os princípios orientadores da gestão do ensino municipal através dos artigos 11, 18 e 87.

No artigo 11, fixou as incumbências dos municípios em matéria de educação. Em seu artigo 18, estabeleceu a composição dos sistemas municipais de ensino. E no parágrafo 3º do artigo 87, no Título das Disposições Transitórias, determinou 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.

Nossa intenção neste item não é fazermos uma análise dos recursos do Fundef para a constituição dos sistemas municipais de ensino, fato este já estudado por inúmeros autores desde a sua implantação. O que nos interessa neste trabalho é demonstrar que, travestido de moderno ou de uma equalização para o ensino fundamental em todo o país, o mecanismo do Fundef é o modelo encontrado pelos neoliberais da década de 1990 para manter intactas as desigualdades regionais históricas do país, desde o período colonial.

De imediato, ao ser implantado, o Fundef retirou os recursos da educação infantil para deslocá-los para o ensino fundamental.

Em várias cidades brasileiras (e, entre elas, São Bernardo do Campo, como veremos no capítulo 6), as creches e as pré-escolas sofreram um abalo tão grande que isto provocou inúmeras denúncias das comunidades, das entidades sociais e do Ministério Público, para que os municípios reorganizassem a educação infantil e voltassem a atender a população nos níveis anteriores ao estabelecimento do Fundef.

Somente este fato já é revelador, ao contrário do que apregoou o governo de Fernando Henrique Cardoso durante os seus oito anos de mandato, do caráter anti-social do novo mecanismo de financiamento da educação básica brasileira. Isso porque, de imediato, estabeleceu uma competição entre os níveis de ensino, aumentando ainda mais a fratura histórica existente na educação brasileira da ausência de um sistema nacional que tratasse com igualdade de importância e de recursos toda a educação nacional.

O segundo problema causado pelo Fundef e, como veremos em seguida, mantido pelo Fundeb, foi a determinação, na prática, de que a educação no Brasil ainda não se constitui como um direito humano e, muito menos, igual para todos.

Uma pesquisa coordenada pela Fundap e publicada em 1995 apontou que uma criança que fosse matriculada numa escola municipal poderia, dependendo do município, gastar aproximadamente R\$ 2.900,00 por ano. Na mesma cidade, e em muitos casos até no mesmo bairro ou na mesma rua, uma criança matriculada numa escola estadual gastava R\$ 480,00 por ano.

Dados como este estiveram na base de argumentos para justificar a implementação de tal política de financiamento para a educação brasileira. No entanto, o Fundef não corrigiu estas antigas distorções e não introduziu dinheiro novo para a sustentação da educação pública nacional.

Davies (1998, p. 13) afirmou que o Fundef não trouxe nenhum dinheiro novo para o sistema educacional como um todo. Foi apenas um mecanismo de redistribuição de recursos já vinculados à educação antes mesmo da criação do fundo. Este novo fundo apenas redistribuiu os recursos entre estados e municípios.

No caso do Fundef, nem mesmo a insuficiente fórmula de cálculo do valor mínimo que deveria ser gasto por aluno, já constante na LDB 9.394/96, foi cumprida pelo governo de Cardoso. Embora o governo federal tenha se especializado em publicar dados positivos sobre o impacto do Fundef no ensino público do país, considerando-o uma verdadeira revolução na área, o fato é que, na prática, os

supostos ganhos obtidos para a educação correspondem exatamente às quantias perdidas pelas redes estaduais para a mesma educação.

Como este fundo é de caráter estadual, e a distribuição dá-se entre os estados e seus municípios, a mesma lógica histórica de desigualdades regionais foi mantida. Pela lógica do fundo, quem deveria suprir as deficiências era o governo federal, que, no entanto, sempre fixou um valor abaixo do patamar mínimo.

Os dados obtidos pelos pesquisadores apontam para uma cifra de cerca de dez bilhões de reais que deixaram de ser aplicados no ensino fundamental desde o ano de 1998. Isso evidencia, portanto, que o Fundef não ampliou os recursos da educação em todo país, apenas redistribuiu o pouco que havia. Ou seja, nada de novo na moderna política neoliberal para a educação brasileira do século XXI.

Em termos de ganhos reais, o que o Fundef provocou, no máximo, foi facilitar a transparência dos gastos, visto que este foi depositado em conta corrente única. Mas, como pudemos observar em todos esses anos, e abordaremos mais adiante, uma maior fiscalização não impediu, e ainda não impede com o Fundeb, a corrupção, a fraude e os desvios das verbas da educação.

No momento de sua implantação, e nos anos seguintes, a única maneira de o Fundef proporcionar um real aumento nos gastos com a educação nacional seria a fixação de um valor mínimo por aluno que, de fato, pudesse assegurar à população trabalhadora do país um ensino de qualidade. Mas, esse valor mínimo por aluno implicaria, de imediato, num aporte considerável, por parte da União, para a manutenção do ensino. Como vimos, adotar essa iniciativa não foi objeto de desejo de nenhum dos governos nacionais da história do país e, muito menos, seria dos neoliberais do final do século XX.

Com isso, mais uma vez em nossa história, a possibilidade da redução das diferenças regionais, materializada nos gastos por aluno, não se transformou em realidade.

O governo federal não cumpriu o papel que lhe cabia de equalizar os gastos. Assim, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2000), em 1999, o fundo propiciou um valor médio de R\$ 474 por aluno/ ano, oscilando entre R\$ 308 no estado de Pernambuco e R\$ 927 no estado de Roraima, com um desvio-padrão de 34% em relação à média. Fosse outra a postura do governo federal, fixando, por exemplo, um valor mínimo de R\$ 1.000/aluno, um grande passo teria sido dado para resolver este problema. Contudo, nem o mínimo definido pela fórmula da lei, cerca de R\$ 465 nesse ano de 1999, foi cumprido. (PINTO, 2007, p. 117).

Pelo mecanismo adotado de arrecadação, distribuição dos recursos e controle do Fundef, Rodriguez (2001, p. 49) descreve que, na nova parceria estabelecida para a educação brasileira, uns entram com esforços e recursos para melhorar o ensino, os municípios, enquanto o outro entra com boas idéias e aplica as punições, a União.

No final da década de 1990, a parceria estabelecida pelo Fundef poderia ser nova, mas os mecanismos de financiamento e controle dos recursos são velhos e tradicionais.

O valor gasto pela União na área da educação, no período compreendido entre 1995 e 2002, diminuiu bastante. Os valores investidos, em bilhões de reais, são os seguintes:

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

Fonte: Inep/MEC

Para justificar uma diminuição de R\$ 3,7 bilhões em sete anos, o argumento principal do governo federal era de que o valor gasto em educação no Brasil não precisaria ser aumentado. Segundo esta argumentação, o que precisávamos era de um controle destes gastos. Coincidentemente, esta também era, e ainda é, a posição do Banco Mundial para a educação brasileira.

Não bastasse isso, também ainda estão em vigor os velhos mecanismos para burlar as determinações contidas nas leis. Tornou-se prática dos sucessivos governos nacionais (e também estaduais e municipais) encontrar manobras jurídicas ou mecanismos de exceção para não gastar em educação aquilo que é legalmente devido.

Consequentemente, as perdas para o campo educacional também são resultados destes artifícios contábeis ou manobras jurídicas. O governo federal, por exemplo, veio diminuindo a proporção do total da receita que deveria ser destinada à

educação através da criação ou ampliação de contribuições que não se denominam como impostos. Assim, não se configuram juridicamente como tal e estão isentas do cálculo que será efetuado para a determinação dos recursos vinculados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino - MDE.

Tanto é assim que o montante arrecadado pela Receita Federal desde a promulgação da Constituição de 1988 evidencia que a participação percentual dos impostos na arrecadação global vem caindo em favor de receitas que não sejam impostos.

Durante muitos anos, o principal exemplo foi a arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que incidia sobre todas as retiradas em contas correntes, e que o governo arrecadou como contribuição e não como imposto.

Só para termos um exemplo, os próprios dados da Receita Federal e do orçamento da União demonstram que as despesas do governo federal em relação aos gastos em educação e cultura diminuíram de 8,2%, em 1988, para 2,1%, em 1993, em relação às suas despesas totais.

A partir deste ano, o percentual permaneceu em queda, visto que o governo aprovou o Fundo Social de Emergência, criado por Emenda Constitucional em 1994 e, posteriormente, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal – FEF. Este último continuou retirando bilhões da educação pela desvinculação de 20% da receita de alguns impostos.

Na prática, como consequência deste novo fundo, o governo federal só foi obrigado a aplicar 14,4% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, pois a parcela correspondente a 20% dos 18% que estavam destinados (o que equivale a 3,6%) foi retida automaticamente no FEF. Desse modo, o uso desta verba tornou-se livre e desvinculado pelo governo federal.

A educação nos municípios também foi afetada, pois diminuiu drasticamente a receita do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é transferida aos governos locais. Este fundo é formado, entre outros, por dois impostos federais: o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados.

Além disso, uma pesquisa realizada por Bremaeker (2003), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, revela que mais de 2.000 prefeituras pobres, essencialmente dependentes de repasses do FPM, perdiam com o Fundef em 2002.

Embora o FEF tenha sido extinto em dezembro de 1999, a educação em âmbito federal continuou sendo prejudicada, pois em março de 2000 foi aprovada nova Emenda Constitucional, de nº 27, criando a DRU (Desvinculação de Receita da União), que reproduz parte da Emenda do FEF e desvincula 20% dos impostos federais, o que significa concretamente que o governo federal só continuou sendo legalmente obrigado a aplicar 14,4% da receita de impostos em MDE, não 18%. O prejuízo continuou até 2007 em consequência da aprovação, como Emenda Constitucional nº 42, pelo Congresso Nacional, em dezembro de 2003, da Proposta de Reforma Tributária encaminhada pelo governo Lula em abril de 2003, prejuízo este que deve continuar por mais alguns anos, pois o governo federal pretende em 2007 prorrogar a DRU até 2011. (DAVIES, 2006, p. 117).

Para nós, está claro que o financiamento da educação pública, considerando-se minimamente os critérios democráticos de atendimento à população, não deveria depender da riqueza da região, do estado ou do município onde o indivíduo reside, mas sim dos recursos totais do país. Dessa forma, estaríamos tratando a educação como um direito humano, visto que toda criança ou jovem teria uma educação de qualidade independentemente do local onde houvesse nascido ou que sua família tivesse adotado para viver.

Outro argumento importante do governo federal, insistentemente divulgado na grande imprensa, era de que o Fundef impulsionaria, a curto e médio prazo, a universalização do ensino fundamental, visto que os municípios seriam motivados ao recebimento das matrículas, pois os recursos financeiros seriam proporcionais às taxas de alunos, dos sete aos quatorze anos, atendidos nesses sistemas.

Mas, a simples observação dos dados estatísticos, no entanto, não mostra bem isso. Na realidade, os dados evidenciam que o mecanismo do Fundef não pretendia uma expansão muito grande do atendimento no ensino fundamental, mas, sim, como ficou comprovado na prática, a municipalização de seu atendimento. O atendimento existente – ao contrário do divulgado na mídia – já era considerado suficiente.

Como se pode verificar pelos dados constantes na tabela abaixo, a taxa de crescimento de matrículas no ensino fundamental, entre 1989 - 1996, não foi menor que o crescimento havido no período 1997 - 2005. O aumento da cobertura da escolarização para as crianças de 7 a 14 anos, um dos argumentos para a implementação do fundo, é também, resultado direto da luta da população para ver

seus direitos atendidos. À medida que vai se desenvolvendo o processo de redemocratização do país, vai aumentando a porcentagem de crianças atendidas na escola. O que a análise dos dados do INEP evidencia é que a municipalização do ensino fundamental avançou como nunca antes na história do país, principalmente a partir de 1998, e que esta é a consequência natural da lógica de distribuição do fundo.

Ensino Fundamental no Brasil
Matrícula por Dependência Administrativa
Matrícula inicial - 1975 – 2008

Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
1975	19.549.249	122.471	0,6	10.956.560	56,0	5.948.119	30,4	2.522.099	12,9
1980	22.598.254	169.336	0,7	11.928.315	52,8	7.602.527	33,6	2.898.074	12,8
1989	27.557.542	140.983	0,5	15.755.120	57,2	8.218.455	29,8	3.442.984	12,5
1991	29.203.724	95.536	0,3	16.716.816	57,2	8.733.360	30,0	3.618.012	12,4
1996	33.131.270	33.564	0,1	18.468.772	55,7	10.921.037	33,0	3.707.897	11,2
1997	34.229.388	30.569	0,1	18.098.544	52,9	12.436.528	36,3	3.663.747	10,7
1999	36.059.742	28.571	0,1	16.589.455	46,4	16.164.369	44,5	3.377.347	9,0
2002	35.150.362	26.422	0,1	14.236.020	40,5	17.653.143	50,2	3.234.777	9,2
2004	34.012.434	24.633	0,07	12.695.895	36,9	17.960.426	52,8	3.331.480	9,8
2005	33.534.561	25.728	0,07	12.145.494	36,2	17.986.570	53,6	3.376.769	10,0
2008	32.086.700	25.622	0,1	11.000.916	34,3	17.442.158	54,4	3.618.004	11,3

Fonte: INEP/MEC – Censos Educacionais - Sinopses de Estatísticas Educacionais. www.inep.gov.br

Também podemos observar que o aumento de matrículas na educação fundamental foi muito maior no período das grandes mobilizações populares e com a volta do regime democrático do que o período compreendido pelo Fundef. Do ano de 1989, sob o amparo dos novos direitos expressos na Constituição Federal de 1988, até o ano de 1996, as matrículas atingiram um número maior do que 5,5 milhões para o ensino fundamental. No período de vigência do Fundef, do ano de 1997 até o ano de 2005, este aumento correspondeu a pouco mais de 200 mil novas matrículas.

O governo Lula aprovou o Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação -, que atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006, o Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020, e, portanto, não modificou a forma e o tratamento que historicamente a União reservou à educação do país.

Durante o período de discussão e aprovação da nova Lei para a sua implementação, aconteceram muitas mobilizações e pressão por parte das organizações e dos movimentos sociais (passeatas, abaixo-assinados, pressão aos parlamentares, debates etc.) para que houvesse a materialização de uma visão mais sistêmica da educação, abarcando todas as etapas da educação básica, como a inclusão das creches, e a reserva de recursos para os programas direcionados a jovens e adultos.

Diferentemente do Fundef, este novo fundo procura corrigir as distorções da concorrência entre as etapas do ensino básico.

Embora o Fundeb seja mais abrangente que o Fundef, pois financiará todas as etapas da educação, da creche ao ensino médio, incluindo educação especial, educação do campo e a educação de jovens e adultos, continua apresentando os mesmos preceitos históricos de regulamentação e de responsabilidade da União em relação à educação básica.

O novo fundo prevê beneficiar 18,2 milhões a mais de alunos do que o Fundef. No entanto, não são poucas as suas fragilidades. A principal, assim como a do anterior, é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação.

Os únicos recursos que poderíamos chamar de novos, considerando-se todos os sistemas de ensino do país, municipais e estaduais, referem-se à complementação federal. No caso do Fundef, como vimos, foi insignificante, aproximadamente 1% da receita nacional em 2006. No caso do Fundeb, foi menos de 5% da receita nacional no primeiro ano e 10% a partir do quarto ano. É importantíssimo notarmos que, ao quarto ano, este aporte federal será da ordem de R\$ 5 bilhões, um valor quase idêntico ao que o próprio governo retira da educação através da Desvinculação dos Recursos da União.

O sistema de transferência de recursos e o de manutenção do ensino são praticamente os mesmos, com base no número de matrículas, divididas de acordo com o estabelecido na Constituição. Cabe aos municípios a prioridade para a educação infantil e o ensino fundamental, enquanto aos estados são reservados o ensino fundamental e o ensino médio. Isso determina que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver

complementação federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo, o que, novamente, não é tão significativo assim.

O mais grave ainda é que, projetando os estudos já realizados, a previsão do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM é de que milhares de municípios continuarão sendo prejudicados, além dos mais de dois mil municípios lesados com o Fundef. Isso porque, tendo uma população menor e, portanto, com uma menor arrecadação própria (das receitas do IPTU, ISS, ITBI), serão mais dependentes do Fundo de Participação dos Municípios e tenderão a perder com o Fundeb.

Os estudos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal mostram que, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, os estados perderão menos do que com o antigo Fundef, mas, por outro lado, 4 em cada 10 municípios brasileiros sofrerão o processo inverso, aumentando as suas perdas. De acordo com o levantamento, o saldo negativo dos governos estaduais, de R\$ 10,3 bilhões em 2006 – referente à diferença entre o que destinaram ao Fundef e o que receberam dele em 2006 – cairá para R\$ 9,1 bilhões. Do lado das prefeituras, crescerá a proporção daquelas que cedem mais dinheiro do que recebem: de 32,6%, em 2005, para 40% do total. As perdas atingirão ainda mais as cidades pequenas e mais pobres, com menos alunos.

Bremaeker afirma que,

Como o IPTU, o ISS e o ITBI municipal não entram na constituição do fundo, as disparidades tendem a aumentar com o passar do tempo. Se a receita tributária dos municípios fosse para o bolo, o número dos pequenos que viriam a perder recursos seria bem menor. Temos em nível nacional uma receita de R\$ 50 bilhões de estados e municípios. Se entrasse a receita municipal, seriam acrescidos ao bolo mais R\$ 5,7 bilhões. O Fundeb, como o antigo Fundef, tem receitas municipais, estaduais e, no caso das unidades mais pobres, federais. Dependendo das condições, um estado ou município pode alocar mais recursos do que receberá, tendo de completar a diferença. São Paulo, Rio, Paraná e Rio Grande do Sul foram beneficiados, pois perderão menos⁷.

⁷ Matéria publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, em 5 de maio de 2007.

O pesquisador do IBAM fez contas, com base em números de 2006, e concluiu que, com as mudanças, a quantidade de estudantes beneficiados pelo novo fundo em todo o país aumentará 60,7% em relação aos que eram abrangidos pelo Fundef. Os recursos, porém, subirão apenas 37,3%.

Assim, o montante de verba por aluno vai cair de R\$ 1.230,02 para R\$ 1.050,93, elevando o déficit – e a necessidade de financiamento – de estados e municípios para R\$ 4,1 bilhões em 2009, mesmo com aporte financeiro do governo federal.

Segundo Bremaeker (2007), aí reside a maior preocupação dos atuais gestores públicos, uma vez que terão de cortar investimentos e retirar recursos de outros programas para manter o padrão anterior.

A adoção e a manutenção da política de fundos estabelecem diferentes processos em cada um dos 27 estados da federação. E em cada um destes estados há uma política diferenciada para a educação básica, o que determina uma política diferenciada para cada um dos 5.564 municípios brasileiros.

Historicamente, o governo federal, através do MEC, não tomou em suas mãos a tarefa de gerenciar a educação básica não tendo, inclusive, poder de decisão para tal. A ausência de uma base jurídica para a definição de uma política nacional para a educação básica sempre foi resultado das pressões exercidas pelos poderes locais e regionais e pela conveniência em deixar para estas elites os rumos da educação nacional.

Tanto é assim que os processos de descentralização da educação básica na América Latina, característicos da maioria dos países durante a década de 1990, que consistiu basicamente na transferência da responsabilidade da união para os estados ou províncias, já havia sido definida no Brasil desde a época do Império. Por este motivo, a mesma década brasileira irá se caracterizar por um aprofundamento ainda maior desta política, que é a municipalização do ensino.

A política de financiamento e de organização da educação básica brasileira para o século XXI é, em última análise, uma reedição das velhas fórmulas de desresponsabilização do governo federal com aquilo que sempre foi considerado o menos importante no sistema educativo. Nos próximos capítulos, veremos como isto influencia no salário e na carreira dos professores, na organização e gestão das escolas e na participação dos pais e das comunidades destas escolas.

Por ora, a reedição de uma velha fórmula burguesa nos remete à brilhante introdução que Marx fez em sua obra *O dezoito brumário de Luís Bonaparte*, onde escreve,

Hegel observa em uma de suas obras que todos os fatos e personagens de grande importância na história do mundo ocorrem, por assim dizer, duas vezes. E esqueceu-se de acrescentar: a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa. (...) Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente ligadas e transmitidas pelo passado. A tradição de todas as gerações mortas oprime como um pesadelo o cérebro dos vivos. E justamente quando parecem empenhados em revolucionar-se a si e às coisas, em criar algo que jamais existiu, precisamente nesses períodos de crise revolucionária, os homens conjuram ansiosamente em seu auxílio os espíritos do passado, tomando-lhes emprestado os nomes, os gritos de guerra e as roupagens, a fim de apresentar a nova cena da história do mundo nesse disfarce tradicional e nessa linguagem emprestada. (MARX, 1977, p. 203).

Qualquer semelhança com a política do atual governo federal, e de seu antecessor, em relação à política educacional do país e aos investimentos nesse setor não é mera coincidência com o exposto por Marx em 1852.

5. Educação e trabalho

As consequências do processo de municipalização do ensino fundamental no Brasil não se restringem à questão do financiamento e da forma que assumem os sistemas municipais de ensino (com ou sem participação das comunidades locais, com gestões mais ou menos democráticas). Entre os aspectos principais que devemos levar em conta na estratégia de descentralização, estão o conteúdo a ser trabalhado pelos professores em sala de aula e o caráter humano e filosófico na formação destes alunos.

Esta formação está diretamente relacionada com a forma que assume o trabalho na sociedade globalizada.

A natureza da educação, como tantas outras coisas essenciais na sociedade capitalista dos anos 2000, está vinculada ao destino do trabalho.

Como categoria de estruturação da sociedade, o trabalho passa por profundas transformações. Mesmo assim, na sociedade atual, o sistema capitalista continua se apoiando, entre outras categorias, na separação entre trabalho e capital. Nesta etapa, de forma ainda mais acentuada, necessita de um exército que compõe a força de trabalho, mas que dela não faz parte. São os desempregados, subempregados, integrantes da economia informal, os sem especialização etc. Diante de tamanho contingente de excluídos, o capitalismo, contraditoriamente, necessita socializar os valores que garantirão a sua continuidade enquanto sistema político.

A educação, como transmissão do saber acumulado pela humanidade e como instituição social organizadora e formadora de crianças e jovens para a vida em sociedade, tem como ponto de partida o trabalho social. É na tarefa da produção que a espécie humana aprendeu a conhecer, a observar os fenômenos do mundo que a cerca, assim como também é na produção que ela aprendeu a conhecer a sua própria atividade.

Foi através do trabalho social que a educação teve o papel de organizar os indivíduos para formular as leis dos fenômenos materiais e vitais e a encarar, em consequência, de um modo reflexivo e consciente, seu próprio trabalho. A experiência socialmente acumulada é a gênese do conhecimento e a prática se estabeleceu como o critério que a evidencia. A educação, através da prática social, é

que procura dar conta do alcance e da capacidade daquilo que, na sua essência, o ser humano procura aprender e dominar.

Ao longo da história da humanidade, a educação constituiu-se como uma tarefa diferenciada, através da qual se transmitiu o conhecimento adquirido pela humanidade às novas gerações. Como categoria social é, numa grande medida, o produto do desenvolvimento das forças produtivas da sociedade. Deste modo, o desenvolvimento do processo educativo na sociedade é, também, o desenvolvimento e a divisão do trabalho social, expressando as relações de poder e os valores hegemônicos de um determinado momento histórico.

O trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano com sua própria ação impulsiona, regula e controla seu intercambio material com a natureza como uma de suas forças (...) Atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza. (MARX, 1975, p. 117).

À medida que a sociedade vai se constituindo e se desenvolvendo, a educação vai representando, com todas as suas contradições, a divisão da sociedade em classes sociais. Representa, também, a organização social surgida desta divisão em classes, através do trabalho socialmente estabelecido nesta sociedade.

Na sociedade capitalista, o progresso social sempre esteve vinculado com o desenvolvimento da produção e, por consequência, com o trabalho desenvolvido pelos indivíduos nesta sociedade.

Esta organização social sempre definiu não só o sistema de produção de mercadorias, da apropriação de bens e serviços nesta sociedade e da manutenção destes meios de produção, mas também o modo de ser dos indivíduos nesta sociedade.

Nem a direita nem a esquerda do espectro político se questionava sobre o papel histórico do trabalho. (...) Na era clássica da moderna sociedade industrial, o trabalho era, ao mesmo tempo, o eixo da vida individual e a ordem social, assim como a garantia de sobrevivência ("reprodução sistêmica") para a sociedade em seu conjunto. (...) O tipo de trabalho definia igualmente os padrões de vida e aqueles que se poderia aspirar e que se devia obedecer, o tipo de vizinho os quais não se poderia "ser menos" e aqueles cujos quais não se

deveria manter-se afastado. A carreira do trabalho marcava o itinerário da vida e, retrospectivamente, oferecia o testemunho mais importante do êxito e o fracasso de uma pessoa. Essa carreira era a principal fonte de confiança ou insegurança, de satisfação pessoal ou auto-recriminação, de orgulho ou de vergonha. (BAUMAN, 2000, p. 33-34).

Se, na sociedade capitalista industrial, o trabalho era a categoria estrutural, que definia a forma de organização social e de desenvolvimento ético e moral dos indivíduos, nos dias atuais, a sociedade do consumo procura criar uma nova relação entre os indivíduos. Ao mesmo tempo, a educação é disputada, pelas diferentes forças sociais, para organizar e legitimar uma nova escala de valores éticos e morais para a adequação dos indivíduos nesta sociedade de consumo.

No reino do neoliberalismo, a educação é, por si mesma, uma mercadoria. É por este motivo que, no universo da globalização, no qual tudo se vende, tudo se compra, tudo tem preço e, portanto, tudo é consumível, a educação também é mais uma mercadoria, um bem consumível na esfera do conhecimento. Essa situação pressiona para transformar as escolas em verdadeiros *shopping centers*, funcionais à lógica do consumo e do lucro.

Se, no período de expansão da sociedade capitalista, a ética do trabalho poderia ser relacionada à ética da vida, e a educação para o trabalho era também parte da educação para a vida, nos dias de hoje – período de crise e retrocesso das forças produtivas –, a ética e a estética do consumo definem os padrões da vida social. Querem os detentores do poder que a educação seja para o mercado e para o consumo.

Em sua etapa presente de modernidade tardia – esta segunda modernidade, ou pós-modernidade –, a sociedade humana impõe a seus membros (outra vez, principalmente) a obrigação de ser consumidores. A forma em que esta sociedade molda os seus integrantes está regida, antes de tudo, em primeiro lugar, pela necessidade de desempenhar esse papel; a forma que lhes impõe é a de ter capacidade e vontade de consumir. (BAUMAN, 2000, p. 44).

A escola funciona como uma instituição que se relaciona com a sociedade, preservando, reproduzindo ou contrapondo-se a seu próprio sistema. É, por si mesma, um elemento de transmissão da ideologia dominante, ao mesmo tempo em

que também é um terreno de disputas, um organismo vivo no qual se manifestam praticamente todas as contradições da sociedade capitalista.

A sociedade, suas lutas e contradições exercem uma influência determinante nas teorias educacionais. Estas, em última análise, são produto de uma intensa luta no interior das diversas sociedades, ao longo da história, e das classes dominantes, para tentar impor seu próprio meio de transmissão de conhecimentos sem que haja contradições entre os educadores. Portanto, a educação e a cultura não são meros reflexos da economia, mas um aspecto desta.

A importância que adquire a categoria do trabalho na sociedade capitalista é a mesma importância que têm a produção e o desenvolvimento industrial dessa mesma sociedade. A educação é parte decisiva na formação para o trabalho e, portanto, para o desenvolvimento da sociedade. É precisamente por isso que o capitalismo atual concentra tantos esforços e atenções para este aspecto da formação humana.

Os movimentos atuais de reformas educacionais estão bastante preocupados com esta questão e definem, com seus programas, como deverá ser a educação para esta nova fase do capitalismo.

No período do surgimento dos estados nacionais, e durante muitos anos, a educação cumpriu, dentre outros, o papel fundamental da legitimação da própria sociedade. No desenrolar dos acontecimentos através dos séculos, a educação constituiu-se numa importante ferramenta, de alcance cada vez mais massivo, utilizada por diferentes setores da sociedade para a estabilização do poder e para influenciar sobre uma determinada concepção de mundo.

Esta dimensão da ação educativa na sociedade capitalista foi, aos poucos, gerando uma identidade cuja função sempre esteve vinculada com a padronização dos comportamentos e ações dos indivíduos nesta sociedade.

Para a burguesia, a educação cumpria seu papel ideológico e político, quando esses valores e este conjunto de idéias e princípios passavam a ser comuns a toda a sociedade, fazendo parecer que este era o comportamento social, filosófico e político único.

Ao mesmo tempo, nas sociedades capitalistas, que desenvolveram estes estados nacionais, a educação também cumpriu o papel de estruturação da própria sociedade.

Assiste-se ao desenvolvimento da fábrica e, contextualmente, à supressão de fato e de direito da aprendizagem artesanal como única forma popular de instrução. Este duplo processo de morte da antiga produção artesanal e de renascimento da nova produção da fábrica gera o espaço para o surgimento da moderna instituição escolar pública. Fábrica e escola nascem juntas: as leis que criam a escola de Estado vêm juntas com as leis que suprimem a aprendizagem corporativa e, também, a ordem dos jesuítas. (MANACORDA, 1989, p. 249,).

Os mesmos interesses que aproximam a fábrica da escola determinaram, ao longo dos séculos, o que deveria ser ensinado às crianças e aos jovens para que estes pudessem fazer parte da sociedade – o mundo do trabalho – da qual seus pais viviam.

Desse modo, as instituições escolares, ainda que isso não tenha acontecido de modo homogêneo, automático e, muito menos, mecanicamente – pois muitas lutas e contradições permearam todo este processo –, sempre estiveram pressionadas a organizar seus currículos e suas formas de educação para atender aos interesses dos grandes grupos econômicos que dominavam a sociedade nos diferentes períodos históricos.

Devido à importância que a educação, de um modo geral, e a escolarização, de um modo particular, assumiram para a sociedade capitalista, esta última se configurou como um dos eixos estratégicos de manutenção e condução da sociedade.

À medida que a sociedade vai se modificando, transformar-se-á também a educação escolar, exigindo-se dela novas obrigações, ao mesmo tempo em que novas demandas vão sendo introduzidas em seu espaço e seu cotidiano.

Nesta sociedade capitalista do século XXI, outras formas de legitimação de saberes são exigidas da escola. E estas exigências estão vinculadas, em primeiro lugar, com o destino do trabalho na sociedade atual.

Durante o século XX, a característica principal do trabalho fabril esteve vinculada à rotina, às tarefas fixas e, com boa dose de homogeneidade, exigindo a concentração da classe operária em grandes centros produtores e distribuidores de mercadorias. As novas características do capitalismo no final do século XX e para o século XXI, de modo diferente, exigem uma outra forma de organização social que também está diretamente vinculada com o mundo do trabalho.

A partir deste fato, não são mais necessários os mesmos padrões de conhecimento e de habilidades exigidas dos trabalhadores.

A questão principal em jogo é que, por mais intensas que sejam as diretrizes do capitalismo para a formação dos indivíduos nesta sociedade, ela não se dá de maneira automática ou sem contradições.

O que a sociedade do capital busca é estabelecer um determinado nível de escolarização e um determinado tipo de educação ou treinamento, nível que varia historicamente de acordo com as mudanças dos meios e instrumentos de produção. Esse nível, necessário à funcionalidade do capital, é historicamente problemático ao capital, na medida em que, por mais que o capital queira expropriar o trabalhador do saber, não consegue de todo, de vez que a origem deste saber é algo intrínseco ao trabalhador e à sua classe. (FRIGOTTO, 2001, p. 25-26).

Para a sociedade atual, guardadas as devidas proporções, estão estabelecidos os mesmos entraves éticos e morais a que estavam submetidos os trabalhadores no final do século XIX e durante o século passado, ou seja, é necessária a educação escolar, a formação do indivíduo para que o sistema produtivo se sustente.

Os industriais americanos compreenderam muito bem essa dialética inerente aos novos métodos industriais. Compreenderam que 'gorila domesticado' (referência à frase de Taylor) é apenas uma frase, que o operário continua 'infelizmente' homem e, inclusive, que ele, durante o trabalho, pensa demais, pelo menos tem muito mais possibilidades de pensar principalmente depois de ter superado a crise de adaptação (...) Só o gesto físico mecanizou-se inteiramente; a memória do ofício, reduzida a gestos simples repetidos em ritmo intenso 'aninhou-se' nos feixes musculares e nervosos e deixou o cérebro livre. (GRAMSCI, 1978, p. 404).

Este cérebro livre, a que se refere Gramsci, precisa ser educado para uma sociedade onde o trabalho, tal qual conhecemos, está profundamente modificado, sendo necessária uma adaptação dos indivíduos a estas transformações.

A modificação da forma de organização da produção no capitalismo, chamada de fordista/taylorista, que passa a ser mais flexível e organizada sob os

novos parâmetros da indústria atual – informática, a microeletrônica e das novas tecnologias – determinou também a redução dos postos de trabalho em todos os países do mundo.

A substituição do chamado trabalho vivo pelo trabalho morto permite o aumento da produtividade. Neste caso, não é de estranharmos a substituição de grandes empresas internacionais por conglomerados formados por empresas menores e com maior produtividade. Tais empresas especializam-se numa determinada mercadoria e associam-se a outras para obter a parcela de trabalho vivo, geralmente executado por terceiros.

Esta tendência, no entanto, não é nova. Ao contrário, faz parte do funcionamento da sociedade capitalista. A tendência geral da industrialização em seu processo histórico foi, desde o começo, a de substituir, aos poucos, o trabalho feito pela mão de obra humana pela execução das máquinas.

O historiador Eric Hobsbawm, em *A Era dos Extremos*, já mencionava o potencial desta crise da estrutura da sociedade capitalista, entre o mercado de trabalho e a escolarização da população, já nas décadas de 1970 e 1980 do século passado.

A tragédia histórica das Décadas de Crise foi a de que a produção agora dispensava visivelmente seres humanos mais rapidamente do que a economia de mercado gerava novos empregos para eles. Além disso, esse processo foi acelerado pela competição global, pelo aperto financeiro dos governos, que – direta ou indiretamente – eram os maiores empregadores individuais, e não menos, após 1980, pela então predominante teologia do livre mercado, que pressionava em favor da transferência de emprego para formas empresariais de maximização de lucros, sobretudo para empresas privadas que, por definição, não pensavam em outros interesses que não o seu próprio, pecuniário. Isso significou, entre outras coisas, que governos e outras entidades públicas deixaram de ser o que se chamou de “empregadores de último recurso”. O declínio dos sindicatos, enfraquecidos tanto pela depressão econômica quanto pela hostilidade de governos neoliberais, acelerou esse processo, pois a produção de empregos era uma de suas funções mais estimadas. A economia mundial se expandia, mas o mecanismo econômico pelo qual essa expansão gerava emprego para homens e mulheres que entravam no mercado de trabalho sem qualificações especiais estava visivelmente desabando. (HOBBSAWM, 1995, p. 404).

À redução do proletariado industrial tradicional, aquele especializado e organizado com funções determinadas na grande máquina industrial, numa indústria de tipo vertical com funções pré-determinadas, segue-se a reestruturação produtiva, com a modificação do próprio espaço físico da produção. Esta modificação dá lugar a formas mais desregulamentadas de trabalho, reduzindo a quantidade de trabalhadores formais (empregados estáveis com direitos trabalhistas), ao mesmo tempo em que cria um mercado próprio de trabalhadores informais e, portanto, reorganizados informalmente na produção social.

Juntamente com isso, há um aumento do trabalho formal precarizado, aqueles trabalhadores terceirizados e subcontratados que fazem o mesmo trabalho convencional, porém, sem as mesmas condições dos anteriores.

Estes postos de trabalho, antes preenchidos predominantemente pelos imigrantes e profissionais sem qualificação técnica, agora são ocupados pelos antigos trabalhadores especializados, que ficaram sem seus postos de trabalho, ou pelos jovens saídos da escola, que passam a fazer parte do mundo do trabalho sem experiência ou especialização.

Esta acumulação flexível promove um conjunto de mudanças que não se restringem apenas ao conteúdo e à forma ou à organização do trabalho. Estão alteradas também, a divisão do trabalho e a qualificação exigida dos trabalhadores, o que determina uma nova forma de subordinação do trabalho em relação ao capital.

Aquele trabalhador específico, desqualificado ou semiquualificado, com nenhuma ou com pouca instrução, característico do sistema fabril anterior, será substituído por um outro tipo de trabalhador, teoricamente instruído e polivalente, que é responsável por vários momentos do processo produtivo, como a produção, o controle de qualidade, a gestão e a própria manutenção do todo o processo produtivo.

Esta integração de funções, de execução e da concepção do trabalho está diretamente relacionada às novas formas e estratégias de competitividade e de produtividade para este tipo de acumulação social.

A passagem das funções especializadas para as múltiplas tarefas parece atuar mais na direção da alteração do conteúdo do trabalho, sobretudo quando predominam novas técnicas de gestão de produção e organização do trabalho. Por conta disso, tenderia a

ocorrer maior envolvimento do trabalhador com as metas e os resultados da empresa, maior interesse na ocupação de postos de trabalho menos monótonos e sem funções repetitivas, bem como daqueles com riscos de acidentes de trabalho não acentuados (POCHMAN, 2001, p.46).

Este tipo de trabalhador deverá adaptar-se rapidamente às novas condições de trabalho impostas pelo capitalismo de organização mais flexível.

A crise do trabalho assalariado instaura o surgimento de termos técnicos para dar sustentação a esta nova realidade, como empregabilidade (para diferenciar-se de emprego) e flexibilidade laboral (para diferenciar-se de garantia de emprego).

A importância de tais termos está diretamente relacionada à capacidade que os indivíduos terão de assimilar estas questões em seus locais de trabalho. Os novos trabalhadores devem estar preparados para as constantes trocas de emprego, para as crescentes demandas de novas qualificações, para a crescente exigência por adaptar-se às piores condições de trabalho e de salários.

Ideologicamente, os conceitos de empregabilidade e de flexibilidade estão vinculados ao desenvolvimento da educação. Os princípios destes termos definem que é a escola que deve preparar os indivíduos para este “novo” mundo do trabalho, capacitando-os permanentemente para as constantes transformações.

A tentativa de imputar à educação as relações de trabalho que os indivíduos estabelecem com a sociedade é um pressuposto falso. A educação não poderá suprir as exigências de qualificação que são constantemente feitas pelos empregadores. Ocorre que não há oferta de trabalho para todos. Sendo assim, mesmo que a totalidade de adultos formados na educação básica e no ensino superior fosse extremamente qualificada e perfeitamente adaptada ao mercado mundial do trabalho, a sociedade capitalista encontraria os “menos qualificados e aptos” entre todos.

Não é somente o princípio que é falso, mas também é necessário colocar às claras que a educação não tem capacidade de resolver este desajuste econômico e social que é intrínseco à própria sociedade capitalista.

Justamente ao contrário, é a educação que não exerce sua plenitude numa sociedade erguida sobre a base das desigualdades sociais.

É importante destacar que, apesar das inúmeras novidades tecnológicas e as significativas mudanças trazidas pelo desenvolvimento desse processo na estrutura

da economia, estas praticamente não representaram novidades do ponto de vista da lógica do desenvolvimento capitalista.

O sistema continua mantendo sua dinâmica na competição entre os agentes produtores, na melhoria e na eficácia para a manutenção das taxas de lucros, numa constante evolução na forma de produção das mercadorias para que suas estruturas técnicas de produção transformem-se constantemente.

E, nesta sociedade, a educação não pode ser um instrumento real do processo de humanização, pois, para isso, o trabalho deveria constituir-se como um princípio educativo. Mas, historicamente, é o inverso que tem ocorrido.

Ou seja, o trabalho em si seria formador, porque vincula as funções de concepção e execução, colocando em ação todas as potencialidades humanas, desenvolvendo e formando o homem omnilateral. Entretanto, a divisão capitalista do trabalho cinde o trabalho intelectual e manual, deformando o trabalhador. Se o trabalho em si é princípio educativo, sob o capital ele se tornou deseducativo. (ARROYO, 1991, p. 172).

Diante de tão importantes mudanças no mundo do trabalho, qual é o papel da educação que o grande capital espera ver executado? Como as escolas organizam seus currículos para atender estas demandas?

5.1 Trabalho e Currículo

As reformas educacionais pressionam para que a educação esteja voltada diretamente para o trabalho, de forma a responder às necessidades adaptativas, funcionais, de treinamento e de manutenção da alienação do trabalhador. Tais necessidades são exigidas, em diferentes graus, pelo mundo do trabalho na atual sociedade.

O que acontece dentro das escolas, em seu cotidiano, é resultado das pressões por adaptarem o Currículo em todas as suas dimensões a esta etapa do capitalismo.

O Currículo deixou de ser visto como apenas mais um aspecto técnico de regulação da instituição escolar, para ser encarado como uma definição política de educação, de organização e de função da escola.

A sociedade questiona a escola, assim como todo o processo educacional, sobre qual é o seu histórico papel como transmissor de cultura e conhecimento. Este questionamento deve-se, entre outros fatores, à amplitude dada à questão do Currículo e ao papel que este desempenha na organização do cotidiano escolar, bem como suas consequências para a formação dos indivíduos.

Nesta concepção, o Currículo tem um caráter de construção histórica, que gerou no passado – e ainda gera no presente – conflitos que estão vinculados à relação de poder em toda a sociedade.

Emerge no Currículo principalmente a concepção de que este é um instrumento que está em constante transformação e diretamente vinculado à concepção de escola (qual escola queremos), de ser humano (qual cidadão iremos formar) e, por fim, de qual sociedade queremos construir.

Analisando a questão desta maneira, até mesmo um Currículo tradicional, fechado, enfocando apenas uma determinada quantidade de matérias de uma grade curricular, tem o seu conteúdo político e engendra nas suas estruturas a sua concepção de sociedade e de formação dos indivíduos que nela atuam ou atuarão. Nesta perspectiva, até mesmo a linguagem utilizada na sua elaboração, ou na relação entre a teoria e a prática, também é um reflexo desta concepção.

O Currículo existente é um reflexo direto das estruturas e da ideologia dominante num determinado período histórico. Ele é parte do conhecimento humano

historicamente elaborado e, portanto, parte inerente das lutas e dos movimentos sociais ao longo deste determinado tempo histórico.

Em uma sociedade de consumo, em que se pretende transformar a população em consumidores e consumidoras, o sistema educacional terá novas funções com relação às necessidades dessa sociedade. Quando o objetivo é reforçar as dimensões que condicionam o consumo das pessoas, obviamente o currículo escolar tem de ser afetado. Com essa filosofia, as dimensões estéticas, econômicas e técnicas primarão sobre as éticas. (...) Atualmente, o mundo do dinheiro predomina e os sistemas educacionais sofrem enormes pressões para que as instituições escolares se transformem em "construtoras" de um sentido comum que legitime os interesses e urgências dos oligopólios e empresas transnacionais. (SANTOMÉ, 2003, p. 192-194).

É justamente nesta sociedade, que procura fazer da educação um mero mecanismo de perpetuação e reprodução desse sistema, que ganha importância o papel que a escola desempenha na construção dos indivíduos.

Em nossas escolas, a maneira como o conhecimento é produzido é a expressão concreta do sistema de controle social e cultural de uma sociedade estratificada, sendo que a distribuição e seleção dos recursos materiais e da tradição simbólica estão dialeticamente relacionadas ao tipo de consciência que se espera dos educandos. Nesse sentido, na "naturalização" dos Currículos escolares, o conhecimento se apresenta como portador dos interesses de toda a sociedade, como produto universal e neutro, em grande parte despolitizado e apreendido numa visão educacional extremamente técnica, que não deixa de ser política, numa clara e sutil demonstração que acoberta os conflitos entre os interesses econômicos políticos de uma sociedade de classes.

A escola é um território de luta em que a pedagogia é uma forma de política cultural. (...) As escolas são formas sociais que ampliam as capacidades humanas, a fim de habilitar as pessoas a intervir na formação de suas próprias subjetividades e a serem capazes de exercer poder com vistas a transformar as condições ideológicas e materiais de dominação em práticas que promovam o fortalecimento do poder social e demonstrem as possibilidades da democracia. (GIROUX, 1987. p. 95).

A escola e o Currículo fazem parte de um processo político, não só porque perpassam por eles todos os aspectos políticos (conhecimento, relações pessoais, propostas de formação, relações culturais, relações hegemônicas e ideológicas, trabalho etc.), mas porque estão concebidos como fazendo parte de uma intrincada rede de relações políticas e de funcionamento da sociedade. Ou seja, dentro da escola é possível desenvolver todo tipo de política, para a formação ativa ou passiva dentro da sociedade, como elemento cultural de simples dominação ou como política cultural para a emancipação e para a libertação humana. A escola faz política pelo que diz, ou pelo que deixa de dizer, faz política fazendo ou deixando de fazer qualquer coisa.

Para Michael Apple, o estudo que fazemos do conhecimento educacional, juntamente com aquilo que ocorre nas escolas todos os dias, é ideológico e deve ser analisado sob um olhar crítico, pois é aí que reside o verdadeiro interesse dos programas educacionais implementados por aqueles que detêm o poder.

De quem são os significados reunidos e distribuídos através dos Currículos declarados e ocultos nas escolas? Ou seja, como Marx apreciava dizer, a realidade não se achega com o rótulo. O Currículo nas escolas responde aos recursos ideológicos e culturais provenientes de alguma parte e os representa. (APPLE, 1979, p. 73).

É nesse sentido que devemos analisar o que está ocorrendo com os currículos nas escolas públicas da educação básica no país, e, conseqüentemente, aquelas que estão sob a tutela dos sistemas municipais de ensino.

A primeira questão a ser levada em consideração para esta análise é que um dos principais argumentos para a efetivação da municipalização do ensino no Brasil seria a valorização das comunidades e das culturas locais. Sendo assim, em pouco tempo, teríamos escolas que organizariam seus currículos com o apoio e a participação destas comunidades. Seus currículos seriam, em grande medida, a expressão do desenvolvimento e da participação destes indivíduos.

Porém, o que temos acompanhado e verificado em nossa pesquisa e em nosso cotidiano de trabalho não é bem isso.

A tão esperada descentralização para a democracia e a valorização do local deu lugar à ferrenha centralização pelo mercado, em que haja valorização alguma das comunidades locais.

Em matéria publicada no dia 30 de janeiro de 2006, no caderno Cotidiano, na página 7, o jornal *Folha de S. Paulo* expressou, de forma incontestável, a evolução da padronização dos currículos nas escolas públicas brasileiras, em especial aquelas situadas nos municípios do estado de São Paulo.

A reportagem do referido jornal informava que 145 cidades no Brasil, das quais 129 se localizavam no estado de São Paulo, haviam firmado convênios ou contratos com sistemas privados de ensino, considerados “bem sucedidos” ou “de sucesso” (expressões do próprio jornal). Neste caso, o sucesso curricular na educação tem nome; dentre outros exemplos citados, estão o Colégio Oswaldo Cruz (COC), o Objetivo e o Anglo.

Os diretores destes grupos afirmaram que estavam organizando uma gigantesca campanha de mercado para a “socialização” de seus métodos de ensino com as redes públicas de ensino, com previsão de forte expansão para as escolas públicas de todo o país.

Os diversos materiais que fazem parte destes contratos formam uma espécie de “kit pedagógico, especialmente elaborado para solucionar, de uma vez por todas, os problemas da educação pública brasileira. São apostilas, cadernos de orientações para os professores e alunos, organização de aulas e planejamentos pedagógicos, além, é claro, da possibilidade dos professores serem assessorados à distância nos *sites* – onde há um verdadeiro mundo estático e virtual – destes grupos.

É claro que estes materiais, normalmente utilizados pelos alunos de outras classes sociais, não obedecem a nenhum rigor técnico que leve em consideração as culturas locais ou que atentem para os problemas específicos dos alunos – geralmente, as crianças e jovens mais oprimidos das grandes e médias cidades brasileiras – que apresentam características diferentes daqueles que normalmente estudam nestas escolas privadas.

Quase um ano depois, em 17 de abril de 2007, o mesmo jornal publicou, na página 5 de seu caderno Cotidiano, outra matéria sobre o assunto, afirmando que “essa modalidade de ‘assessoria’ já atingia mais de 200 municípios e suas escolas, só no estado de São Paulo, que buscavam, assim, conseguir a fórmula do ‘sucesso’ que, por si só, não tinham sido capazes de criar”.

Conforme veremos no capítulo seguinte, é comum observarmos nas escolas que, tanto as professoras do ensino fundamental I, como os professores do ensino fundamental II, gentilmente apelidaram estes kits como “as cartilhas do século XXI”.

Outra consequência importante da adoção desses sistemas privados de ensino está na concepção daquilo que deve ser o trabalho do professor em sala de aula. Ao mesmo tempo em que vários setores da sociedade cobram uma maior capacitação dos professores para o trabalho com as crianças e os jovens, frequentemente acusando os docentes pelos insucessos dos alunos das escolas públicas brasileiras, a adoção de tais materiais determina que o professor passe a ser apenas um mero reprodutor de aulas previamente prontas e acabadas.

Para nós, está claro que, em pouco tempo, devido ao uso constante deste tipo de material, cujo conteúdo é permanente e semelhante, sem nenhuma adaptação aos diferentes grupos de alunos e com atividades e exercícios “padrão sucesso” já testados, os professores, que em sua maioria acumulam jornadas de trabalho estafantes, em duas ou mais escolas, acabarão acomodando-se a tal situação.

Esta acomodação, tão criticada pelos governantes de plantão, é resultado, por um lado, da autodefesa da categoria diante das infundáveis críticas que recebe. Por outro lado, os professores adequar-se-iam a um sistema de ensino que sabem, de antemão, não proporcionará nenhuma real melhoria nas condições de vida de seus alunos.

No entanto, tal posicionamento de defesa vai se constituindo como uma armadilha. O trabalho dos docentes vai se confirmando como cada vez mais técnico e padronizado, deixando, de uma vez por todas, de ser um verdadeiro trabalho intelectual.

Enquanto os críticos cobram a atuação dos professores como a de um profissional reflexivo, as condições de trabalho são cada vez menos favoráveis para que isso aconteça. Ao estabelecer que as necessidades dos educandos são o ponto de partida para uma relação transformadora dentro das escolas, é necessário que o profissional docente tenha as condições para agir como um intelectual comprometido com estas transformações.

Qualquer prática pedagógica verdadeira exige um compromisso com a transformação social, em solidariedade com grupos subordinados e marginalizados. Isto transmite, necessariamente, uma opção preferencial pelo pobre e pela eliminação das condições que geram sofrimento humano. (MCLAREN, 1997, p. 117).

Mas, para que isso ocorra, são necessárias condições de trabalho adequadas para esta ação transformadora. Ao contrário disto, caminhamos hoje em dia, cada vez mais, para uma tentativa de anular o professor como um intelectual.

Giroux, em sua obra *Os professores como intelectuais*, defende que a única maneira de se desenvolver uma pedagogia crítica, de forma que a escola se transforme realmente numa instituição democrática e que busque a democracia para a sociedade, é que ela seja sustentada por docentes intelectuais, capazes de participar do processo pedagógico e contribuir de maneira transformadora para este.

Uma das maiores ameaças aos professores existentes e futuros nas escolas públicas é o desenvolvimento crescente de ideologias instrumentalistas que enfatizam uma abordagem tecnocrática para a preparação dos professores e também para a pedagogia de sala de aula... O futuro professor é visto basicamente como um receptor passivo do conhecimento profissional e participa muito pouco da determinação do conteúdo e direção de seu programa de preparação... Em vez de aprenderem a refletir sobre os princípios que estruturam a vida e a prática em sala de aula, os futuros professores aprendem metodologias que parecem negar a própria necessidade de pensamento crítico. (GIROUX, 1997, p. 109).

De qualquer forma, a culpabilização da vítima é um processo em andamento. Pois, se os professores não forem os culpados pelos péssimos rendimentos de seus alunos, eles mesmos, os alunos e suas famílias, serão os responsáveis pelo seu fracasso. Se, com um material de tão alto nível – utilizado pelos ricos – não der certo, então, nada dará.

A adoção de programas prontos e pré-estabelecidos por grandes empresas, que se especializaram em obter lucros vultosos com a educação, também é uma fonte inesgotável de corrupção do dinheiro que deveria ser destinado à educação pública no país.

Isto porque nenhum professor, pais ou membros das comunidades às quais pertencem às escolas irão acreditar que estes contratos vultosos não influenciem nas campanhas eleitorais – com doações legais ou ilegais – e que a utilização destas verbas não esteja vinculada com grandes esquemas de sustentação dos frágeis governos municipais.

A respeito desse assunto, o jornal *O Globo* publicou matéria, em sua edição de 11 de setembro de 2008, mostrando que o Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública em proteção ao patrimônio público contra o prefeito de Taubaté, Roberto Pereira Peixoto, o diretor do Departamento de Educação e Cultura do município, José Benedito Prado, e a empresa Expoente Soluções Comerciais e Educacionais. A ação era para que os agentes públicos e a companhia devolvessem aos cofres públicos R\$ 33,4 milhões, gastos de forma indevida com a aquisição de apostilas de ensino, em substituição a livros didáticos cedidos gratuitamente pela União.

Naquela ação, o procurador da República pedia a anulação do contrato firmado entre a prefeitura e a empresa Expoente.

Isto porque, em 13 de janeiro de 2006 a Prefeitura de Taubaté firmou contrato de R\$ 33,4 milhões com a empresa Expoente para a compra de material didático para as escolas municipais.

O contrato tinha validade de um ano e, segundo a empresa, envolvia o fornecimento de materiais didáticos (kits pedagógicos) para a educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos (EJA), totalizando cerca de 50 mil alunos em Taubaté. Pela abrangência do material, podemos notar que esta é uma empresa especializada em todas as áreas do conhecimento e em vários níveis de ensino.

Ao firmar o contrato, a prefeitura devolveu à Secretaria do Estado da Educação os livros didáticos adquiridos pela União e entregues gratuitamente ao município pelo Programa Nacional do Livro Didático. As apostilas foram usadas entre 2006 e 2008, num gasto equivalente a R\$ 11 milhões por ano.

O jornal informou ainda que,

Segundo o procurador, mais do que uma compra que não zelou pelo dinheiro público, há indícios de que a aquisição do material didático foi superfaturada. Com a compra de todos os 6,4 milhões de livros didáticos distribuídos para alunos da rede pública no estado de São

Paulo, a União gastou, segundo dados do Ministério da Educação, R\$ 29.292.253,15, ao custo de R\$ 4,56 a unidade. Em Taubaté, cada apostila custou de R\$ 50 a R\$ 60. (O GLOBO, 11/9/2008).

Além disso, segundo avaliação realizada pelo professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, Nélcio Bizzo, ex-coordenador da avaliação de livros didáticos do MEC, as apostilas da Expoente apresentam desorganização textual, falta de conexão entre as partes e erros crassos de português.

A empresa, no entanto, limitou-se, na época, a emitir uma nota dizendo que: "A renovação por mais um ano reforça a qualidade do Sistema de Ensino Expoente e sua satisfação junto aos docentes e alunos das escolas municipais de Taubaté".

Somente nesta área dos materiais didáticos e escolares, esta é apenas uma das centenas ou milhares de casos de corrupção e/ou desvio de verbas públicas da educação para outros beneficiários. Chama a atenção que este não é um procedimento característico dos estados ou municípios menos desenvolvidos econômica e politicamente do país, mas, sim, num dos municípios mais estruturados do interior do estado mais rico da federação.

Como podemos perceber, outra grande demanda provocada pela descentralização do ensino fundamental no Brasil é o estabelecimento de um grande "negócio da educação".

Negócio este que prolifera rapidamente em todas as regiões do país e, como em outros investimentos, já atrai a atenção dos investidores internacionais, que veem a educação como um excelente campo a ser explorado.

Matéria publicada pela revista *Exame*, em 27 de março de 2002, sob o título "Nota alta", afirma, logo na abertura, que "a educação já movimenta 90 bilhões de reais por ano no Brasil e deve ser o setor que mais crescerá no mundo nas próximas duas décadas. Na sociedade do conhecimento, o ensinar e o aprender abrirão uma fronteira de negócios de dimensões inimagináveis". Diz um dos trechos:

"Chegar aqui é levar um choque. Perto da Índia, o Brasil parece um gigante, com um potencial enorme", diz Klor de Alva. "Mas nunca conseguirá cumprir essa promessa sem educação." Para ele, mais que uma constatação, trata-se de uma oportunidade para expandir ainda mais seu negócio. A Apollo International é a empresa parceira para investimentos estrangeiros do Apollo Group, maior grupo empresarial de ensino dos Estados Unidos. Com 150.000 alunos e 160 campi, o Apollo Group é uma potência que faturou 770 milhões

de dólares no ano passado e tem um valor de mercado de 7,2 bilhões na Nasdaq. A Apollo International mantém escolas na Holanda e na Alemanha e tem planos para entrar no Chile, no México e na China. Desde junho de 2001, é sócia do Pitágoras, de Minas Gerais. Criado em 1966 pelo professor Walfrido dos Mares Guia e quatro sócios como um cursinho pré-vestibular em Belo Horizonte, o Pitágoras se transformou num dos maiores grupos de ensino do Brasil. (EXAME, 27/3/2002).

Em agosto de 2002, o executivo Klor de Alva e Mares Guia abriram uma faculdade que, segundo os economistas e empreendedores do “setor da educação”, “vem sendo vista como um dos maiores experimentos já feitos em educação no país”. De acordo com o empresário e político (filhado ao PTB mineiro e ex-vice governador de Minas Gerais na chapa de Eduardo Azeredo, PSDB), Walfrido dos Mares Guia: “Vamos dar escala a um modelo pedagógico e empresarial que permitirá levar uma formação cultural forte e ao mesmo tempo profissionalizante para a massa.” Com isso, ele espera elevar o faturamento do Pitágoras dos atuais 75 milhões para 400 milhões de reais em 2010.

Segundo a revista *Exame*, o mexicano Klor de Alva e o mineiro Mares Guia são exemplos de empresários que apostam numa revolução que está gestando uma das principais fronteiras de negócios do futuro. “Trata-se da transformação da educação – encarada tradicionalmente apenas como uma instituição – numa atividade que produza receitas, crie empregos e gere lucros”.

Para os empresários da educação,

O grande profeta dessa revolução é Peter Drucker, o maior pensador da administração moderna. “A educação será a indústria de maior crescimento nos próximos 20 anos, acompanhada apenas pela saúde”, afirma Drucker. Nela, o conhecimento se move de modo ainda mais fluido do que o dinheiro e é um bem tão indispensável quanto vendável. “O conhecimento tornou-se o principal recurso econômico e o único mercado pela escassez”, afirma Drucker. “E, como ele se torna rapidamente obsoleto, os trabalhadores que o utilizam precisam retornar regularmente à escola.” (IDEM).

Neste mercado promissor, não é coincidência que os quatro maiores grupos privados – Positivo, do Paraná, Objetivo, de São Paulo, COC, de Ribeirão Preto, e Pitágoras – conseguiram chegar a mais de 30% dos alunos do ensino fundamental e

médio particular vendendo suas apostilas, modelos pedagógicos e assessoria administrativa para escolas do país inteiro.

As estatísticas apontam para uma estimativa de que, juntos, esses grupos tenham cerca de 3.000 escolas franqueadas e faturem mais de 700 milhões de reais por ano.

Na época, o então ministro da Educação e hoje secretário da Educação do estado de São Paulo, Paulo Renato Souza, afirmou que “o setor empresarial da educação está agora se consolidando e existem novos nichos de expansão”.

Também não é mera coincidência que foi nos oito anos da sua gestão à frente do Ministério da Educação o período de maior expansão do ensino superior privado no Brasil. Atualmente, cerca de 70% das matrículas deste nível de ensino encontram-se nas faculdades privadas, o que representa mais de dois milhões de alunos.

Entre os novos “nichos” a que se refere o secretário paulista, na educação básica e descentralizada certamente estão os kits pedagógicos, os cursinhos de capacitação de professores (para a utilização destes kits) e as assessorias e consultorias educacionais, entre outros.

Como vimos, a padronização dos currículos oferece aos empresários e governantes corruptos uma fonte abissal de lucros e de manutenção ou influência no poder político da sociedade. Mas, a importância do Currículo não para por aí. Ele também é peça fundamental para a implementação e para o êxito destas políticas de reforma e de controle ideológico de quem iremos formar. Neste caso específico dos valores e da ética curricular, vale mencionar que indivíduos educados como consumidores em potencial e, portanto, integrados às contradições da vida (ter ou não ter emprego, ter ou não ter dinheiro para comprar), criam menos dificuldades de adaptação a este sistema.

Os tipos de reformas nacionais hoje dominantes em muitos países distanciaram-se das tradições mais críticas. Ao contrário, muitos educadores e dirigentes estão pressionando em favor de soluções que envolvem posições neoliberais e neoconservadoras. Eles querem aumentar o mercantilismo ao inserir as escolas em um mercado competitivo e a propor mais padronização do currículo, supostamente para que ele garanta que todos os alunos recebam um “bom” conhecimento. Essa padronização geralmente vem acompanhada de crescente ênfase na testagem nacional e perda de controle local. Sabemos que esses tipos de reformas causaram uma crescente desigualdade em quase todos os países onde foram

experimentadas (Apple, 2006). E sabemos que ações como padronização curricular desvinculada dos valores e do conhecimento comunitários e maior emprego de testagem nacional, da forma como tem sido instituída, causaram com frequência uma alienação ainda maior dos alunos pobres e minoritários (Apple e Buras, 2006). Infelizmente, mesmo com todas essas evidências de fracasso, isso parece não ter impedido os líderes nacionais de tentar instituir esse tipo de reformas. (APPLE, 2008)⁸.

Segundo a lógica do capitalismo atual, um Currículo estruturado em competências e habilidades para a sociedade do século XXI formará um indivíduo que, ao estudar, também vai aprendendo a se adaptar, vai *aprendendo a aprender*, o que se constitui num dos eixos temáticos da educação capitalista deste novo milênio.

O lema “aprender a aprender” é um dos eixos estruturantes da educação para o século XXI, em que se demonstra que a questão principal para este milênio está relacionada à capacidade adaptativa dos indivíduos nesta nova sociedade.

Segundo o educador César Coll, consultor do governo de Fernando Henrique Cardoso para a reforma educacional brasileira,

Numa perspectiva construtivista, a finalidade última da intervenção pedagógica é contribuir para que o aluno desenvolva a capacidade de realizar aprendizagens significativas por si mesmo numa ampla gama de situações e circunstâncias, que o aluno ‘aprenda a aprender’. (COLL, 1994, p. 37).

Embora a argumentação e o discurso tenham um caráter democrático e de atendimento às populações pobres e à juventude, de modo geral, na realidade, para Cesar Coll e os demais elaboradores das políticas educacionais do capitalismo de agora, a intervenção da escola deve ter como objetivo formar o indivíduo para aprender a “se virar” na sociedade capitalista atual.

⁸ As obras citadas pelo autor foram publicadas no Brasil respectivamente nos anos de 2003 e 2008, com os nomes: APPLE, M. Educando à direita: mercados, padrões, deus e desigualdade. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, Biblioteca Freireana, v. 5. e APPLE, M. & BURAS, K. L. Currículo, poder e lutas educacionais: com a palavra, os subalternos. Porto Alegre: Artes Médicas.

Como o capitalismo continua sendo incapaz de atender a todos e, ao mesmo tempo, quer que todos estejam incluídos no grande mercado mundial, o indivíduo deve aprender a aprender a viver nesta sociedade.

Este período de crises e transformações sociais provoca uma nova reorganização e determina o novo papel das instituições e dos indivíduos na sociedade.

Entre estas instituições, a escola é o elemento formador dos indivíduos que, jogados à sua própria sorte, são elevados à categoria de simples consumidores de mercadorias. Isso faz com que passem a integrar uma teia de sinuosas relações necessárias ao funcionamento desta sociedade em crise, elevando cada vez mais o consumo como fator estruturante da sociedade.

O processo de alienação moderna determina a vida dos indivíduos e o papel desempenhado por estes na sociedade. Pois o indivíduo,

Acreditando ser autônomo, é mais dependente do que nunca da sociedade, da manipulação comercial e das identidades e das necessidades. Querendo ser ele mesmo, é na realidade uma produção dos meios, descobre a solidão infinita daqueles que querem dever-se unicamente a eles mesmos. No melhor dos casos, o indivíduo moderno não é mais do que a visão “idealizada” do homem do mercado e da sociedade de consumo. Ao homem do trabalho e da fé sucede o homem do consumo e de suas quimeras. Os desafios individuais se separam das apostas coletivas, a razão se transforma em utilitarismo cínico e as paixões coletivas passam a ser sentimentalismo... (DUBET, 2000. p. 239-240).

Dentre o conjunto de medidas que pressionam pelas reformas curriculares, está a adoção do conceito de competências para a estruturação destes novos currículos, com o claro objetivo de formar os novos indivíduos que constituirão a sociedade do século XXI.

Não é nossa intenção nos aprofundarmos, por não ser o objeto específico deste trabalho, nessa questão da orientação da reforma curricular em torno das competências básicas, ou competências chave, da educação, mas é importante frisarmos que a centralização do Currículo pelo mercado educacional é a adequação perfeita para este eixo estruturante das reformas.

Isto porque nos Currículos padronizados estão embutidos os conceitos necessários para uma adequação daquilo que deverá ser ensinado aos alunos diante das necessidades da sociedade de consumo.

O conceito de competências em educação não é novo. Em outros momentos de crise – como esta – do sistema capitalista, outros teóricos já organizaram reformas curriculares e educacionais que pudessem atender as demandas específicas das épocas de crise.

No período da crise capitalista dos anos 1970, o governo francês elaborou uma proposta curricular baseada na formação profissional, utilizando-se dos conceitos de competências como paliativo contra o desemprego e o começo da crise do Estado de bem-estar social.

Naquele momento, para combater o desemprego, a escola voltava o seu Currículo para as competências que permitissem a aprendizagem de múltiplos saberes e estava vinculada à educação profissional e a uma associação escola-empresa.

No Brasil, nos anos de 1970, o conceito de competência também aparecia na educação e estava associado a uma visão de tipo comportamental, tal como era exigido da mão de obra da época.

Naquele momento, competência significava,

Capacidade de desempenhar satisfatoriamente, adequadamente, ou com eficiência e eficácia, um papel, uma função, uma tarefa ou uma profissão, correspondendo à capacidade de reconhecer inteligentemente a relação entre fins e meios e saber como adequar os últimos aos primeiros para que, ao interferir na realidade, o sujeito da ação pudesse provocar os efeitos desejados e socialmente aprovados, neutralizando ou minimizando os indesejáveis e/ou não aprovados. (GOLDBERG, 1974, p. 32).

Nos dias de hoje, o conceito de competências volta à cena para adequar a educação às novas demandas da sociedade e exige que a escola passe a formar os jovens para uma rápida adaptação a esta sociedade.

Porém, o discurso que sustenta a adoção de tal medida é o de que o mundo do trabalho precisa de profissionais com outras qualificações e outros saberes, para que todos possam construir suas próprias vidas.

Um dos documentos orientadores dessa proposta é o chamado de DeSeCo – Definição e Seleção de Competências – cujos estudos na Europa começam em 1997, e culminam com uma primeira versão de um documento no ano 2000 e uma versão definitiva aprovada e difundida em 2003.

É a partir desta publicação que a maioria dos países da União Européia e os países da América Latina começam a adotar medidas para reformular seus currículos em torno a este conceito de competências.

A principal organização a pressionar para esta mudança é a OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – que considera necessária essa reforma curricular, pois o propósito da adoção deste conceito é o de estimular as políticas educativas, bem como as práticas escolares para que respondam às complexas exigências, às incertezas e às oscilações dos cenários contemporâneos. Assim, a OCDE faz uma aposta decidida para orientar a aprendizagem escolar em função dos problemas e das demandas da vida contemporânea.

Tanto é assim que o conceito de competência sofre uma modificação e passa a ser definido como:

A capacidade de responder a demandas complexas e levar a cabo tarefas diversas de forma adequada. Supõe uma combinação de habilidades práticas, conhecimentos, motivação, valores éticos, atitudes, emoções e outros componentes sociais e de comportamento que se mobilizam conjuntamente para obter uma ação eficaz. (DeSeCo, OCDE, 2003).

Desta nova realidade, decorre uma nova compreensão das relações entre Currículo e sociedade, em que o cenário da educação é marcado pela polarização de competências, definidas por Acácia Kuenzer como:

Análise, síntese, estabelecimento de relações, criação de soluções inovadoras, rapidez de resposta, comunicação clara e precisa, interpretação e uso de diferentes formas de linguagem, capacidade para trabalhar em grupo, gerenciar processos para atingir metas, trabalhar com prioridades, avaliar, lidar com as diferenças, enfrentar os desafios das mudanças permanentes, resistir a pressões, desenvolver o raciocínio lógico formal aliado à intuição criadora,

buscar aprender permanentemente, e assim por diante. (KUENZER, 1999. p. 20).

Desta forma, os novos conceitos e competências no processo de formação humana, como polivalência, flexibilidade, criatividade, ficam subordinados à lógica do mercado, constituindo-se em elementos fundamentais para a produtividade e a competitividade no contexto da atual crise capitalista.

O Currículo por competências rouba dos estudantes o aspecto central da aprendizagem e a adoção acrítica deste conceito irá converter o cotidiano escolar e a aquisição de conhecimentos pelos alunos numa forjada adaptação à vida competitiva e efêmera da sociedade atual.

Conforme veremos no próximo capítulo, a pressão pela adoção de tais medidas no dia a dia das escolas tem influenciado bastante o trabalho dos professores, tem modificado o objetivo geral da educação e da escola e o papel a ser desempenhado pelo docente.

É preciso definir com clareza qual é o papel desempenhado pelos professores na produção e legitimação de interesses políticos, econômicos e sociais variados através das pedagogias por eles endossadas e utilizadas.

A professora progressista ensina os conteúdos de sua disciplina com rigor e com rigor cobra a produção dos educandos, mas não esconde sua opção política na neutralidade impossível de seu que-fazer. A educadora progressista não se permite à dúvida em torno do direito, de um lado, que os meninos e as meninas do povo têm de saber a mesma matemática, a mesma física, a mesma biologia que os meninos e as meninas das 'zonas felizes' da cidade aprendem, mas, de outro, jamais aceita que o ensino de não importa qual conteúdo possa dar-se alheado da análise crítica de como funciona a sociedade. (FREIRE, 2000, p. 44).

O que está em jogo, portanto, não é que o aluno não precise desenvolver as competências descritas por Kuenzer, mas que estas são colocadas em detrimento de uma educação humanizadora, da formação de jovens com espírito crítico e solidário, que lutem para a construção de uma nova sociedade.

Para o capitalismo em crise do século XXI, também é importante ofuscar e demolir as certezas anteriores; mais vale a idéia da escuridão medieval em relação ao futuro da humanidade do que a luta para desvendar as imagens ilusórias criadas pelo livre mercado e pela liberdade inexistente do indivíduo.

As luzes dos teóricos do neoliberalismo, na economia ou na educação, neste novo século são, no máximo, as luzes dos *shopping centers*, das veleidades das mercadorias e das ilusões de que tudo pode ser trocado, comprado e vendido livremente, ao alcance de todos.

O que não muda, porém, é o objetivo geral do capitalismo, que apenas procura dar uma nova apresentação às suas velhas fórmulas. Ou, como definiu Karl Marx, *nominibus mollire licet mala*.⁹

⁹ *Os males podem ser mitigados com palavras apropriadas*. Citação de Karl Marx em O Capital, Livro I - Crítica da Economia Política – Volume II, em referência a obra: Ovídio Artis Amatoriae, livro segundo, verso 657, (nota da edição alemã).

6. Pesquisa de campo

Depois de uma incursão pelos aspectos teóricos que, no nosso entender, sustentam as categorias de análise deste trabalho, chegamos à parte prática de nossa pesquisa.

A forma adotada para a redação deste capítulo expressa a tentativa de situar o leitor no cotidiano das escolas, de sua comunidade e da prática docente.

Nossa intenção é procurar evidenciar como se dão, na prática, a descentralização da educação e a consequente municipalização do ensino no cotidiano das escolas públicas.

Como mencionamos na introdução deste trabalho, relataremos aqui, de forma sintética, a rotina diária das professoras e de seus alunos em três escolas municipais do município de São Bernardo do Campo e outras três escolas municipais do município de Francisco Morato, ambos pertencentes à região da Grande São Paulo.

Começaremos por uma resumida apresentação das características das duas cidades e, logo em seguida, para a descrição dos caminhos e das etapas percorridas durante o processo da coleta dos dados e das observações *in loco*.

Voltamos a reiterar para o leitor que a breve descrição das características das duas cidades já é uma evidência do porquê escolhemos estes dois municípios para a realização do trabalho.

A região metropolitana de São Paulo é responsável por 57,3% de todo o PIB do estado e abriga sete das dez cidades paulistas mais ricas, segundo pesquisa realizada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2006, com os dados mais recentes dos PIBs dos municípios.

Ao mesmo tempo, “a região metropolitana de São Paulo é extremamente desigual e concentra as maiores riquezas e pobreza do estado”, disse o chefe da divisão de Estatística e Economia da Fundação Seade, Miguel Matteo¹⁰.

¹⁰ Matéria publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, 19 de dezembro de 2007. Caderno Cotidiano. Pág. 34.

6.1 Abordagem inicial de Francisco Morato

Localizado na parte Norte-Noroeste da Grande São Paulo, o município situa-se a uma distância de 30,5 quilômetros da capital em linha reta. Fazendo o percurso de carro, a distância é de 45 quilômetros e, por via férrea, operada pelos trens das CPTM, a distância é de 43 quilômetros. Ao longo de nossa pesquisa, fizemos os dois trajetos, que serviram para facilitar nosso deslocamento, e também para medirmos com exatidão como é o deslocamento das professoras que moram na cidade e precisam vir à capital para alguma consulta médica, ou para satisfazer alguma outra necessidade.

Francisco Morato faz divisa ao norte com a cidade de Campo Limpo Paulista, a nordeste com Atibaia e a oeste e sul com Franco da Rocha, município do qual se emancipou em 21 de março de 1965.

O município tem 45 quilômetros quadrados e é tipicamente uma cidade dormitório.

O último censo ali realizado (IBGE – 2008) apontava que, dos seus 157.294 habitantes, 45,4% da População Economicamente Ativa (PEA) saem para trabalhar fora do município, sendo que, aproximadamente, 21 mil pessoas deslocam-se para a capital todos os dias.

Em Francisco Morato, não há cinemas, teatros ou centros culturais. O espaço da cidade é praticamente todo ocupado, sem áreas livres. Seus morros e encostas foram, aos poucos, sendo ocupados pelas famílias de imigrantes, ou por aqueles que perdiam o emprego ou seus locais de moradia na capital ou em cidades próximas.

A população de Morato é, em sua grande maioria, formada pela parcela mais pobre e excluída da classe trabalhadora da Grande São Paulo.

Apenas metade do esgoto é coletada na cidade. Para todo o esgoto, não há tratamento. Tudo é despejado nos rios que cruzam a cidade, os ribeirões Tapera Grande e Euzébio Matoso.

Espalhadas pela cidade, encontramos escolas de educação infantil e creches particulares, ou formadas por associações de moradores e ONGs. Escolas municipais de ensino fundamental (EMEF) e escolas estaduais de ensino

fundamental e médio, além das escolas de educação infantil (EMEI), que atendem mais de 40 mil crianças e jovens.

Estabelecimentos escolares – ano 2008	Quantidade
Escolas - Ensino fundamental	43
Escola pública municipal - EMEF	22
Escola pública estadual	17
Escola privada	4
Escolas - Ensino médio	19
Escola pública estadual	17
Escola privada	2
Escolas - Ensino pré-escolar	37
Escola pública municipal - EMEI	33
Escola privada	4

Fontes: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2008 e Prefeitura do Município de Francisco Morato / Secretaria Municipal de Educação.

Em 2008, 67.794 pessoas compunham a População Economicamente Ativa do município. Deste total, 16.511 habitantes estavam desempregados, o que representava 24,35% dos residentes.

Desde 2008, a cidade conta com um Conselho Municipal de Cultura e o Conselho da Comunidade Negra, que abrigam grupos de dança, teatro e música, além de uma orquestra experimental. Os movimentos culturais locais são impulsionados pelos Núcleos de Ação Cultural, que existem em três bairros e no centro. A cidade dispõe, também, da casa de Cultura Vinícius de Moraes.

O município conta com três Unidades Básicas de Saúde – UBS – e dois hospitais: a Santa Casa e o Hospital Estadual, inaugurado no governo de Geraldo Alckmin para atender a toda a região, que é administrado pela Unisa – Universidade de Santo Amaro.

Na cidade, não há indústrias e tampouco espaço para futuras instalações. Também não há espaços disponíveis para grandes empreendimentos, pois a cidade tem 99% de sua área ocupada.

O Produto Interno Bruto do município em 2007 foi de, aproximadamente, R\$ 579 milhões, e o PIB *per capita*, cerca de R\$ 3.400,00. Este PIB corresponde a 0,072% do PIB do estado de São Paulo.

Ainda que o PIB seja um indicador discutível, pois um alto índice não significa necessariamente boas condições de vida para a população, um número muito baixo é revelador das condições estruturais de vida dos habitantes de um local.

Em 2007, Francisco Morato apresentou o pior PIB *per capita* de todo o estado de São Paulo, sendo considerado o município paulista mais desfavorecido.

O IDH – Índice de Desenvolvimento Humano da cidade é de 0,738. Entre os 645 municípios paulistas, Francisco Morato aparece em 606º lugar¹¹.

A taxa de mães adolescentes (menos de 18 anos) no município é de 9,15%. Consideramos este um dos índices mais importantes dos municípios, pois está diretamente relacionado com a continuidade do estudo das meninas – principalmente – mas também dos meninos que serão pais. Em pouco espaço de tempo, haverá uma exigência para que o poder público passe a atender a demanda em vagas de creches. Este índice também pressiona a educação de jovens e adultos. Nossa experiência nas escolas públicas pode afirmar que várias destas novas mães abandonam os estudos durante a gravidez e no ano seguinte; depois, voltam para estudar e terminar os estudos, seja o ensino fundamental ou médio, na educação de jovens e adultos – EJA.

As ruas do centro da cidade estão asfaltadas e as principais dos bairros também, mas muitas são de terra. Várias escolas localizam-se em ruas como estas. Como veremos mais adiante, em dias de chuva, a caminhada é bastante difícil.

¹¹ Da mesma forma que o PIB, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) não abrange a totalidade da qualidade de vida das populações e certamente apresenta várias distorções. No entanto, é uma medida comparativa que nos ajuda na análise da qualidade de vida das populações em seus locais de moradia. O IDH engloba três dimensões: riqueza, educação e esperança média de vida. Foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês Mahbub ul Hag e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no seu relatório anual. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) até 1 (desenvolvimento humano total). A divisão da classificação é da seguinte maneira: Quando o IDH de um país está entre 0 e 0,499, é considerado baixo. Quando o IDH de um país está entre 0,500 e 0,799, é considerado médio. Quando o IDH de um país está entre 0,800 e 1, é considerado alto.

A população do município cresceu assustadoramente desde sua emancipação. Dos 5 mil habitantes em 1965, o número foi multiplicado por cerca de trinta vezes em menos de meio século.

A luta da população sempre esteve vinculada à melhoria de suas condições de vida. É uma luta incessante por obter a satisfação de suas necessidades mais elementares: saneamento, habitação, pavimentação de ruas, escolas, transporte coletivo e saúde.

As outras necessidades que não aparecem como vitais (cultura, lazer, meio-ambiente, locais para recreação, praças, arborização, urbanização e embelezamento da cidade, deslocamentos da população, viagens e turismo) somente nos últimos anos passaram a fazer parte da luta cotidiana de seus moradores.

Em Francisco Morato, há três praças e uma praça central (Belém da Serra) que tem uma fonte luminosa e um coreto.

6.2 Abordagem inicial de São Bernardo do Campo

São Bernardo do Campo é a cidade mais rica da região do ABC paulista. Centro de compras com um comércio bastante desenvolvido, a cidade caracteriza-se por uma grande concentração do setor moveleiro e industrial.

A origem da cidade remonta a 8 de abril de 1553, quando teve início na região a vila de Santo André da Borda do Campo. Por um longo período, o que hoje é São Bernardo correspondia a uma parte do município de Santo André. A autonomia veio em 30 de novembro de 1944. A data do aniversário da cidade, porém, é 20 de agosto, dia do santo Bernardo.

Está localizada a uma distância de 21 quilômetros, em linha reta, da capital paulista e faz divisa na parte leste e nordeste com os municípios de Santo André e São Caetano do Sul, ao norte com Diadema, e na parte sul e sudoeste com Cubatão, São Vicente e Praia Grande. No extremo sudeste da cidade, a divisa é com a capital paulista.

O acesso à cidade é feito pelas rodovias Anchieta, Imigrantes e Índio Tibiriçá. Em 2010, está previsto o acesso pelo Rodoanel.

O principal meio de transporte coletivo entre São Bernardo do Campo e a capital paulista é o ônibus. O corredor metropolitano estende-se do bairro Ferrazópolis, passando pelo centro da cidade, até o terminal Jabaquara, na zona sul da capital. Em outra rota, o mesmo corredor de ônibus também leva passageiros até o terminal São Mateus, na zona leste da capital, passando pela cidade de Santo André e Mauá.

De ônibus, do terminal Ferrazópolis até o terminal Jabaquara, o tempo médio de locomoção é de 40 minutos. De carro, pelas rodovias, o tempo médio – fora os horários de pico – é de 30 minutos.

Em relação ao deslocamento populacional para a capital ou cidades próximas, os moradores de São Bernardo do Campo apresentam uma movimentação de cerca de 9% do total da população. Aproximadamente 72 mil residentes saem todos os dias da cidade para o trabalho ou estudo em municípios próximos, incluindo-se a capital. Porém, diferentemente de Francisco Morato, também chegam à cidade, todos os dias, cerca de 70 mil pessoas, gerando um

equilíbrio na movimentação de pessoal, o que não configura São Bernardo do Campo como uma cidade dormitório.

Durante a década de 1970, a forte imigração para o centro do país transformou o ABC paulista – e, principalmente, o município – numa grande região acolhedora das famílias imigrantes. A instalação de grandes indústrias automotivas e de autopeças concentrou uma vasta mão de obra que, aos poucos, foi se fixando na cidade.

Num primeiro momento, os operários mais especializados, que dispunham de maior estabilidade e salários melhores nas indústrias da região, foram comprando pequenos terrenos na periferia da cidade. Paulatinamente, foram erguendo suas casas. Devido à expansão e à evolução da cidade, muitos destes bairros são considerados, hoje, de classe média.

Característica marcante da época da globalização, a transferência das indústrias para outros municípios, à procura de incentivos fiscais e mão de obra mais barata, bem como de um sindicalismo menos atuante ou inexistente, sinaliza o começo de uma nova etapa para a cidade.

A saída de uma parcela expressiva do setor industrial contribui para o aumento do desemprego, ao mesmo tempo em que modifica também as características do trabalho em toda a cidade.

Muitos trabalhadores que não conseguem uma recolocação no mercado de trabalho vão para a economia informal (nas ruas ou em suas próprias casas), enquanto outros trocam os antigos empregos na indústria pelo setor de serviços.

A típica cidade industrial vai, aos poucos, transformando-se em uma cidade de indústrias e serviços.

Muitos dos trabalhadores que não conseguem nenhuma fonte de renda começam a perder suas moradias e saem à procura de novos locais para a habitação de suas famílias.

Originam-se as novas ocupações, semelhantes às aquelas ocorridas durante a década de 1970 em toda a região do ABC paulista, que foram realizadas pelos trabalhadores menos qualificados ou que não mantinham um emprego ou salários fixos.

No final da década de 1980 e com a crise das décadas de 1990 e do começo deste século, as ocupações aproximam-se cada vez mais das áreas de mananciais

e tornam a formar uma nova periferia, com aglomerados de famílias que precisam ocupar terrenos para construir seus barracos.

Esta mesma população, apoiada nas lutas sociais das décadas anteriores, exigirá dos governantes municipais a instalação de uma infra-estrutura capaz de atendê-la minimamente.

A cidade é praticamente toda pavimentada. Poucas são as ruas de terra, mas, como em toda cidade que já cresceu muito, há bairros organizados e bem estruturados e outros que ainda não dispõem dos recursos básicos de atendimento a seus residentes.

Em São Bernardo do Campo, há 12 salas de cinema, seis teatros, sete centros culturais e seis bibliotecas municipais. Em 86% das residências, há coleta de esgoto e metade deste é tratada.

A população conta com 29 unidades Básicas de Saúde – UBS – sete Prontos Socorros, 10 hospitais particulares e dois públicos.

Na cidade, encontramos quatro parques municipais e, aproximadamente, 100 praças; na maioria delas, há locais de descanso ou brinquedos para as crianças. Tem uma grande área de lazer próxima à represa Billings, que concentra 70% de suas águas no município. São Bernardo tem um estádio municipal (Vila Euclides – palco de grandes assembleias dos metalúrgicos nas décadas de 70 e 80), um ginásio poliesportivo e cinco centros esportivos nos bairros.

As escolas de educação infantil e de ensino fundamental e médio atendem a, aproximadamente, 200 mil alunos. As escolas estão espalhadas por todos os bairros da cidade. Em alguns, com grandes concentrações, há escolas muito próximas umas das outras. Como é um dos municípios que mais rapidamente implantou o processo de municipalização do ensino fundamental (100% do Ciclo I – do 1º ao 5º ano), e está em acelerado ritmo a municipalização do Ciclo II, do 6º ao 9º ano, os moradores da cidade convivem com inúmeras escolas municipais. À medida que os filhos crescem, passam para as escolas estaduais, fato que causa um grande impacto na população, como veremos mais adiante.

Estabelecimentos escolares – ano 2008	Quantidade
Escolas - Ensino fundamental	186
Escola pública municipal - EMEB	69
Escola pública estadual	71
Escola privada	46
Escolas - Ensino médio	91
Escola pública estadual	64
Escola privada	27
Escolas - Ensino pré-escolar	150
Escola pública municipal - EMEI	75
Escola privada	75
Escolas - Ensino superior	11
Escola Pública federal	1
Escola Pública Municipal	1
Escola privada	9

Fontes: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2008 e Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo / Secretaria Municipal de Educação.

No ano de 2008, São Bernardo tinha uma população de 801.580 habitantes, que viviam numa área de 406,18 quilômetros quadrados.

A industrialização e o desenvolvimento do município estão refletidos nos dados econômicos da cidade. O PIB de São Bernardo do Campo é de quase 21 bilhões de reais (R\$ 20,572 bi), cerca de 35 vezes maior do que o de Francisco Morato. É o quinto PIB dos municípios do estado, atrás apenas da capital, Campinas, Guarulhos e Barueri. O PIB *per capita* é de R\$ 25.590,16 (oito vezes maior do que o de Francisco Morato). Este PIB representa 2,56% do PIB do estado. O município tem o 15º PIB do país e o IDH de 0,834, ocupando a 26ª posição no estado. A taxa de mães adolescentes é de 5,71%.

A População Economicamente Ativa é de 432.445 pessoas e a taxa de desemprego médio é de 10, 08%.

Na atual situação, a população da cidade apresenta reivindicações distintas. Enquanto que nos bairros mais pobres a luta ainda é por saneamento, melhoria nas condições de habitação e transporte, e a instalação de mais postos de saúde, creches e escolas, em outros bairros as demandas estão relacionadas às melhorias no trânsito, à segurança e ao bem-estar.

6.3 O cotidiano das escolas de Francisco Morato

6.3.1 Escola Raquel de Queiroz

Diferentemente do poema de João Cabral de Mello Neto, o que tece as manhãs em Francisco Morato não é o canto dos galos. Neste chão, é o atrito das rodas dos trens, nos trilhos da linha Rubi, da CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos.

O vai e vem dos vagões na estação vai configurando o dia a dia dos moradores da cidade. O discurso oficial da empresa diz que o intervalo dos trens é de 10 minutos. Mas, em nossas viagens, verificamos que o tempo médio é de 15 minutos e nunca foi inferior a 12 minutos.

A chegada na estação é tranquila. Da estação Barra Funda, em São Paulo, até a estação de Francisco Morato, levamos 58 minutos.

Como relatamos na introdução deste trabalho, a pedido das professoras, não as identificaremos pelos nomes reais; todas serão Marias... das Dores, do Socorro, Aparecida... As escolas ganharão nomes de mulheres ilustres.

São 6h25 do dia 14 de maio de 2007 e nos dirigiremos à primeira escola a ser pesquisada, que denominaremos de Raquel de Queiroz.

Assim como nas demais escolas por nós pesquisadas, que serão descritas nas páginas seguintes, a escola Raquel de Queiroz foi visitada várias vezes nos anos de realização desta pesquisa. Simbolicamente, descreveremos a seguir uma destas visitas, procurando destacar os assuntos e problemas mais marcantes surgidos nos vários dias em que lá estivemos.

Caminhando da estação até a escola, a subida leva cerca de 20 minutos. O dia está claro e o sol já se espalhou sobre a cidade.

Algumas crianças aguardam em frente ao portão. A maioria delas está com a camiseta da escola e usa calças de moletom ou jeans.

Às 6h50, chegam as primeiras professoras, algumas estacionam os carros na rua da escola (esta não tem estacionamento) e outras descem no ponto de ônibus que fica um pouco mais acima na mesma rua. Três delas pegaram carona e vieram de carro com alguém da família. No total, a escola tem 22 professoras.

De um único pavimento, um pouco acima do nível da rua, a escola Raquel de Queiroz, municipalizada em 2002, atende a 826 crianças, que estudam no primeiro ciclo do ensino fundamental, da 1ª a 4ª série. A escola tem 11 salas de aula, que funcionam em dois períodos: manhã, das 7h às 12h, e tarde, das 13h às 18h.

As cores azul claro e branco, já bastante desgastadas, predominam nos muros e paredes externas da escola. Por dentro, os corredores estreitos e as salas de aula apresentam cor gelo. Janelas de tipo basculante, com vidros emperrados e entreabertos, na cor azul, estão em cada uma das salas de aula.

Ao lado da secretaria, uma pequena placa na porta indica “sala dos professores”, mas só há professoras na escola. É uma sala pequena, menos da metade do tamanho das salas de aula. Da mesma cor das outras, tem uma geladeira, um micro-ondas, uma mesa na qual cabem 10 pessoas sentadas ao redor.

O pátio da escola é todo coberto. A única área aberta da escola é onde fica a quadra de esportes, que está desativada por apresentar perigo para as crianças. No pátio estão a cozinha, os banheiros dos alunos, algumas mesas e cadeiras que improvisam um refeitório e um pequeno palco também improvisado.

Fomos diretamente à sala das professoras. Como já havíamos acertado na semana anterior, ficaremos até o horário coletivo de trabalho (HTPC), que se estende até as 13h30. É segunda-feira e, ao cumprimentá-las pelo começo do dia, perguntamos se estão animadas para o início do trabalho da semana.

Maria Inez, professora da 3ª série, responde:

- Animada não é bem o termo. Temos que trabalhar. O fim de semana é muito curto. A gente trabalha em casa tanto quanto trabalha na escola. São os almoços de sábado e domingo, roupa para lavar, casa para cuidar. Quando paramos um pouco já é na parte da tarde do domingo. Aí você já sabe, terminou o dia e precisamos arrumar as coisas para a semana.

Arrumando o material para buscar os alunos que fazem fila no pátio, a professora Maria Isabel, da 4ª série, diz:

- Estou animada. Não adianta ficar de outro jeito. Já estive deprimida por um tempo. Tirei até licença médica. Não adiantou nada. A gente fica cada vez pior. Eles (os alunos) dão muito trabalho, mas a gente gosta deles. O difícil são as condições de trabalho. Falta estrutura para podermos dar uma educação melhor para eles.

Dizemos a elas que já acertamos com a coordenadora pedagógica que hoje, no HTPC, faremos uma discussão sobre o que mudou na escola a partir da municipalização, que começou em 2002.

A professora Maria Eunice, com o diário de classe na mão e umas atividades preparadas no mimeógrafo, comenta:

- De novo essa discussão? Discutir para quê? Não mudou nada. Está tudo do mesmo jeito. E também não vai mudar. Estou esperando o tempo para me aposentar. Estou muito cansada. Faltam menos de cinco anos.

Enquanto toca o sinal, avisamos às professoras que hoje iremos acompanhar duas delas. A professora Maria de Fátima, da 3ª série A, até o horário do intervalo, e a professora Maria do Socorro, da 2ª série B, após o intervalo.

Ao ouvirem os nomes, as professoras comentam:

Maria Angélica:

- Meninas, façam tudo direitinho. Senão, ele anota tudo ali e depois, lá na Academia, vão falar que a gente não sabe dar aula. Vocês prepararam alguma coisa nova? Não? Então vocês vão sofrer. Ainda bem que não fui a escolhida. Nem tive tempo de preparar algo diferente para eles. Boa sorte para vocês.

Maria Germânia:

- Mas ele disse que não era uma investigação. Um caça as bruxas. É uma pesquisa. Ele também é coordenador, vai entender o que passamos aqui. É melhor ele ver assim, como é, do que maquiarmos a realidade.

Vamos todos até o pátio buscar as crianças. Parecem bem dispostas. Brincam, correm e gritam bastante à espera das professoras. Algumas já estão paradas em fila. Outras, quando as professoras entram no pátio, correm para formar a fila.

Vamos até a sala 4, da professora Maria de Fátima. Com olhares intrigados, os alunos nos olham um pouco desconfiados. Uns nos cumprimentam e falam que tem um tio diferente na sala. Será um novo diretor?, pergunta um deles. Ou é um professor de Educação Física? (que eles não têm).

Combinamos com a professora que ficaríamos no fundo da sala observando a aula e que ela ficasse à vontade para fazer seu trabalho.

Maria de Fátima também é professora numa escola de educação infantil (EMEI) da prefeitura de São Paulo. Trabalha pela manhã em Francisco Morato e à tarde na região de Perus, extremo oeste da capital paulista.

Começa a aula escrevendo no quadro a data, o nome da escola e a rotina que será desenvolvida por ela naquela aula.

Neste momento, metade dos alunos já copia o que está no quadro. Outros estão abrindo os cadernos, alguns estão brincando e contando algo que aconteceu com eles no final de semana. Dois meninos sentados ao fundo da sala, no outro extremo onde nos encontramos, tiram umas figurinhas da mochila e começam a conversar.

O primeiro momento da aula da professora está reservado para a matemática. Ela pede para que os alunos abram os livros didáticos (da coleção projeto Buriti, da editora Moderna). Nem todos os alunos trouxeram os livros. Maria de Fátima dá uma bronca naqueles que não trouxeram e diz que dá próxima vez mandará um bilhete para a mãe. Ajeita em duplas os alunos que não trouxeram o material, para que todos possam fazer a atividade.

A professora, segurando o livro, diz que a atividade de hoje é uma continuação da aula anterior e os alunos devem abrir na página e fazer os exercícios.

Na turma, há 36 alunos matriculados, mas hoje compareceram 31. Enquanto as crianças começam a fazer os exercícios, a professora tenta corrigir umas atividades de Língua Portuguesa da semana passada, que estão em folhas mimeografadas sobre sua mesa.

Observamos que não houve uma explicação para que os alunos realizassem as tarefas solicitadas no livro. Ao indagarmos a professora sobre isso, ela nos respondeu que a explicação foi na aula passada e que hoje era aula somente de exercícios.

Ao caminhar pela sala de aula, observando como os alunos realizam as atividades, notamos que vários deles não dispunham de lápis ou borrachas apropriados. Lápis pequenos, sem ponta, ou com o grafite muito ruim, borrachas pequenas que mancham o caderno quando usadas.

- Eles receberam o material em março. Mas, muitos já não têm mais. E alguns não trazem. Eles dizem que perderam em casa, misturaram o material com alguma outra coisa de casa. Não há uma organização familiar que mantenha isso corretamente. No mês que vem já me programei, vou para São Paulo, lá na 25 de março, e vou comprar lápis, borracha e folhas de papel para quando isso acontecer. Assim ninguém fica sem fazer a lição.

Em fevereiro de 2007 a prefeita de Francisco Morato distribuiu o Kit Uniforme (3 camisetas, 1 agasalho, 1 bermuda, 1 par de tênis e 2 pares de meias) e, no começo de março, o Kit Material Escolar (cadernos, lápis, borrachas, caderno de desenho, régua, canetas, lápis de cor, tesoura, cola e uma mochila).

Ao olhar para o diário da professora, notamos que há vários nomes de alunos “globalizados”: Anthony, Johnny, Wilker, Kerolyn, Evellyn. Um deles nos chamou mais a atenção: Forrest Gump.

Após dar um tempo para a realização das tarefas, Maria de Fátima começa a corrigir os exercícios no quadro, explicando como é a resolução destes.

Ao término da aula de matemática, a professora diz que corrigirá o restante dos exercícios na quarta-feira.

Pede para que guardem o material de matemática e peguem o caderno de história.

A aula de história segue no mesmo ritmo da anterior e quando apita o sinal para o intervalo, os alunos já estão mais agitados e organizam-se perto da porta para irem para o pátio. Diferentemente do horário de entrada, correm para formar a fila, pois quem chegar primeiro no pátio come primeiro.

É hora do intervalo e nos dirigimos com Maria de Fátima para a sala das professoras.

Enquanto elas tomam café e comem uns biscoitos que trouxeram de casa, aproveito para perguntar sobre o final de semana e quando é que elas têm tempo para estudar ou fazer algum curso de especialização ou de atualização profissional, (temas que havíamos elegido previamente como pauta deste encontro).

Em relação ao final de semana, havia quase que uma unanimidade naquela segunda-feira. Todas haviam ficado em casa no sábado e no domingo. Das onze professoras presentes naquele momento, somente na casa de Maria Rosalina tem TV a cabo. Nas demais, a TV é aberta. Duas delas alugaram filmes para assistirem no final de semana.

Somente Maria Germânia está lendo um livro (*Neve, de Orhan Pamuk, Cia das Letras, 488 páginas*). Chegou à metade do livro e diz que está gostando bastante. As demais alegaram falta de tempo para leitura e de dinheiro para a compra de bons livros. Maria Inez se interessou e pediu emprestado assim que Germânia terminasse de ler.

Sobre a formação profissional, aparecem queixas e reclamações de que são bastante cobradas para darem uma boa aula, mas falta apoio da prefeitura. Uma delas mencionou o curso de capacitação promovido pela prefeitura. No nosso entender, aparece neste ponto uma das questões mais evidentes das consequências da municipalização do ensino no Brasil.

Diz a professora Maria das Graças:

- Estou fazendo o curso desta empresa que a prefeitura contratou. É *on line*, mas os assuntos são interessantes.

Perguntamos sobre a empresa contratada pela prefeitura e se há materiais impressos para que possamos analisá-los.

Maria das Graças:

- Não tenho nenhum material aqui, mas posso trazer em uma outra oportunidade.

Maria Germânia argumenta:

- Não gosto desse pessoal da formação. Para falar a verdade, não acredito que uma prefeita cassada possa ter condições éticas de organizar uma formação adequada para os professores.

Perguntamos sobre o processo de cassação da prefeita.

Maria Germânia continua:

- Ela foi cassada num dia e por acordos políticos voltou no outro. O processo que levou à cassação dela era por desvio de verbas da merenda escolar. Foi um funcionário do gabinete, que brigou com ela, que denunciou o esquema de notas frias.

Fizemos uma pesquisa para a comprovação do fato e verificamos que a prefeita Andrea Catharina Pelizari Pinto (PSDB) foi afastada do cargo no dia 18 de agosto de 2006, sexta-feira, pela Câmara Municipal. Através de um mandado de segurança, voltou ao cargo na segunda-feira, 21. O processo ainda existia na época desta visita à escola, mas o Ministério Público estava na fase de averiguação dos dados e da juntada de provas.

Segundo as professoras: “não vai dar em nada. Os políticos são assim, uns ajeitam a vida dos outros e depois se acertam e fazem acordos para as próximas eleições”.

Este é um dos mais característicos procedimentos resultantes da descentralização e da consequente municipalização do ensino. Inúmeras prefeituras

do país estão sob *judice* por desviarem as verbas da educação (merenda, materiais didáticos, transporte etc.) para outros orçamentos ou para financiar diretamente a corrupção.

Podemos verificar que esta não é uma prática apenas dos rincões do país. Desvios ou corrupções não acontecem somente em municípios do interior dos estados do Nordeste ou do Norte. Estamos a 30 quilômetros da maior cidade da América Latina. É claro que o poder central ou estadual por si só não livra a corrupção, ao contrário, esses procedimentos de governo são ‘ensinados’ pelos grandes poderes para os poderes menores. No entanto, a municipalização ajudou a propagar esses métodos por inúmeros municípios brasileiros.

Voltamos a perguntar sobre a capacitação em serviço e a formação profissional. Em geral, as professoras sabiam da contratação do serviço pela prefeitura, mas não tinham conhecimentos suficientes para saber qual era a orientação pedagógica ou política da empresa responsável pela formação.

O sinal para o término do intervalo já estava tocando, quando anunciamos que gostaríamos de voltar a essa discussão da formação durante o horário de HTPC, após as 12h.

Para a segunda parte da manhã, após o intervalo, fomos acompanhar a professora Maria do Socorro.

Na 2ª série, a aula é de língua portuguesa. Os alunos continuam agitados. Demoram a se acomodar em seus lugares. A professora pede silêncio várias vezes.

Depois de quase dez minutos, ela diz que começará a aula lendo uma fábula e pede para que os alunos prestem bastante atenção, pois no final tem uma moral da história e ela quer saber se eles entenderiam.

A fábula é a do leão e os ratinhos. Nem todos os alunos prestam atenção. A professora solicita várias vezes que façam silêncio para que todos possam ouvir. Depois de lida a história, começam as perguntas. A partir deste momento, a aula melhora bastante. Os alunos fazem perguntas e se expressam com veemência tentando dizer qual é a moral da história.

Após esta atividade, a professora passa uma lição para que eles façam em casa. Perguntada por nós sobre a importância da lição de casa, Maria do Socorro diz:

- É para eles terem o que fazer. As mães cobram isso. Muitos não fazem. Nem sempre eu corrijo no outro dia, pois não dá tempo. Mas, nas famílias mais

organizadas, aquelas cujas mães acompanham os filhos, a lição está sempre feita. E as mães esperam um visto meu no caderno. Ai de mim que não ponha o visto.

Toca o sinal do meio-dia. Os alunos saem correndo, não formam fila. Muitos dão beijos na professora antes de irem embora.

Antes de nos dirigirmos até a sala onde será realizado o HTPC, vamos até o portão de entrada da escola para ver se encontramos Forrest Gump.

Já na calçada, o vimos entregar a mochila para o adulto que veio buscá-lo.

- Bom dia. O senhor é pai do Forrest?

- Sou sim. Meu nome é Aristides.

- Sou José Luís, vim fazer uma pesquisa na escola que seu filho estuda e fiquei curioso com o nome dele. Por acaso o senhor quer que ele seja um contador de histórias?

- Olha, seu José. Se ele vai contar histórias eu não sei, ele é que vai saber. O nome dele é porque eu quero que ele seja um vencedor. Assim como o Forrest Gump do filme, temos muitas dificuldades, mas ele vai ser um vencedor. É só isso?

O que mais poderíamos dizer? Voltamos à sala do HTPC.

A coordenadora pedagógica abriu a reunião e nos apresentou para algumas professoras do período da tarde que não conhecíamos. Explicou que a pauta daquele dia estava por nossa conta. Disse que iria aproveitar para fazer umas coisas burocráticas.

- Umas papeladas que nunca tenho tempo de fazer.

Começamos a reunião com a mesma pergunta do intervalo, sobre a formação profissional. As principais colocações foram as seguintes:

Maria Inez:

- Não temos uma verdadeira formação em serviço, como vem se falando por aí. O que temos é um conjunto de normas que temos que seguir. Isso não é formação. Ninguém valoriza mais a nossa experiência. Essa valorização está só no papel, na prática, querem que façamos tudo novo. E nos anos anteriores? Ninguém aprendia nada? Agora não podemos discordar. Se discordarmos, já vão nos chamar lá na sala da direção e perguntar o que está acontecendo.

Maria do Socorro:

- Sou nova ainda na prefeitura. Não sei direito. Mas na faculdade não aprendemos a dar aula. Apenas fazemos um curso. É na prática que vamos

aprender. Acho que as coisas novas têm valor. Existem muitos estudos bons e gente boa escrevendo coisas interessantes, mas não temos acesso a isso.

Maria Germânia:

- Não temos acesso porque nosso tempo é curto. Quem tem dois cargos ou estuda não tem tempo para formação. O negócio é ver como os outros fazem ou dizem e irmos melhorando.

Perguntamos sobre o contrato da prefeitura com a tal empresa formadora.

Maria Germânia:

- Começou em 2005, eu acho. Mas nossa escola ainda não foi contemplada. A Maria das Graças e a Maria Eunice (professoras da 1ª série do período da tarde) fazem porque elas trabalham em outras escolas. E lá nestas outras o trabalho já começou.

Maria das Graças:

- Vem uma formadora no HTPC, uma vez por mês, expõe um assunto e depois debatemos sobre ele. Ela distribui alguns textos. Já percebemos que não podemos discordar e muito menos falar que não temos recursos ou infra-estrutura para trabalhar. Então, ficamos quietas. Já sabemos que se a empresa foi contratada pela prefeita é panela dela. O que vamos dizer? Que o salário é baixo? Que o valor pago a eles deveria ser repassado para nossos salários? A gente ouve, volta para a escola e segue dando a nossa aula, fazendo nosso trabalho.

Maria Angélica:

- Os coordenadores pedagógicos também recebem formação. A deles é toda semana. Elas (as coordenadoras) nos dizem que são formadas para nos repassarem o que aprenderam.

Maria Inez:

- É importante estudar. Aprender coisas novas. Novos métodos. Os alunos mudaram muito de uns anos para cá. Aliás, tudo mudou. Mas penso que não podemos nos jogar de “cabeça” nessas novidades. Amanhã troca o partido do governo e entra outro e diz: esqueçam tudo. Aquilo do governo anterior estava errado. O certo é este aqui. E aí começamos tudo de novo.

Os 90 minutos de reunião passam rápidos. Pouco antes desse tempo, as professoras já começam a levantar para arrumar suas coisas. Umas darão aula no período da tarde, outras trabalharão em outras escolas.

Das onze professoras do período da manhã, nove acumulam cargos em outros lugares. Maria Inez se apressa e diz que terá que “engolir” um lanche rápido, trazido de casa, antes de correr para a outra escola em que trabalha, na rede estadual. Esta é a rotina da maioria delas.

Uma das professoras trabalha só na escola, mas estuda à noite numa faculdade particular na zona oeste em São Paulo. Faz o curso de Letras. Precisa ir para casa descansar um pouco, pois retorna quase a uma da madrugada todos os dias e, às sete, tem que estar na sala de aula. É o cotidiano de Maria Germânia.

Despedimo-nos das professoras, agradecemos à coordenadora pedagógica e fomos à prefeitura, procurar algum responsável pela Secretaria da Educação, para que nos desse informações sobre o contrato de prestação de serviços para a formação das professoras.

Neste dia, não havia nenhum responsável pela Secretaria da Educação. Falamos com vários funcionários e não obtivemos nenhum dado que pudesse nos ajudar. Fomos à Câmara Municipal e conversamos com dois vereadores que não quiseram entrar em detalhes, ou porque não sabiam ou por não consideraram importante o assunto. Mas nos informaram que não era uma empresa que fazia as formações, e sim uma ONG americana. Era uma ONG muito conhecida dos educadores em Francisco Morato, pois já havia desenvolvido outros projetos em momentos anteriores.

O programa de capacitação de professores que os vereadores alegaram desconhecer chama-se *Rede In_Formação* e é de responsabilidade de uma associação da prefeitura com a Inmed Brasil.

Segundo a descrição da própria entidade, a “Inmed Brasil é uma organização não-governamental sem fins lucrativos, registrada como Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), dedicada a inspirar e fortalecer comunidades por meio de programas que melhorem a qualidade de vida de homens, mulheres e crianças. O objetivo da Inmed é proporcionar o desenvolvimento de crianças mais saudáveis, com melhores oportunidades no futuro”. (Objetivos da Inmed, obtidos em www.inmed.org.br, acesso em 17/9/2008).

A Inmed Brasil faz parte de uma organização internacional chamada Inmed Partnerships for Children, que existe desde 1986 e tem sede em Ashburn, nos Estados Unidos. Suas financiadoras principais são a General Eletric Company, Monsanto, Merck Sharp & Dohme, AT&T e a Agência Norte-Americana para o

Desenvolvimento Internacional – USAID, que organiza e sistematiza toda a intervenção da ONG.

Sabemos todos que, hoje em dia, várias Organizações Não Governamentais recebem apoios de instituições filantrópicas (idôneas ou não) e que estas ONGs credenciam-se para a realização de trabalhos em diversos setores da sociedade.

No entanto, devemos desconfiar quando a prefeitura de qualquer cidade passa a fazer um acordo com a USAID, que desenvolveu projetos no Brasil num passado não muito remoto.

Convém lembrar que a reforma da educação básica durante o período da Ditadura Militar, juntamente com a reforma da educação superior, foi organizada por esta agência norte-americana. O convênio intitulado “Acordo MEC-USAID de Assessoria para a Modernização da Administração Universitária”, de 10 de junho de 1966, revisto dez meses depois e substituído pelo “Acordo MEC-USAID de Assessoria do Planejamento do Ensino Superior”, cumpriu um papel importante para a educação brasileira. Para Romanelli (1986, p. 209), “a crise servia de justificativa de intervenção (MEC-USAID), mas não passava de um pretexto para assegurar ao setor externo oportunidade para propor uma organização de ensino capaz de antecipar-se à fase posterior do desenvolvimento econômico”.

Dentre as medidas da época, estava a formação para o trabalho e a extinção do currículo de disciplinas como Filosofia e Sociologia. No ensino superior, a grande intenção do governo norte-americano era a formação de jovens nos países periféricos, entre eles o Brasil, para garantir a vigência do sistema capitalista nestas nações e transferir-lhes as concepções e a organização social, política e econômica que prevaleciam nos Estados Unidos.

Mais de 40 anos depois, a mesma agência norte-americana desenvolve um projeto político, num determinado setor da educação básica brasileira, e tal acordo, com suas consequências políticas e pedagógicas, passa despercebido pela maioria da população.

Os documentos que sustentam tal parceria entre a prefeitura de Francisco Morato e a ONG não são públicos. A GE Foundation afirma em seus documentos oficiais que o programa implementado em Francisco Morato teria uma duração de três anos (2005-2008) e que seriam investidos cerca de R\$ 400 mil reais por ano.

Segundo a GE Foundation, “o *Rede In_Formação* começou como projeto-piloto em Francisco Morato e, em 2008, chegou à Rede Estadual de Ensino em São

Paulo”. Entrou pelas mãos da então Secretária da Educação, Maria Helena Guimarães, no governo de José Serra. No nosso entender, o fato de que o partido político da prefeita de Francisco Morato e do governador José Serra seja o mesmo não é mera coincidência.

O fato de que um programa de formação continuada para professores seja realizado dessa maneira é a demonstração cabal de que uma das mais graves consequências da municipalização do ensino é a permissividade reinante de que cada um faz o que quer e como bem entender.

6.3.2 Escola Clarice Lispector

No dia 12 de junho, terça-feira, fomos de carro novamente a Francisco Morato. Tempo nublado. A viagem de Diadema à escola Clarice Lispector demorou cerca de uma hora. Utilizamos a chamada Estrada Velha de Campinas – SP 332 – para o deslocamento.

Quando chegamos ao centro da cidade, começava a chover. A escola fica num bairro distante do centro, numa encosta, próximo ao extremo da cidade. Até a metade do caminho, as ruas são asfaltadas. Da metade para frente, é chão de terra.

Chegamos à escola às 6h40. Uma chuva fina caía sobre a cidade e o tempo indicava que iria piorar.

Clarice Lispector é uma escola relativamente nova. É um prédio construído há dez anos. Não está bem conservada, mas percebe-se que o material da construção é novo, porém barato.

Feita com blocos (no lugar de tijolos) e telhas de amianto (ainda utilizadas na época), a escola é pequena, com 8 salas de aula. Predomina a cor amarela e, sobre ela, deslizam faixas grossas na cor azul.

Há um espaço para um apertado estacionamento, cujo chão tem pequenas pedras de cobertura (britas) sobre a terra.

Algumas crianças, com camisetas nas cores branca e azul, bermudas azuis e tênis, aguardam a abertura dos portões. Uma funcionária resolve abri-los mais cedo para que as crianças não se molhem.

As 7h, chove muito. Algumas crianças chegam atrasadas. Algumas professoras também. A rua da escola transforma-se num lamaceiro. Segundo a funcionária que é responsável pela abertura dos portões e portas da escola, Maria Esmeralda, as ruas próximas da escola também são de terra.

- Hoje o senhor vai ver como é difícil. Até as 7h30 está chegando criança.

Aguardamos para ver o desenrolar do dia.

Quando o sinal toca, às 7h, somente duas professoras estão na escola. As outras, esperamos, estão a caminho.

As crianças que chegam atrasadas, trazidas pelas mães, avós, pais ou adultos responsáveis, estão molhadas e com os pés sujos de barro.

Os adultos deixam as crianças na entrada do pátio, já coberto, e saem rapidamente.

Perguntamos para uma senhora se ela não deveria levar a criança molhada de volta. Ela nos respondeu:

- Eu sou a vizinha. Trago ela aqui e já vou trabalhar. A mãe dela saiu de casa às 5h da manhã, pois trabalha em São Paulo.

A menina, que se chama Laila, fica dormindo sozinha quando a mãe sai. A vizinha, que entra mais tarde no serviço, trabalha no comércio em Caieiras (cidade vizinha), fica com a chave da casa, arruma a menina de 8 anos e a traz para a escola. Não há como levá-la de volta. Terá que estudar molhada mesmo.

Argumento definitivo. É válido para praticamente todas as crianças molhadas que ficarão na escola até as 12h. Segundo a inspetora, que conhece quase todas as famílias das crianças, pois trabalha na escola desde a inauguração e mora na rua de baixo, é inexpressivo o número de mães ou pais que estão em casa nesta hora e que não vêm buscar os filhos por desleixo.

As 7h40, os portões estão fechados. Mais duas professoras chegaram. Temos um total de quatro das oito que deveriam estar na escola naquele horário. Várias crianças não vieram.

A inspetora de alunos (Maria Gorete) e a vice-diretora da escola (Maria Cecília) começam a organizar os alunos para distribuí-los em outras turmas, ou deixá-los com a inspetora, ou até mesmo no pátio brincando.

Muitas crianças, com idades que variam de 7 a 11 anos, correm porque estão com frio. Em poucos minutos, o suor mistura-se com a água da chuva e não sabemos mais quem estava realmente molhado. A única diferença é a cor dos calçados.

Não deu tempo para nos dirigirmos à sala das professoras para conversarmos com elas antes do horário de entrada. A vice-diretora nos pergunta se temos alguma idéia do que fazer com mais de 70 crianças, que devem ficar até o meio-dia sem professor.

- Aqui é assim, professor. Muitas vezes não sou vice-diretora, vou para a sala de aula e fico com eles.

Uma televisão de 29 polegadas é improvisada em cima de uma mesa no pátio e coloca-se um DVD de desenho animado para distrair as crianças.

- Quem sabe eles param um pouco. Se ficarem correndo e gritando assim, até o meio-dia ninguém vai aguentar.

O desenho animado é Shrek. Assim que a televisão é ligada as crianças dizem:

- De novo? Já vimos esse.

E a maioria continua a brincar do que estava brincando antes do advento da TV.

Desta vez, não pudemos ir à sala de aula. Percebemos que as professoras ficariam muito incomodadas com a situação. Alguns alunos das professoras que faltaram ficaram em suas salas. A média hoje é de 42 alunos em cada sala. Impossível de fazer qualquer trabalho.

Ficamos com as crianças no pátio. Conversamos com várias delas e só não fazemos o relato do que foi dito porque ficaria muito extenso neste trabalho. Mas foram quase duas horas de muito aprendizado.

Aguardamos o horário do intervalo para falarmos com as professoras. De antemão já sabíamos que deveríamos levar em conta a situação específica do dia para podermos conversar.

No pátio, a pintura da escola é a mesma do lado de fora e nas salas de aula (nos informam as crianças) também é a mesma.

Toca o sinal. Saem os alunos das salas. Por último, saem as professoras. Estão visivelmente abatidas.

Na sala das professoras, nos cumprimentamos. Diz Maria da Conceição:

- Hoje não é um bom dia para sua pesquisa.

Pergunto o motivo.

Ela responde:

- Por que hoje faltaram várias colegas. Não dá para dar aula direito. Você terá uma impressão muito errada de nossa escola e de nosso trabalho.

Maria de Cássia intervém:

- Nada disso. Ele disse da primeira vez que era uma pesquisa séria. Para ver a realidade da municipalização. Pois isso também é parte da realidade, parte da municipalização.

A vice-diretora opina:

-Está certo. Por acaso foi a municipalização que causou a chuva? Quando era escola estadual não chovia? Vocês já esqueceram como era?

Maria Cecília não espera resposta e sai da sala. Diz que tem outras coisas para fazer, pois hoje o trabalho é dobrado.

Pergunto para as professoras sobre a ausência das colegas, se costumam faltar ou se foi um fato excepcional.

O comentário é que das quatro que faltaram, duas sempre faltam, independentemente de chuva ou sol. Uma não tem compromisso algum. Vive faltando e nem liga para avisar ou justificar. Seus alunos estão sempre com inspetores ou são remanejados de sala. A outra vive no médico. Qualquer coisa é motivo para faltas ou afastamento. No final das contas, falta mais do que vem.

Esclarecemos para o leitor que, nesta escola, as mesmas conversas e indagações ocorridas na escola Raquel de Queiroz permearam as discussões no horário do intervalo e no HTPC, que esteve prejudicado pela ausência de muitas professoras. Só relataremos a seguir o que consideramos mais relevante e menos repetitivo dos diálogos.

A situação de abandono da escola (local de difícil acesso, falta constante de professores, comunidade que não participa, falta de estrutura e de materiais e uma diretora que faz o que quer, sem ouvir ninguém), segundo a opinião das professoras, motivou a discussão sobre as melhorias salariais depois da municipalização.

Segundo Maria Auxiliadora, professora da 2ª série:

- O salário é quase o mesmo. Há uma pequena melhora na gratificação. Nem sabemos como, pois o município é muito pobre.

Maria Rita responde:

- É por causa do Fundef. A prefeita é obrigada a gastar o dinheiro com a educação. Caso contrário, ela vai ser cassada de novo.

O salário inicial para professores no município é de R\$ 840,00 para 30 horas de trabalho semanais. Também há uma gratificação variável pelo local de difícil acesso, e um bônus ao final do ano.

O sinal para o término do intervalo já soou, mas as professoras não se movimentam.

Pergunto se elas não voltarão para a sala de aula após o intervalo. E Maria de Cássia responde:

- Vamos esperar pela vice. Vamos ver o que ela vai propor. Sobre o nosso salário, anota aí que não melhorou muito, mas com o tempo poderemos ter um plano de carreira, coisa que no estado não tínhamos. Lá você entra com uns R\$ 900,00

reais por 30 horas de trabalho e, 25 anos depois, estará se aposentando com os mesmo R\$ 900,00. Um absurdo.

Enquanto a vice-diretora não vem, pergunto se houve uma discussão com a prefeita para a implantação do plano de cargos e salários e se a discussão foi democrática.

Segundo a informação unânime das professoras, houve uma discussão que passou na Câmara Municipal. Alguns professores foram convidados a participar.

Maria Conceição diz:

- No final, depois de muitas discussões, prevaleceu a opinião da prefeita e de seus assessores.

Quando a vice-diretora entra na sala, as professoras perguntam como ficarão as coisas após o intervalo e ela responde que ficará tudo como está e que o pior já passou. Pede para as professoras aguentarem mais um pouco e ela dispensará do HTPC após o meio-dia.

Acordo feito, voltam todas para as salas de aula. Os alunos comeram a merenda e continuam brincando quando elas saem das salas das professoras.

Dois meninos levemente machucados, um deles chorando, interrompem nosso trajeto e as professoras pedem que sejam levados à direção.

Uma coincidência importante une estas quatro professoras mais Maria Rosa (que faltou hoje). Todas as cinco acumulam cargos como professoras do Ciclo I em escolas estaduais no próprio município. Todas as cinco trabalham nas mesmas escolas de antes. Tinham dois cargos no estado e passaram a ter um na prefeitura e outro no estado, pois a segunda escola em que trabalham ainda não foi municipalizada.

Em resumo, continuam fazendo a mesma coisa, nos mesmos locais, nos mesmos horários, utilizam os mesmos materiais didáticos, mas ganham salários diferentes e têm planos de carreira diferentes.

6.3.3 Escola Patrícia Galvão

Voltamos a Francisco Morato de trem. Nossa pesquisa neste dia, 15 de agosto, quarta-feira, é numa escola localizada mais próxima do centro. Uma escola mais tradicional da cidade, aparentemente mais estruturada.

Nesta escola procuraremos averiguar qual é a pressão que exerce a municipalização nos currículos escolares, nas avaliações externas e nos índices que as escolas estão pressionadas a alcançar.

Uma professora da escola fez questão de nos encontrar na estação de trem. Todos os dias ela leva o marido até a estação. Ele trabalha na região da Avenida Paulista, na capital. Leva em torno de duas horas para chegar ao trabalho. Pega o trem às 6h30 para entrar às 8h30 no escritório.

Encontramos Maria de Lourdes na calçada em frente à estação. Estava bastante animada com a nossa presença na escola. Diz ela que comentou com as professoras no dia de ontem que a presença de alguém de fora da escola nem sempre ajuda no trabalho, mas considerava que nossa participação não gerava nenhuma pressão para o trabalho delas.

Fomos de carro até a escola. Em menos de cinco minutos, já estávamos no estacionamento.

Prédio bem conservado, com dois pavimentos. É mais antigo do que as duas escolas anteriores, porém, notamos que a conservação e a limpeza ao redor da escola eram maiores do que nas outras unidades.

Muro baixo, sem nenhuma pichação, pintado de branco. Por cima do muro, dá para ver as janelas das salas de aula. São 12 salas de aula. Assim como as outras, a escola também funciona em dois períodos diurnos. Mas, diferentemente das outras, há aulas no período noturno, com a educação de jovens e adultos – EJA.

Ainda são 6h45 e muitas crianças já estão à espera da abertura dos portões. Praticamente todas estão uniformizadas. Por cima da camiseta da escola, usam casacos coloridos. Quase todas usam mochilas, mas nem todas usam aquelas distribuídas pela prefeitura. Também calçam tênis ou sandálias que não fazem parte do kit uniforme, distribuído pela prefeita no início do ano.

Algumas crianças são deixadas de carro pelos pais, que seguem seus destinos. Aos poucos, as professoras vão chegando. Nem todas têm carro. A parada

de ônibus é na mesma rua, quase em frente à escola. A rua é asfaltada e tem poucos buracos.

O dia está frio, mas não chove. Nesta escola, a diretora trabalha no período da manhã. É a primeira a chegar todos os dias. Nunca falta.

Dirigimo-nos para a sala das professoras. Sala mais ampla do que nas escolas anteriores. Um pequeno sofá está encostado na parede lateral. Uma mesa grande, para doze pessoas, está ao centro. Tem uma divisória no fundo que separa uma improvisada cozinha. Atrás da divisória, há um micro-ondas, uma geladeira, um filtro de água, uma pequena mesa e um armário de madeira de duas portas.

Cumprimentamos todas as professoras e rapidamente contamos onze. A diretora informa que Maria Creuza ligou e disse que a filha pequena amanheceu com febre. Levará a filha ao médico e não virá. Não há professora substituta, mas tem uma professora readaptada na secretaria que levará os alunos para a sala de vídeo.

Perguntamos se alguma delas se incomoda com a nossa presença na sala de aula. Ninguém. Então, escolhemos Maria Aparecida para acompanhar sua aula. Ela é professora da 1ª série C.

Quando toca o sinal, todas caminham em direção ao pátio para buscar seus alunos. O pátio é mais amplo do que as outras escolas por nós visitadas. Tem alguns vasos de samambaias penduradas. Há também um mural com trabalhos de alunos e alguns cartazes de publicidade das ações da prefeitura e do governo estadual.

Acompanhamos Maria Aparecida até a sala de aula. Alguns alunos entram correndo e outros primeiro cumprimentam a professora.

A aula planejada por Maria Aparecida é de ciências. Ela utiliza o livro didático. É da editora Positivo, coleção *“Hoje é dia de Natureza e Sociedade”*.

Maria Aparecida nos diz que não segue o livro à risca. Mas que se utiliza dele para as atividades complementares da aula de ciências.

Reconhece que quase não dá para dar ciências. Embora a coordenadora pedagógica tenha estipulado que os alunos terão duas aulas de ciências por semana, nem sempre isso é possível.

Nesse momento, pede para os alunos fazerem um desenho de um animal que eles gostam e o ambiente em que ele vive.

Algumas crianças começam a fazer o desenho, outras começam a perguntar tudo. Qual animal? Pode ser o cachorro de casa? Pode ser um tigre?

A professora explica a atividade e faz um comentário conosco:

- A realidade é um pouco diferente do papel, você não acha?

Pergunto por que ela diz isso.

- A coordenadora pedagógica está fazendo um curso de capacitação. Eles (os responsáveis pelo curso) têm um manual pronto, acabado. Pensam que é chegar na escola e aplicar, mas não é bem assim.

E continua:

- Há uma pressão muito grande para que os alunos já saiam alfabetizados da 1ª série. E muitos não conseguem. Eles têm problemas em casa, familiares, que atrapalham muito o aprendizado. Para esses alunos, não há manual que dê conta.

Pergunto para Maria Aparecida de onde vem a pressão.

- Vem dos governos. Hoje em dia, vem de todo mundo. Do governo federal, que aplica as provas; do governo estadual, que também está de olho; e do governo municipal, que está interessado nos índices. Aqui na escola só se fala nisso.

Em maio, os alunos da segunda série fizeram a Prova Brasil. Segundo Maria Aparecida, a professora da 2ª série, Maria Clara, ficou bastante apreensiva com o desempenho de seus alunos.

Ambas acumulam cargos na escola estadual. Segundo Maria Aparecida:

- No estado é a mesma coisa. Só se fala no Saresp. No ranqueamento das escolas. E quais serão as medidas adotadas para as escolas que forem mal. Lá na escola estadual, é proibido reprovar um aluno, mesmo que ele esteja na 4ª série e não saiba ler ou escrever. A diretora de lá já avisou. Ninguém vai reprovar porque ela quer receber o valor total que será pago no bônus.

Pergunto se na hora da aula, com os alunos, isso interfere.

- Em minha opinião, interfere muito. Isso tira a liberdade para o professor poder trabalhar. Ninguém gosta de reprovar aluno. A gente vai pegando um carinho por eles. Quando eles conseguem avançar em algo, ficamos muito satisfeitas. É como se fossem filhos que estão conquistando alguma coisa. Ma daí a mandar para a 5ª série um menino que não sabe nada? Por conta de um bônus que virá para a diretora da escola? Aí já é demais.

A aula andou tranquilamente. Maria Aparecida tem um bom domínio da sala. Nem todos os alunos fizeram as atividades propostas. Em alguns momentos, ela altera a voz para que permaneçam em silêncio.

Durante o horário de intervalo e no HTPC das 12h, continuamos a conversa sobre as pressões para que a escola alcance os índices e como as professoras veem as avaliações externas.

A maioria absoluta delas não tem clareza sobre a concepção das provas, de como são elaboradas e quais são os verdadeiros objetivos dos governos com tais avaliações. Para elas, há um objetivo que não sabem qual é, mas que vai além da melhoria da qualidade na educação.

Indagadas sobre a importância das avaliações externas e se estas realmente medem o aprendizado dos alunos, Maria Cecília responde:

- De alguma forma mede. Mas não acredito que seja tão transparente assim esse processo. Como vamos saber se as professoras não estão ajudando seus alunos a fazerem as provas? Conheço colegas que ajudam. E dizem que não vão deixar o governo agir sem fazerem nada. Ajudam mesmo.

- Perguntamos se Maria Cecília achava certa tal atitude:

- Não! Não acho. Mas concordo que o governo só está interessado em nos punir, o que acaba punindo também os alunos.

A opinião das outras professoras presentes à reunião não é muito diferente desta. Argumentam, inclusive, que elas dão uma determinada matéria ou conteúdo em sala de aula e vem a prova e pergunta outra coisa.

Maria Joana, professora da 3ª série, que tem uma irmã que dá aulas de língua portuguesa no Ciclo II, para a 7ª série, complementa:

- Acho que os professores do Ciclo II também sofrem. Minha irmã acha um absurdo o bônus ser pago de acordo com o rendimento dos alunos. E aqueles que não querem fazer nada? Como conseguir ensinar estes?

Perguntamos a elas se consideram que os professores não devem ser avaliados ou cobrados de alguma forma.

A resposta quase unânime é de que deve haver cobrança, inclusive algum tipo de avaliação (somente Maria Xavier é contra avaliar o professor), mas que não deve ser da maneira como os governos estão fazendo. Mas também não sabem como seria a maneira correta.

Para finalizar, perguntamos se estas avaliações externas e os índices mudavam os conteúdos e a maneira delas trabalharem em sala de aula. Resposta unânime:

- É claro que muda. Quando vai chegando perto das provas externas, vamos fazendo um simulados com os alunos, para treiná-los para irem bem nas provas. Nas escolas do estado, fazem a mesma coisa quando se aproxima o Saresp.

- Estamos treinando nossos alunos para fazerem boas provas. Isso não quer dizer que eles estejam aprendendo bem os conteúdos.

- Nem que estejamos formando bons cidadãos, capazes e críticos, como está na LDB.

No ano de 2008, voltamos a esta mesma escola para discutirmos com elas os resultados do IDEB (criado pelo governo federal neste ano de 2007), e pelos resultados obtidos na Prova Brasil.

6.4 O cotidiano das escolas de São Bernardo do Campo

6.4.1 Escola Tarsila do Amaral

O trajeto até São Bernardo do Campo foi feito de ônibus. O trólebus percorre o corredor Diadema-Ferrazópolis em 35 minutos.

É dia 23 de abril e o sol a pino conduz um dia de intenso calor.

Chegamos à escola para o HTPC das 12h. Os alunos do período da manhã já foram embora. As professoras do período da manhã já estavam na sala onde seria feita reunião. Aos poucos, chegam as professoras do período da tarde.

A escola Tarsila do Amaral está situada num bairro afastado do centro, mas próximo ao terminal do trólebus. É um bairro que dispõe de uma boa infra-estrutura.

Localizada numa rua estreita e pavimentada, a escola fica no meio do quarteirão. O prédio de dois andares fica no mesmo nível da rua, é bem conservado, está pintado e predominam as cores verde e branco.

É um terreno grande, com algumas árvores no pátio. O muro da escola está grafitado com figuras que fazem alusão ao meio ambiente.

O portão de ferro, também pintado de verde, é para a entrada e saída dos alunos. É acionado automaticamente nestes horários.

A maioria das professoras tem carro. O estacionamento não está lotado, mas tem mais de 10 veículos no momento em que chegamos à escola.

É uma escola que funciona em dois períodos, manhã e tarde. Tem 13 salas de aula, uma sala onde funciona um pequeno laboratório de informática e outra sala pequena que foi organizada para funcionar uma biblioteca.

A pintura interna é da mesma cor externa. A sala das professoras fica no 1º andar, mesmo andar da sala de reuniões do HTPC. Estas duas salas são pequenas, e iguais à maioria das escolas: uma mesa grande ao centro, para dez pessoas, cadeiras, um aparelho de TV e um de DVD.

No andar térreo, próximo à cozinha, há uma sala pequena que foi organizada para ser o refeitório das professoras. Mas elas não comem ali, pois é muito pequena. Em geral, esquentam as marmitas no micro-ondas e comem na sala delas.

No começo do HTPC seguimos o mesmo roteiro desenvolvido nas escolas de Francisco Morato. Após a coordenadora pedagógica, Maria Adelaide, nos

apresentar, explicamos às professoras que esta é a primeira de um conjunto de visitas que faremos para coletar os dados para nosso trabalho.

Começo perguntando o que elas farão no final de semana. A mais agitada delas, Maria Iracema, responde:

- Vou dormir o final de semana inteiro. Não vejo a hora de deitar.

Maria Lúcia:

- Imagina se vou passar o final de semana dormindo. Vou com a minha família para o interior, na casa da minha irmã, em Araçatuba, é aniversário dela.

Neste momento a reunião conta com 16 professoras. A maioria delas fala que irá fazer alguma coisa, mesmo que seja passear num shopping. Duas professoras não falam nada e não parecem interessadas na discussão. Outra professora folheia descompromissadamente uma revista e também não se integra à discussão.

Perguntamos qual é a opinião delas sobre o aspecto cultural de suas vidas. Se costumam frequentar teatros, museus, cinemas ou shows e leem com regularidade.

As primeiras respostas são evasivas. A metade das professoras não responde nada.

Afirmo que a prefeitura de São Bernardo faz uma enorme propaganda do ensino municipal e que tenho notícias de que o salário delas é muito bom.

Com exceção das três professoras que continuam aparentando um desinteresse pela conversa, todas as outras falam efusivamente da questão salarial.

Maria Teixeira é categórica:

- Isso é só propaganda. Quando você faz o concurso aqui em São Bernardo, fica até impressionada pelo salário que está no edital. O problema é que esse salário é para sempre. No início, ele é bem maior do que o que é pago pelo estado. Mas, exatamente como no estado, não temos evolução na carreira. Estou aqui há 8 anos, e ganho praticamente a mesma coisa.

Maria Cristina intervém:

- É isso mesmo. E aqui a cobrança é muito maior. Tudo cai em cima da gente.

Percebemos que o roteiro pré-estabelecido para as entrevistas precisaria ser adaptado. Essas professoras não gostam muito de comentar sobre suas vidas ou o que fazem fora da escola. Preferem as discussões que consideram diretamente envolvidas com seu trabalho.

Perguntamos sobre o tipo de cobrança que é feita e por quem é realizada. De improviso, descobrimos a pergunta chave para um conjunto de expressões que nos ajudam a definir uma parte das consequências da municipalização na cidade.

Diante da pergunta, quase todas passam a se expressar, até mesmo a professora Maria Rodrigues, que folheava a revista. Podemos resumir as principais colocações nos seguintes itens:

1. As escolas têm um pouco mais de estrutura de quando pertenciam ao estado. E isso ajuda a melhorar o trabalho na sala de aula.

2. A quantidade de alunos é a mesma das salas do estado, variando em torno de 35 por classe.

3. Vários alunos com algum tipo de deficiência estão matriculados nas classes regulares, principalmente a deficiência intelectual, mas não há uma verdadeira capacitação para o trabalho com estes alunos. No máximo umas palestras e a distribuição de materiais.

4. Um detalhe muito importante, exposto por Maria Lúcia:

- Uma parte grande dos alunos com algum tipo de deficiência: intelectual, auditiva, de visão, ou que necessitam de um acompanhamento de fonoaudiologia, não tem diagnósticos. São as crianças “sem laudo”, que precisam de um acompanhamento especial, mas não têm, pois não são consideradas de inclusão.

As professoras tendem a rejeitar esses alunos em suas salas. Não porque sejam desumanas ou porque não direcionam o olhar para os diferentes, mas sim porque não sabem trabalhar com estes alunos. Não sabem sequer definir quais as expectativas para eles. Além disso, esses alunos exigem mais das professoras na sala de aula e, conseqüentemente, sobra menos tempo e atenção para os outros 34 alunos da sala.

Pressionadas por “darem todo o conteúdo” e pelos índices de aproveitamento que os alunos devem atingir, tornam-se, com o passar do tempo, profissionais sem perspectiva para o trabalho com essas crianças. Muitas professoras assumem um comportamento melancólico e outras entram em depressão. Só nesta escola já aconteceram três casos.

5. Como a prefeitura faz muita propaganda das melhorias da educação municipal (construiu até um centro de formação de professores, um enorme prédio que chama atenção dos moradores da cidade), aumenta a pressão para que os

índices sejam alcançados (índices de alfabetização, de aproveitamento na Prova Brasil, no Saresp e em outras avaliações externas).

6. As diretoras de escola do município, embora tenham prestado concurso público par assumirem seus cargos, são bastante vigiadas pela administração municipal. Os órgãos competentes acompanham o trabalho das diretoras e a administração das escolas. Porém, há uma estrutura não formal que estabelece uma espécie de vigilância sobre o desempenho político destas profissionais. É comum ouvirmos das professoras, e das próprias diretoras, que em São Bernardo do Campo, as diretoras não podem divergir da administração municipal. Ao contrário, precisam empenhar-se cada vez mais, para que as diretrizes da Secretaria da Educação sejam cumpridas.

Comparados os salários das diretoras das escolas municipais em São Bernardo com o salário das diretoras das escolas estaduais que ficam no próprio município, a diferença é bem acentuada.

Maria Beatriz, professora da escola municipal, que acumula o cargo de diretora da escola estadual, também em São Bernardo, nos mostra a diferença.

Como diretora do estado, com onze anos de magistério, ganha R\$ 1.780,00. Uma diretora ingressante na prefeitura ganha R\$ 2.453,00. Uma professora municipal, com uma jornada de 30 horas, ganha R\$ 1.254,00.

Conforme exposto anteriormente, o problema principal é que estes salários tendem a perdurar por muitos anos.

Em março deste ano, a prefeitura sancionou a lei aprovada na Câmara da instituição de um abono salarial para os professores e demais funcionários da educação que não faltarem ao serviço. Não há propostas de reajuste salarial e, tal como faz a Secretaria Estadual da Educação, a instituição dos bônus de bonificação para a categoria profissional dos educadores é via de regra.

Perguntamos às professoras sobre a organização sindical. Se há um sindicato de professores municipais e quais são as diferenças na organização dos trabalhadores em relação aos professores estaduais. No entanto, estamos próximos ao final da reunião.

Percebemos que o horário de entrada do período da tarde se aproxima, pois as professoras começam a arrumar suas coisas para começarem uma nova jornada.

Voltaremos às discussões de cargos e salários e de coerção e vigilância no desempenho da função em outra oportunidade.

6.4.2 Escola Cecília Meireles

Quinta-feira, 20 de julho. Chegamos de carro ao portão da escola Cecília Meireles. Mesmo em horário de bastante movimento, 8h, não há ninguém próximo a escola. Os alunos ainda estão de recesso. Voltam às aulas na segunda-feira, 24.

O recesso das professoras termina hoje. Às 8h, está marcada uma reunião pedagógica para iniciar a organização do segundo semestre. A previsão de duração da reunião é de 4h. Fomos convidados (porque conhecemos a diretora) a participar da reunião como observador.

Em São Bernardo do Campo, é mais difícil entrar nas escolas para desenvolver algum tipo de pesquisa. Se algum responsável na Secretaria da Educação souber de alguma coisa que não tenha sido aprovada diretamente por aquele órgão, a diretora da escola é repreendida imediatamente.

Nosso acordo é participar da reunião como ouvinte. Hoje não perguntaremos nada. Apenas faremos as anotações e conversaremos com as professoras durante o intervalo da reunião.

A escola Cecília Meireles fica num bairro operário, afastado do centro, numa região que outrora foi palco de muitas manifestações pela regulamentação dos terrenos de ocupação. Quando os terrenos foram regulamentados, durante a década de 1980, a população continuou organizada para continuar suas reivindicações. A escola em questão é produto destas lutas. Construída “a toque de caixa” pelo governo estadual na década de 1980, a escola hoje está municipalizada.

Depois da municipalização, em 2001, passou por uma boa reforma. Tem um único pavimento e fica localizada num terreno muito grande. Ao lado do prédio da escola, no mesmo terreno, a comunidade construiu um campo de futebol de areia, com arquibancadas e tudo. Segundo as professoras foi com o dinheiro do narcotráfico, bastante presente na região.

A escola está pintada de azul e amarelo. Tem grades altas e fica no fim do terreno. Quase não dá para ver o prédio da calçada. Do portão de entrada, na frente da escola, até a porta do prédio a distância é de 20 metros. O caminho está pavimentado com cimento. Há flores diversas plantadas ao longo deste caminho.

O dia está nublado, mas não chove. Com aproximadamente 30 minutos de atraso tem início a reunião. A reunião tem 22 professoras presentes.

Na pauta constam três itens:

1. Organização do segundo semestre e replanejamento.
2. Aprovação das atividades extra-classe e do calendário.
3. Metas de língua portuguesa e matemática para todas as séries no final do ano.

A diretora da escola, Maria Ribeiro, abre a reunião desejando boas vindas a todas. Dá alguns avisos administrativos e passa a palavra par a coordenadora pedagógica, Maria Sueli.

Maria Sueli faz um rápido balanço do trabalho desenvolvido no primeiro semestre e salienta que o pior dado do semestre foi o alto índice de faltas e de abandono dos alunos, principalmente os das 4^a séries.

Segundo ela:

- Isso se deve à falta de empenho das professoras no trabalho com as famílias e, se não conseguirmos reverter esse quadro, a supervisão escolar irá fazer um plantão aqui na escola.

E continua a coordenadora:

- Precisamos reverter esse quadro. Vocês já conhecem essa comunidade. O que ocorreu com as 4^a séries tende a ocorrer com as outras séries também. Gostaria de ouvir sugestões de como superar este problema.

As professoras começam a falar todas ao mesmo tempo, mas somente com as colegas que estão sentadas próximas umas das outras. Observamos que a reação das professoras é de descontentamento. Em geral não concordam com a fala da coordenadora.

A escola tem 14 salas de aula que funcionam em dois períodos. Além das salas de aula, tem biblioteca e laboratório de informática. A reunião ocorre numa das salas de aula.

Neste momento, a escola tem 1.012 alunos matriculados. Tem uma média de 36 alunos por classe. Como é uma população mais carente, tem muitos alunos repetentes por frequência.

Maria Candelária, professora da 4^a série, é a primeira a pedir a palavra:

- Eu não concordo muito com você quando diz que não fizemos o trabalho direito. Fizemos o que pudemos. Convocamos os pais várias vezes. Não fui só eu que convoquei, as outras meninas também. Você sabe que esta comunidade é difícil de participar. Aqueles que gostariam de acompanhar os filhos estão no trabalho e

não vêm à escola. Os outros não estão nem aí. Pode mandar quantas convocações você quiser. Eu não vou buscar ninguém em casa.

Todas as demais intervenções das professoras seguem a mesma linha de Maria Candelária. Segundo a coordenadora, Maria Candelária é boa professora, muito dedicada e bastante participativa na vida dos alunos. Mas, outras nem tanto. Só estão aproveitando a intervenção de Maria Candelária para criar uma situação e não fazer nada. Aponta três professoras sentadas lado a lado que, segundo ela, não têm compromisso com a educação, faltam muito e não estão preocupadas com o desenvolvimento de seus alunos.

- Essas professoras vivem chamando os alunos de retardados, bandidos e dizem que são sem futuro. Imagina falar isso de uma criança de 8 ou 9 anos. (confidencia falando baixo).

As discussões convergem para a participação da família na vida escolar dos filhos. Surgem comentários sobre a reestruturação ou desestruturação familiar e as consequências para os alunos, a falta de tempo dos pais, a falta de amor e carinho dos pais para com seus filhos etc.

No geral, quem emite esses posicionamentos conclui que não dá para fazer muita coisa nessa situação.

Pouco antes do intervalo, Maria Helena pede a palavra:

- Toda essa discussão aqui não é nenhuma novidade. Quando viemos dar aula aqui já sabíamos disso. Então não adianta ficar resmungando, temos que fazer alguma coisa para resgatar essas crianças. Não acho que o erro é meu, mas acho que posso fazer alguma coisa. Por que não fizemos uma campanha na comunidade para atrair os responsáveis e ver onde estão estas crianças?

A intervenção de Maria Helena muda totalmente a reunião. Ela é uma professora respeitada pelas colegas. Também é respeitada pela comunidade. Está na escola desde 1986. Já deu aula para os pais cujos filhos abandonaram a escola. Percebemos que a opinião dela é mais do que relevante, é decisiva.

Após algumas outras intervenções, a coordenadora pedagógica propõe parar para o intervalo e anuncia que na volta anotar as propostas de trabalho.

Conversamos com as professoras durante o intervalo. Perguntamos o que fizeram no recesso. Muitas viajaram para casa de parentes. Outras descansaram em São Bernardo mesmo e outras não tiveram recesso, pois acumulam com o estado ou com a prefeitura de São Paulo; o período do recesso não coincidiu.

Na volta do intervalo, várias propostas são feitas e anotadas pela coordenação. Não há votação. Se alguém se opuser a qualquer proposta basta pedir a palavra e se pronunciar. Aquelas professoras cuja coordenadora classificou como negligentes, não falam nada, mas resmungam o tempo todo umas com as outras.

Os demais pontos da pauta também são discutidos e aprova-se, ao final, um conjunto de iniciativas para trazer os alunos faltosos de volta à escola.

Segundo os dados da coordenação pedagógica, neste ano o índice de faltas aumentou muito. Ela não sabe exatamente o motivo, mas parece bastante preocupada com a situação. Por um lado, tem a preocupação hierárquica, da cobrança de seus superiores, mas percebemos uma preocupação ética, com a vida daquelas crianças.

Ao término da reunião, a coordenadora convoca todas as professoras para as 8h de amanhã, para o segundo dia de reunião. Amanhã, a reunião terá a presença de uma especialista em linguagem, que falará dos entraves existentes para ensinar a leitura e como transformar alunos em leitores.

Após a reunião, algumas professoras aproveitarão a tarde de folga e outras irão para sua segunda jornada.

6.4.3 Escola Cora Coralina

O caminho em direção à escola é bastante agradável. Algumas praças, ruas bem sinalizadas e pouco trânsito. Ao entrarmos na rua, logo avistamos o prédio da escola. Tem bastante destaque na rua, todos conhecem. Numa esquina, tem uma padaria com uma banca de jornal em frente. Na outra esquina, no lado oposto à escola, tem um prédio pequeno onde funciona uma *lan house* ou *cyber café*, como o dono prefere chamar, uma floricultura e uma papelaria.

As paredes de tijolos aparentes dão visibilidade ao prédio da escola. Janelas amplas, dois pavimentos, quadra coberta, vasos de flores na entrada e um porteiro contratado pela APM.

“Essa escola é boa”, dizem os vizinhos, parece particular. No entorno da escola tem prédios de alto padrão. É um bairro de classe média alta, um dos melhores da cidade, segundo o jornaleiro.

A escola tem 10 salas de aula. Funciona em dois períodos e tem aproximadamente 600 alunos.

É dia 31 de outubro, quarta-feira. Dia ensolarado. Chegamos à escola às 12h40. Para acompanhar as aulas do período da tarde e o horário coletivo do horário das 18h.

O pátio da escola tem vários carros estacionados. Próximo das 13h, vai formando-se uma fileira de carros no entorno da escola. As mães e pais deixam seus filhos para as aulas da tarde. Não há semáforo na rua, mas não chega a formar um congestionamento.

As crianças estão uniformizadas e, como todas as outras, entram correndo e parecem bastante agitadas.

Escolhemos esta escola para compor uma parte de nosso trabalho porque é praticamente um consenso de que esta unidade é uma das melhores da cidade. A comunidade (que não gosta de ser chamada desse modo, mas sim de membros participantes da escola), é composta por pequenos comerciantes, funcionários públicos e trabalhadores mais qualificados da iniciativa privada. Segundo a diretora, matricularam seus filhos nesta escola porque é perto de casa e porque é uma boa escola.

Mas, na Cora Coralina, não estudam somente crianças de classe média. Também estudam crianças pobres. São os filhos da classe operária, do padeiro, da faxineira do prédio da rua, das auxiliares de limpeza dos escritórios próximos da escola, dos porteiros, garçons e outros trabalhadores das redondezas.

Essas matrículas foram feitas depois de muita perseverança dos pais, pois o endereço onde moram não dava a vaga nesta escola. A maioria das matrículas só foi feita porque os pais recorreram ao Conselho Tutelar e à Vara da Infância e da Juventude e provaram que traziam seus filhos para o local de trabalho. Desse modo, temos crianças de classes sociais diferentes estudando na mesma escola. Uma experiência muito interessante.

Antes do movimento dos carros, por volta das 12h30, os pais das crianças que não têm veículo já estavam na escola. Em geral, os pais as deixam mais cedo, porque estão no horário de intervalo do trabalho, ou apenas deram uma escapadinha.

As 13h, todos entram igualmente pelo mesmo portão. Usam o mesmo uniforme. Até as mochilas são parecidas, pois ninguém sabe qual foi comprada num shopping ou num camelô.

Vimos para assistir a aula da professora Maria Paula, da 3ª série B, e da professora Maria Luiza, da 1ª série A, além da participação na reunião do HTPC do final da tarde.

A sala das professoras é pequena. Duas mesas pequenas na sala e poucas cadeiras. Um filtro de água e uma cafeteira elétrica compõem o ambiente. Separados por uma divisória, no fundo da sala, estão os armários das professoras.

Acompanhamos a professora Maria Luiza até a sala de aula. As paredes da sala também são de tijolos aparentes. Tem cartazes colados, um alfabeto, uma lista com os nomes dos alunos da turma com a data de aniversário. Também tem uma relação de números de 1 a 100.

Deixaremos para descrever no próximo item, quando abordaremos a questão dos currículos e dos programas de ensino, a análise do trabalho desenvolvido pela professora.

Mas, gostaríamos de apresentar um breve relato da rotina da sala, que tem alunos de diferentes classes sociais.

Durante mais de uma hora e meia de aula, não pudemos notar nenhuma diferença de comportamento entre as crianças. Segundo Maria Luiza, dois alunos

ainda não chegaram à condição de silábicos-alfabéticos (estágio anterior ao alfabético), um de cada classe social. Os 30 restantes (na sala da professora tem 32 alunos matriculados), são silábicos alfabéticos ou já estão alfabetizados.

Na sala da professora Maria Paula, o funcionamento é o mesmo. Porém, os alunos dos trabalhadores das redondezas faltam mais à escola. Segundo a professora, os responsáveis alegam que nem sempre trazem os filhos. Quando as crianças não podem vir, ficam com parentes ou com vizinhos, perto de onde moram.

As 18h, logo após o sinal para a saída dos alunos, começa o HTPC. Hoje as professoras corrigirão umas avaliações que foram feitas para servir como simulados para as avaliações externas e para o fechamento do 3º bimestre.

Definimos com a coordenação pedagógica a nossa participação na escola num dia de reunião de pais.

6.5 Desdobramentos da municipalização

Apresentados resumidamente alguns aspectos do cotidiano das escolas escolhidas para este trabalho, passaremos a abordar outros itens que pressionam igualmente a rotina diária das professoras e de seus alunos e que fazem parte da política educacional do país em toda a educação básica, especialmente no ensino fundamental.

Diferentemente do anterior, não apresentaremos neste item um relato por escola, mas sim um texto único, no qual procuraremos ressaltar os principais elementos que pressionam a educação municipalizada e que, no nosso entender, contribuem, cada vez mais, para a fragmentação da educação básica no país.

Dentre estes elementos, elegemos as características da municipalização da educação no estado de São Paulo, a importância dos Conselhos Municipais de Educação, as pressões exercidas nas escolas pelas diferentes avaliações externas, em especial os índices do Ideb, como esta política pressiona os currículos escolares, bem como a participação das comunidades nos processos decisórios destas escolas e no dia a dia da educação municipalizada.

6.5.1 A municipalização no estado de São Paulo

Ao longo de nossa pesquisa, pudemos observar que a municipalização do ensino fundamental não leva à melhoria da qualidade da educação oferecida às comunidades, ao contrário do preconizado pelas argumentações em defesa de sua implementação. Mais ainda, analisado de um modo geral, verificamos que, se num determinado município a educação pública pode ter alcançado níveis melhores nos últimos anos, isso não significa que o país inteiro melhorou ou mesmo o estado onde se localiza este município tenha melhorado seus índices. Ao contrário, em geral, os índices nacionais e estaduais continuam baixos e os da maioria esmagadora dos municípios também.

Como nosso trabalho esteve voltado para a análise de dois municípios da Grande São Paulo, antes de mais nada, é preciso que deixemos claro que a municipalização do ensino no estado de São Paulo não ocorreu nos mesmos moldes da descentralização no restante do país.

Se, em vários estados do Nordeste, por exemplo, em meados da década de 1970, os acordos do governo federal (dos militares), através do Pró-Município, já municipalizavam parte da educação básica (ensino de primeiro grau), em São Paulo, o ensino fundamental estava, com exceção da capital, praticamente todo sob a responsabilidade do estado. Em São Paulo, a participação das prefeituras era muito diminuta nesta modalidade de ensino.

Como mencionamos anteriormente, às prefeituras estavam destinadas preferencialmente a educação infantil e as creches.

Quando Mário Covas ganha o governo de São Paulo, no segundo semestre de 1994, impulsiona, a partir de 1995, uma drástica mudança na educação pública paulista, cujo teor acenava para, entre outros, a completa municipalização do ensino fundamental.

Um conjunto de medidas foi anunciado efusivamente nos órgãos de imprensa, com o intuito de preparar a população para as ações que seriam tomadas pelo governo.

Dentre tantas medidas tomadas pela Secretaria Estadual da Educação, comandada à época por Tereza Roserley Neubauer da Silva, estava a separação

das escolas de 1ª a 4ª séries daquelas de 5ª a 8ª séries, para que este processo fosse impulsionado¹².

Juntamente com isso, observamos, dia após dia, um crescente esfacelamento da educação pública paulista, que inclusive empurrou o estado mais rico da federação aos piores lugares quanto ao aproveitamento de seus alunos.

O fenômeno era muito parecido com o das privatizações, impulsionadas e desenvolvidas pelo governo do PSDB nos níveis estadual e nacional: primeiro, os serviços eram sucateados (como a conservação das estradas, as empresas de telefonia e de energia elétrica, os bancos estaduais etc.); depois, anunciava-se que a medida mais saudável era vendê-los a qualquer preço, pois não estariam gerando lucros aos cofres públicos e não satisfaziam a população. A educação paulista seguiu o mesmo caminho.

Com o passar do tempo – e após sucessivas medidas, como a demissão de professores, falta de concursos públicos, de investimentos em materiais e instalações, de proporcionar condições de trabalho aos educadores absolutamente incompatíveis com o desenvolvimento de um estado como São Paulo, de superlotar as salas de aula com 45 e até 50 alunos, associando o baixo aproveitamento dos alunos à pouca qualificação dos professores para exercerem seu trabalho – o governo estadual anuncia que o “gigantismo da rede estadual de ensino precisava acabar”, e que, portanto, os acordos com as prefeituras para a municipalização da educação eram a única saída para a melhoria do ensino.

Também esteve no centro da questão a tentativa de enfraquecimento das entidades sindicais e de organização dos professores, visto que em muitas ocasiões foram um empecilho para que os diferentes governos pusessem outras medidas de ataque à organização e à carreira dos docentes em funcionamento. Os professores, fragmentados em pequenos e médios municípios, teriam menor poder de pressão ou

¹² O Decreto nº 40.673/96, posteriormente alterado pelo Decreto nº 40.889/96, instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental, consolidando o processo de municipalização, iniciado em 1989, com o Decreto nº 30.375/89. O instrumento administrativo criado para viabilizar o programa foi um Termo de Convênio, do qual faziam parte um Plano de Trabalho do município com objetivos e metas, um Plano de Aplicação dos Recursos e um Cronograma de Desembolso Financeiro. Na assinatura dos dois primeiros eventos de municipalização, apenas 46 municípios apresentaram todas as condições legais e financeiras para aderir à parceria. Os professores, diretores e coordenadores pedagógicos foram cedidos por cinco anos de vigência dos convênios, embora sua situação funcional não se alterasse: continuariam sendo funcionários do estado, sem perda das vantagens trabalhistas, e o estado permanecia responsável por seus salários e aposentadorias. Mensalmente, os municípios deveriam reembolsar ao estado apenas o montante da folha de pagamento desses profissionais.

de persuasão junto à sociedade de um modo geral, além de ficarem reféns dos pequenos governos locais, nem sempre democráticos ou honestos.

A Secretaria Estadual da Educação era responsável, em 1995, por cerca de 79% das matrículas do ensino fundamental. Com a redefinição de competências entre as esferas de governo a partir de 1996, intensificada nos anos seguintes, os municípios passaram a assumir a responsabilidade pelas matrículas de 1ª a 4ª séries, o que fez saltar de 12% para mais de 43% a sua participação na oferta deste nível de ensino no ano de 2006. Ao mesmo tempo, os números da rede estadual caíram de 87% para 56%.

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

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

Para facilitar a adesão dos municípios, a Secretaria de Estado da Educação se comprometia a manter um processo contínuo de avaliação do sistema de ensino, visando apontar correções em tempo real e colocar pessoal à disposição, por tempo determinado, além de transferir bens e imóveis. Em contrapartida, os municípios parceiros obrigatoriamente deveriam criar o Conselho Municipal de Educação (CME), previsto na Lei 9.143/95, elaborar o Plano Municipal de Educação (PME) e seguir as determinações da Emenda Constitucional nº 14/96.

O processo de municipalização teve início em 1996 e foi marcado pela adesão de um pequeno número de municípios (6,7%). Nesse mesmo ano, o Fundef foi discutido e, finalmente, aprovado pelo

Congresso em dezembro. No ano seguinte, ocorreu a maior proporção de municipalizações, período em que um terço dos municípios assinaram o convênio com a Secretaria Estadual, antecipando-se, dessa forma, à implantação do Fundef. Coincidentemente, 1997 foi o primeiro ano das novas gestões eleitas. Em 1998, ano em que finalmente foi implantado o Fundef, deu-se um refluxo e apenas 43 municípios aderiram à municipalização. Vale lembrar que, nesse ano, houve eleições para governador e presidente da República. Em 1999, o processo tomou fôlego novamente, incorporando mais 18% dos municípios. (MARTINS, 2003, p. 229).

Para as prefeituras, havia a esperança de que o recém-aprovado Fundef fosse a tábua de salvação para um maior incremento de verbas nos caixas municipais. Segundo nota publicada pela Secretaria Estadual da Educação em 1998, a maioria esmagadora das prefeituras “não tinha idéia do que significava administrar uma rede maior, com todos os problemas decorrentes dessa situação”. Mesmo assim, o processo foi bastante acelerado pelo governo estadual.

Como vimos nos capítulos teóricos anteriores, cidades com pouca ou nenhuma infra-estrutura e sem nenhuma experiência em educação também aderiram às propostas do governo estadual.

Uma breve análise desse processo de municipalização nos mostra que o número de habitantes e a arrecadação dos municípios definiram o momento das adesões e da intensidade das mesmas.

No primeiro ano de municipalização, foram os municípios com mais de cem mil habitantes que mais aderiram. Os municípios que apresentavam população entre dez mil e cem mil habitantes passaram a municipalizar com mais intensidade no segundo ano, em 1997. Os municípios com menos de dez mil habitantes entraram nesse processo mais intensamente em 1997 e 1999, mas continuaram municipalizando ainda nos anos seguintes.

Esta breve descrição, que procura recuperar historicamente o processo de descentralização da educação pública fundamental paulista, é importante para situar o leitor em quais condições pesquisamos e analisamos a municipalização em Francisco Morato e em São Bernardo do Campo.

O cotidiano das escolas destes dois municípios, descrito até aqui, pouco ou nada difere daquele vivido por alunos e professores no período que antecede a

municipalização. Segundo os relatos que ouvimos, “pior do que estava, não poderia ficar”.

Em relação às condições de trabalho, da quantidade de alunos por sala de aula, dos planos de carreira do magistério, da adequação das instalações e dos materiais pedagógicos disponíveis para que as professoras possam executar seu trabalho, pelo que pudemos observar nestes anos de pesquisa, não piorou com a municipalização nestes municípios. Levando, é claro, em consideração a situação da educação executada pelo governo estadual e a situação em que se encontrava no momento da adesão pelas prefeituras.

O relato das professoras em relação ao seu cotidiano é bastante esclarecedor desta questão:

Para a professora Maria Teixeira, da escola Tarsila do Amaral, de São Bernardo do Campo, em relação aos materiais e aos aspectos físicos das escolas a situação é bem melhor do que na época do estado.

- “As escolas em São Bernardo, depois da municipalização, melhoraram. A conservação está melhor. Tem mais materiais para trabalhar com os alunos, eles recebem o uniforme e a comida oferecida a eles é boa. Mas pára por aí. Na sala de aula é quase a mesma coisa, não noto praticamente nenhuma diferença”.

A professora Maria Gabriela, da escola Cecília Meireles, também em São Bernardo do Campo, concorda:

- “No geral, eu acho que as condições de trabalho aqui em São Bernardo são melhores do que as do estado. Quando prestei concurso aqui era com essa perspectiva e acho que foi uma boa escolha. O dia a dia da sala de aula é praticamente o mesmo, se comparado ao estado. O aprendizado e o comportamento dos alunos e das famílias não são diferentes. É a mesma população que têm muitas dificuldades e por isso custa mais a acompanhar o aprendizado. A nossa escola tem um rendimento muito parecido com uma escola do estado. Neste bairro aqui quase todas as escolas – estaduais ou municipais – têm o mesmo padrão. As condições estruturais melhoraram um pouco, mas o trabalho e a aprendizagem continuam os mesmos”.

A professora Maria Assunção, da escola Cora Coralina, concorda com suas colegas, mas levanta outra questão que envolve a municipalização:

- “Para mim, a nossa situação depois da municipalização é diferente em relação à pressão que sofremos para desenvolver nosso trabalho. Aqui em São

Bernardo do Campo há uma vigilância extrema do trabalho docente. Estamos sempre erradas. Todos os demais estão sempre certos, os alunos, as mães que reclamam de tudo, a imprensa e o governo. Quando a prefeitura convida alguém para alguma palestra, sempre vem um doutor da universidade falar que não trabalhamos direito, que o mundo mudou e as professoras não. Na minha opinião, a escola municipal é do mesmo jeito que a estadual, mas a pressão e o controle são maiores”.

As professoras de Francisco Morato, conforme descrito no relato das escolas, no item anterior, em geral, afirmam que houve avanços e melhorias na escola municipal. No entanto, são bastante enfáticas ao afirmarem que essas mudanças são ínfimas e muito aquém de outros municípios conhecidos por elas, como o salário e a infra-estrutura das escolas da capital, por exemplo.

- “Aos poucos, a cidade vai evoluindo e a educação também. Mas estamos muito longe de cidades maiores e melhores”, afirma Maria de Fátima, que também é professora da rede municipal de São Paulo. “O melhor aqui é muito pouco, se comparado com uma prefeitura como a de São Paulo. Lá eu também tenho mais de 30 alunos por sala e são todos pobres, do extremo da zona oeste da capital. Eu sou a mesma professora aqui e lá, mas ganho o dobro do salário em São Paulo. Vou fazer um concurso para um outro cargo lá mesmo. Se passar, acumulo os dois cargos na própria prefeitura de São Paulo. Não tem comparação”.

A professora Maria Joana, da escola Patrícia Galvão, afirma que:

- “Os alunos têm o básico para estudar. Lápis, borracha, caderno, livro didático, essas coisas. Mas falta uma estrutura maior, que não tinha no estado e também não tem aqui. O que fazemos com os alunos portadores de necessidades educacionais especiais, por exemplo. O que faço com um aluno com deficiência intelectual, ou um surdo-mudo? Eles ficam nas salas e não temos condições de atendê-los direito. A prefeitura fala que eles estão inclusos, mas estão só matriculados. Tem o lado afetivo, isso é importante, mas não é tudo. Assim como no estado, não há acompanhamento, não tem um convênio com uma UBS – um médico ou um psicólogo sequer, para atender esses alunos”.

Maria do Socorro complementa: “A escola municipal não é um caos tão grande como é a escola do estado. Lá não dá para trabalhar decentemente. Parece que o governo estadual quer se livrar de todas elas. Mas aqui só dá para fazer o feijão com arroz. Não tem grandes mudanças. Na verdade, é a mesma escola do

estado, até o mesmo prédio, os mesmos funcionários e os mesmos alunos, só muda o patrão, quem controla e estabelece a política pública. Por isso não temos grandes transformações”.

Mas, mesmo com algumas mudanças, podemos observar que, para efeito de um sistema de educação, a primeira constatação é de que a educação pública na Grande São Paulo não é a mesma para todos os seus habitantes. Ou seja, as meninas e meninos em idade escolar (no caso da pesquisa dos 6 aos 11 anos, em média), embora sejam brasileiros e paulistas, não têm os mesmos direitos. No caso da educação, é somente o direito formal a uma educação pública, mas ela não é igual e muito menos da mesma qualidade.

A segunda constatação está relacionada com a desigualdade entre os municípios, já descrita nos capítulos anteriores. Municípios mais desfavorecidos econômica e socialmente tendem a oferecer uma educação de pior qualidade do que aqueles com maiores recursos. É precisamente o caso de Francisco Morato e de São Bernardo do Campo.

Se considerarmos um país das dimensões do Brasil, veremos que a comparação entre estas duas cidades da Grande São Paulo não é apenas um exemplo isolado. Situações como estas acontecem na maioria dos municípios do estado de São Paulo e com muito mais gravidade na quase totalidade dos municípios de outros estados do país, principalmente os das regiões historicamente menos favorecidas economicamente.

Embora nestes dois municípios as condições de trabalho dos professores não tenham se agravado, isso não significa uma contribuição para a melhoria da educação fundamental nestas regiões, como consta dos textos que defendiam a descentralização do ensino fundamental. Isto porque, a manutenção das mesmas condições de trabalho ou de pequenas melhoras na estrutura das escolas não foram suficientes para tal mudança.

A pesquisadora da Unesp de Rio Claro Raquel Fontes Borghi publicou, na 29ª Reunião anual da ANPED, outubro de 2006, uma síntese de sua pesquisa intitulada ‘Municipalização do ensino e condições de trabalho docente’, realizada em dez municípios da região de Jaboticabal, no interior paulista. Entre muitos aspectos, ela salienta que,

No que se refere ao salário dos professores de 1ª a 4ª séries, é visível a grande diferenciação existente nesse aspecto. Há município com um salário inferior a R\$ 399,00 e município com salário superior a R\$ 900,00 (BORGHI, 2006).

Além dos salários, outro fator importante para a organização escolar é a gestão e seus desdobramentos. Em Francisco Morato e em São Bernardo do Campo, o procedimento adotado pelas Secretarias Municipais de Educação é a realização de concursos públicos para o cargo de diretor de escola, o que não significa que estes profissionais tenham autonomia pedagógica ou administrativa, ou que as escolas sejam administradas democraticamente pelos conselhos de escola, como veremos a seguir. Já nos 10 municípios pesquisados pela professora da Unesp foi constatado que,

Quanto à escolha de diretores de escola, em 70% dos municípios pesquisados ela é realizada pelo prefeito. O cargo em comissão tem se dado à revelia da escolha por concurso público no interior de um sistema de mérito (30%) e, também, da escolha por eleições (0%). Os cargos comissionados, na maior parte dos municípios, representam um retrocesso nas condições de trabalho dos profissionais da educação e um obstáculo à organização das carreiras. (IDEM).

Os problemas de organização e de participação, juntamente com as questões cotidianas que presenciamos nas escolas, também influenciam diretamente a autonomia escolar.

Anunciada como uma das principais questões que seriam favorecidas pela descentralização, a autonomia escolar, até o momento, é um conceito vago e contraditório.

Para as diretoras das escolas por nós pesquisadas, não existe autonomia.

- “De que autonomia você fala? Não podemos definir a grade curricular. Também não podemos definir o gasto das verbas, pois, o dinheiro vem, mas já definido onde você vai gastar”, argumenta em tom de reclamação a diretora Maria Beatriz, da escola Tarsila do Amaral, em São Bernardo do Campo.

As professoras também têm opiniões parecidas.

- “Não existe autonomia nenhuma”, afirma Maria de Lourdes. “As professoras não podem mais nem organizar as suas aulas. Nas escolas do estado, por exemplo, as cartilhas do governo estadual já vêm prontas. A gente não tem autonomia nenhuma, nem para definir o que vai dar para os alunos”, finaliza.

Percebemos que a municipalização do ensino, ao contrário de trazer uma abertura maior para o trabalho pedagógico, tem proporcionado o contrário. Em geral, quando o município é pequeno e sem recursos, mais difíceis são o trabalho, a ação e a liberdade das professoras. Quando o município é grande e tem muitos recursos, os governantes pressionam para a adoção de algum sistema curricular apostilado ou a adoção de kits pedagógicos que mais cerceiam o trabalho da sala de aula do que contribuem para a melhoria da qualidade da educação oferecida no município.

6.5.2 Os Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb

Também faz parte dos critérios de convencimento para a municipalização da educação a instalação dos Conselhos Municipais de Educação, definidos na Constituição de 1988 para auxiliar na implantação de modelos de gestão democrática do ensino e recomendados na LDB 9.394/96 para orientar e fiscalizar a ação do Poder Executivo na execução de políticas públicas, e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. No caso dos Conselhos Municipais de Educação, entre suas principais tarefas estaria a elaboração democrática de um Plano Municipal de Educação. No caso dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, a tarefa seria a de fiscalizar e acompanhar as verbas deste fundo, e, posteriormente, do Fundeb, para que a educação estivesse livre dos males da corrupção, dos desvios de verbas, ou do simples mau gerenciamento das verbas públicas.

Na maioria dos municípios brasileiros, estes Conselhos Municipais são órgãos compostos por integrantes da confiança do executivo, e normalmente servem apenas para corroborar os gastos e os investimentos na política educacional das cidades.

Mesmo assim, em dezembro de 2006, quase dez anos após a promulgação da LDB e da implementação do Fundef, menos de 30% dos municípios brasileiros tinham constituídos seus conselhos. No final de 2006, somente 1.653 municípios tinham formalmente um Conselho Municipal de Educação, a maioria deles pertencente às cidades das regiões Sul e Sudeste.

Porém, a simples constituição do Conselho não é garantia de democracia ou de participação.

Os comentários mais presentes entre as professoras de São Bernardo do Campo e de Francisco Morato, durante todo o ano de 2008, com a proximidade das eleições municipais, eram as mudanças que poderiam ocorrer para o ano de 2009, visto que os candidatos a prefeito do Partido dos Trabalhadores lideravam as pesquisas de opinião. Entre as mudanças previstas estavam os integrantes dos Conselhos Municipais de Educação que, embora sejam eleitos, “parecem políticos ligados ao prefeito ou aos vereadores”. Para todas as professoras com as quais

convivemos neste período da pesquisa, “os membros dos Conselhos Municipais de Educação são políticos, fazem campanha para se elegerem como se fosse uma eleição para vereador. Até os pais das crianças que se elegem são filiados aos partidos políticos”.

- “Esse negócio de eleição para o Conselho Municipal de Educação é a mesma coisa que virou a eleição para o Conselho Tutelar. Já virou disputa política e carreira para os políticos. Aqui em Francisco Morato há uma disputa entre os evangélicos, de várias igrejas, que querem entrar no Conselho Tutelar para fazer pregação para as famílias e depois se candidatar a vereador por qualquer partido, não importa a sigla. Eu sei disso porque meu cunhado faz parte desse negócio. Não tem nada a ver com educação, mas sim com política partidária”, afirma Maria Fernanda, professora da escola Clarice Lispector.

No mandato de 2005 – 2008, o partido majoritário em Francisco Morato era o PSDB e, em São Bernardo do Campo, o PSB.

Faz parte da dialética de um Conselho ser um órgão colegiado, ser um corpo colegiado. Membros de igual dignidade, com responsabilidades comuns, devem fazer o esforço de, coletivamente (co), fazer uma leitura (legium) racional e dialógica dos problemas próprios daquela instituição social (CURY, 2000, p.50).

Diferentemente das afirmações do professor Jamil Cury, os conselhos existentes nestas cidades constituíram-se com outros pressupostos.

Em Francisco Morato, o Conselho Municipal de Educação é composto por oito membros efetivos e oito suplentes. O mandato é anual e, normalmente, as eleições ocorrem em um único dia, em uma escola ou na sede da Secretaria Municipal de Educação. Os oito membros representam os pais de alunos, os funcionários municipais da Educação, os professores, a sociedade civil, a Câmara Municipal e a Secretaria da Educação.

Em São Bernardo do Campo, são 16 membros efetivos. O presidente é escolhido pelos membros eleitos. Entre os representantes eleitos, consta o representante das escolas privadas, um da Secretaria Municipal da Educação, um do Poder Executivo (ligado diretamente ao prefeito), além dos representantes dos pais e dos professores. No estatuto do Conselho Municipal de São Bernardo do

Campo consta que a Apeoesp – entidade sindical dos professores da rede estadual de São Paulo – e o Sindicato dos Funcionários Públicos de São Bernardo do Campo não são reconhecidos como entidades de classe ou que devam ter participação no conselho.

Para as professoras destes dois municípios, a constituição destes conselhos não trouxe nenhuma mudança política ou de qualidade na participação das decisões em relação à política educacional. Diferentemente do esperado por alguns defensores da descentralização, estes conselhos não levaram a que a população ou os docentes passassem a fazer parte do centro das decisões do município. Ao contrário, os conselhos são encarados por muitos como uma extensão do aparato do estado, onde os cidadãos comuns não têm acesso.

Para a professora Maria Isabel, que trabalha na escola Raquel de Queiroz, em Francisco Morato, a política municipal de educação é muito parecida com a política estadual.

- “Não temos nenhuma participação nas diretrizes curriculares, como li num documento recentemente. Para mim, aqui na cidade a maneira como acontece a política educacional é a mesma de quando eu era funcionária do estado. Não vi nenhuma mudança”.

Maria Inez, da mesma escola, tem uma opinião bem parecida:

- “Nunca somos chamadas para definir nada. Somos chamadas para nos apresentarem dados, índices e para nos dizerem que isso precisa melhorar. E, segundo eles, as melhorias virão com as formações, com os materiais etc.”.

Maria Inez complementa: “Nunca ninguém do município me perguntou o que eu acho que deveria ser feito para mudar para melhor a educação em nossa escola ou no bairro”.

Nos últimos anos, o órgão mais procurado pela população para que um direito seja atendido é o Ministério Público. No ano de 2007, tivemos um exemplo desta situação na cidade vizinha a São Bernardo do Campo, em São Caetano do Sul, também no ABC paulista.

Maria Leonora, cuja irmã é professora em uma escola municipal de São Caetano do Sul, nos informou que algumas mães da escola em que a irmã trabalha procuraram a justiça para verem seus direitos atendidos.

Fomos, então, pesquisar o ocorrido e constatamos o seguinte:

Em matéria intitulada “São Caetano reprova alunos na pré-escola”, o Diário do Grande ABC destacou que as mães de algumas crianças do município estavam descontentes, pois alegavam que os filhos já haviam frequentado a pré-escola e teriam direito a frequentarem o 2º ano do ensino fundamental de 9 anos. Insatisfeitas com o atendimento da escola municipal e da Secretaria da Educação, procuraram o Ministério Público para resolver a questão:

Mães da Escola Estadual municipalizada 28 de Julho, no bairro Barcelona, alegam que seus filhos já são alfabetizados e que estão tendo o mesmo conteúdo pedagógico do ano passado. Além disso, dizem que algumas das crianças já têm 7 anos. As mães dizem ter sido informadas pela direção da escola só agora – dois meses após o início das aulas – que seus filhos não foram matriculados no 2º ano, conforme prevê a Lei 11.274/06. As crianças teriam sido matriculadas pelo sistema que dividia os oito anos letivos em séries. No dia 14 de fevereiro, dizem ter sido convocadas para uma reunião com a direção da escola, que teria garantido que os alunos entrariam no 2º ano e seriam avaliados por provas, podendo ser reprovados caso não atingissem a média 6. “O problema é que no dia 4 de abril fomos chamados para outra reunião com as professoras, que nos comunicaram que nossos filhos estavam no 1º ano”, disse uma das mães. Além desta, outras sete mães se dizem enganadas. “Formamos uma comissão, procuramos a Diretoria Regional de Ensino, fomos à Secretaria da Educação de São Caetano, escrevemos uma carta para o prefeito e como ninguém fez nada, procuramos o Ministério Público e abrimos uma ação”. (Diário do Grande ABC, 19/05/2007).

A professora Maria Leonora conta que em São Bernardo do Campo a situação é igual à da cidade de São Caetano.

- “Não temos um conselho atuante em favor da educação. Aqui em São Bernardo do Campo, o conselho – que ninguém sabe quem é – é atuante para defender os interesses do prefeito. Uma vez solicitamos à direção da escola que constasse no calendário escolar um dia por bimestre sem aula, para que pudssemos fazer as reuniões dos Conselhos de Classe. A diretora falou que não era possível e pediu que recorrêssemos à Secretaria Municipal de Educação. A resposta foi um simples não. Não houve discussão. Alegaram somente o cumprimento dos 200 dias letivos. Quando procuramos o Conselho Municipal para nos ajudar, também recebemos um não como resposta. Mas depois ficamos

sabendo por um conhecido nosso que o presidente do conselho ligou para o Admir Ferro – então Secretário da Educação do Município e figura chave no governo de João Dobb em São Bernardo do Campo – e pediu a ele umas orientações sobre isso. Para que Conselho, então, se eles não têm autoridade nenhuma?”, pergunta ela.

No caso de São Caetano do Sul, o Conselho Municipal de Educação ou um de seus integrantes sequer foi cogitado para a reivindicação. Em São Bernardo do Campo, o conselho mostrou-se inoperante diante da reivindicação das professoras, que, convém salientar, não propunham diminuir para 196 dias letivos na cidade, mas que os 200 dias fossem adequados para que elas pudessem fazer as reuniões com mais tranquilidade.

O resultado foi o de que os Conselhos de Classe são feitos rapidamente nos horários de HTPC.

Em relação aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos fundos de manutenção da educação, antes o Fundef e agora o Fundeb, temos uma situação mais grave ainda.

As funções e competências destes Conselhos do Fundef, no âmbito da União, dos estados e dos municípios foram delimitadas pelo artigo 4º da Lei nº 9.424/96, ficando sob a responsabilidade destes “o acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo”, assim como a “supervisão do censo escolar anual”. Neste mesmo dispositivo legal, também ficou expresso, através de seu artigo 5º, que,

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão, permanentemente, à disposição dos Conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo. (BRASIL, MEC, 1996).

No caso do Fundeb, a prescrição coube à Medida Provisória nº 339/06 e, depois, pela Lei nº 11.494/07, especificando que,

Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios

de composição: em âmbito municipal por, no mínimo, nove membros, sendo: a) dois representantes do poder executivo municipal, dos quais pelo menos um da secretaria municipal de educação ou órgão educacional equivalente; um representante dos professores da educação básica pública; um representante dos diretores das escolas públicas; um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas; dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública e dois representantes dos estudantes da educação básica pública. (BRASIL, Lei 11.494/07).

No entanto, estes conselhos, nos dois municípios pesquisados, em nada se assemelham ao texto da lei que os normatizou.

Entre as professoras e os familiares dos alunos, é praticamente desprezível a importância dada a este órgão. Tanto em Francisco Morato como em São Bernardo do Campo, as professoras sequer sabiam a composição do Conselho, suas funções e obrigações. Nenhum dos integrantes das famílias das crianças, pais, mães ou demais responsáveis abordados, soube nos dizer para que serve tal órgão e se ele existe no município.

Nos dois municípios, as indicações dos membros ocorrem pelos pares. São convocadas eleições para que os pais elejam seus representantes, assim como os professores e os servidores. No caso dos estudantes e dos diretores das escolas, nem eleições ocorrem. Conforme pudemos observar, nos últimos mandatos havia apenas um candidato para o preenchimento das vagas, em geral, alguém vinculado à Secretaria de Educação do Município.

Nestes municípios não há, até o momento, nenhuma modificação na qualidade de participação da população para estabelecer mecanismos de controle do dinheiro gasto com a educação.

Não percebemos nenhum entusiasmo para a indicação dos conselheiros e, também, nenhum interesse do governo em estimular esta discussão.

As comunidades, incluindo-se aí os professores, continuam delegando aos governantes eleitos nas eleições municipais a tarefa de gerir e fiscalizar o dinheiro do Fundeb. A maioria acredita que esta é uma responsabilidade do próprio governo.

6.5.3 Avaliação externa e Ideb

Um dos principais elementos que pressiona o trabalho docente em cada uma das escolas é o advento das avaliações externas, impulsionadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso durante a década de 1990, como afirma a professora Nora Krawczyk,

As conexões entre avaliação, gestão e financiamento na verdade não são inéditas. Pelo contrário, foi na década de 1990, no bojo de mudanças radicais do papel do Estado na educação, que a avaliação passou a ser o instrumento principal de regulação prevendo que os recursos acompanhassem os bons resultados. (KRAWCZYK, 2008, p. 805).

No governo de Lula, a continuação da política de avaliações externas para a educação básica se consolidou com a implantação do Ideb, no ano de 2007. Segundo a nota técnica emitida pelo INEP,

O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4^a e 8^a séries do ensino fundamental e 3^a série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação). ... O Ideb foi desenvolvido para ser um indicador que sintetiza informações de desempenho em exames padronizados com informações sobre rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino). (MEC/INEP 2007).

O Ideb de 2005 foi calculado com base nos resultados do Censo Escolar, do Saeb e da Prova Brasil realizados daquele ano. Os seguintes seguirão os critérios estipulados pelo INEP e suas projeções e indicadores ao longo dos anos, com metas bienais definidas para cada unidade da Federação e município, estarão disponíveis para consultas públicas.

Segundo o governo, uma evolução dos Ideb's em cada instância materializa a melhoria necessária para que o Ideb do Brasil passe dos atuais 3,8 para 6,0, o que corresponderia a um sistema educacional com qualidade semelhante à de países

desenvolvidos. A data fixada para que o país atinja a meta de qualidade é 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil.

Em nossa pesquisa de campo, pudemos observar que este índice é um dos mais fortes indicadores que norteiam as políticas municipais de ensino. Para as diretoras das escolas, para as coordenadoras pedagógicas e para as professoras de um modo geral, o índice alcançado no Ideb revela a pressão a ser exercida na escola no ano de sua publicação.

Nos municípios de Francisco Morato e de São Bernardo do Campo, os valores gerais do Ideb, de 2005 e 2007, bem como as metas projetadas de 2007 e 2009, foram os seguintes:

Município	Ideb 2005	Ideb 2007	Meta 2007	Meta 2009
Francisco Morato	4,3	4,5	4,4	4,7
São Bernardo do Campo	4,9	5,1	4,9	5,3

Consideramos este um indicador importante para a análise do desenvolvimento da educação municipalizada no território nacional. É importante tanto pela sua abrangência e composição (resultados obtidos pelos alunos nas provas e reprovação e abandono), quanto pelas suas limitações e manipulações realizadas pelos dirigentes municipais ou nas escolas para que os índices não fiquem abaixo das metas esperadas ou pelo valor do repasse realizado pelo governo federal a estes municípios ou escolas.

Na maioria das vezes nas quais nos defrontamos com as discussões em torno destes índices, foram debates burocráticos sobre como alterar para melhor tal valor.

Em todas as seis escolas pesquisadas nos dois municípios, os índices do Ideb somente foram discutidos em três situações: nas proximidades da realização da Prova Brasil, ao final do ano em relação às retenções dos alunos ou ao abandono de alguns destes das salas de aula, e no momento imediatamente posterior à divulgação dos dados pelo governo federal, no início de 2009.

Sem entrar no mérito da concepção do Ideb, fica clara a valorização exacerbada da interferência de instrumentos de avaliação para a mudança da realidade educacional brasileira. (KRAWCZYK, 2008, p. 804).

Em Francisco Morato, a ordem da Secretaria Municipal de Educação é que nenhum aluno seja retido ao final do primeiro Ciclo (antiga 4ª série para o ensino fundamental de 8 anos), mesmo que não seja capaz de ler ou localizar informações explícitas num texto. Ao término do ano letivo de 2008, nas reuniões finais dos conselhos de classe, as professoras nos informaram que praticamente metade dos alunos de suas escolas (cerca de 40%) não conseguia compreender informações ou o assunto tratado num texto. Ainda, de acordo com elas, quase todos estes alunos foram aprovados para o ano seguinte (92,4%), com a promessa de que teriam aulas de reforço ou de recuperação na 5ª série – fato este que, segundo elas, não aconteceu em nenhuma das escolas do Ciclo II.

- “Mais de um terço da minha sala de aula não é leitor fluente. Além disso, eles têm muitas dificuldades em matemática. Peguei uma turma de crianças muito ‘largadas’. As mães praticamente não compareceram às reuniões o ano inteiro. Dava para perceber que alguns não tomavam banho ou que não comiam fora da escola. Era fácil notar que eles frequentemente presenciavam brigas ou discussões em casa ou nas casas que ficam no mesmo terreno em que eles moram. Não deu para vencer estes obstáculos. Como vamos superar isso? Está muito além da escola. O ano que vem estarão na quinta série, com todas essas dificuldades. Que Deus os ajude. Mas, para o governo, as coisas estão melhorando, pois os índices são melhores”, afirma Maria das Graças.

- “Não é declarado, explícito, que não se pode reter um aluno que não reúna as mínimas condições para frequentar a quinta série”, afirma Maria Heloísa, de Francisco Morato. “Na verdade, a gente se preocupa demais com a evolução deles. Dá um desespero quando sabemos que eles, a maioria de meninos, chega ao final da quarta série e não conseguiu escrever ou ler direito e, mesmo assim, vai para o Ciclo II. Depois, com oito professores e aquela agitação toda da quinta série ninguém mais prestará atenção nele. Mas aí já será tarde”. “O importante é aprovar e garantir os índices”, finaliza.

- “Nós temos percebido, de uns anos para cá, que o governo cada vez mais exige o mínimo do aluno. É assim desde a primeira série. Se ele junta uma letra na outra já é quase alfabético. Se ele soletra algumas sílabas já é um leitor. Depois disso, vamos aprovando essas crianças até o final do Ciclo, mas só uma parte deles é um leitor de verdade e uma criança capaz de escrever e de entender o que escreveu”, resume Maria do Socorro.

Por não ser este o objeto de estudo de nossa pesquisa, não entraremos aqui no mérito da aprovação ou reprovação dos alunos ao final de cada ano letivo. Mesmo com o advento dos ciclos e da progressão continuada, temos constatado que uma parcela expressiva das professoras continua favorável à retenção. A questão fundamental é o quanto os alunos aprenderam e se apropriaram nos quatro anos de estudo até o final da quarta série.

Certamente, não houve, nos anos anteriores e neste último ano do Ciclo I, uma verdadeira oportunidade para que estes alunos pudessem superar suas dificuldades e avançarem. Mas, mesmo cogitando a retenção, para uma possível correção, ela não acontece não por convicções a respeito da reprovação, mas sim em função do impacto que isto traria nos índices do Ideb da escola e do município.

A mesma política vale para os alunos que abandonam as escolas. Segundo o relato das professoras e de algumas mães de alunos, muitas escolas adotam mecanismos para burlar a evasão. Convocam os pais através do Conselho Tutelar, ao final do ano letivo, para que estes assinem a transferência dos filhos e, assim, diminuem os índices de evasão. Os responsáveis, por sua vez, acuados porque poderiam ser acusados de negligência, assinam os documentos e, se possível, voltam a matricular os filhos em outras unidades no próximo ano.

A professora Maria Inez nos informou também que é “comum uma espécie de cursinho preparatório para a Prova Brasil, quando da sua proximidade. Mesmo para aqueles alunos com defasagens, que não conseguem acompanhar os conteúdos para o ano do Ciclo, há a realização de simulados para que possam se sair razoavelmente bem nas provas”.

- “Em algumas escolas aqui da região, acontece até coisa pior. Conheço colegas que as diretoras de suas escolas selecionam os melhores alunos para fazer as provas das avaliações externas. Mandam as crianças que apresentam muitas dificuldades ficarem em casa nos dias das provas. Isso aconteceu numa escola estadual num dia de Prova do Saresp (Avaliação externa do Estado de São Paulo) e

numa escola municipal do município de Caieiras (mesma região de Francisco Morato) quando da realização da Prova Brasil”, afirma Maria Fernanda.

Os dirigentes municipais de ensino já perceberam que, mesmo que seus alunos não consigam apropriar-se dos conteúdos ou ter o conhecimento desejado para sua faixa etária, a realização de uma razoável prova de avaliação externa, juntamente com o fato de não haver evasão nem retenção no município, o Ideb tende a melhorar ou, no mínimo, a manter-se igual.

O que predomina nas discussões em torno do Ideb nas escolas é como alcançar o índice e não como melhorar a qualidade da educação oferecida à comunidade.

Em São Bernardo do Campo, não é diferente. As iniciativas e arranjos são apenas mais sofisticados.

O controle da Secretaria Municipal de Educação sobre as escolas é mais intenso. Há a exigência de emissão de relatórios mensais sobre a frequência e o rendimento dos alunos. Segundo a opinião das professoras e dos responsáveis pela administração escolar (direção e coordenação pedagógica), o objetivo é pressionar as escolas pelos índices.

Em todas as escolas, observamos esta contradição na fala de seus profissionais. Percebemos que há uma resistência muito grande quanto ao controle daquilo que se faz dentro das escolas. É fato que a muitos profissionais não gostam de prestar contas daquilo que fazem em sala de aula. Tampouco gostam de ser pressionados pelos resultados das crianças. Em geral, há uma tendência das escolas de ir repassando aos outros o resultado de um eventual fracasso ou mau resultado.

Se os alunos não aprendem é culpa das famílias, do governo, da falta de estrutura, de materiais etc., ou dos próprios alunos, que não querem ou não se preocupam em aprender.

Ora, se queremos saber exatamente quais são os problemas da educação pública brasileira, é necessário um maior controle, um maior número de informações, a emissão de mais relatórios estatísticos, entre outras ações. É necessário, portanto, pressionar pelos índices. Queremos – todos nós – melhores índices de aproveitamento de nossos alunos, mas isso não é tudo e os índices não falam por si.

O que as professoras expressam com indignação é que “os de cima” (governos), só estão preocupados em apresentar dados e não em melhorar efetivamente a qualidade da educação, por isso tanta resistência.

- “O que mais fazemos na escola hoje é aplicar um conteúdo e dar uma aula em função das provas. Essas avaliações definem muito bem o que deve ser passado ao aluno. Nós percebemos que tudo virou uma grande concorrência. Há disputas entre os municípios, entre as escolas e até entre as professoras de uma mesma escola. O pagamento em bônus está aí para isso, para estimular essa concorrência. No final do ano, quando estamos organizando as salas para o ano seguinte, já começa uma disputa entre nós mesmas, para ver quem fica com a melhor turma. Ninguém quer se comprometer com os alunos problemáticos, aqueles que mais precisarão de ajuda, ou que darão mais trabalho”, afirma Maria Luisa, professora da escola Cora Coralina, em São Bernardo do Campo.

Nesta cidade do ABC paulista, não há repetência e muito menos evasão de alunos. Todos os aspectos legais e burocráticos são devidamente acertados antes do fechamento de listas para as informações ao MEC ou INEP. Além disso, também é comum um arranjo interno para que alguns alunos com mais dificuldades não compareçam às provas de avaliação externa.

As professoras que acumulam cargos na rede estadual ou que conhecem professoras desta rede também afirmam que, para a realização do Saresp (Avaliação externa do estado de São Paulo), também há muitos arranjos internos nas escolas para que estas apresentem bons índices.

Em algumas escolas, os “maus” alunos são, inclusive, dispensados de fazerem as provas. Como evidencia a diretora Maria Ribeiro, da escola Cecília Meireles: “Confesso a você que é mais fácil justificar uma ausência de um aluno no dia da prova do que um índice mais baixo no final. Eu sei que isso não é o correto a se fazer, mas como evitar? Sei de outras colegas que fazem e vivem recebendo elogios pelo rendimento da escola. Vou continuar dando murros em ponta de faca?”.

Para a coordenadora pedagógica Maria Sueli, o problema é mais abrangente: “Não sei exatamente como dizer isso. Mas nos esforçamos para termos uma boa escola. Mas as crianças que têm muitas deficiências não conseguem ir em frente. Já tentamos muitas coisas e não conseguimos. Mas, para o governo e os responsáveis pela política de educação, apenas não fazemos um bom trabalho. Por isso há

mesmo uma tendência a mascarar um pouco os dados para que não fiquemos tão expostas assim”.

O MEC pressupõe, a partir da implementação do Ideb, que equaciona rendimento dos alunos com fluxo escolar, que conseguirá inibir os mecanismos de manipulação dos dados das escolas e/ou do poder político, assim como o favoritismo na distribuição de financiamento voluntário da União. No entanto, não ficam claros os mecanismos de controle para que essa manipulação não aconteça, nem para coibir os comportamentos perversos e antidemocráticos suscitados pela divulgação de resultados de avaliações institucionais no conjunto do sistema. (KRAWCZYK, 2008, p. 806).

Em São Bernardo do Campo, é mais acentuada a concorrência política em torno da educação. A prefeitura de SBC concorre diretamente com a prefeitura de Santo André e São Caetano do Sul pela divulgação dos melhores índices educacionais. São três cidades ricas, com grandes orçamentos e que, em 2008, eram dirigidas por três partidos políticos distintos. O Partido dos Trabalhadores (PT), em Santo André, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), em São Caetano do Sul, e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), em São Bernardo do Campo. Cada prefeitura procura encontrar os melhores mecanismos para apresentar oficialmente os melhores índices da educação pública em seu município.

As professoras Maria Teixeira e Maria Helena, de duas escolas de São Bernardo do Campo, destacam que, “em busca dos melhores índices, vale treinar alunos para fazerem boas provas, mesmo que isso signifique um prejuízo no currículo ou no aprendizado da criança”. E a professora Maria Paula reforça que “se a criança se sai bem na prova, é o que basta. Boas notas nas provas, pouca ou nenhuma evasão e nenhuma repetência significam Ideb alto e bons resultados políticos”.

Essa concorrência também existe em Francisco Morato, que disputa com os municípios de Franco da Rocha, e Caieiras, por exemplo.

Em 2008, Franco da Rocha era dirigida pelo PSBD, partido que se reelegeu para o mandato de 2009 – 2012. Em Caieiras, no ano de 2008, o prefeito era do PSDB, que foi substituído pelo DEM para o mandato de 2009 – 2012.

Toda esta competição entre os municípios gera uma distorção cada vez maior para a qualidade da educação básica brasileira.

Estamos cada vez mais distantes de um sistema nacional de ensino e muito mais próximos de uma fragmentação e da manutenção de uma desigualdade, que antes se acentuava nas regiões, e agora também ocorre entre os estados, e entre as regiões e os municípios de um mesmo estado.

O próprio governo federal estabeleceu metas diferentes para municípios de um mesmo estado e de uma mesma região. A tabela apresentada anteriormente apontou metas distintas para os anos de 2007 e 2009 nos dois municípios pesquisados.

Nas escolas em que desenvolvemos a pesquisa, a projeção também é diferente. O governo federal levou em consideração os índices de 2005 para estabelecer a projeção para os anos seguintes.

Mas, este tipo de meta e de comparação evidencia que continuaremos com uma educação desigual para municípios e realidades desiguais.

As projeções para as escolas do município de Francisco Morato são bem menores do que as projeções feitas para as escolas de São Bernardo do Campo. Ao estabelecer metas diferentes para escolas dentro do próprio município, o governo reconhece, por um lado, que as comunidades são diferentes, que as condições de vida de um bairro ou uma região podem não ser as mesmas daquelas regiões mais centrais do município.

Segundo as projeções do INEP, das escolas por nós pesquisadas, apenas as escolas Raquel de Queiroz e Patrícia Galvão, em Francisco Morato, não alcançaram as metas estabelecidas para o ano de 2007, mas, como pudemos observar, as condições de ensino nas outras não são muito diferentes destas. Também observamos que a escola Clarice Lispector, do mesmo município, alcançou sua meta, mas o índice obtido está abaixo da escola Patrícia Galvão, que esteve aquém da meta.

Este dado gerou muita polêmica entre as professoras, que chegaram, inclusive, à conclusão de que não é bom obter os melhores índices no início, pois isso exigiria sempre um índice bom, o que aumentaria a pressão sobre a escola. “É bom estarmos sempre um nível abaixo para o trabalho andar melhor, sem tanta pressão”, diz Maria Joana, uma das coordenadoras entrevistadas.

Esta, no entanto, não é uma opinião isolada de uma coordenadora pedagógica, mas sim a tradução da política governamental para a educação municipalizada, diferenciada e ranqueada por escola.

Ao mesmo tempo, a exemplo da frase de abertura do romance de Leon Tolstoi, como nas famílias pobres e infelizes cada qual é assim à sua maneira, há nas escolas públicas aquelas profissionais que se dedicam e buscam a melhoria da aprendizagem dos alunos, independentemente dos dados oficiais ou das metas que são estabelecidas pelos governos.

A professora Maria Germânia, de Francisco Morato, argumenta que os índices “servem para alguma coisa, para mostrar o que está bom e o que está ruim. Mas não devemos ficar presos ao que os outros querem. Devemos fazer o melhor para as crianças, pois os índices serão o resultado de nosso trabalho”.

O fato é que as avaliações institucionais da educação brasileira modificaram bastante o panorama educacional. Pressionaram os currículos, modificaram condutas e alteraram padrões para o alcance de metas e de índices. Quando se fala de Ideb, de Prova Brasil ou do Saresp nas escolas situadas no estado de São Paulo, altera-se o cotidiano escolar em busca de melhores índices e verbas, de não ficar em evidência para eventuais cobranças ou abaixo das metas em comparação com outras escolas. E isso, evidentemente, não é a mesma coisa que melhorar a qualidade da educação pública brasileira.

A divulgação dos dados do Ideb, em abril de 2007, ajudou a desvelar alguns dados que se escondiam por detrás da propaganda oficial em favor da municipalização e de que esta teria melhorado muito a qualidade do ensino público em São Paulo.

Das 236 cidades paulistas que têm a rede estadual de ensino para alunos de 1ª a 4ª séries, 154 ficaram com nota abaixo de 5 no Ideb, o que corresponde a 65,25% dos municípios. Já na rede municipal, das 481 cidades que têm essa etapa, 345 ficaram com menos de 5 na média, o que corresponde a 71,72% dos municípios¹³.

A proximidade dos valores obtidos pelas redes estadual e municipal não é mera coincidência. Os dados gerais do estado de São Paulo evidenciam alguns dos

¹³ Dados do MEC/INEP – Divulgação dos dados do Ideb para os municípios e para estado de São Paulo, 2007. Disponível em www.inep.gov.br.

aspectos observados nos dois municípios pesquisados, ou seja, pouca coisa se alterou no cotidiano das escolas com a municipalização.

O fato é que, em São Paulo, após uma década de implementação das medidas que levaram à descentralização da educação fundamental no estado, podemos afirmar, com certeza, que esta não melhorou com a municipalização. Ao contrário, se levarmos em conta somente os índices gerais das avaliações externas, estes apontam para uma queda de aproveitamento no Ideb, por exemplo, em torno de 6% a menos para as redes municipalizadas.

Mas, o mais grave é que nos municípios menos favorecidos os índices do Ideb são invariavelmente mais baixos.

Ainda temos no estado, hoje, 124 cidades com escolas municipais e estaduais de 1ª a 4ª séries. De acordo com os índices divulgados pelo MEC, o Ideb das escolas destes municípios pode variar em favor das escolas municipalizadas ou das que ainda estão sob responsabilidade da Secretaria Estadual da Educação. Como exemplo disso, observamos as cidades de Bariri e Santa Cruz do Rio Pardo, municípios com características semelhantes, ambas situadas na região central do estado.

Em Bariri, cidade distante 330 km da capital, com 30.995 habitantes, a média no Ideb das escolas municipais de 1ª a 4ª séries superou a das estaduais. Enquanto a rede municipal nessa etapa de ensino ficou com nota 5,9, a estadual foi de 4,3. Já em Santa Cruz do Rio Pardo, distante 315 km da capital, com 42.259 habitantes, a situação foi inversa: o Ideb da rede estadual de 1ª a 4ª séries foi 5,8, e o da rede municipal 4,3. Exemplos como estes acontecem em todo o estado.

Outro fator importante que nos ajuda a elucidar a qualidade da educação oferecida pelos diferentes municípios está nas metas projetadas pelo MEC/INEP, para os municípios e para as escolas municipalizadas, até o ano de 2021.

As diferenças dos Ideb's observados nas escolas e nos municípios de Francisco Morato e de São Bernardo do Campo e, ainda mais, as metas projetadas para estes municípios e para as escolas onde realizamos a pesquisa, tornam evidentes as desigualdades sociais e a manutenção do desequilíbrio da educação pública oferecida nestes municípios, conforme veremos nas tabelas a seguir.

Além do mais, as metas projetadas para a educação municipal até 2021 são sempre inferiores às metas para a educação estadual e muito inferiores à educação oferecida no âmbito federal.

Assim como as metas projetadas para o município de Francisco Morato são sempre inferiores às metas projetadas para São Bernardo do Campo, o mesmo acontece entre as escolas de uma mesma cidade. Aquelas situadas em regiões mais carentes e em bairros mais pobres apresentam Ideb's mais baixos e metas projetadas menores até o ano de 2021.

A seguir, temos as tabelas de projeção do Ideb para o país, para o estado de São Paulo, bem como para os municípios de Francisco Morato e de São Bernardo do Campo e suas respectivas escolas, onde realizamos nossa pesquisa.

IDEB 2005 e 2007 - Projeções para o BRASIL

	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental				Ensino Médio			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021
TOTAL	3,8	4,2	3,9	6,0	3,5	3,8	3,5	5,5	3,4	3,5	3,4	5,2
Dependência Administrativa												
Pública	3,6	4,0	3,6	5,8	3,2	3,5	3,3	5,2	3,1	3,2	3,1	4,9
Federal	6,4	6,2	6,4	7,8	6,3	6,1	6,3	7,6	5,6	5,7	5,6	7,0
Estadual	3,9	4,3	4,0	6,1	3,3	3,6	3,3	5,3	3,0	3,2	3,1	4,9
Municipal	3,4	4,0	3,5	5,7	3,1	3,4	3,1	5,1	2,9	3,2	3,0	4,8
Privada	5,9	6,0	6,0	7,5	5,8	5,8	5,8	7,3	5,6	5,6	5,6	7,0

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

Note o leitor que, no ensino fundamental, para os anos iniciais desta etapa de ensino, o Ideb observado em 2007 para as redes estaduais no país inteiro foi de **4,3**, enquanto que o das redes municipais, em escala nacional, no mesmo ano foi de **4,0**. As metas projetadas para 2021 estabelecem um índice de **0,4** a menos no desempenho das redes municipais. Isso sem levarmos em conta a comparação com a esfera federal, cujo Ideb previsto para 2021 é **2,1** superior às redes municipais.

Para os anos finais do ensino fundamental a disparidade é ainda mais acentuada. Segundo as projeções do INEP, os concluintes do ensino fundamental das redes municipais terão uma meta de **5,1** (uma meta menor do que as

estabelecidas para os anos iniciais da mesma rede de ensino que é de 5,7), enquanto que os concluintes das redes estaduais terão uma meta de **5,3**, e na esfera federal de **7,6**.

IDEB 2005 e 2007 - Projeções para rede Estadual - SÃO PAULO

Fases de Ensino	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	4,5	4,7	4,6	4,9	5,3	5,5	5,8	6,1	6,3	6,6
Anos Finais do Ensino Fundamental	3,8	4,0	3,8	4,0	4,2	4,6	5,0	5,3	5,5	5,8
Ensino Médio	3,3	3,4	3,3	3,4	3,6	3,9	4,2	4,6	4,9	5,1

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

Os índices observados para o estado de São Paulo não são diferentes. A mesma discrepância observada nas diferentes redes também está presente em relação ao estado de São Paulo.

Abstraindo os dados destas duas tabelas publicadas pelo INEP podemos observar os seguintes dados:

Anos iniciais do Ensino Fundamental

Redes de Ensino	Ideb observado em 2007	Meta Projetada para 2021
Rede Estadual de São Paulo	4,7	6,6
Redes Estaduais	4,3	6,1
Redes Municipais	4,0	5,7

Anos finais do Ensino Fundamental

Redes de Ensino	Ideb observado em 2007	Meta Projetada para 2021
Rede Estadual de São Paulo	4,0	5,8
Redes Estaduais	3,6	5,3
Redes Municipais	3,4	5,1

O próprio INEP projeta índices para a educação fundamental que, em última análise, mantêm as desigualdades sociais entre as diferentes regiões do país e entre as diferentes redes de ensino.

O primeiro ponto fundamental a ser observado é a projeção de que os anos finais do ensino fundamental terão, invariavelmente, menor rendimento do que os anos iniciais, independentemente de qual rede de ensino estamos falando. O que, na melhor das hipóteses, explicita que, após anos de estudo, os alunos das redes públicas não terão melhor desempenho – verificadas aí as expectativas correspondentes aos dos anos de estudo – do que aquele observado logo à sua chegada na escola, nos anos iniciais de escolarização. Os Ideb's de 2007 e as metas projetadas para 2021 são sempre menores nos anos finais do que as dos anos iniciais.

Além disso, o que foi observado em 2007 e aquilo que é projetado para 2021 evidenciam que as redes municipais estão sempre com um rendimento menor do que as redes estaduais, incluindo-se aí a rede estadual de São Paulo.

No caso específico da rede estadual paulista, os Ideb's observados e as metas projetadas pelo governo apontam para uma queda de rendimento na qualidade da educação oferecida pelos municípios. O estado de São Paulo, pelos dados divulgados, sempre terá melhores índices do que as redes municipais de ensino.

Embora as metas estimem um crescimento, estes valores perpetuam as disparidades regionais e acentuam, ainda mais, as desigualdades existentes entre as regiões mais ricas e as mais pobres do país.

Sendo assim, como já vimos, os municípios com maiores dificuldades tenderão a apresentar índices piores do que os estados e as regiões mais favorecidas do país.

Esta mesma projeção também é verificada nos municípios onde realizamos a pesquisa e nas escolas observadas. Conforme podemos observar nas tabelas a seguir.

IDEB 2005 e 2007 - Projeções para rede Municipal - FRANCISCO MORATO

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,3	4,5	4,4	4,7	5,1	5,4	5,7	5,9	6,2	6,4
Anos Finais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar.

IDEB 2005 e 2007 - Projeções para Escola – RAQUEL DE QUEIROZ

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,1	4,1	4,2	4,5	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0	6,3
Anos Finais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar.

IDEB 2005 e 2007 - Projeções para Escola – PATRICIA GALVÃO

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	5,1	4,6	5,2	5,5	5,9	6,1	6,3	6,6	6,8	7,0
Anos Finais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar.

IDEB 2005 e 2007 - Projeções para Escola – CLARICE LISPECTOR

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,0	4,4	4,0	4,4	4,8	5,1	5,3	5,6	5,9	6,1
Anos Finais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar.

Nas escolas onde convivemos com as professores durante os anos de pesquisa, também estão evidenciadas as desigualdades existentes dentro dos próprios municípios.

Das escolas pesquisadas em Francisco Morato, aquela mais afastada do centro, situada num dos bairros mais carentes da cidade, apresenta a menor projeção para o Ideb de 2021 entre as três escolas pesquisadas, embora tenha apresentado uma evolução, que as professoras consideraram “uma marca de seu trabalho”. A escola saltou de **4,0** para **4,4** no índice entre 2005 e 2007.

A escola mais central do município, Patrícia Galvão, apresentou o melhor Ideb de 2007 entre as três escolas pesquisadas, **4,6**, e continuará sobressaindo-se entre as demais escolas do município nas projeções do INEP para 2021, cujo índice previsto é **7,0**, superior à meta traçada para o município que é de **6,4**. As outras duas escolas, Raquel de Queiroz e Clarice Lispector, apresentarão metas de **6,3** e **6,1**, respectivamente. Índices pouco abaixo dos **6,4** traçados para o município.

Observe-se que o índice do Ideb para o município de Francisco Morato foi de 4,5 em 2007 e as três escolas apresentaram índices bastante semelhantes aos do município no mesmo ano, respectivamente **4,1**, **4,6** e **4,4**.

Em São Bernardo do campo não é diferente. As escolas Cecília Meireles e Tarsila do Amaral apresentam índices inferiores à escola Cora Coralina. As duas primeiras, municipalizadas em 2002, situadas em bairros pobres da cidade, apresentam dados e projeções diferentes para a escola Cora Coralina, construída em 2002 pela prefeitura e situada num bairro de melhor poder aquisitivo da cidade.

As duas primeiras escolas terão no ano de 2021 um Ideb inferior ao Ideb apresentado pelo município, conforme veremos a seguir.

IDEB 2005 e 2007 - Projeções para rede Municipal - SAO BERNARDO DO CAMPO

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,9	5,1	4,9	5,3	5,6	5,9	6,1	6,4	6,6	6,8
Anos Finais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar

IDEB 2005 e 2007 - Projeções para Escola – CECILIA MEIRELES

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,5	4,7	4,6	4,9	5,3	5,5	5,8	6,1	6,3	6,6
Anos Finais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar.

IDEB 2005 e 2007 - Projeções para Escola – CORA CORALINA

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	6,1	6,3	6,2	6,4	6,7	6,9	7,1	7,3	7,5	7,7
Anos Finais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar.

IDEB 2005 e 2007 - Projeções para Escola – TARSILA DO AMARAL

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,1	4,6	4,2	4,5	4,9	5,2	5,5	5,8	6,0	6,3
Anos Finais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar.

Estas duas escolas têm metas traçadas em **6,6** e **6,3**, respectivamente, enquanto que para o município de São Bernardo do campo a meta é de **6,8**.

As professoras, a coordenadora pedagógica e a diretora da escola Cecília Meireles consideram que o índice de **6,6** em 2021 só será alcançado “se muitas coisas mudarem na região. Se houver um atendimento maior do poder público para estas famílias. Do contrário, só mascarando os dados”, concluem.

Outro dado importante é a comparação do Ideb destes dois municípios com os dados do estado de São Paulo.

IDEB OBSERVADO EM 2005 E 2007 E METAS PROJETADAS PARA 2021

Rede Estadual de São Paulo Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,5	4,7	4,6	4,9	5,3	5,5	5,8	6,1	6,3	6,6

Rede Municipal de Francisco Morato Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,3	4,5	4,4	4,7	5,1	5,4	5,7	5,9	6,2	6,4

Rede Municipal de São Bernardo do campo Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	4,9	5,1	4,9	5,3	5,6	5,9	6,1	6,4	6,6	6,8

Os dados atuais (2007) e as metas projetadas pelo INEP apontam que o município de Francisco Morato apresenta e continuará apresentando um índice inferior ao do município de São Bernardo do Campo, mas isso não é suficiente. O índice também será inferior aos dados relativos à rede estadual de São Paulo. Já o município de São Bernardo do Campo continuará apresentando índices melhores dos que aqueles apresentados pela rede estadual.

É no currículo que deságuam todos os problemas relacionados com a descentralização.

Os currículos das escolas municipalizadas, é claro, diferenciam-se entre os municípios. Cada um, à sua maneira, procura encontrar meios e soluções para organizar a educação municipal.

Em São Bernardo do Campo, o investimento na educação é muito maior do que o investido em Francisco Morato. Desde o começo do processo de municipalização, em 1997, a prefeitura já sistematizou um conjunto de ações para dar uma fisionomia à educação na cidade.

Em 2001, a Secretaria Municipal de Educação publicou o Caderno de Metas, que tinha o objetivo de mostrar a todos os envolvidos qual seria o padrão da educação no município. No segundo semestre de 2003, no mês de outubro, foi aprovado o Plano Municipal de Educação, que estabeleceu metas para o período de 2003-2010 e criou o sistema municipal de ensino.

No final deste mesmo ano, a Secretaria de Educação publicou a Proposta Curricular da educação municipal da cidade que, juntamente com o Regimento escolar único, aprovado em 2003, iria regulamentar o cotidiano das escolas municipalizadas.

O cotidiano da sala de aula das professoras de São Bernardo do Campo é orientado pelos Cadernos da Proposta Curricular. Em todos os seus volumes, apresentam propostas de aulas, situações de aprendizagem e conteúdos a serem seguidos durante o ano letivo.

Juntamente com estes volumes da Proposta Curricular, há os Cadernos *Validação*, que são publicados por temas específicos (Meio-Ambiente e Educação Ambiental, Tratamento do Lixo, Alunos portadores de Necessidades Educacionais Especiais, A Rotina na sala de aula etc.) e que são discutidos nos horários coletivos de trabalho dos professores e têm a função de auxiliá-los em suas tarefas do dia-a-dia.

As professoras, em geral, gostam do material, “mas temos muitas dúvidas sobre o que está escrito e como tornar a teoria em ação prática. Nem sempre dá para aplicar na sala de aula aquilo que está na proposta curricular ou nos cadernos”.

De um modo geral, a proposta curricular vai sendo adaptada às constantes pressões que as professoras sofrem no seu trabalho. Algumas reconhecem que mal leram os Cadernos da Proposta Curricular e os Cadernos *Validação*.

A própria coordenadora pedagógica da escola Tarsila do Amaral reconhece que o material é pouco aproveitado. “Existe um fazer das professoras já incorporado ao seu trabalho que é difícil mudar. Só com muita formação e paciência reverteremos essa situação”. Mas, segundo ela, muita coisa já mudou. “Há práticas novas em sala de aula que se refletem diretamente no aprendizado e na melhoria do rendimento dos alunos”.

Os livros didáticos enviados pelo MEC também são recebidos pela rede municipal. Nas escolas de São Bernardo, os livros são menos utilizados do que nas escolas de Francisco Morato. Mas eles também fazem parte do cotidiano das professoras e seus alunos.

Em Francisco Morato, não há materiais específicos produzidos pela prefeitura para o dia a dia da sala de aula. É comum nas escolas municipalizadas vermos o livro didático como única fonte de informação e recurso disponível para as professoras.

O Plano Municipal de Educação da cidade e a criação do Sistema Municipal de Ensino ainda concentram suas iniciativas na adoção de um plano de carreira para os professores e nas diretrizes gerais para a educação municipalizada.

Mas, ainda que as realidades sejam bem diferentes entre estes dois municípios, os resultados das avaliações institucionais, a divulgação do Ideb e das provas de avaliação externa pressionam como nunca a sala de aula e o trabalho cotidiano destas professoras.

Mas não percebemos, até a conclusão desta pesquisa, que esta pressão se traduza numa diretriz que volte as ações das escolas ou dos municípios para a melhoria da educação municipalizada.

O que observamos é que os resultados promovem um rearranjo do trabalho pedagógico e da organização das rotinas das salas de aula. Estas alterações procuram atender a uma nova demanda gerada pela publicação dos resultados.

Tanto é assim que as principais empresas de confecção de material escolar e dos kits pedagógicos, anunciados como salvadores da melhoria da educação, ou aquelas que se especializaram em “gestão escolar”, que já confeccionaram *softwares* milagrosos que têm todas as soluções para os educadores, ficam atentas para os dados divulgados. Imediatamente, lançam seus vendedores à praça para apresentarem seus produtos aos secretários de Educação dos municípios, ou às diretoras das escolas e até mesmo aos professores.

Nos municípios de Francisco Morato e de São Bernardo do Campo, ouvimos das professoras a seguinte afirmação:

- “Sempre tem alguém aí das editoras de livros didáticos ou de material de informática, que vem oferecer produtos e aulas prontas. Eles dizem que resolveriam nossos problemas”.

E não é mera coincidência que vários dos municípios menores e com piores resultados, por não contarem com pessoal experiente ou qualificado para proporem medidas e ações que melhorem a educação em suas cidades, aceitem essas soluções milagrosas e assinem contratos para capacitação de professores, de gestão ou de materiais didáticos, com empresas ou organizações nem sempre qualificadas e idôneas.

Matéria publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, em sua edição de 3 de abril de 2007, anunciava que: “Quanto pior o ensino, menor chance de verbas”.

Os mil municípios brasileiros que têm os piores índices de educação do País, apesar de serem os que mais precisam, não conseguem receber recursos extras do Ministério da Educação por absoluta falta de capacidade técnica para fazer projetos. Um cruzamento feito pelo próprio ministério revelou que, das 1.625 cidades que recebem recursos para projetos, praticamente nenhuma está entre as piores. “A verdade é que quem mais precisa de ajuda não pede, é muito raro. As deficiências técnicas e a falta de capacidade de gerenciamento dessas prefeituras as impedem de tentar apresentar projetos e, muitas vezes, de ter conhecimento de que os projetos existiam,” disse o ministro da Educação, Fernando Haddad. (*O ESTADO DE SÃO PAULO*, 3/4/2007, p. 28).

As cidades atendidas representam 29,2% do total de municípios brasileiros. Portanto, cerca de 70% – mesmo nas piores condições – sequer dispõem de recursos humanos para sair desta situação. Não é de se estranhar que estes mesmos municípios tornem-se alvos do novo mercado educacional constituído a partir das reformas da educação dos anos 1990.

O currículo fica, assim, pressionado e modificado por todos estes fatores. O que constatamos nas escolas e no cotidiano das professoras, seus alunos e suas famílias, é o distanciamento e, por muitas vezes, a ausência do Estado, onde mais ele precisaria estar.

6.5.5 Participação das comunidades

Outro fator importante de observação em nosso trabalho foi a constatação de que a municipalização da educação não levou, pelo menos até o momento, a uma maior participação da população ou das comunidades envolvidas com suas escolas.

Embora esse não seja o tema central de nosso trabalho, convém ressaltar que nossa experiência nas escolas públicas e o acompanhamento que fizemos nas seis escolas pesquisadas mostraram que há uma limitada participação dos responsáveis e das famílias no cotidiano das escolas. Há, inclusive, uma forte resistência dos professores quanto à participação dos pais nos Conselhos de Classe ou na organização interna da escola, por exemplo. Os pais e mães, por sua vez, não sabem exatamente o que é participar da vida da escola. Para a maioria, a participação é comparecer às reuniões, verificar o andamento e o rendimento dos filhos e se a escola é segura, se tem professores, se eles não faltam, se a escola serve a merenda, distribui o material e o uniforme e outras questões similares.

O resultado das avaliações externas e aquilo que é publicado na grande imprensa nem sempre interessam diretamente às famílias.

Poucas mães, pais e demais responsáveis, quando são informados ou inteiram-se deste assunto, perguntam aos profissionais da escola os resultados dos testes e o lugar que a escola ocupa em comparação com as outras. E, em geral, apenas “para saber se o ensino daquela escola é bom ou não”.

Em diversas conversas que tivemos com os familiares dos alunos, percebemos que o interesse das famílias na escola é bem concreto.

Ao perguntarmos sobre a participação deles na administração e na condução dos rumos da escola, as principais afirmações estavam voltadas para “se fazer presente na escola”.

Para a maioria destes responsáveis, estar presente na escola é:

- a) Conhecer a professora do/a filho/a.
- b) Comparecer às reuniões.
- c) Vir à escola quando chamados por algum caso de indisciplina.
- d) Vir até a escola para fazer alguma reclamação (porque o filho/a foi ofendido/a, desrespeitado/a ou discriminado/a de alguma forma).
- e) Vir à escola para entregar ou buscar algum documento que está faltando.

f) Acompanhar o caderno e a lição de casa do/a filho/a (mesmo que os responsáveis não saibam ler).

- “O senhor sabe, né? Eu não sei ler, mas sei reconhecer quando tem alguma lição no caderno. Se não tem nada eu fico sabendo que ele não copiou a lição da lousa”, argumentou dona Maria Celeste, mãe de um aluno da 3ª série da escola Cora Coralina, em São Bernardo do Campo.

Em três das escolas pesquisadas, duas em São Bernardo do Campo e uma em Francisco Morato, os representantes dos pais no Conselho de Escola são os mesmos que também são funcionários da escola. São funcionários da limpeza, das APM's ou terceirizados que têm seus filhos matriculados na escola e, automaticamente, são convidados pela diretora para fazerem parte do Conselho.

Perguntamos às mães e aos pais se a participação deles não poderia ser diferente, se eles não poderiam influenciar mais nas decisões da escola. Ao que responderam:

“Na maioria das vezes que somos chamados para decidir ou votar em alguma coisa, nós comparecemos. Teve uma votação para as regras gerais da escola no início do ano. Eu vim e votei”, disse o avô de um aluno da 4ª série da escola Raquel de Queiroz, em Francisco Morato.

“Professor, eu trabalho o dia inteiro e cuido sozinha de meus três filhos. Sou diarista, trabalho até de sábado. Quando é que eu vou vir na escola? Me diz... No horário que acontecem as reuniões eu não posso vir. Sempre peço para minha vizinha pegar o boletim e as notas do Lucas. Se eu não posso vir nem na reunião como vou participar de outro jeito?”, declarou Joana, mãe de Lucas, da 2ª série da escola Tarsila do Amaral, em São Bernardo do Campo.

Outra declaração que consideramos importante:

“O que o sr. quer que eu faça dentro da escola? Se é para ajudar numa festa junina, ou em alguma outra organização estou sempre pronta. Uma vez até já fomos chamadas, eu e umas outras mães, para ajudar no recreio, porque as crianças estavam correndo muito e fazendo muito barulho. Ficamos alguns dias, mas não deu certo. A diretora disse que estava dando um conflito entre a opinião das mães e dos funcionários que trabalham aqui”, relatou Sebastiana Aparecida, mãe de Wendell, da 3ª série da escola Patrícia Galvão, em Francisco Morato.

Outra mãe, dona Marta, da mesma escola, completou: “Não sabemos fazer outra coisa. Em que poderíamos ajudar, então? Não vai ser na sala de aula, né? Mas, se a diretora precisar, eu venho ajudar”.

Em todas as escolas, alguns dos responsáveis são convidados para participar das APM's. Faz parte do estatuto. No entanto, na maioria das vezes a participação é meramente burocrática. As mães (geralmente as mães e não os pais), que são de confiança e que estão há bastante tempo na escola, porque têm filhos mais velhos que já estudaram ali, compõem a diretoria da APM e confiam nas contas e no destino das verbas que a direção encaminha.

Dentro das escolas, também percebemos que a chamada participação da comunidade é um conceito que precisa ser melhor estudado e debatido por professores, funcionários e alunos. Quase todos os segmentos afirmam que a melhor participação dos pais é cuidando e acompanhando os filhos em casa. Uma frase bastante ouvida de uma parcela expressiva das professoras e dos funcionários é que “se os pais fizessem o seu papel em casa, o desempenho do filho seria melhor na escola”.

As famílias tendem a gostar mais e a elogiar mais a escola municipalizada, tanto em São Bernardo do Campo como em Francisco Morato, devido às condições atuais, se comparadas com o período quando estavam estadualizadas. Porém, na escola municipalizada não observamos uma maior proximidade das famílias com a escola.

Até o presente momento, não vimos nenhum movimento das famílias em transferir os filhos de escola se esta não se encontra bem posicionada no *ranking*. Interessa mais a localização, a facilidade de locomoção, se os irmãos também estudam na mesma escola e se esta é segura, do que o índice do Ideb, por exemplo.

Pelo que pudemos observar nestes dois municípios, na maioria das vezes, as famílias tendem a brigar para que seus filhos estudem em escolas municipalizadas. O argumento principal é que estas distribuem o uniforme, o material escolar e a merenda, além do transporte escolar. Até o momento, verificamos que os resultados das provas e os índices divulgados pelos governos também não levaram as comunidades a uma pressão maior pela melhoria da educação a elas oferecida.

Considerações Finais

Ao findar o período destinado à pesquisa e à consolidação dos dados que sustentaram esta tese, no final de 2009, o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística publicou o resultado de sua última pesquisa envolvendo os municípios brasileiros.

Segundo o órgão, cinco municípios responderam por, aproximadamente, 25% de toda a renda gerada pelo país em 2007. De acordo com o PIB dos Municípios Brasileiros 2003-2007, os dados apontam que São Paulo respondeu, em 2007, por 12% do PIB brasileiro, enquanto Rio de Janeiro ficou com 5,2%; Brasília com 3,8%; Belo Horizonte com 1,4% e Curitiba com 1,4%.

A pesquisa mostrou ainda que os 45 municípios mais ricos do país foram responsáveis, em 2007, por quase a metade do PIB, agregando 30,5% da população brasileira. Já os 1.342 municípios com a menor participação relativa foram responsáveis, em conjunto, por 1% do PIB, contando com 3,5% da população do país.

Entre as cinco regiões geográficas do país, a mais desigual em 2007 era a Centro-Oeste, onde Brasília respondeu por 42,4% do PIB regional. Retirando Brasília do cálculo, 16 outros municípios agregaram 50% das riquezas da região. No Norte, sete municípios foram responsáveis por 50% do PIB, enquanto no Nordeste foram necessários 21 municípios para atingir 50% do PIB; no Sul, foram 27, e no Sudeste, 13.

De acordo com o IBGE, os cinco municípios com menor PIB foram Olho D'Água do Piauí, São Luís do Piauí, Areia de Baraúnas (Paraíba), São Miguel da Baixa Grande (Piauí) e Santo Antônio dos Milagres (Piauí).

O conjunto das capitais brasileiras representava, em 2007, 34,4%. Portanto, somente as capitais foram responsáveis por mais de um terço da renda nacional. As capitais no Norte foram responsáveis por 2,4% do total, as do Nordeste por 4,5%, as do Sul por 2,9%, as do Centro-Oeste por 5,1%, e as do Sudeste por 19,4%.

No total, o país fechou o ano de 2007 com 25 municípios com participação superior a 0,5% do PIB do país.

Deste total, dez (São Paulo, Osasco, São Bernardo do Campo, Santos, Jundiaí, Campinas, São José dos Campos, Santo André, Barueri e Guarulhos) ficam no estado de São Paulo; três no Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, Duque de Caxias e Campos dos Goytacazes); dois em Minas Gerais (Belo Horizonte e Betim) e mais as capitais Curitiba, Vitória, Recife, Goiânia, Belém, Salvador, Porto Alegre, Fortaleza, Brasília e Manaus.

A pesquisa do IBGE revela também que o setor público é crucial para a economia de grande parte dos municípios. Nada menos que 1.881 cidades, aproximadamente 34%, têm mais de um terço da economia dependente da administração pública.

Resumindo, apenas 50 municípios brasileiros são responsáveis por metade de toda a renda nacional, ou seja, 0,89% (menos de 1%) dos municípios acumulam 50% do que produzimos e concentram 30,1% da população do país.

Os dados do IBGE reforçam nossa opinião de que um país tão desigual econômica e socialmente não pode apostar que pequenos municípios possam ser responsáveis por uma questão tão decisiva para a vida das pessoas e para o desenvolvimento da nação, como a educação.

Ao longo de nossa história, nos aspectos políticos, econômicos e sociais sempre estivemos subordinados aos interesses de uma minoria que ergueu o país deixando de lado o desenvolvimento educacional da esmagadora maioria de sua população.

Depois de idas e vindas, nos dias de hoje investimos pouco de nosso Produto Interno Bruto para a educação. Em 2007, somente 3,9% do PIB brasileiro foram destinados à Educação Básica. No total, o país destinou apenas 4,6% do PIB para toda a educação.

Se compararmos os índices brasileiros com os da Coreia do Sul, por exemplo, país frequentemente citado como exemplo de nação cujo desenvolvimento é atribuído à melhoria na educação, o investimento do PIB foi de 10% durante uma década.

O total anual gasto com cada estudante no ensino fundamental no Brasil em 2006 foi de U\$ 1.566. Isto é equivalente a apenas 25% do valor empenhado pelos países da OCDE, que gastam em torno de U\$ 6.437.

Em 2007, cada aluno do ensino fundamental de 1ª a 4ª série custou R\$ 2.166,00, o que corresponde a aproximadamente R\$ 180,00 por mês. Mesmo

considerando a realidade pobre e desigual do país, ainda é um valor extremamente baixo, visto que o valor médio cobrado numa escola particular para a mesma etapa de ensino está em torno de R\$ 450,00.

O acompanhamento que fizemos do trabalho das professoras nestes dois municípios da Grande São Paulo mostrou que as principais promessas e expectativas geradas em torno à municipalização do ensino não se materializaram. Ao contrário, os dados gerais apontam para, no mínimo, a manutenção da pouca qualidade da educação pública no ensino fundamental oferecida às comunidades.

Na melhor das hipóteses, como vimos, poucos municípios, que detêm uma fatia maior da arrecadação do país, tendem a oferecer melhores condições nas escolas, mas isso não se traduziu numa acentuada melhoria no rendimento dos alunos destas cidades.

No outro extremo, nos municípios pobres e desassistidos, certamente suas escolas oferecem piores condições de ensino às suas crianças e jovens do que aquelas ofertadas por escolas cujas administrações ainda se encontram sob a responsabilidade dos estados.

O contato cotidiano com as professoras, com os alunos e com suas famílias nos revelou que as promessas geraram resultados pífios até o momento.

Passada uma década do acentuado modelo de descentralização da educação, cujo instrumento principal levou à municipalização quase que total do ensino das séries iniciais do ensino fundamental, observamos que a situação da maioria das escolas continua precária e as dificuldades para o trabalho docente permanecem.

Não houve uma melhora na qualidade de participação das comunidades e também não percebemos uma mobilização da comunidade escolar que levasse à autonomia da escola ou da construção de seus currículos.

As principais propostas que sustentaram as medidas de descentralização da educação apontavam para a melhoria da educação básica. Em nenhum momento considerou-se a ideia de municipalizar para deixar tudo como estava.

Mas, ao invés disso, as desigualdades permanecem e, em alguns casos, até acentuam-se.

Além disso, o processo de descentralização da educação pública fundamental no Brasil gerou sistemas de ensino concorrentes, o que contribui, cada vez mais, para estimular uma competição entre os municípios. Em muitos casos, esta

concorrência gera sistemas conflitantes, com diferentes concepções de gestão e currículo, por exemplo.

Considerada no século XXI como um direito humano, a educação continua desigual para cidadãos que apenas na figura da lei permanecem iguais e, portanto, não desfrutam deste direito inalienável de forma igualitária.

Aos cidadãos mais necessitados, está reservada uma educação de pior qualidade, o que contribui para que essas necessidades tornem-se permanentes.

Nos últimos anos, temos assistido a um aumento da pressão que a sociedade faz sobre a escola e, conseqüentemente, sobre o trabalho docente.

De um modo geral, a sociedade civil, os meios de comunicação, a universidade, as Organizações Não Governamentais, as diferentes esferas de governo, os diversos setores do Poder Judiciário, os partidos políticos e os cidadãos emitem suas opiniões e pareceres sobre a função da escola, o que se espera dela e quais são as conseqüências da educação oferecida por seus professores às crianças e jovens do país. Isso modificou profundamente o cotidiano do trabalho docente.

Na educação pública, as professoras responsáveis por darem conta dessa imensa tarefa são as diferentes Marias, que a cada crepúsculo indagam-se sobre seu fazer e se isto contribui para a melhoria das vidas de suas crianças.

Nem todas têm os mesmos compromissos, a mesma tenacidade e a mesma capacidade para lidar com esse desafio. No entanto, a estas Marias está destinada a educação da maioria da população do país, principalmente aquela parcela da população que mais precisa da escola e de uma educação de qualidade.

Até o momento, não percebemos ações governamentais e políticas públicas em educação que deem conta desse imenso hiato cristalizado no país há mais de 500 anos.

As derradeiras linhas desta Tese não são conclusivas, são apenas considerações finais que fazemos como resultado de nossa pesquisa.

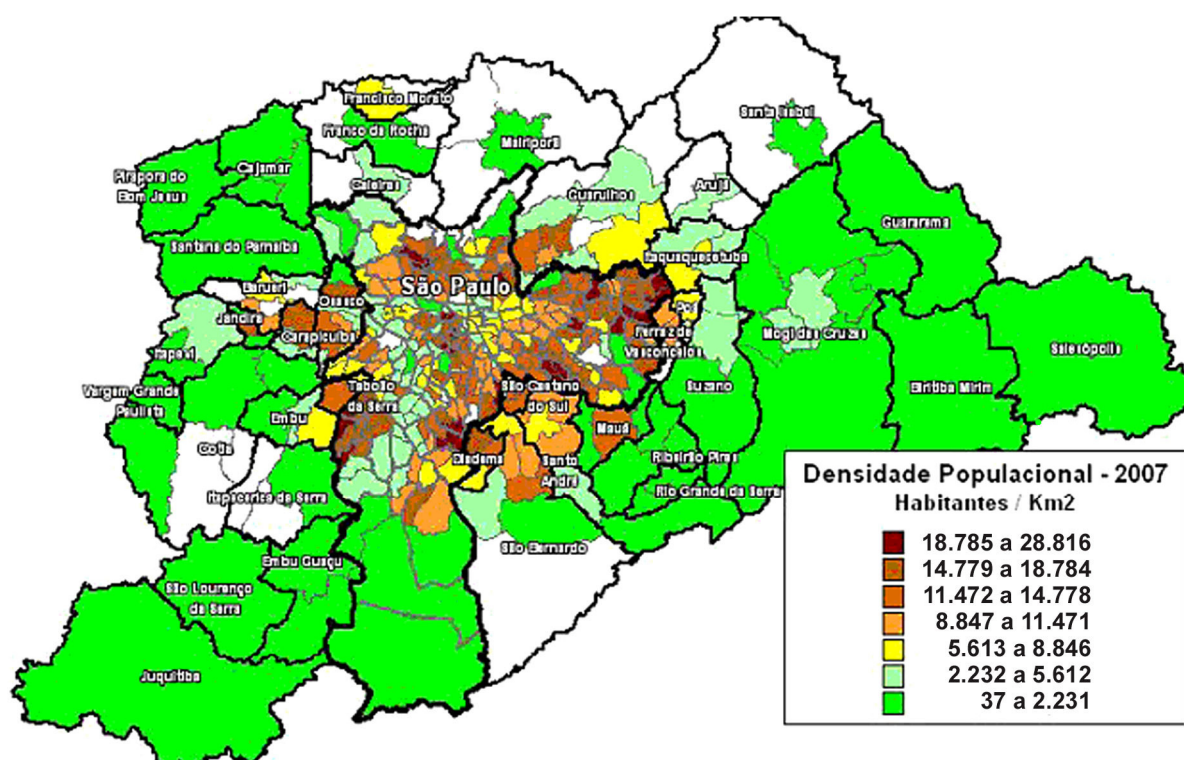
Não há o quê comemorarmos. Entramos no século XXI com desafios ainda mais instigantes. A tarefa de proporcionar uma educação de qualidade para toda a população ainda está por vir. Conforme nos apontou Antonio Gramsci: *“É preciso atrair violentamente a atenção para o presente do modo como ele é, se queremos transformá-lo. Ceticismo na análise, otimismo na ação”*, é o que precisamos para enfrentar este desafio.

Bacias Hidrográficas



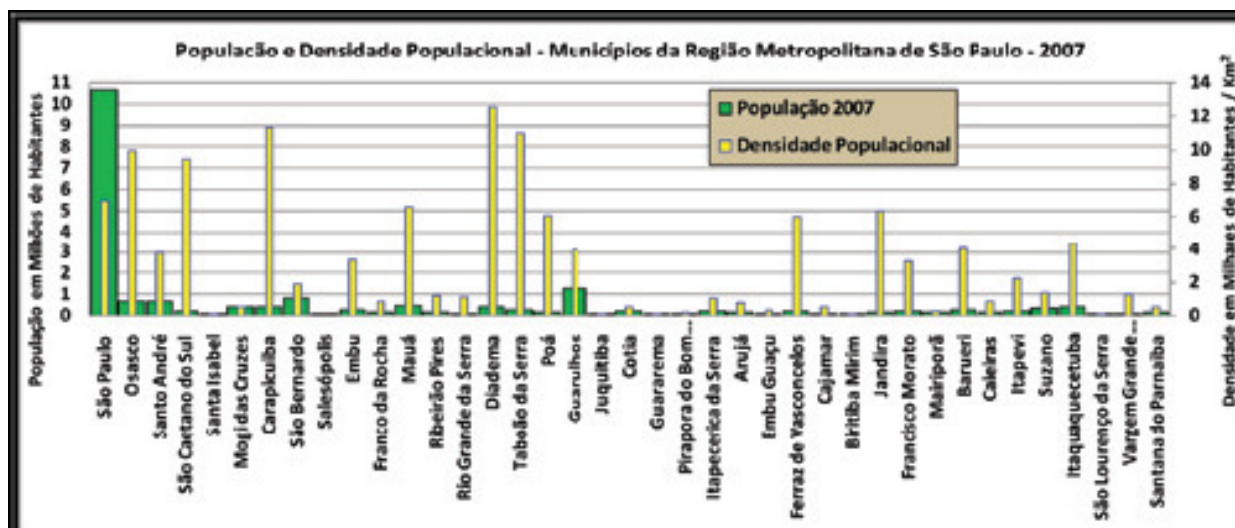
Fonte: IBGE - Anuário Estatístico 2008

Densidade populacional da Grande São Paulo – 2007



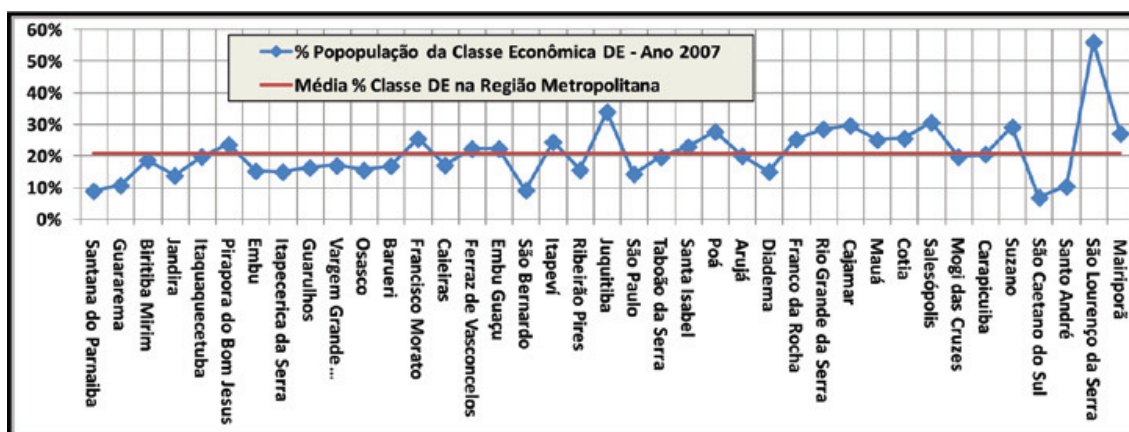
Fonte: IBGE – Anuário Estatístico 2008

Distribuição da população nos municípios da Grande São Paulo



Fonte: IBGE – Anuário Estatístico 2008

Distribuição da população por classe econômica nos municípios da Grande São Paulo – Ano base 2007



Fonte: IBGE – Anuário Estatístico 2008

Mapa Rodoviário da Grande São Paulo



Fonte: Dersa

Mapa do Transporte Metropolitano



Legenda

	1 Linha 1 - Azul	METRÔ
	2 Linha 2 - Verde	METRÔ
	3 Linha 3 - Vermelha	METRÔ
	5 Linha 5 - Lilás	METRÔ
	Ponte ORCA - gratuita	EMTU
	Ponte ORCA - tarifada	EMTU
	Corredor Metropolitano de Ônibus ABD	EMTU
	Terminal Metropolitano de Ônibus	EMTU
	Estação	
	Estação de Integração - gratuita	
	Estação de Integração - tarifada	
	7 Linha 7 - Rubi	CPTM
	8 Linha 8 - Diamante	CPTM
	9 Linha 9 - Esmeralda	CPTM
	10 Linha 10 - Turquesa	CPTM
	11 Linha 11 - Coral - Expresso Leste	CPTM
	11 Linha 11 - Coral	CPTM
	12 Linha 12 - Safira	CPTM
	Expresso Turístico	CPTM
	Estações com elevador	
	Paraciclos	
	Bicicletário	
	Bicicletário com empréstimo de bicicleta	

Mapa da região de Francisco Morato



Fonte: Prefeitura do Município de Francisco Morato

Mapa de acesso a Francisco Morato



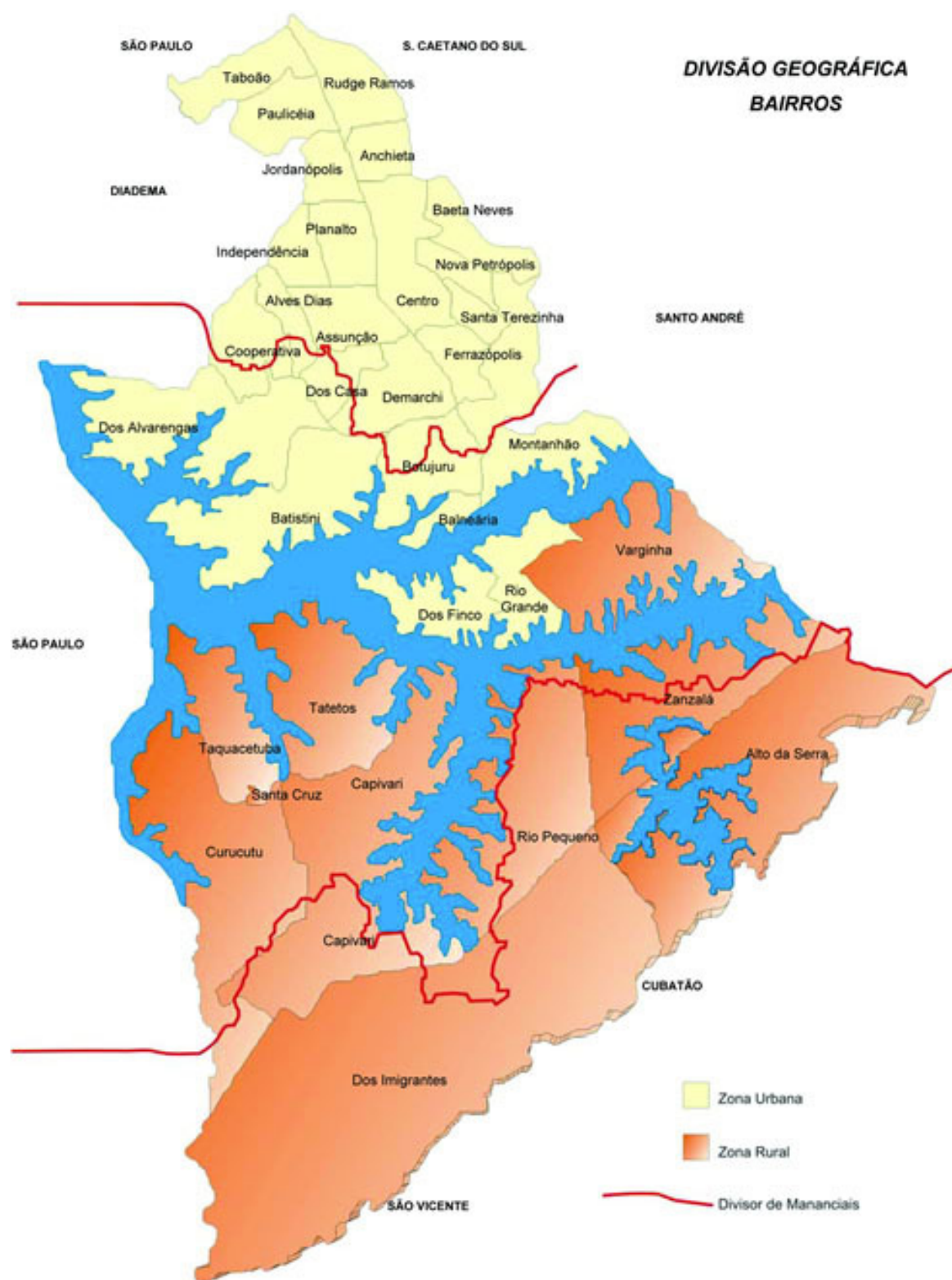
Fonte: Prefeitura do Município de Francisco Morato

Mapa da região do ABC paulista



Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo

Mapa do município de São Bernardo do campo



Fonte: Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo

Referências Bibliográficas

ABRAHÃO, J. **Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina.** Educação e Sociedade, vol. 26, nº 92. Campinas: outubro, 2005. Disponível em www.cedes.unicamp.br.

AFONSO, J. A. **Políticas educativas e avaliação educacional.** Portugal: Universidade do Minho, 1998.

ALMEIDA, J. R. P. **História da instrução pública no Brasil (1500-1889):** história e legislação. Trad. de Antonio Chizzotti. São Paulo: EDUC; Brasília: INEP/MEC, 1989.

APPLE, M. **Educando à direita: mercados, padrões, deus e desigualdade.** São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, Biblioteca Freireana, v. 5. 2003.

_____, **Ideologia e Currículo,** São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____, **Política Cultural e Educação,** São Paulo: Cortez, 2000.

APPLE, M. & BURAS, K. L. Currículo, poder e lutas educacionais: com a palavra, os subalternos. Porto Alegre: Artes Médicas, 2008.

ARELARO, L. R. **Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990.** In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Orgs.). O cenário educacional Latinoamericano no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000.

_____. **A descentralização na Lei 5.692/71: coerência ou contradição.** Dissertação de Mestrado, São Paulo: USP, 1980

_____. **O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências.** Educação e Sociedade, vol. 26, nº 92. Campinas: outubro, 2005. Disponível em: www.cedes.unicamp.br.

ARRETCHE, M. S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARROYO, M.G. **Reverendo os vínculos entre trabalho e educação: elementos materiais da formação humana.** In SILVA, T.T. (org.) Trabalho, Educação e Prática Social: Por uma Teoria da Formação Humana. Porto Alegre: Artes Médicas, 1991.

_____. **Educação em Tempos de Exclusão.** In: GENTILI, P. FRIGOTTO, G. (orgs.). A Cidadania Negada. Políticas de Exclusão na Educação e no Trabalho. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

_____. **Ofício de Mestre.** Petrópolis: Vozes, 2000.

AZEVEDO, F. **A cultura brasileira**. Brasília: UNB; Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

BANCO MUNDIAL, **Prioridades y estratégias para la educación**. Examen del Banco Mundial. Washington: Banco Mundial, 1996

BARRETO, E. S. **O ensino fundamental na política nacional de educação: alguns aportes**. *Em Aberto*, v. 7, n. 38. Brasília: abr./jun. 1988.

BARRETO, E. S. e ARELARO, L. G. R. G. **A Municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida**. Brasília: Em Aberto, ano 5, nº 29, jan/mar, 1986.

BAUMAN, Z. **A modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

_____. **Trabalho, Consumismo e novos pobres**. Barcelona: Gedisa, 2000.

BATISTA JÚNIOR, P. N. **Mitos da Globalização**. Rio de Janeiro: Camp, Sindecon-RJ, Fisenge, Pedex, Senge-RJ, 1998.

BEISIEGEL, C. **Educação e Sociedade no Brasil após 30**. In: HOLANDA, S. B. (Dir.) *O Brasil Republicano: economia e cultura*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

BOFF, L. **A águia e a galinha: uma metáfora da condição humana**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BORGHI, R. F. **Municipalização do ensino e condições de trabalho docente**. 29ª Reunião Anual da ANPED, outubro, 2006. Disponível em www.anped.org.br.

BRASIL, Constituição (1824). **Carta de Lei de 25 de Março de 1824**. Brasília, DF: Fundação Projeto Rondon - Minter, 1986.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 24 de fevereiro de 1891**. Brasília, DF: Fundação Projeto Rondon - Minter, 1986.

_____. Constituição (1934). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil - 16 de julho de 1934**. Brasília, DF: Fundação Projeto Rondon - Minter, 1986.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil - 10 de novembro de 1937**. Brasília, DF: Fundação Projeto Rondon - Minter, 1986.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil - 18 de setembro de 1946**. Brasília, DF: Fundação Projeto Rondon - Minter, 1986.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil - 14 de janeiro de 1967**. Brasília, DF: Fundação Projeto Rondon - Minter, 1986

_____. Constituição (1988). **Constituição da República federativa do Brasil - 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1989.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília: 1996.

_____. **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, 1996.

_____. **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 - FUNDEF**, na forma prevista no artigo 60, Parágrafo 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências, Brasília, DF, 1996.

_____. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**, de que trata o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195 de 14 de fevereiro de 2001; revoga os dispositivos das Leis nº s 9394 de 24 de dezembro de 1998, 10.880, de 9 de junho de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007.

BREMAEKER, F. J. **A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002.** Série Estudos Especiais, Nº 59. Rio de Janeiro: IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, dez. 2003. Disponível em www.ibam.org.br.

BRITO, V. L. A. **O público, o privado e as políticas educacionais.** In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Maria R. T. (Org.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica.* Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

CARNIELLI, B. L. **Recursos federais para educação fundamental: A longa história do descompromisso.** In: *Ensaio: Avaliação política pública e Educação*, v. 14, p. 263-276, nº 2, Rio de Janeiro: 1998.

CARNOY, M. **Globalización y reestructuración de la educación.** Revista Iberoamericana de Educación, nº 218. Madri: 1999. Disponível em <http://www.rieoei.org/rie04a15.htm>.

CARNOY, M. & CASTRO, C. de M. **Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?** Documento de antecedentes para el Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires: BID, 1996.

CASASSUS, J. **A centralização e a descentralização da educação.** Cadernos de Pesquisa, nº 95. Fundação Carlos Chagas, São Paulo: novembro, 1995.

_____. **Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: Fundamentos e crítica.** Cadernos de Pesquisa, nº 74, Fundação Carlos Chagas, São Paulo: agosto, 1990.

_____. **Descentralización de la gestión a lãs escuelas Y calidad de la educación: mitos o realidades?** In: Costa, Vera Lucia (org.) *Federalismo no Brasil. Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez/Fundap, 1999.

_____. **Estado y educación em América latina**. In: PIIIE – Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa. *Sindicalismo docente, Estado y educación em América Latina*. Santiago do Chile: 1989.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____, **Ideologia neoliberal e universidade**. In *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*, PAOLI, M. C. & OLIVEIRA, F. de (Orgs.) Petrópolis: Vozes, 1999.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **Pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Petrópolis, vozes, 2006

_____. **A Constituinte de 1823 e a Educação**. In FÁVERO, Osmar. *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 2001.

COLL, C. **Aprendizagem Escolar e Construção do Conhecimento**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

CORÁGGIO, J. **Propostas do Banco Mundial para a educação: Sentido oculto ou problemas de concepção?** In: Tommazi, L. de & Warde, M.J. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. p. 75-124, São Paulo: Cortez, 1996.

CUNHA, L. A. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: UNESP, 2000.

CURY, C. R. J. **A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Uma Reforma Educacional?** In: *Medo à liberdade e compromisso democrático*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

_____. **Os Conselhos de educação e a gestão dos sistemas**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela de S. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa**. *Educação e Sociedade*. vol. 29, n. 105, Campinas: set./dez. 2008. Disponível em www.cedes.unicamp.br.

DAVIES, N. **O Fundef e o orçamento da educação. Desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores associados, 1999.

_____. **Fundeb: a redenção da educação básica?** Educação e Sociedade, vol. 27, nº 96. Campinas: outubro, 2006. Disponível em: www.cedes.unicamp.br.

DUBET, F. e MARTUCCELLI, D. **¿En qué sociedad vivimos?** Buenos Aires: Losada, 1999.

EDNIR, M. & BASSI, M. E. **Bicho de sete cabeças. Para entender o financiamento da educação brasileira.** São Paulo: Peirópolis, 2009.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** São Paulo: Global, 1988.

FALS-BORDA, O. **Causa popular, Ciência popular: Uma metodologia do conhecimento científico através da ação.** La Rosca, Bogotá, 1972.

FAORO, R. **Existe um pensamento político brasileiro?** São Paulo: Ática, 1994.

FAUSTO, B. **A Revolução de 1930: Historiografia e História.** São Paulo: Cia das Letras, 1997.

_____. **História do Brasil.** São Paulo: Edusp, 1998.

FÁVERO, O. (org.) **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988.** Campinas: Autores Associados, 2001.

FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes: no limar de uma nova era.** Vol. 1. São Paulo: Ática, 1978.

FEUERBACH, L. **A essência do cristianismo.** Campinas: Papirus, 1997.

FREITAS, L. C. **A internalização da exclusão.** Educação e Sociedade, vol.23, nº 80, Campinas: setembro, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php>.

FREIRE, P. **Pedagogia da Indignação.** São Paulo: Unesp, 2000.

FRIGOTTO, G. **A Produtividade da escola improdutiva.** São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Educação e formação humana. Ajuste neoconservador e alternativa democrática.** In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs). Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. **A formação e profissionalização do educador: novos desafios.** In: SILVA, T. T.; GENTILI, P. *Escola S.A. – Quem ganha e quem perde no mercado educacional do Neoliberalismo.* Brasília: CNTE, 1996. p. 75-105.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real.** São Paulo: Cortez, 1996.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1995.

GHIRALDELLI JR. P. **Filosofia e História da Educação Brasileira**. São Paulo: Editora Manole, 2003.

GIROUX, H. **Pedagogia radical: subsídios**. São Paulo: Autores Associados, 1983.

GIROUX, H. A. **Escola Crítica e Política Cultural**, São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1987.

_____. **Os Professores como Intelectuais**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

_____. **Teoria Crítica e Resistência em Educação**. Petrópolis: Vozes, 1986.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**, vol.1: **Introdução ao estudo da filosofia**. A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **Cadernos do Cárcere**, vol. 2: **Os intelectuais. O princípio educativo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

_____. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Vozes, 1978.

HILL, D. **O Neoliberalismo Global, a Resistência e a Deformação da Educação**. Currículo sem Fronteiras, v.3, n.2, p.24-59, Jul/Dez 2003. Disponível em <http://www.curriculosemfronteiras.org.br>.

HOBSBAWM, E. **Sobre a História**. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.

_____. **Era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

IANNI, O. **O cidadão do mundo**, In, capitalismo, trabalho e educação. Campinas: Autores Associados, 2005.

KINCHELOE, J. L; MCLAREN, P. **Rethinking critical theory and qualitative research**. In: DEZIN, N. K & LINCOLN, Y. S. (Eds) Handbook of qualitative research, 2ª ed. Thousand Oaks, CA: Sage. 2000. (Tradução Antonio Chizzotti).

KRAWCZYK, N. R. **Em busca de uma nova governabilidade na educação**. In OLIVEIRA, Dalila Andrade, ROSAR, Maria de Fátima (orgs.). Política e gestão da educação. Belo Horizonte: Autêntica. 2002.

_____. **Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania?** Educação e Sociedade, v. 26, nº 92, Campinas: outubro, 2005. Disponível em www.cedes.unicamp.br.

_____. **O PDE: novo modo de regulação estatal?** Cadernos de Pesquisa, v. 38, nº 135, Fundação Carlos Chagas, São Paulo: set/dez 2008.

KUENZER, A. & GARCIA W. **Planejamento e educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Dp&A, 1999.

LAVILLE, C. & DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre, Artmed, Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza**. São Paulo: FEUSP, 1998. Tese (Doutorado em Educação) – USP.

MANACORDA, M. A. **História da educação: da Antigüidade aos nossos dias**. São Paulo: Cortez - Autores Associados, 1989.

MARTINS, A. M. **Uma análise da municipalização do ensino no estado de São Paulo**, Cadernos de Pesquisa, nº 120, Fundação Carlos Chagas, São Paulo: 2003.

MARX, K. **O Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

_____. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Vol. 1. São Paulo: Abril Cultural. Coleção: Os Economistas, 1983.

_____. **O dezoito Brumário de Luis Bonaparte**. São Paulo: Alfa-Omega, 1977.

MARX, K. e ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Moscou: Progresso, 1987.

MCLAREN, P. **A Vida nas Escolas: Uma introdução à Pedagogia Crítica nos fundamentos da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

MENEZES, A. M. F. **A autonomia e os recursos tributários municipais no Brasil: uma análise à luz das Constituições Republicanas**. Bahia: Análise & Dados. v. 13, n. 3, dez. p. 802. Salvador: 2003.

MÉSZÁROS, I. **O Poder da Ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996.

MICHELAT, G. **Sobre a utilização da entrevista não-diretiva em sociologia**. In: THIOLLENT, MICHEL J. M. Crítica metodológica, investigação social e enquete operária. São Paulo: Polis, 1980.

NAGLE, J. **A Educação na Primeira República** - In: FAUSTO, B. (org.) - História Geral da Civilização Brasileira - O Brasil Republicano: Sociedade e Instituições (1889-1930). Tomo III, vol. 2. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel. 1977.

NORONHA, O. **Ideologia, Trabalho e Educação**. Campinas: Alínea, 2004.

OLIVEIRA, C. & ARELARO, L. G. (orgs). **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, C. e TEIXEIRA, L. M. **Municipalização da gestão municipal** In: Wittmann, L. C. e GRACINDO, R. V. (coords.) O Estado da arte em política e a gestão da educação no Brasil. 1991 a 1997. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001.

PAIVA, V. P. **Educação Popular e Educação de Adultos: contribuição à história da educação brasileira**. São Paulo: Edições Loyola, 1973.

PAIVA, V. & PAIVA, C. **A Questão da Municipalização do Ensino**. Em Aberto. Nº 29, ano 5, Brasília: jan/mar 1986.

PILETTI, N. **História da Educação no Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 2003.

PINTO, J. M. R. **Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)**. Educação e Sociedade, vol. 23, nº 80. Campinas: setembro, 2002. Disponível em www.cedes.unicamp.br.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo, 2001.

PONCE, B. J. **Currículo: o acesso à cultura como problema e solução para a exclusão social**. Anais do Endipe/2006.

PRADO JR., C. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RAMOS, M. N. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** São Paulo: Cortez, 2001.

RICCI, R. **Vinte anos de reformas educacionais**, Revista IberoAmericana de Educação, nº 31, jan/abr 2003. Disponível em <http://www.rieoei.org/rie31a03.htm>.

ROCHA, M. B. **Educação conformada: a política pública de educação no Brasil: 1930-1945**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.

ROCKWELL, E & EZPELETA, J. **A escola: relato de um processo inacabado de construção**. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1986.

RODRIGUEZ, V. **Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização**. Cad. Cedes, vol. 21, nº. 55. Campinas: novembro, 2001.

ROMANELLI, O. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes. 1998.

_____. **História da educação no Brasil 1930-73**. Petrópolis, Vozes, 1978.

ROSAR, M. F. **Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização**. Tese de Doutorado, Campinas: Unicamp, 1995.

ROSEMBERG, L. NOGUEIRA, M. J. & GARRIDO, S. P. **Municipalização do ensino**. Ande, ano 4, n. 8, p.56-57, 1984.

SACRISTAN, J. **Educar e Conviver na Cultura Global: as exigências da cidadania**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2002.

_____. **O Currículo: uma reflexão sobre a prática**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

_____. **Poderes Instáveis em Educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

SACRISTAN, J. G. & GÓMEZ, A. I. P. **Compreender e Transformar o Ensino**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

SAES, D. A. M. **Classe Média e Política no Brasil: 1930-1964**. In: HOLANDA, S. B. (Dir.) *O Brasil Republicano: sociedade e política*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

SALLES, F. C. **A industrialização desescolarizada: educação e industrialização na década de 50, no Estado de São Paulo**. Campo Grande: Editora UCDB, 2001.

SANTOMÉ, J. T. **A Educação em tempos de neoliberalismo**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação (LDB): Trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2003.

_____. **Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios**. Revista Educação & Sociedade, nº 69. Campinas: dezembro, 1999. Disponível em: www.cedes.unicamp.br.

_____. **O Legado Educacional do Século XX no Brasil**. São Paulo: Autores Associados, 2004.

_____. **O nó do ensino de 2º grau**. Bimestre, São Paulo: MEC/ INEP – CENAFOR, n. 1, out. 1986.

SINGER, P. **Interpretação do Brasil: Uma experiência histórica de desenvolvimento**. In: FAUSTO, B. *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III, Vol. 4. São Paulo: Difel, 1984.

SOUZA, D. B. & FARIA, L. C. M. **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003

SPOSITO, M. **O povo vai à escola**. São Paulo: Loyola, 1984.

SUCUPIRA, N. **O Ato Adicional de 1834 e a descentralização**. In FÁVERO, Osmar. *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 2001.

TEIXEIRA, A. **Educação no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

TROTSKY, L. **Questões do modo de vida**. Lisboa, Antídoto, 1979.

VIGOTSKY, L. **A construção do pensamento e da linguagem**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

XAVIER, M. E. **Capitalismo e escola no Brasil**. São Paulo: Papirus, 1990.