



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UFBA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO - FAGED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE MESTRADO**

DANIELE FARIAS FREIRE RAIC

**SISTEMAS DE ENSINO E REGIME DE COLABORAÇÃO:
O DITO E O POR SE DIZER**

Um estudo de caso no município de Jequié-BA

Salvador-BA

2009

DANIELE FARIAS FREIRE RAIC

**SISTEMAS DE ENSINO E REGIME DE COLABORAÇÃO: O DITO E O POR
SE DIZER**

Um estudo de caso no município de Jequié-BA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Educação na área de concentração Educação, Sociedade e Práxis Pedagógica.

Orientador: Prof. Dr. José Wellington Marinho de Aragão

Salvador-BA

2009

UFBA / Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

R149 Raic, Daniele Farias Freire.

Sistemas de ensino e regime de colaboração : o dito e o por se dizer : um estudo de caso no município de Jequié-Ba / Daniele Farias Freire Raic. – 2009.

149 f.

Orientador: Prof. Dr. José Wellington Marinho Aragão.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2009.

1. Sistemas de ensino - Jequié (BA). 2. Regime de colaboração. 3. Qualidade da educação. I. Aragão, José Wellington Marinho. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 379.8142 – 22.ed.

DANIELE FARIAS FREIRE RAIC

**SISTEMAS DE ENSINO E REGIME DE COLABORAÇÃO: O DITO E O POR
SE DIZER**

Um estudo de caso no município de Jequié-BA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Educação na área de concentração Educação, Sociedade e Práxis Pedagógica.

Aprovada em 30 /04 /2009

COMISSÃO EXAMINADORA

**Prof. Doutor Carlos Roberto Jamyl Cury -
PUCMG**

**Prof. Doutor José Wellington Marinho de
Aragão – UFBA - Orientador**

**Profa. Doutora Rosangela Costa Araújo -
UFBA**

**Profa. Doutora Teresinha Burnhan Fróes -
UFBA**

Salvador-BA

2009

A meus pais, irmãos e irmãs, marido e
filhos - Igor, Huggo e Pedro, pessoas que
me compreenderam na ausência, lutaram
comigo diariamente e comemoram a
alegria da chegada, estimulando-me para
novas caminhadas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me permitido caminhar em direção a esta grande conquista, dando-me força, coragem e persistência em todos os momentos. A Ele sou grata por tudo.

Agradeço a Thássio, meu marido e amigo; a Igor, a Huggo e a Pedro, meus filhos, minha razão de vida; porque reconheço que foram eles os que mais me incentivaram e, ao mesmo tempo, os que mais sentiram as minhas ausências, mesmo eu estando fisicamente em casa.

A meu pai David e minha mãe Ely, por serem eles o meu porto, onde sempre encontrei abrigo para recarregar as minhas forças, as minhas energias. Naqueles colos eu sempre encontrei conforto.

Aos meus irmãos, Rosely, Júlio, Hélio, Eliene e David, porque sei que cada um deles, do seu jeito especial, torceram por mim e confirmaram no que eu poderia fazer.

À Maria e Nice, pessoas que assumiram a minha casa na minha presença e na minha ausência, cuidando com carinho dos meus filhos, de maneira que o “ninho” deles não se desmanchasse.

À Marta e Gorete, amigas que fiz enquanto estive no Conselho Municipal de Educação; na minha ausência, enquanto eu estudava, trabalharam em colaboração comigo; deram os necessários encaminhamentos no CME, dialogavam sempre comigo e agiam com autonomia, seriedade e compromisso, para que o trabalho fluísse com competência.

As minhas primas Tace, Célia, Nilda e Jose e aos seus filhos, os quais me acolheram e me deram abrigo em sua casa durante todo o meu período de estudos; sem a contribuição deles teria sido muito difícil.

Ao Professor José Wellington, meu orientador, com quem pude dialogar, para quem pude apresentar as minhas angústias e quem me oferecia a calma que eu precisava para continuar o esforço da escrita; com ele senti-me provocada a “ir atrás”, a “correr” em busca do meu objetivo. Com a sua escuta, sempre sensível, o olhar atento e a seriedade no trabalho que faz, indagava-me, recomendava-me, centrava-me no objeto. Por tudo isto, minha gratidão!

Aos professores e professoras que tive na UFBA, especialmente as professoras Vera Fartes e Terezinha Fróes, que contribuíram de uma forma sensacional na minha formação acadêmica, mesmo que elas não tenham tido consciência disso. As suas reflexões me faziam perceber a realidade de uma maneira diferenciada.

Aos professores que integraram a banca de defesa, tanto por sua disponibilidade em aceitar e realizar as atividades de avaliação deste trabalho, quanto pelas contribuições que serão acrescentadas como críticas e sugestões.

À Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, pelo apoio das passagens rodoviárias durante um semestre do curso de mestrado e pela flexibilidade em alguns horários para que eu pudesse estudar.

Aos colegas da UESB com quem pude dialogar; pelas trocas de experiências, pelos incentivos e por tudo que fizeram por mim dentro das suas possibilidades.

Aos sujeitos de pesquisa que, com muito acolhimento, receberam-me para as entrevistas, contribuindo, sobremaneira, com o desenvolvimento deste estudo.

Ao Conselho Municipal de Educação de Jequié que abriu as suas portas para que dali eu pudesse desenhar e investigar o meu objeto de estudo.

As Ensinaças da Dúvida

*Tive um chão (mas já faz tempo)
todo feito de certezas
tão duras como lajedos.*

*Agora (o tempo é que fez)
tenho um caminho de barro
umedecido de dúvidas.*

*Mas nele (devagar vou)
me cresce funda a certeza
de que vale a pena o amor*

Thiago de Mello

RESUMO

O presente trabalho traz como objetivo compreender e explicar como se efetiva, na prática, o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, tendo como referência o município de Jequié, o Estado da Bahia e a União. Para tanto, foi realizado um estudo de caso, apoiando-se na análise documental e nas entrevistas focadas como as fontes de evidência, perpassando por uma reconstituição histórica do processo de implantação e implementação do sistema de ensino de Jequié-BA, bem como por uma reflexão sobre a municipalização do ensino neste município. O estudo realizado teve como referencial metodológico a hermenêutica de profundidade (HP), cujos enfoques se deram através da *análise social-histórica* e da *análise formal discursiva*, com vistas a uma *reinterpretação* da realidade, isso porque, para a HP, o mundo social-histórico é uma realidade *pré-interpretada* pelos sujeitos sociais (THOMPSON, 1995). Assim, as formas simbólicas - entendidas como um amplo espectro de ações e falas, imagens e textos produzidos pelos sujeitos e reconhecidos por eles próprios e por outros como constructos significativo - constituídas e constituintes, não podem ser desveladas, no sentido de mostrar a verdade, mas podem ser reinterpretadas. Sob essa perspectiva foi possível perceber que o regime de colaboração entre o sistema municipal de ensino de Jequié-BA, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino têm se apresentado com alguns desafios a serem superados, tais como: os programas e projetos entre os sistemas têm mais se configurado em políticas de governo e menos em políticas de Estado; não há uma discussão ampliada e qualificada sobre a questão do regime de colaboração; diferentes concepções de educação e de regime de colaboração entre os gestores dos sistemas de ensino, ocasionando um desencontro das ações; a vaidade pela visibilidade das ações articuladas pelos sistemas de ensino, caracterizada pelo personalismo, inviabilizando uma ação de co-responsabilidades e de gestão compartilhada. Diante dos desafios postos, cabe uma rediscussão sobre o regime de colaboração, no significado etimológico do termo – *labor*, que traz seu sentido de trabalho. Portanto, espera-se que o regime de colaboração se efetive pelo trabalho conjunto, articulado, o que, fatalmente, implica numa gestão democrática, em que os seus atores não objetivam a sua visibilidade individual, mas que se comprometam – independente da fonte mantenedora - com a garantia de uma educação de qualidade para os cidadãos de direitos. Só assim é que se torna possível pensar na construção de um sistema nacional articulado de educação.

Palavras-chave: Sistemas de Ensino. Regime de Colaboração. Qualidade Social da Educação; Sistema Nacional Articulado de Educação.

ABSTRACT

The present work brings as objective to understand and to explain as if effective, in the practical one, the regimen of contribution enters the education systems, having as reference the city of Jequié, the State of the Bahia and the Union. For in such a way, a case study was carried through, supporting itself in the documentary analysis and the focus interviews as the evidence sources, pass for a historical reconstitution of the process of implantation and implementation of the system of education of Jequié-BA, as well as for a reflection on the city of education in this city. The carried through study the depth hermeneutics had as references methodological (HP), whose approaches if had given through the social-historical analysis and of the discursive formal analysis, with sights to a reinterpretation of the reality, this because, for the HP, the world social-description it is a reality daily pay-interpreted for the citizens you beat (THOMPSON, 1995). Thus, the symbolic forms - understood as an ample specter of action and you say, to images and texts produced for the recognized citizens and for proper them and others as constructs significant - consisting and constituent cannot be desvelas, in the direction to show the truth, but they can be reinterpretes. Under this perspective it was possible to perceive that the regimen of contribution enters the municipal system of education of Jequié-BA, the state system of education of the Bahia and the federal system of education if has presented with some challenges to be surpassed, such as: the programs and projects between the systems less have configured more if in politics of government and in politics of State; it does not have a quarrel extended and qualified on the question of the regimen of contribution; different conceptions of education and regimen of contribution enter the managers of the education systems, causing a failure in meeting of the actions; the vanity for the visibility of the actions articulated for the systems of education, characterized for the individualism, making impracticable an action of co-responsibilities and shared management. Ahead of the challenges ranks, new discussion fits on the regimen of contribution, in the meaning etimological of the term - work, that brings its direction of work. Therefore, one expects that the regimen of contribution if accomplishes for the joint work, articulated, what, fatally, it implies in a democratic management, where its actors does not objectify its individual visibility, but that they are committed - independent of the maintenance source - to the guarantee of an education of quality for the citizens of rights. Thus it only is that one becomes possible to think about the construction of a articulated national system of education.

Word-key: Education Systems. Regimen of Contribution. Social Quality of the Education. Articulated National System of Education.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
BM	Banco Mundial
CAQ	Custo-aluno-qualidade
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEB	Câmara de Educação Básica
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONEB	Conferência Nacional da Educação Básica
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDRE	Plano Diretor de Reforma do Estado
PEE	Plano Estadual de Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
RC	Regime de Colaboração
SE	Sistema de Ensino
SEC	Secretaria de Educação e Cultura
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SNAE	Sistema Nacional Articulado de Educação
SUPAV	Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
Encontrando com o objeto de Estudo	13
Caminhando em direção ao objeto de estudo: a problemática	18
Focando o objeto de estudo e criando um problema de investigação	24
Apresentando o interesse pelo estudo: os objetivos	25
A organização do trabalho	26
2 SOCIEDADE E EDUCAÇÃO: A BUSCA DA SUA (INTER) RELAÇÃO	28
Construindo a relação entre sociedade e educação: uma discussão introdutória	28
Teorias da educação: pela busca da criticidade	33
Educação como transformação da sociedade: por uma perspectiva de superação	39
Dos princípios e fins da educação nacional: qual educação, qual sociedade?	42
3 ESTADO, CAPITALISMO E EDUCAÇÃO: RESSONÂNCIAS NO CASO BRASILEIRO	47
O Brasil na ordem capitalista: um debate introdutório	52
Globalização e neoliberalismo: ressonâncias nas reformas de Estado e da educação no Brasil	55
Reformas do Estado e da educação: a ofensiva neoliberal no Brasil	59
Centralização, (des) centralização, concentração e (des) desconcentração: em busca de uma definição	62
A política de municipalização do ensino: descentralização e autonomia?	65
A municipalização da educação e a implantação dos sistemas municipais de ensino: paradoxos e desafios	70
4 PERCORRENDO O CAMINHO: A PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA E METODOLÓGICA DA PESQUISA	74
5 SISTEMAS DE ENSINO E REGIME DE COLABORAÇÃO: POR UM	86

SISTEMA NACIONAL ARTICULADO DE EDUCAÇÃO?	
Sistemas: em busca de uma definição do termo	88
Sistemas de ensino: debates atuais	89
Regime de cooperação e regime de colaboração: um debate proeminente	92
Sistema Nacional Articulado de Educação: algumas reflexões	96
Do Plano Nacional de Educação ao Plano Municipal de Educação: a construção da articulação entre os sistemas de ensino?	98
Conferência Nacional de Educação: por um sistema nacional articulado de educação	101
Sistema Municipal de Ensino: a autonomia como desafio	106
6 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE JEQUIÉ-BA: IMPLIMENTAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO	110
O município de Jequié-BA: contextualização geográfica e histórica	111
A implementação do sistema municipal de ensino de Jequié-BA: um percurso histórico	115
Sistema municipal de ensino de Jequié-BA: caracterização e desafios	117
O sistema municipal de ensino de Jequié e as políticas de municipalização na Bahia	124
Sistema municipal de ensino de Jequié-BA e o regime de colaboração com o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino	128
CONSIDERAÇÕES PROVISÓRIAS: O DITO E O POR SE DIZER SOBRE O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE ENSINO	136
REFERÊNCIAS	140
ANEXOS	148

1 INTRODUÇÃO

Nada é impossível de mudar

*Desconfiai do mais trivial, na aparência singela.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de
hábito como coisa natural, pois em tempo de
desordem sangrenta, de confusão organizada, de
arbitrariedade consciente, de humanidade
desumanizada, nada deve parecer natural nada
deve parecer impossível de mudar.*

Bertold Brecht

Pretendo, na introdução deste trabalho, refletir sobre as experiências vivenciadas por mim no campo da pesquisa no qual me propus enveredar. Reconheço que o pesquisador está implicado por seu objeto de estudo e, portanto, a concepção de neutralidade encontra-se superada no debate contemporâneo sobre a pesquisa educacional. Sei, ainda, que quando um pesquisador fala, ele fala de algum lugar sob alguma perspectiva. Nesse caso, procurarei me posicionar ao longo deste trabalho a partir das referências teórico-práticas construídas através das minhas experiências como aluna do curso de pedagogia, como professora da rede pública municipal de ensino, como conselheira municipal de educação, como professora dos cursos de licenciatura na Universidade Estadual de Sudoeste da Bahia – UESB, além de mestranda em educação. Em seguida, pretendo apresentar o desenho deste trabalho explicitando a sua problemática, as questões que se sucedem e os objetivos propostos, donde será evidenciado o percurso metodológico realizado.

Encontrando com o objeto de estudo

O meu encontro com o foco de investigação da presente pesquisa teve início a partir da minha experiência como presidenta do Conselho Municipal de Educação (CME) de Jequié-BA, durante o período de 2006-2008, como representante da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), onde atuo como professora de Política Educacional nos cursos de Licenciaturas.

As funções de um CME são bastante provocativas. Como órgão de Estado com funções consultiva, deliberativa, normatizadora, mobilizadora e de acompanhamento e controle social da educação, a vivência naquele espaço como conselheira de educação permitiu-me perceber, nas suas contradições, como se organiza e é gestado um sistema de ensino. Trata-se de um espaço colegiado que provoca algumas inquietações precípuas.

Parto da constatação de que ser conselheiro/a municipal não é uma tarefa simples, sobretudo nos municípios com uma longa tradição coronelista, patrimonialista, personalista e clientelista (HOLANDA, 1995) como é o caso dos municípios do Nordeste brasileiro, donde destaco o município de Jequié-BA, local onde desenvolvi o presente estudo.

Contrárias a essas tradições, Paz (2004) afirma que um Conselho de Educação deve estar estruturado a partir do tripé composto pelos conceitos de democracia, de cidadania e de participação, pois, como de resto explica a autora,

Só tem sentido falar em conselhos se levarmos em consideração esses três princípios, pois entendemos a cidadania não apenas como nossos direitos individuais, mas a cidadania coletiva, da população, o direito desta se organizar e ter direito de lutar por direitos. Democracia, no sentido mais amplo, articulada à idéia de participação nas esferas públicas, ou seja, onde se decide. A participação pensada a partir dos conselhos é a idéia de podermos intervir na esfera do público (PAZ, 2004, p. 20).

Dessa forma, a pretensão é a construção de conselhos que ampliem a participação popular na tomada de decisões na elaboração, na implementação e no acompanhamento das políticas locais. Entretanto, dadas as experiências vivenciadas no CME de Jequié-BA, foi possível perceber que este tipo de participação ainda é uma tessitura tênue que está se tentando fazer no cotidiano das populações interessadas e, portanto, muito vagarosamente.

Momentos ímpares marcam parte desse cotidiano. As reuniões de plenária do CME, conflituosas e polêmicas, refletem o que se espera de uma construção democrática: o respeito às diferenças, a garantia da expressão individual e o compromisso com os objetivos coletivos. Nada fácil, mas, certamente, fundamental para o exercício democrático. Às vezes, como conselheira, eu era tomada por uma sensação de que nada “saía” do lugar; que as coisas simplesmente tomavam seu curso e nada mais poderia ser feito. Noutros momentos, sentia o quão importante é lutar por um ideal de educação com qualidade social, pelas vias cidadãs, participativas e democráticas. E, assim, a história ia sendo feita e refeita. Perguntava-me sem cessar: qual o papel do CME no sistema municipal de ensino?

Como órgão normatizador do sistema, os Conselhos Municipais de Educação permitem que os sistemas municipais de ensino possam propor políticas locais para a

educação, resguardando as suas idiossincrasias, sem, contudo, negar a necessária unidade nacional. Ocorre que, pela própria inexperiência que incide sobre a maioria dos conselheiros no Brasil, os Conselhos têm tido mais um papel de “homologadores” das políticas propostas pelas secretarias de educação, que propositores de políticas, implicando em conselhos com pouca expressão nos sistemas municipais de ensino. Dessa forma, embora se tenha avançado muito com a implementação de conselhos normativos no âmbito municipal, em muito se precisa avançar na busca de sua autonomia.

Como professora da educação básica na rede pública de ensino e também dos cursos de licenciatura, vivenciei diversas inquietudes diante das precárias condições de trabalho nas quais eu e muitos outros professores e professoras vivíamos (ou vivemos!), conforme algumas experiências cotidianas, os relatos em sala de aula e algumas denúncias no CME. Estas são condições que pouco ou quase nada favoreciam no desenvolvimento da educação com qualidade social. Da pouca infra-estrutura à ausência de insumos para o trabalho pedagógico em sala aula, muita coisa parece não estar sendo favorável à melhoria da qualidade da educação. Gestores responsabilizam a situação à falta de recursos suficientes do governo federal; a retórica governamental culpa a falta de gerenciamento dos recursos pelas escolas e, assim, numa aparente desresponsabilização de diversos segmentos educativos, a educação como direito social assistia – e por que não dizer, assiste? – o seu desmantelamento.

O debate frente à existência de um sistema nacional de educação esteve presente quando da discussão e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 9.394/96, em que as opiniões divergiam entre a utilização do termo *sistema nacional de ensino* ou *organização da educação nacional*. Para Saviani (2003) trata-se apenas de uma divergência nominalista, pois,

Com efeito, se por diretrizes e bases da educação se entendem fins e meios, ao serem esses definidos em termos nacionais pretende-se não apenas indicar os rumos para onde se quer caminhar, mas organizar a forma, isto é, os meios através dos quais os fins serão atingidos. E a organização intencional dos meios com vistas a se atingir os fins educacionais preconizados em âmbito nacional, eis o que se chama “sistema nacional de educação” (SAVIANI, 2003, p. 206-7).

Partindo da afirmação que há no Brasil um sistema nacional de educação - se considerada a LDB nº 9.394/96-, pode-se questionar: existe, efetivamente, um regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas à qualidade social do ensino público brasileiro?

A partir da Constituição Federal (CF) de 1988 foi assegurada aos municípios a sua condição de ente federado, dotado de autonomia jurídico-administrativa e, portanto, capaz de gerar e gerir suas políticas. Disto resulta que alguns municípios passaram a organizar seus sistemas municipais de ensino, sem, contudo, o fazerem em regime de colaboração com os estados e com a União, uma vez que, até o momento, não há clareza sobre o que se entende por regime de colaboração. Destarte, o que era para ser o fortalecimento dos municípios, passou a ser o seu aparente isolamento, porque, em função da sua pseudo-autonomia, os municípios passaram a constituir sistemas de ensino estanques, fragmentados e concorrentes. Ademais, penso que não se pode perder de vista que muitos municípios brasileiros não contam, ainda, com um corpo técnico-profissional capaz de desenvolver políticas e baixar diretrizes locais para a educação, sobretudo, por se tratar de uma nova função dos municípios, haja vista que até a referida CF os municípios tinham suas políticas para a educação vinculadas ao sistema estadual de ensino.

Historicamente, a ideia que se tem de município veio com a colonização portuguesa, a qual se aproxima do modelo romano em que a sua constituição se dava pela estrutura hierárquica de poder fundada no controle político-econômico local (ARAÚJO, 2005). Dessa forma, os municípios eram vistos como estratégia de controle local pelo governo central, o qual propunha a centralização política através de instrumentos legais, tais como as Ordenações e a Foral, ainda na Colônia. Mesmo no Império do Brasil os municípios estavam subordinados às Assembléias Legislativas provinciais.

Para Faoro (1984), o surgimento dos municípios no Brasil foi uma estratégia de centralização e controle pela metrópole portuguesa das terras brasileiras. Assim escreve:

[...] Na área das tradições portuguesas foram os reis buscar as correntes de controle da vida local, com os conselhos e municípios de velha origem. Paradoxo aparente: para dominar as populações dispersas fixou-se o estatuto do governo local. Na verdade, o município na viva lembrança dos êxitos da monarquia, foi instrumento vigoroso, eficaz, combativo para frear os excessos da aristocracia e para arrecadar tributos e rendas (FAORO, 1984, p. 147).

A relativa autonomia municipal só foi possível após a Constituição Federal de 1891, a qual assegurava no artigo 68 que: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite seu peculiar interesse”. Entretanto, esta autonomia não se deu concretamente, uma vez que se esbarrou na estrutura coronelista da época. Assim se sucedeu a tentativa de autonomia municipal, entre documentos que a legitimava e práticas que a desprezava.

Afora a CF de 1934 que ampliava a autonomia municipal e a CF de 1946 que buscava a descentralização da administração pública, distribuindo-a entre a União, os estados e os municípios, as demais Constituições brasileiras sinalizavam para uma descentralização administrativa subjugada a uma centralização política do governo federal (ARAÚJO, 2005), de acordo com a concepção da política autoritarista brasileira, como aconteceu com as Constituições Federais de 1937 e a de 1967, vigentes no governo ditatorial de Vargas e no governo militar, respectivamente.

Ao que pese à busca pela autonomia, foi com a CF de 1988 que os municípios encontraram um respiradouro legal, pois, de acordo com o artigo 18, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Contudo, espera-se que essa autonomia não seja restringida aos representantes do poder público, que em muitos casos, confundem-na com um movimento de *prefeiturização* (ROMÃO, 2000), ou seja, acabam fazendo uso de uma política patrimonialista, autoritária e centralizadora em nome da autonomia, desrespeitando o princípio primeiro de uma administração pública democrática.

No campo educacional, as práticas autoritaristas, centralizadoras e patrimonialistas podem ser percebidas, no interior dos municípios, dentre outras manifestações, a partir: i) da ingerência partidária na gestão educacional diante da indicação de coordenadores e diretores escolares, a qual atende, sobremaneira, aos interesses, quer sejam individuais, quer sejam dos partidos políticos; ii) do dissabor da descontinuidade de projetos educacionais em função da também descontínua gestão educacional; iii) do não compartilhamento das responsabilidades entre os órgãos do sistema de ensino, entre os diferentes sistemas do município e, tampouco, entre os diferentes níveis de sistema (municipal, estadual e federal); e iv) da ausência de uma proposta político-pedagógica que atenda às especificidades locais e que também faça parte de um projeto nacional de educação.

Tais práticas contribuem, significativamente, para o desencontro das políticas educacionais nas esferas municipal, estadual e federal, inviabilizando a construção de um sistema nacional articulado de educação.

Atualmente, preocupados com a necessidade da construção de um sistema nacional articulado de educação, o governo federal e a sociedade civil organizada propuseram a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB), cujas

[...] deliberações avançaram no sentido de se buscar mais organicidade nas políticas para a educação básica, sinalizando para a necessária articulação entre a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, a efetivação de um sistema nacional de educação, a rediscussão dos marcos das políticas de financiamento e defesa da ampliação dos recursos para a educação, a garantia do direito à inclusão e à diversidade, além da regulamentação da gestão democrática, do sistema nacional de avaliação, do sistema nacional de formação de trabalhadores em educação, dentre outros (MEC, 2008, p. 2).

É de admirar que, embora o documento trate da necessária articulação entre os sistemas de ensino, os municípios não foram convocados à efetiva participação na Conferência Nacional. Cabe destacar, ainda, que a convocação das conferências municipais de educação ficou facultativa aos sistemas municipais. Ora, se se tratava de uma conferência nacional para a construção de um sistema nacional articulado de educação e se os municípios são considerados entes federados capazes de propor, implementar e acompanhar políticas públicas locais, é de admirar que esses não tenham sido convocados a fazer parte com direito à participação na referida Conferência. Afinal, a construção de um sistema nacional articulado de educação não pode prescindir da participação dos municípios.

Compreendendo a educação pela ótica do direito humano fundamental e como dever do Estado, os municípios dotados de autonomia jurídico-administrativa como entes federados e o necessário regime de colaboração, é possível questionar: como se dá o regime de colaboração entre o sistema municipal de Jequié-BA, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino?

Essas indagações e vivências me aproximavam cada vez mais do objeto de pesquisa. Eu percebia as implicações do objeto em minha vida profissional e pessoal - não dá para separar o sujeito pessoal do profissional -, mas eu sabia que muitas indagações ainda estariam por vir...

Caminhando em direção ao objeto de estudo: a problemática

Definir um objeto de estudo é o momento em que o pesquisador se vê diante de muitas interrogações e conflitos. Assim me vi. Percebia as nuances que envolviam a temática de meu interesse para pesquisa e, no entanto, eu precisava ter a clareza do foco, sobretudo, por eu

estar implicada com meu objeto de estudo. O exercício da *époche*¹ tornou-se necessário. Então, procurei fazê-lo. Busquei, portanto, desenhar a problemática que envolvia o meu foco de investigação, ao que se segue.

O século XX esteve repleto de diversas tentativas para a implementação de um sistema de ensino, capaz de articular interesses sociais, políticos, econômicos, culturais e religiosos, sobretudo, pela iniciada transição de uma sociedade preponderantemente rural-agrícola para a tentativa de uma urbano-industrial.

Em 1921 foi realizada a Conferência Interestadual de Ensino Primário, no Rio de Janeiro, convocada pelo governo federal, a qual teve como proposta nacionalizar e tornar obrigatório e homogêneo o ensino primário, subvencionar escolas nos estados, criar o fundo escolar e fornecer material escolar a esse ensino, quando subvencionado. Entretanto, essas proposições não se efetivaram na prática em função do não cumprimento pela União (FREIRE, M., 1993).

Diante do fracasso da Conferência Interestadual de Ensino Primário e mobilizados pela emergente euforia em prol da educação escolarizada e pelas necessárias reformas nos seus sistemas de ensino, muitos estados realizaram importantes mudanças no cenário educacional. Têm-se, desta forma, reformas mediadas por Lourenço Filho, no Ceará (1923); Anísio Teixeira, na Bahia (1925); Mario Casassanta e Francisco Campos, em Minas Gerais (1927); Fernando de Azevedo, no Distrito Federal (1928); e Carneiro Leão, em Pernambuco (1928).

De acordo com Nagle (apud FREIRE, M., 1993, p. 216) o Brasil viveu um grande *entusiasmo pela educação* – marcado pelo pensamento liberal – e um *otimismo pedagógico* – caracterizado pelas formas de padrões de realização escolar, expressas, essencialmente, pelos profissionais da educação. Neste caso, tanto os entusiastas quanto os otimistas acreditavam que a ampliação da oferta da educação escolar incorporaria grandes populações na senda do progresso nacional, colocando o Brasil no caminho das grandes nações do mundo.

Sobre isso Freire M. (idem) faz uma importante constatação:

Não podemos deixar, na linha ideológica deste trabalho, de associar os movimentos a favor da educação corporificados no entusiasmo e no otimismo como anti-revolucionários da contracultura anarquista, socialista e comunista dos anos 20 no Brasil, se não quisermos endossar a visão elitista da historiografia brasileira (FREIRE, M. 1993, p. 217).

¹ Denomina-se de *époche* a capacidade do fenomenólogo em desvencilhar-se dos seus preconceitos para abrir-se ao fenômeno, ou seja, a realização do esforço no sentido de compreender o mais autenticamente possível, suspendendo os conceitos prévios que possam estabelecer o que é para ser visto. (MACEDO, s/d)

Sob esta mesma perspectiva, pode-se trazer à baila a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, por Heitor Lira da Silva, reunindo ineditamente no Brasil as pessoas interessadas na melhoria da educação, aglutinando interesses de diferentes pessoas, sejam professores, intelectuais, médicos e jornalistas. Ao que se pode ratificar, segundo Nagle, destacam-se as intenções entusiastas e otimistas na e pela educação (FREIRE, M., 1993).

Marca, ainda, o início do século XX, um dos mais importantes e conhecidos movimentos pela educação no Brasil, na década de 30: o Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova.

Publicado em 1932, o referido documento já evidenciava que a educação brasileira encontrava-se carente de mudanças. Na parte inicial do texto, os pioneiros atentavam:

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e freqüentemente arbitrarias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes [...] (Manifesto dos Pioneiros da Educação, 1932).

Vê-se que a tentativa da criação de um sistema educacional articulado parece ter encontrado suas sementes cultivadas no início do século. Embora muitas mudanças tenham acontecido, é de se estranhar o porquê, no Brasil, ainda não ter visto um projeto nacional articulado de educação para atender a uma educação de qualidade social como um direito humano fundamental e dever do Estado.

Anísio Teixeira (1997), em entrevista concedida ao *O Jornal*, em 08 de junho de 1934, referiu-se à ausência e à necessidade de um sistema nacional de educação. Segundo ele,

A primeira qualidade de um sistema é a sua articulação e a sua continuidade, com o que se garante o progresso e a eficácia dos esforços acumulados pelos alunos nos diferentes graus de ensino, bem como se impede a duplicação prejudicial e

incompreensível de escolas paralelas sem a devida equivalência (TEIXEIRA, 1997, p. 260).

Compreende-se daí as primeiras tentativas e a reconhecida necessidade da implementação de um Sistema Nacional Articulado de Educação no Brasil, haja vista que a organização educacional brasileira apresentava-se numa estrutura fragmentada em estanques sistemas federal e estaduais, numa perspectiva basicamente dual, ou seja, numa segregação entre a formação da camada popular e a formação da elite.

Florestan Fernandes (s/d), ao tratar do problema da educação no Brasil, marca algumas mudanças no cenário educacional em função das tendências à industrialização ocorridas no final do século XIX e do crescimento demográfico, dentre outras mudanças políticas, econômicas e sociais. Entretanto, assevera que:

As transformações que se processaram, porém, não foram nem tão gerais nem tão profundas de molde a produzir uma revolução completa no modo pelo qual a educação escolarizada foi avaliada, utilizada e organizada institucionalmente no passado recente. Os vícios congênitos a um sistema educacional montado para atender às necessidades sócio-culturais de uma sociedade aristocrática e patrimonialista, movida por absorventes interesses rurais e altamente empenhada em perpetuar as bases tradicionalistas das formas de dominação, de concepção do mundo e de organização da vida, perpetuaram-se de maneira ostensiva e disfarçada. Precisamos ter a coragem de reconhecer esse fato, se quisermos proceder a um diagnóstico objetivo da situação educacional brasileira e prepararmo-nos, intelectualmente, para introduzir modificações de monta em nosso sistema educacional (FERNANDES, s/d, p.73).

A problemática da educação brasileira se arrasta, portanto, por longas datas. Pode-se falar de um desafio secular na busca pela educação de qualidade social desde a proclamação da República. Os debates na direção da superação desse cenário caótico em que se encontra a educação dos brasileiros apontam para a necessidade da construção de um sistema nacional de educação que respeite as diferenças regionais e locais, que mantenha a unidade nacional e que vise à emancipação do sujeito e da sociedade por vias descentralizadoras, participativas, democráticas, solidárias, social e politicamente comprometidas com os sujeitos individual e coletivo. Entretanto, não me parece que as transformações de ordem político-econômicas ocorridas no final do século XX dêem conta da melhoria da educação pública em direção a sua qualidade político-social, na atualidade.

Nas últimas décadas do século XX até os primeiros anos do século XXI ocorreram muitas mudanças na educação brasileira, sobretudo nas políticas para a educação da rede pública de ensino. Destacam-se, assim, as políticas de modernização, de racionalização e de

privatização, defendidas pelos discursos oficiais de Reforma do Estado brasileiro para adaptá-lo às novas exigências de reorganização da produção econômica e do auferimento de lucro.

Esses discursos induzem às novas formas de organização e de gestão da educação, comprometidas, sobremaneira, com as demandas do mercado, as quais têm sido o eixo regulador do modo de ser, de viver, de sentir e de produzir nas sociedades capitalistas atuais, levando a uma série de reformas nos campos sociais de diversos países de economia periférica, principalmente nos da América Latina.

No Brasil, as reformas encontram “abrigo” no discurso democratizante que se iniciou com a fim do governo militar em 1985 e legitimado com a Constituição Federal de 1988, haja vista que a referida Lei assegura no seu texto as novas formas de seguridade social. Faz, também, parte dessas mudanças constitucionais, a elevação dos municípios à condição de entes federados juntamente aos estados, ao Distrito Federal e à União, dotados de competências jurídico-administrativas e, portanto, formalmente autônomos. Isso, na educação, implica em sensíveis mudanças, principalmente no tocante à sua organização e gestão.

Tem-se, então, conforme a Constituição Federal de 1988 e a LDB 9394/96, que os municípios, os estados, o Distrito Federal e a União, organizarão em regime de colaboração, seus respectivos² sistemas de ensino.

Apresenta-se, a partir dessa determinação legal, um nó crítico no tocante à organização e gestão da educação, pois, colocando aos municípios o desafio de constituírem-se enquanto sistemas de ensino autônomos, capazes de planejar, normatizar e gerir suas políticas locais de educação, sob o discurso da descentralização e da gestão democrática, eles (os municípios) não podem ser abandonados à própria sorte no desempenho de suas funções locais; tampouco, podem ser transformados em meros executores de políticas do MEC, principalmente à luz do regime de colaboração.

No entanto, o que se assistiu em muitos casos foram práticas de descentralização do ensino que, ao invés de ampliar o compartilhamento do poder na tomada de decisões e no controle social da qualidade da educação local, acabou por constituírem em práticas desconcentradas (ROMÃO, 2000; MARTINS, 2001) cujo poder continuou centralizado nos governos estaduais e federal, mesmo porque, por situações diversas, muitos municípios não se sentiram devidamente preparados para assumirem-se autônomos.

A descentralização, sob a retórica neoliberal, aproximou-se de uma desresponsabilização do governo federal com a educação municipal, conforme rezam as

² Cabe assinalar que a expressão *respectivos* só aparece no texto da LDB nº 9.394/96.

políticas de racionalização e corte de gastos com os serviços sociais, na perspectiva monetarista de ajuste fiscal imposto pelos organismos internacionais de financiamento do desenvolvimento econômico das nações subdesenvolvidas, ora chamadas de “emergentes” ou em “desenvolvimento”. Vale afirmar, contudo, que descentralização não pode implicar em solidão e abandono, mas em co-responsabilidade com os serviços públicos sociais (CHOSSUDOVSKY, 1999; ROMÃO, 2000; AFONSO, 2001; ROSAR e KRAWCZYK, 2001; MARTINS, 2001; FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003)

De acordo com Arretche (1999),

A recuperação de bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal (ARRETCHÉ, 1999, p.114).

Dentre as políticas de descentralização encontram-se as da educação, no fenômeno conhecido como municipalização. Aos municípios foi atribuída a função de organizarem seus sistemas de ensino de modo a assumirem a responsabilidade com a educação infantil e ensino fundamental, sendo prioridade o oferecimento e garantia universal deste. No entanto, quando se trata das discussões, definições e implementações de políticas públicas locais para a educação, bem como quando se trata da formação de pessoal qualificado e com remuneração condigna, os municípios passam ao largo, pois a dependência e a carência do Estado e da União são muito grandes.

Nesse caso, é preciso estar atento ao processo de descentralização e municipalização ocorrido no Brasil nas últimas décadas do século XX, vez que este esteve subjugado – e está! – à lógica do projeto neoliberal o qual incorre na distorção desse processo, ou seja, na ideia de abandono e isolamento. Face ao exposto, cabem discussões mais incisivas e profícuas para uma melhor compreensão do que, efetivamente, se entende e se pretende por regime de colaboração entre os sistemas de ensino, cuja regulamentação legal até o presente momento deste trabalho ainda não foi definida.

Assim, diante da problemática exposta, o grande desafio desta pesquisa foi definir o problema. O que, de fato, se pretende compreender com este estudo?

Focando o objeto de estudo e criando o problema de investigação

A reflexão apresentada coloca-me diante do problema com mais aproximação. Ao atentar que a descentralização e a municipalização do ensino tal como ocorreu no século XX, não garantem, por si só, a educação pública democrática, de qualidade, como direito social e humano de todos os sujeitos envolvidos no processo educativo formal, volto-me para uma questão central: como se dá a relação entre o sistema municipal de ensino de Jequié-BA, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino, tendo como princípio o regime de colaboração e como fim a qualidade social da educação pública?

De acordo com Rey,

O problema de fato evolui na medida em que o processo de pesquisa avança, em que o modelo oriundo desse processo se organiza, permitindo o trânsito do pesquisador por representações muito mais complexas, que podem resultar tanto da evolução do problema, como da sua transformação em outro conjunto de representações orientadoras do processo de pesquisa em seus novos movimentos (REY, 2005, p. 91-92).

A problemática exposta requer, então, para efeito de sistematização, três questões fundamentais:

- 1) considerando o processo de descentralização e as políticas de municipalização do ensino na Bahia e, ressaltando que a municipalização do ensino se deu, em sua maioria, pela imposição a alguns municípios face a municipalização compulsória provocada pelo Fundef, qual o apoio recebido pelo município de Jequié - BA nesse processo?
- 2) observando a vigência legal do regime de colaboração e a qualidade da educação como princípio e fim da educação nacional, como se pode perceber a concretização desses princípios constitucionais no âmbito da prática do sistema municipal de ensino de Jequié-BA?
- 3) tendo por base o regime de colaboração, pode-se afirmar que o sistema municipal de ensino de Jequié-BA, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino estão articulados para garantir uma educação pública de qualidade como direito social e dever do Estado, independente da fonte mantenedora?

Em tempo, devo salientar que me encontro diante de uma abrangência significativa quando me refiro ao regime de colaboração, mesmo porque, como já disse antes, não há nenhuma regulamentação para esse fim, ficando a cargo dos municípios, estados e União discutirem e, se for o caso, regulamentarem essa colaboração entre si. Todavia, o que se tem sistematizado nesse sentido é uma plataforma de intenções, ou mesmo certa desejabilidade de orientações quanto ao envolvimento colaborativo dos sistemas municipal, estadual e federal de ensino, na execução de políticas públicas de envolvimento tríplice.

Portanto, a interpretação dada neste trabalho ao regime de colaboração é a implementação, na perspectiva oficialista, das intenções de políticas articuladas entre as esferas municipal, estadual e federal, no sentido da busca pela qualidade social da educação, numa perspectiva de compartilhamento e de co-responsabilidades com a garantia da educação como um direito humano fundamental, objetivando a construção de um sistema nacional articulado de educação (BRASIL/MEC, 2008).

Desta forma, assumo o caráter provisório e inconcluso das abordagens feitas, cujas (in) conclusões servirão para contribuir com os debates sobre a questão.

Apresentando o interesse pelo estudo: os objetivos

A pretensão deste estudo, conforme a contextualização já feita até aqui, é compreender e explicar como acontece o regime de colaboração entre o sistema municipal de ensino de Jequié-BA, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino.

A intenção proposta requer, para efeito de organização, sistematização e encaminhamento da pesquisa, os seguintes objetivos específicos:

- situar, política e historicamente, a implementação do Sistema Municipal de Ensino de Jequié-BA;
- contextualizar o município de Jequié-BA à luz das políticas de municipalização do ensino na Bahia;
- tentar entender e explicar como acontece, na prática, o princípio formal do regime de colaboração entre o Sistema Municipal de Ensino de Jequié-BA, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino;

- discutir sobre a tentativa de construção do sistema nacional articulado de educação.

A organização do trabalho

O trabalho realizado está organizado de modo que se possa refletir sobre o seu percurso. Na introdução faço uma apresentação de como o objeto de estudo foi sendo costurado, as suas implicações na minha vida pessoal e profissional e, ainda, os objetivos propostos com este trabalho.

Em seguida, está o capítulo *Sociedade e Educação: a busca da sua (inter) relação*, cuja intenção volta-se para uma discussão diante da educação como possibilidade de transformação social. Contudo, os argumentos apresentados têm o cuidado de não colocarem a educação, sobretudo a escolarizada, como a redentora das mazelas sociais, mas, como possíveis tessituras em prol de uma sociedade mais justa.

No capítulo *Estado, Capitalismo e Educação: ressonâncias no caso brasileiro*, tentei situar o Brasil no mundo capitalista e, em tempo, revisei a literatura atual que trata dos reflexos da lógica capitalista, neoliberal, no campo educacional. Procurei uma abordagem que permite algumas reflexões sobre as orientações mercadológicas para as políticas voltadas para a educação, donde busquei evidenciar a situação dos municípios brasileiros diante das recomendações dos organismos financiadores – nacionais e internacionais – para a educação.

Aproximando-me mais do campo teórico-metodológico, busquei fazer no capítulo *Percorrendo o caminho: a perspectiva epistemológica e metodológica da pesquisa*, uma breve discussão sobre ciência e, então, expus as minhas opções pelas referências epistemológica e metodológica da pesquisa.

Em continuidade - no capítulo denominado de *Sistemas de ensino e regime de colaboração: por um sistema nacional articulado?* - voltei para uma discussão mais conceitual na tentativa de compreender o sentido semântico para o termo sistema, em direção a uma construção compreensiva para o significado que se atribui a um sistema de ensino. Disso resultou uma abordagem frente à intenção que os discursos oficiais têm tido para construção de um sistema nacional articulado de educação. Nesta parte do trabalho busquei uma aproximação com o que se pretende por regime de colaboração através das iniciativas e de alguns documentos oficiais.

No capítulo que segue, chamado de *Sistema Municipal de Ensino de Jequié-BA: implementação e regime de colaboração*, dediquei às análises do presente estudo. Ali procurei adentrar numa realidade, já interpretada por seus atores, em busca de uma hermenêutica de profundidade, segundo Thompson (1995). Destarte, organizei as análises a partir de grandes eixos: o processo de implementação do sistema de ensino de Jequié-BA; o processo de municipalização em Jequié-BA; e o regime de colaboração entre o sistema municipal de ensino de Jequié-BA, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino.

E, por fim, apresento as *Considerações Provisórias: o dito e o por se dizer sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino*. Nesta parte do trabalho busquei a síntese desse meu percurso, ou seja, intentei a reinterpretação da realidade, em que me foi possível, como diz Thompson (1995), *transcender* às minhas análises. Assumo, portanto, a provisoriedade das minhas reinterpretações, mas busco deixar contribuições para outras novas, de modo que possamos – eu e os meus interlocutores – continuar as nossas andanças em busca de um sentido para as nossas vivências sociais e históricas.

2 SOCIEDADE E EDUCAÇÃO: A BUSCA DA SUA (INTER) RELAÇÃO

O radical, comprometido com a libertação dos homens, não se deixa prender em 'círculos de segurança', nos quais aprisione também a realidade. Tão mais radical, quanto mais se inscreve nesta realidade para, conhecendo-a melhor, melhor poder transformá-la.

Paulo Freire

Construindo a relação entre sociedade e educação: uma discussão introdutória

Gostaria de começar este capítulo com debates frente à relação entre a sociedade e a educação, os quais me parecem bastante provocativos. Muito se tem atribuído à educação um papel redentor, como se ela, por si só, pudesse resolver os problemas da ordem social na qual está inserida a sociedade brasileira. Também há os que afirmam que a educação não possui um rumo no sentido da transformação social; que ela não pode contribuir com os diversos movimentos que se tecem na sociedade com vistas à superação da realidade excludente, injusta e desumana. Há, ainda, em meio às discussões, as abordagens que se delineiam sob a perspectiva do diálogo, na tentativa de se pensar a educação no seu sentido progressista, social e politicamente comprometida com a maioria excluída de direitos numa sociedade de poucos privilegiados. Trata-se, ao que se vê, de uma reflexão complexa cujas discussões não se esgotam no curso deste trabalho.

Não pretendo, contudo, uma postura simplista durante essas reflexões introdutórias. Tampouco, trago a pretensão de uma análise amiúde dessa relação. Antes, a intenção é explicitar, no presente trabalho, algumas concepções eminentes que orientam a educação em sua relação com a sociedade, em diferentes contextos políticos, sociais e econômicos, bem como de diferentes produções intelectuais. Com isso, cabe acrescentar que também não intenciono confrontar tais concepções, ao contrário, o intuito é fazer aparecerem algumas delas para que se possa inter-relacionar a sociedade e a educação.

Para tanto, torna-se pertinente uma discussão que permita suscitar reflexões apresentadas como possibilidades de superação da educação como fenômeno de reprodução

social em direção a uma perspectiva emancipatória, tanto para os sujeitos, quanto para a própria sociedade. Começo, pois, com a pergunta: qual o papel da educação na sociedade?

Para Durkheim:

[...] É a sociedade como um todo e cada meio social em particular que determinam o ideal que a educação realiza. A sociedade só pode sobreviver se entre os seus membros existir um suficiente grau de homogeneidade; a educação perpetua e reforça essa homogeneidade ao fixar na criança, desde o início, as semelhanças essenciais que a vida coletiva exige. [...] (Durkheim, 1965, p. 68).

Essa tentativa de Durkheim em atribuir à educação a modelagem do sujeito para a vida em sociedade pela transmissão de valores e normas capazes de reproduzi-la, bem como em sugerir que essa “modelagem” transforme a natureza mesma do homem no sentido de adaptá-lo à sociedade, permite – sob o ponto de vista progressista – que se olhe com desconfiança, sobretudo, quando considerada a dimensão social-histórica dos sujeitos. Tal tentativa incide no equívoco de compreender a realidade como um produto harmonioso das relações estabelecidas entre os sujeitos e a sociedade, negando-lhes o seu caráter contraditório e, portanto, conflituoso.

Ferreira (1993) contribui com o debate quando apresenta a educação como um processo social e ao afirmar que a vida em sociedade, efetivamente, transforma o sujeito biológico em sujeito social. Segundo o autor, “viver em sociedade significa aprender a se comportar de maneira como as várias situações exigem. Esse aprendizado começa desde que a criança nasce e se prolonga vida afora” (FERREIRA, 1993, p. 34).

Então, surgem outros questionamentos: o que se aprende durante a vida afora? Há passividade dos sujeitos enquanto aprendem a se comportarem nas diversas situações exigidas³ pela sociedade? Como a sociedade “impõe” os comportamentos a seus atores sociais?

Sabe-se que desde o nascimento é iniciado o processo de socialização na vida da criança, o qual ocorre, primeiramente, no seio familiar, abrangendo-se, posteriormente, aos demais espaços sociais, como a escola, a igreja, o rol de amigos, os sindicatos e outros. Esse processo varia conforme a sociedade na qual o sujeito se encontra e o que se aprende através dessas práticas sociais. Na maioria das vezes, de maneira difusa, reflete o tipo de sociedade em que estas relações se dão: se relações justas, possivelmente, refletirão a justiça; se relações injustas, provavelmente, a injustiça. Contudo, não pretendo com esta afirmação cair na

³ Uso a expressão *exigidas* por ter sido essa a força da expressão colocada por Ferreira na obra citada e, em tempo, procuro utilizá-la como uma reflexão das possíveis imposições sociais a partir de determinados grupos dominantes social, político e culturalmente.

armadilha do determinismo da sociedade, como se esta fosse inalterada e, exclusivamente, resultado de ações pré-estabelecidas. Ao contrário, é imprescindível reconhecer a existência dos movimentos tensos e conflituosos em que estas relações ocorrem, pois é na crença do homem e da mulher como sujeitos históricos e sociais que pode estar sustentada a possibilidade da superação da sociedade excludente.

Trago também para a reflexão que se segue a grande contribuição de Paulo Freire, a qual, apesar de pequena em quantidade de vocábulos, apresenta-se com uma profundidade ímpar. Segundo ele, “não há educação fora das sociedades humanas e não há homem no vazio” (Freire, 1996, p. 43). Posto dessa forma, Freire convida a compreender que a educação é um fenômeno social, próprio dos homens nas suas relações com os outros, com a natureza, com a sociedade. Esta compreensão do homem como sujeito histórico, social e cultural permite a assunção do pressuposto de que *não há homem no vazio*, pois, nas relações homem-homem, homem-natureza, homem-sociedade é que o sujeito se faz e se refaz, num constante movimento dialético. A educação acontece, portanto, entre diferentes sujeitos, situados na amplitude dos movimentos de suas relações.

Tendo como referencia as diferentes concepções aqui apresentadas, pode-se arriscar dizer que a educação é um fenômeno social capaz tanto de moldar o comportamento dos atores sociais quanto de emancipá-los, conforme as concepções filosóficas e políticas que a direciona. Nesse caso, torna-se inevitável pensar a educação também na sua dimensão sistematizada, ao que, Anísio Teixeira (1997), na década de 30, já a apresentava como um fenômeno de civilização. Segundo o autor:

[...] Fomos civilizados por outrem e vestimos, ainda quando não sabíamos usá-los, os trajes de outras civilizações. E desde então começamos a nossa odisséia: o esforço para termos uma civilização, senão própria, adaptada. Se muito temos feito, talvez, em diversos setores, no de educação pouco temos caminhado [...]. (TEIXEIRA, 1997, p. 41).

Essa discussão inaugurada por Anísio Teixeira nos remete a uma questão essencial: qual o projeto de sociedade que teve/tem no Brasil e de que modo a educação foi/é utilizada para atingir esse ideal de sociedade?

O modelo de educação brasileiro se sustentou, na maioria das vezes, em modelos importados de outros países, os quais, nem sempre – ou quase nunca – atendiam às idiosincrasias brasileiras. O ideal brasileiro de educação sempre “imitou⁴” o ideal europeu,

⁴ Uso a expressão *imiour*, mas sei que ela não dá conta do sentido atribuído, pois acredito que a imitação também pressupõe a tentativa de fazer parecer a algo que se admira ou se deseja.

como assim o foi na Colônia, no Império e na Primeira República, vindo a ter essa constatação modificada, mais tarde, com o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, em 1932, assinado por diversos intelectuais brasileiros, os quais propunham uma efetiva mudança no cenário educacional brasileiro. Contudo, não se pode afirmar que a existência do Manifesto alterou, de imediato, a concepção de educação que estava estabelecida no Brasil nessa época.

Fazendo uso de uma afirmação de Anísio Teixeira ao dizer que “*fomos civilizados por outrem e vestimos, ainda quando não sabíamos usá-los, os trajes de outras civilizações [...]*” e, acrescentando às suas considerações as de Paulo Freire, que décadas depois afirmava: “quando o ser humano pretende imitar a outrem, já não é ele mesmo. Assim também a imitação servil de outras culturas produz uma sociedade alienada ou sociedade-objeto” (FREIRE, 2003, p.35), são possíveis alguns questionamentos: qual a condição da sociedade brasileira? Pode a educação contribuir para a construção de uma *sociedade-sujeito*⁵ no lugar de uma *sociedade-objeto*? Qual o papel social da educação?

Como país colonizado, o Brasil, assim como as demais sociedades latino-americanas, assistia as decisões serem tomadas fora dos seus limites geopolíticos. Como Colônia, vivia o que Freire (2003) denominou de *sociedade-objeto*, cujas opções inexistiam e as decisões quase sempre vinham de fora para dentro. Foi essa condição de sociedade-objeto que perdurou e perdura por longos anos na história do Brasil. Sob essa concepção de sociedade-objeto, alienada – e alienante! – é que foi sendo desenvolvida a concepção das práticas educativas no Brasil. Afirma Freire: “a sociedade fechada se caracteriza pela conservação do *status* ou privilégio e por desenvolver todo um sistema educacional para manter esse *status*” (FREIRE, 2003, p.34).

Como a sociedade assegura a conservação do *status* desejado? Althusser, na obra *Aparelhos Ideológicos de Estado* (1985), apresenta os aparelhos que o Estado utiliza como mecanismos de reprodução da sociedade. De acordo com o autor, além dos aparelhos legitimados, considerados por ele como aparelhos repressores, têm-se, ainda, os Aparelhos Ideológicos do Estado - AIE. Assim, para ele, são considerados aparelhos ideológicos do Estado as diversas e especializadas instituições, tais como: as religiosas (o sistema das diferentes Igrejas); as escolares (o sistema das diferentes “escolas” públicas e privadas); as sindicais; as políticas (o sistema político, os diferentes Partidos); além de outras instituições. Também não se pode deixar de registrar os meios de comunicação de massa que induzem às

⁵ Sobre sociedades-sujeito e sociedades-objetos ver Freire (2003).

concepções e às práticas cada vez mais coadunadas com os interesses de manutenção da sociedade elitista e, portanto, excludente. Althusser afirma:

[...] os Aparelhos Ideológicos do Estado funcionam principalmente através da Ideologia, e secundariamente através da repressão seja ela bastante atenuada, dissimulada, ou mesmo simbólica. (Não existe aparelho puramente ideológico). Desta forma, a Escola, as Igrejas “moldam” por métodos próprios de sanções, exclusões, seleção etc... não apenas seus funcionários mas também suas ovelhas. E assim a Família... Assim o Aparelho IE cultural (a censura, para mencionar apenas ela) etc. (ALTHUSSER, 1985, p.70).

Essa *modelagem* apresentada por Althusser permite uma grande inquietação, pois o que se vê é uma população ideologicamente modelada em torno dos interesses próprios de um determinado segmento social, privilegiado, e que, além de disseminar a sua ideologia, ainda detém, na maioria dos casos, os aparelhos do Estado, exercendo o controle da sociedade.

Por certo, a educação brasileira tem servido, prioritariamente, à manutenção dessa sociedade alienada e alienante cuja base está fundada no privilégio, a qual vem provocando o aumento do grande fosso entre a maioria excluída e a minoria dominante e, pela exaustão da retórica subtende-se que essa distância entre os mais e os menos privilegiados, sem esquecer dos não privilegiados tornou-se, ideologicamente, uma questão de meritocracia.

Entretanto, pensar a relação entre a sociedade e a educação como via exclusiva de reprodução não me parece ser uma postura afinada com a compreensão de sujeito nas suas dimensões histórica, social, política e cultural, mesmo porque, como afirma Florestan Fernandes,

[...] não há dúvida de que a educação modela o homem. Mas é este que determina, socialmente, a extensão das funções sociais construtivas da educação em sua vida. Existe uma interdependência estrutural e dinâmica entre a educação e a sociedade, em conseqüência da qual: 1º) a educação forma o homem; 2º) o homem define o valor social da educação. É preciso ter sempre em mira esses dois pólos do problema; os estudiosos tendem a dar muita importância ao primeiro, negligenciando mais ou menos o segundo. No entanto, a importância da educação como técnica social e as funções que ela chega a desempenhar na formação da personalidade dependem estreitamente do modo pelo qual os homens entendem socialmente, por causa das suas concepções do mundo e das suas condições de existência, as relações que devem se estabelecer entre a educação e a vida humana (FERNANDES, 1966, p.71).

Nesse sentido, tem-se a educação como intencionalidade humana, ao que resta direcioná-la com vistas à emancipação dos homens e da sociedade. Contudo, é permitido afirmar, *a priori*, que o Brasil vem, no curso da história, de maneira tensa e contraditória,

implementando modelos educacionais que mais refletem a lógica hegemônica da reprodução social do que um projeto educacional efetivamente emancipador da sociedade brasileira.

Pensar a educação é, pois, situá-la em diferentes contextos na sua relação com a sociedade, donde é pertinente revisitar a discussão acerca das teorias da educação possibilitando estreitar os laços entre a sociedade e a educação. Entretanto, reafirmo que embora eu não pretenda a neutralidade frente às concepções aqui apresentadas, não tenho a intenção de assumir uma posição axiológica entre elas. Apenas tenho intento de expô-las, brevemente, no sentido de refletir sobre o foco da discussão, ao seja, a (inter) relação entre a sociedade e a educação.

Teorias da educação: pela busca da criticidade

Até aqui foi possível apresentar de modo preliminar, sob diferentes perspectivas, a inter-relação existente entre a sociedade e a educação. Entretanto, pela complexidade da questão, pretendo agora focar as concepções que orientam, de modo geral, a educação e, nesse caso em particular, me debruçarei sobre a educação no âmbito escolar, já que no primeiro momento deste trabalho busquei uma abordagem mais ampliada para o entendimento da educação.

Assim, situarei as discussões tendo como base a classificação feita por Saviani (2003) que se refere a dois grupos de teorias educacionais: as teorias não-críticas (a *Pedagogia Tradicional*, a *Pedagogia Nova* e a *Pedagogia Tecnicista*) e as teorias crítico-reprodutivistas (a teoria do sistema de ensino como violência simbólica, a teoria da escola como aparelho ideológico do Estado e a teoria da escola dualista). Para o autor, o critério básico de criticidade é a percepção dos condicionantes objetivos da educação, ou seja, ele denomina o primeiro grupo de teorias não-críticas pelo fato delas encararem a educação de forma autônoma, cuja compreensão se dá a partir dela mesma. Já o segundo grupo, ele as considera teorias crítico-reprodutivistas por se empenharem em remeter a educação aos seus condicionantes objetivos, isto é, a estrutura socioeconômica que determina a forma da manifestação do fenômeno educativo.

Farei, pois, uma breve apresentação sobre o papel da escola a partir da cada uma das teorias aqui referidas, começando pelo primeiro grupo.

Para a *Pedagogia Tradicional*, “a escola surge como um antídoto à ignorância” (SAVIANI, 2003, p. 6), já que era vista na ignorância a barreira para a construção da sociedade democrática burguesa. A cidadania, nesta perspectiva, estava associada ao esclarecimento. Desse modo, a escola tinha como papéis fundamentais difundir a instrução e transmitir os conhecimentos acumulados pela humanidade. Sobre isso, Libâneo tem uma contribuição interessante ao afirmar que “o compromisso da escola é com a cultura, os problemas sociais pertencem à sociedade (LIBÂNEO, 1987, p. 23)”. Sem dúvida, a *Pedagogia Tradicional* postulava uma neutralidade no processo educativo que viria mais tarde ser motivo de muitas críticas.

Quanto à *Pedagogia Nova*, Saviani chama a atenção para “uma espécie de biopsicologização da sociedade, da educação e da escola (SAVIANI, 2003, p.8)”, pois nesta concepção havia uma preocupação maior com as descobertas individuais. Partindo de uma crítica à *Pedagogia Tradicional*, Saviani explica a *Pedagogia Nova* como àquela que:

[...] tenha deslocado o eixo da questão pedagógica do intelecto para o sentimento; do aspecto lógico para o psicológico; dos conteúdos cognitivos para os métodos ou processos pedagógicos; do professor para o aluno; do esforço para o interesse; da disciplina para a espontaneidade; do diretivismo para o não-diretívismo; da quantidade para a qualidade; de uma pedagogia de inspiração filosófica centrada na lógica para uma pedagogia de inspiração experimental baseada principalmente nas contribuições da biologia e da psicologia [...] (SAVIANI, 2003, p.9).

O que se observa a partir destas considerações feitas por Saviani ao estabelecer um paralelo entre as pedagogias *Tradicional* e *Renovada* é uma tentativa de reorientação das práticas educativas, sem, contudo, alterar significativamente a aparente neutralidade da relação entre sociedade e educação. Antes, ao tentar separá-las, o que se conseguiu foi, de fato, aumentar a exclusão da maioria da população que continuava com o acesso e a permanência comprometidos nas escolas.

Dentre as teorias denominadas por Saviani (2003) de não-críticas, encontramos, ainda, a *Pedagogia Tecnicista*. Trata-se de uma tendência que, ao reafirmar o sistema social harmônico, orgânico e funcional, como diz Libâneo (1987), vê na escola o papel de adaptação do indivíduo à máquina produtiva. Nas palavras do autor:

[...] A escola atua, assim, no aperfeiçoamento da ordem social vigente (o sistema capitalista), articulando-se diretamente com o sistema produtivo; para tanto, emprega a ciência da mudança de comportamento, ou seja, a tecnologia comportamental. Seu interesse imediato é de produzir indivíduos ‘competentes’ para o mercado de trabalho, transmitindo, eficientemente, informações precisas, objetivas e rápidas [...] (LIBÂNEO, 1987, p. 29).

Vê-se nesta pedagogia uma ação voltada essencialmente para a formação da mão-de-obra, da força produtiva, para a sustentação do sistema capitalista, o qual vem, nas últimas décadas, tomando proporções desastrosas nas sociedades periféricas. Trata-se de uma pedagogia baseada na doutrina liberalista, ou seja, baseada na propriedade privada dos meios de produção, na defesa da liberdade e dos interesses individuais na sociedade. Essa perspectiva dá vazão à teoria do capital humano e, como afirma Frigotto (2001, p. 41), “[...] a educação passa, então, a constituir-se num dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, as diferenças de produtividade e renda [...]”.

A *Pedagogia Tecnista* incorpora, à luz da produtividade, os princípios fabris para o cotidiano da escola. Voltado para a eficiência e a eficácia, o tecnicismo educacional centra a sua atenção nos instrumentos de ensino, como se esses, por si só, fossem capazes de preparar o sujeito para a máquina produtiva. Penso, a partir disso, que se a *Pedagogia Tecnista* não resolveu os problemas da produção no sistema capitalista, certamente ela implicou num processo perverso de alienação, causando muito mal-estar à sociedade de modo geral. Eu arriscaria afirmar, ainda, que o tecnicismo educacional conseguiu afastar o sujeito do ideal pretendido de educação: a emancipação humana e da humanidade.

Retomando a reflexão da educação como *fenômeno civilizatório* - como expôs Anísio Teixeira - e considerando o processo civilizatório ao qual o Brasil esteve subjugado, observa-se nas teorias não-críticas da educação uma despreocupação com a tentativa de uma mudança social efetivamente consistente, levando a um desafio já posto neste trabalho: qual o papel social da educação? Como pensar a educação tendo em vista a superação do privilégio em direção à emancipação humana e da sociedade como um todo?

No segundo grupo, o das teorias crítico-reprodutivistas⁶, iniciarei as reflexões a partir de Pierre Bourdieu, retornarei um pouco mais ao pensamento de Louis Althusser e, por fim, discutirei – sem a pretensão da profundidade da teoria – o pensamento de C. Baudelot e R. Establet.

Na obra *Escritos de Educação (1998)*, Bourdieu faz uma discussão muito contundente diante da reprodução cultural e da conservação social como papel da escola. Para o sociólogo francês, há um capital cultural distribuído diferentemente entre as classes sociais sendo que a

⁶ Continuarei usando a organização de Saviani para os dois grupos das teorias educacionais: as teorias não-críticas e as teorias crítico-reprodutivistas, donde situo as discussões nesta parte do trabalho. Assim, terei como referência as teorias que o autor aponta na sua obra *Escola e Democracia* (2003).

escola torna-se um espaço em que essas diferenças se evidenciam sobremaneira. Segundo o autor,

[...] Na realidade, cada família transmite a seus filhos, mais por vias indiretas, um certo capital cultural e um certo *ethos*, sistema de valores implícitos e profundamente interiorizados, que contribui para definir, entre coisas, as atitudes face ao capital cultural e à instituição escolar. A herança cultural, que difere, sob os dois aspectos, segundo as classes sociais, é a responsável pela diferença inicial das crianças diante da experiência escolar e, conseqüentemente, pelas taxas de êxito. (BOURDIEU In.: NOGUEIRA E CATANI, 1998, p. 41-42)

É, portanto, na distribuição e transmissão osmótica do seu capital cultural e do *ethos* que as diferentes classes sociais reproduzem a sociedade. E, como o capital cultural e o *ethos* das classes populares não são reconhecidos – ou se poderia dizer que são controlados e reprimidos? - inicia-se um processo de fracasso e exclusão social daqueles marginalizados. Disso resulta o entendimento de que o conhecimento e a cultura culta são de exclusividade dos membros da camada social que já os detêm. E qual o papel social da escola para a reprodução dessa estrutura classista da sociedade na concepção de Bourdieu?

[...] para que sejam favorecidos os mais favorecidos e desfavorecidos os mais desfavorecidos, é necessário e suficiente que a escola ignore, no âmbito dos conteúdos do ensino que transmite, dos métodos e técnicas de transmissão e dos critérios de avaliação, as desigualdades culturais entre as crianças das diferentes classes sociais. Em outras palavras, tratando todos os educandos, por mais desiguais que sejam eles de fato, como iguais em direitos e deveres, o sistema escolar é levado a dar sua sanção às desigualdades iniciais diante da cultura (BOURDIEU In.: NOGUEIRA E CATANI, 1998, p. 53).

Essa igualdade nos moldes burgueses reforça a ideia de uma sociedade ‘igualitária’ de modo a maquiagem as diferenças, especialmente as de ordem classista. É, também, baseando-se nessa tentativa homogeneizadora da escola como espaço dependente da sociedade que Bourdieu e Passeron, na obra *A Reprodução* (1982), falam da *violência simbólica*, ou seja, a maneira como é exercido o poder de imposição das ideias transmitidas pelas diversas instituições, entre as quais a escola se destaca.

Sob o ponto de vista da reprodução social estão centrados os estudos de Louis Althusser. Diferente de Bourdieu e Passeron que vê na transmissão cultural o eixo das suas abordagens, Althusser, filósofo francês, enfoca os Aparelhos Ideológicos do Estado como uma estratégia de manutenção social a partir das relações de produção. Assim, para reproduzir essas relações, conforme Althusser, o Estado, além dos mecanismos legitimados ou dos aparelhos repressivos - aqueles que recorrem à violência e ou coerção para exercer o controle

da sociedade -, utiliza, também, os aparelhos ideológicos, ou seja, aqueles que recorrem à ideologia para manter o controle desejado. E como afirma Althusser,

[...] se os AIE ‘funcionam’ predominantemente através da ideologia, o que unifica a sua diversidade é este funcionamento mesmo, na medida em que a ideologia, na qual funcionam, está de fato sempre unificada, apesar da sua diversidade e contradições, sob a ideologia dominante, que é a ideologia da ‘classe dominante’ [...] (ALTHUSSER, 1985, p. 71).

Nesse entendimento, os aparelhos ideológicos do Estado reproduzem a ideologia da classe dominante, a qual reproduz, de acordo com os seus interesses, a ordem social que lhe apraz.

Althusser levanta a seguinte questão: “Por que o aparelho escolar é o instrumento ideológico de Estado dominante nas formações sociais? (Althusser, 1985, p. 78)”. Sem dúvida, trata-se de uma provocação que o autor faz através da qual parte as suas reflexões. Segundo ele, a escola é o aparelho ideológico dominante por ser ela o espaço em que a criança de todas as classes sociais - desde a mais tenra idade - frequenta durante grande parte de sua vida. Ademais, quanto mais cedo ela entra na escola – mais vulnerável -, mais cedo aprende, ideologicamente, os saberes contidos na ideologia dominante. Essa aprendizagem difundida pelos aparelhos ideológicos do Estado faz do saber socialmente aceito um veículo da transmissão do saber. Sobre o que a escola ensina e com qual propósito, Michael Apple dá uma grande contribuição com a obra *Ideologia e Currículo*⁷, em que discute a relação entre a ideologia dominante e o currículo socialmente aceito, bem como suas implicações para um projeto de sociedade.

Ainda no grupo das teorias crítico-reprodutivistas está a teoria da *escola dualista*, tendo como principais representantes C. Baudelot e R. Establet. Segundo Saviani (2003), esta teoria é assim denominada pelo fato dos autores terem se empenhado em

[...] mostrar que a escola, em que pese a aparência unitária e unificadora, é uma escola dividida em duas (e não mais do que duas) grandes redes, as quais correspondem à divisão da sociedade capitalista em duas classes fundamentais: a burguesia e o proletariado (SAVIANI, 2003, p. 25).

⁷ Ver: APPLE, M. *Ideologia e currículo*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982 (Publicação original em inglês, 1979).

Trata-se de uma teoria que reafirma a reprodução da sociedade donde a escola ganha um papel de destaque, pois, segundo esta abordagem, o papel social da escola na sociedade de classes é contribuir para a formação da força de trabalho ao tempo em que dissemina a ideologia burguesa. Contudo, para esta teoria, o proletariado possui a sua ideologia, entretanto, encontra-se, sobretudo, fora da escola, já que esta é uma instituição burguesa.

Com muita proximidade das discussões de Althusser e, reafirmando a luta de classes da abordagem marxista, Baudelot e Establet afirmam:

[...] como aparelho ideológico de Estado, a escola é um instrumento da luta de classes ideológica do Estado burguês, onde o Estado burguês persegue objetivos *exteriores* à escola (ela não é senão um instrumento destinado a esses fins). A luta ideológica conduzida pelo Estado burguês na escola visa à *ideologia proletária* que existe fora da escola nas massas operárias e suas organizações. A ideologia proletária não está *presente em pessoa* na escola, mas apenas sob a forma de alguns de seus efeitos que se apresentam como resistências: entretanto, inclusive por meio dessas resistências, é ela própria que é *visada no horizonte* pelas práticas de inculcação ideológica burguesa e pequeno-burguesa (BAUDELLOT & ESTABLET apud SAVIANI, 2003, p. 27).

Fazer uso da escola como uma maneira de reprimir a ideologia do proletariado, sucumbindo a possibilidade das tentativas de revolução, de transformação da realidade evidenciada e vivenciada pela camada popular reafirma a impossibilidade e a não objetivação da escola como espaço de transformação da realidade. Pois, como assegura Saviani (2003) ao tratar da questão,

[...] a escola, longe de ser um instrumento de equalização social, é duplamente um fator de marginalização: converte os trabalhadores em marginais, não apenas por referência à cultura burguesa, mas também em relação ao próprio movimento proletário, buscando arrancar do seio desse movimento (colocar à margem dele) todos aqueles que ingressam no sistema de ensino (SAVIANI, 2003, p. 28).

As perspectivas não-críticas e crítico-reprodutivistas assim colocadas permitem perceber que, embora muito tenham avançado na compreensão da escola como espaço de manutenção e ou reprodução social, no que se refere à crítica, têm sido pouco expressivos os avanços desses debates no sentido da escola como espaço de emancipação.

Também é possível fazer uma digressão no percurso desses debates e trazer à baila a concepção de Ivan Illich. Segundo ele, não há possibilidade de superação das desigualdades no contexto escolar. Pensado assim, chegou a propor uma *Sociedade sem escola*⁸, pois de

⁸ ILLICH, I. **Sociedade sem escolas**. - 2ª ed.- Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

acordo com as suas concepções, esta instituição trabalha a serviço da manutenção da sociedade produtivista e burocratizada ao prometer a ascensão que não pode cumprir.

É irônico, contudo, perceber que só os escolarizados propõem a desescolarização. Por isso, penso que tal argumento está deslocado das atuais abordagens da educação escolar como um direito humano fundamental e dever do Estado. Acredito serem indispensáveis a continuidade e a persistência das discussões na direção da possível transformação da escola no lugar da tentativa de sua própria destituição. Pois, limitar a escola como um espaço exclusivamente de reprodução e conservação da sociedade como fizeram os principais expoentes das teorias crítico-reprodutivistas, bem como dos defensores da desescolarização da sociedade, não me parece ser uma alternativa viável, vez que é possível pensar numa escola em que se construa a sua função emancipadora.

Reconhecer a escola como um espaço a ser democratizado como direito de todos, indistintamente – longe de ser reduzida essa pretensão à noção do direito burguês, pura e simplesmente -, é uma busca constante pela garantia de igualdade com justiça social. Talvez esteja aí uma das funções da escola: contribuir para o exercício pleno da cidadania como uma conquista político-social. Repensar, pois, a intencionalidade da prática pedagógica nos sistemas de ensino é, portanto, o desafio colocado aos gestores e gestoras, educadores e educadoras no atual contexto econômico, político e social que buscam por uma educação de qualidade, emancipadora.

Educação como transformação da sociedade: por uma perspectiva de superação

Até aqui trouxe como preocupação central a intencionalidade que se apresenta para a educação, quer seja como um fenômeno de reprodução da sociedade de classes, excludente, próprio das sociedades capitalistas, quer seja como uma possibilidade de transformação dessa mesma realidade. Procurei refletir sobre o papel da escola na busca pela emancipação humana e social. Agora intento trilhar por uma discussão na perspectiva de superação da educação como reprodução e ou conservação da sociedade, donde trago como eixo o questionamento: quais as possibilidades de transformação social a partir da educação?

No percurso histórico têm-se acompanhado uma mudança significativa na forma de se perceber a realidade. Desde a contemplação medieval à fluidez da modernidade (BAUMAN, 2001) muito se recorreu à educação como uma maneira de transmitir os valores sociais,

culturais, políticos e econômicos de diferentes tempos históricos. Mudaram as formas de poder, as percepções da realidade, as relações humanas. Entretanto, a ideologia hegemônica em pouco foi alterada: a lógica do capital permanece.

A busca pela manutenção e fortalecimento do capitalismo atingiu níveis elevadíssimos à luz da lógica neoliberal. Tivemos as distâncias diminuídas à força da velocidade. A microeletrônica alterou sensivelmente o modo de produção, tendo suas implicações diretas no modo de vida das pessoas. A cidadania está garantida pelo viés do consumismo. Bauman, na obra *Modernidade Líquida*, alerta: “(...) a velocidade do movimento e o acesso a meios mais rápidos de mobilidade chegaram nos tempos modernos à principal ferramenta de poder e de dominação” (BAUMAN, 2001, p. 16). Tornou-se necessária uma educação que reafirmasse essa lógica, fosse ela formal ou não. Ao certo, passou-se a educar por uma lógica desumana e alienante, altamente sedutora, que faz acreditar que não há outra forma de romper com esta estrutura historicamente solidificada. Como rechaçar com esse ideário perverso, esmagador das potencialidades criadoras e recriadoras do ser humano? Como pensar coletiva e solidariamente se a sociedade modernizada incumbiu-se de transformar o sujeito em indivíduo? Bauman faz uma observação importante. Segundo ele,

[...] Se a modernidade original era pesada no alto, a modernidade de hoje é leve no alto, tendo se livrado de seus deveres ‘emancipatórios’, exceto o dever de ceder a questão da emancipação às camadas média e inferior, às quais foi relegada a maior parte do peso da modernização contínua. ‘Não mais a salvação pela sociedade’, proclamou o apóstolo do novo espírito da empresa, Peter Drucker. ‘Não existe essa coisa de sociedade’, declarou Margaret Thatcher, mais ostensivamente. Não olhe para trás, ou para cima; olhe para dentro de você mesmo, onde supostamente residem todas as ferramentas necessárias ao aperfeiçoamento da vida – sua astúcia, vontade e poder (BAUMAN, 2001, p. 38).

Essa individualização em detrimento do sujeito social, coletivo, em muito deve preocupar aos educadores e educadoras progressistas da atualidade e, no limite, isso pode levar a um problema social de nefastas implicações em diversos aspectos, sobretudo nos político-social e cultural. Mas essa discussão requer novos e maiores aprofundamentos que, embora eu reconheça a sua importância, não trago como objetivo neste trabalho.

Ademais, mesmo diante das adversas condições, é mister pensar numa nova educação. Educação que se proponha emancipadora; que vise à autonomia do sujeito; que promova rupturas na lógica perversa do capital. Uma educação que sugira a igualdade de oportunidades, a justiça e a solidariedade humana e social. Uma educação utópica, que nos leve a uma ação reflexivo-transformadora.

Nesse sentido, Mészáros (2005) apresenta uma provocação aos educadores e educadoras comprometidas com a educação da maioria. Para ele, não bastam as reformas pontuais, porque elas não têm a pretensão da mudança social; propõe uma mudança estrutural, em que o trabalho seja reconhecido como princípio educativo, no sentido mais próximo da transformação da realidade dos diferentes sujeitos.

Mészáros (op.cit.) atenta, ainda, para o fato de que as reformas, separadamente, não darão conta de transformar a realidade, pois o seu compromisso é menos com uma transformação radical e mais com a sustentabilidade do capital. Para ele, a educação só dará conta de transformar a realidade se esta for universalizada, e isso se for concomitantemente com a universalização do trabalho num movimento conjunto, com vistas a romper com a lógica do capital. Segundo o sociólogo, “apenas dentro da perspectiva de ir para além do capital, o desafio de universalizar o trabalho e a educação, em sua indissolubilidade, surgirá na agenda histórica” (op.cit., p.68).

Diferente das concepções das teorias crítico-reprodutivistas, embora reconheça e reafirme a escola como um espaço de reprodução e conservação social, Mészáros (idem) sugere a construção de uma nova sociedade associado-a a uma nova perspectiva educativa, ou seja, que vá além do capital. Para o autor,

A educação para além do capital visa a uma ordem social qualitativamente diferente. Agora não só é factível lançar-se pelo caminho que nos conduz a essa ordem como o é também necessário e urgente. Pois as incorrigíveis determinações destrutivas da ordem existente tornam imperativo contrapor aos irreconciliáveis antagonismos estruturais do sistema do capital uma alternativa concreta e sustentável para a regulação da reprodução metabólica social, se quisermos garantir as condições elementares da sobrevivência humana. O papel da educação, orientado pela única perspectiva efetivamente viável de ir para além do capital, é absolutamente crucial para esse propósito (op.cit., p. 71-72).

Pensar a educação como possibilidade de transformação social é, pois, pensá-la conjuntamente com uma nova perspectiva de sociedade.

Ao que discuti até aqui, evidenciou-se um problema que pressupõe um olhar atento, crítico e reflexivo diante da relação sociedade e educação. Pretender analisar a educação distanciada dessa relação a qual aponto como fundamental, parece-me ser um equívoco epistemológico que, a meu ver, pouco avança na direção da construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Sair dos pólos educação e sociedade e afirmá-la a partir da relação sociedade-educação, no sentido da inter-relação é, para mim, o cerne da questão a qual se filosófica e politicamente comprometida com a transformação, implicará em mudanças significativas e

consistentes na realidade social. Dentro dessa perspectiva, Saviani aponta para uma *pedagogia revolucionária*, que, segundo ele,

[...] é crítica. E, por ser crítica, sabe-se condicionada. Longe de entender a educação como determinante principal das transformações sociais, reconhece ser ela elemento secundário e determinado. Entretanto, longe de pensar como o faz a concepção crítico-reprodutivista, que a educação é determinada unidirecionalmente pela estrutura social dissolvendo-se a sua especificidade, entende que a educação se relaciona dialeticamente com a sociedade. Nesse sentido, ainda que elemento determinado, não deixa de influenciar o elemento determinante. Ainda que secundário, nem por isso deixa de ser instrumento importante e as vezes decisivo no processo de transformação da sociedade. (SAVIANI, 2003, p. 66)

Esse olhar crítico para a educação tem em seu arcabouço filosófico-político as sementes que poderão germinar e fazer novas concepções de educação que permitam novas expectativas sociais, vez que, felizmente, não se pode mais encarcerar a educação na sua função meramente reprodutora da ideologia dominante. É preciso que se vislumbre uma educação que vá além dessa lógica capitalista, esmagadora, que tem passado como um “rolo compressor” nas consciências humanas, muitas vezes até inibindo a sua condição ontológica enquanto ser de relações e de transformação; é preciso que se implemente uma lógica que possibilite perceber os homens como sujeitos históricos, fazedores e co-autores de suas existências.

Diante do exposto até aqui, cumpre-se discutir o que se espera da educação no atual contexto brasileiro. De que tratam os documentos oficiais sobre os princípios e fins para a educação nacional? Que sociedade está pretendida nas “letras da Lei” no contexto hodierno?

Dos princípios e fins da educação nacional: qual educação, qual sociedade?

Como já mencionei anteriormente, amparada na afirmação de Saviani (2003), a educação dá-se num movimento dialético com a sociedade. Destarte, tanto a Constituição Federal quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação⁹ (LDB) reflete a intencionalidade que

⁹ Cabe, aqui, considerar que a aprovação da LDB 9.394/96 foi o resultado de uma correlação de forças políticas as quais defendiam, sobremaneira, interesses distintos em torno da educação nacional. Para Saviani (2003), essa correlação – tanto na tramitação da LDB 9.394/96, quanto na sua implementação - funda-se, de um lado, naqueles que se identificam com a forma social atualmente existente e, portanto, procuram configurar uma legislação direcionada à consolidação do *status quo*, evitando mudanças ou incorporando aquelas inovações que concorrem para esse sentido; de outro lado, estão aqueles que visam à transformação da ordem existente, os

o Estado e a sociedade civil esperam da educação. Fazendo uma busca tanto na Constituição Federal promulgada em 1988 quanto na LDB nº 9394/96, nos seus artigos 205-206 e 2º-3º, respectivamente, estão os princípios e fins da educação, os quais definem o direito à educação e o dever do Estado em provê-la, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, tendo como princípios básicos: i) *igualdade de condições de acesso e permanência na escola*; ii) *liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber*; iii) *pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas*; iv) *gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais*; v) *valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos*; vi) *gestão democrática do ensino público na forma da lei*; e vii) *garantia de padrão de qualidade*.

Diante do objetivo que se espera da educação nacional, gostaria de refletir sobre o que os textos legais querem, de fato, ao afirmarem o *pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho* se, na grande maioria dos casos, os sistemas de ensino não estão devidamente articulados para esse fim e, quando estão, na maioria dos casos, a finalidade da educação acaba por atender aos imperativos do mercado.

Esses propósitos, a meu ver, estão interligados e carecem de um olhar atento e cuidadoso, sobretudo quando eles aparecem como fins da educação. Será que o sistema educacional brasileiro está preparado para atendê-los, garanti-los, numa perspectiva de qualidade social?

Arroyo (2001) traz uma discussão bastante importante frente à formação para a cidadania. Segundo o autor, nos idos da década de 70, prolongando-se à década de 80, a compreensão que se tinha de cidadania voltava-se, basicamente, para a sua associação à ideia de participação política. Atenta que os contextos social, histórico e político da época, assim a permitia. Entretanto, reduzir a compreensão de cidadania à noção de participação política não mais dá conta do que se pretende e se espera por cidadania. Antes, essa ideia precisa estar voltada para a formação humana, para a dignidade da vida humana. Mesmo porque, essa não é algo que se forma nos espaços escolares, ela é própria dos sujeitos, estando ele, ou não, nas instituições escolares.

Disso decorre o que venho pontuando: os fins da educação estão intimamente interligados, pois, se cabe à educação o pleno desenvolvimento da pessoa, espera-se que a cidadania seja, também ela, uma condição *sine qua non* desse desenvolvimento, bem como a sua qualificação para o trabalho.

A guisa de provocação, fazendo uma digressão às nossas experiências escolares, é possível constatar que sorrir, alegrar-se, opinar, emocionar-se, conversar, apresentar-se como pessoa, desejar e outros comportamentos e atitudes do ser humano, foram sempre condenados no espaço escolar. Ao invés do *pleno desenvolvimento* (biopsíquico, ético, estético, histórico, político e outros), o que a escola priorizou, na maioria das vezes, foi o desenvolvimento cognitivista. Entretanto, ainda que as escolas tenham assumido uma postura cognitivista, o que se tem visto na realidade educacional, ratificados pelos índices de desenvolvimento da educação básica (IDEB, 2005), é a presença de alunos que, embora avançados na série escolar, ainda não construíram a base da lecto-escrita. Isso permite afirmar que nem mesmo o desenvolvimento cognitivo a escola tem conseguido cumprir atualmente, quiçá o desenvolvimento dos sujeitos, a preparação para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Está posto o desafio para a educação nos anos que se seguem.

Ao tratar dos princípios da educação nacional, intento uma reflexão bastante contundente frente ao princípio da *garantia de padrão de qualidade*, uma vez que trago como eixo neste trabalho a discussão frente ao regime de colaboração entre os sistemas de ensino na tentativa da construção de um sistema nacional articulado com fins a garantia da educação pública de qualidade. De qual qualidade quer se referir?

Para Enguita (2001), o conceito de qualidade tem invocado diferentes concepções em sucessivas e cambiantes realidades. Ou se fala de qualidade quando o seu entendimento volta para maior dotação de recursos – materiais e humanos – para os setores de serviços públicos, ou quando esta passou a ser associada à ideia de eficácia do processo tendo maior produtividade com menor custo. O autor atenta, entretanto, que cada nova versão atribuída à concepção de qualidade não substitui a anterior, o que faz com que se possa conviver com ambas, com distintos interesses por cada uma delas.

Destarte, é possível partir da premissa que o conceito de qualidade evocado pela maioria dos sistemas de ensino é aquele que atrela a educação à ordem econômica. A noção de excelência entra no contexto educacional quando, em resposta às demandas econômicas, torna-se necessário preparar as pessoas – sobretudo a massa popular – para atender às exigências da empregabilidade, ao que afirma Enguita:

Em época de escasso ou nenhum crescimento líquido e desemprego em massa, o discurso oficial responsabiliza a educação por ambas as coisas. Ao colocar a ênfase na centralidade das reformas educacionais para continuar ou melhorar na competição internacional, está-se afirmando que se o país não vai melhor é por culpa do sistema educacional. Ao insistir permanentemente no desgastado problema do “ajuste” entre educação e emprego, entre o que o sistema escolar produz e o que o mundo empresarial requer, está-se lançando a mensagem de que o desemprego é culpa dos indivíduos, os quais não souberam adquirir a educação adequada ou dos poderes públicos que não souberam oferecê-la; mas nunca das empresas, embora sejam elas que tomam as decisões sobre investimento e emprego e que organizam os processos de trabalho (ENGUIITA, 2001, p. 103).

Assim colocada à discussão, acentua-se o descontentamento dos educadores e educadoras progressistas diante dos fins da educação - *pleno desenvolvimento da pessoa*, o *preparo para o exercício da cidadania* e a *qualificação para o trabalho* – incorrendo numa rediscussão semântica para o termo qualidade. Como a legislação nacional não define de que *pleno desenvolvimento*, de que *cidadania* e de qual noção se tem de *trabalho*, cabe, então, a assunção de uma postura crítico-reflexiva no sentido de intencioná-las e direcioná-las para a emancipação humana e da sociedade.

Diferente dessa tendência mercadológica, torna-se importante que os sistemas de ensino possam assumir como *padrão de qualidade* uma educação que permita o desenvolvimento dos sujeitos em suas diversas dimensões, de modo que ela possa cumprir o seu papel de formação humana, não limitando-se à formação da força-produtiva, do trabalhador em potencial que atenda às demandas do mercado. Ao contrário, a intenção deve voltar para uma educação que vise a emancipação tanto do sujeito quanto da sociedade, pelas vias da criticidade, da reflexão e da busca pela autonomia. Daí, fica evidente o necessário acréscimo da formação da consciência crítica, nas propostas educativas dos sistemas de ensino.

Para Paulo Freire (2003), a consciência crítica é aquela que i) anseia a profundidade de análise de problemas; não se satisfaz com as aparências e pode reconhecer-se desprovida de meios para analisar os problemas; ii) reconhece a mutabilidade da realidade; iii) substitui situações ou explicações mágicas por princípios autênticos de causalidade; iv) está disposta às revisões; v) procura livrar-se dos preconceitos diante de fatos; vi) repele posições quietistas; vii) repele toda transferência de responsabilidade e de autoridade e aceita a delegação das mesmas; viii) é indagadora, investiga, força, choca; ix) ama o diálogo e nutre-se dele; x) face ao novo, não repele o velho por ser velho, nem aceita o novo por ser novo, mas os aceita na medida em que são válidos.

Essas características da consciência crítica apresentadas por Freire postula um grande desafio frente à qualidade da educação, pois se por qualidade social se entende a formação do

sujeito crítico-reflexivo e autônomo (FREIRE, 2007), com as condições atuais (infra-estrutura das escolas, suprimento de insumos didático-pedagógicos, valorização do profissional de educação, autonomia das escolas, gestão democrático-participativa, outros), ou a falta delas no oferecimento da educação, o discurso da qualidade social torna-se uma querela.

Urge, então, uma educação que se proponha emancipadora e que verse pela tentativa da formação da consciência crítica dos sujeitos de modo que esses possam perceberem-se sujeitos históricos e não meros expectadores sociais, visando a superação de sua condição de explorado, marginalizado e sucumbido à própria sorte.

Desse modo, retornado ao título deste capítulo, é imprescindível pensar na inter-relação entre a sociedade e a educação em seu movimento dialético, a fim de novas reelaborações frente ao papel da escola na sociedade. Creditar à educação a função redentora da sociedade é, acertadamente, uma concepção ingênua e restrita, mas restringi-la a sua função meramente reprodutivista também não dá conta da complexidade dessa relação. Antes, cabe uma reflexão mais amúde sobre as expectativas com a educação no atual contexto histórico.

No próximo capítulo me debruçarei sobre a discussão frente à relação entre Estado, capitalismo e educação, na tentativa de perceber como esta última tem sido implicada pelos primeiros, sobretudo no caso brasileiro.

3 ESTADO, CAPITALISMO E EDUCAÇÃO: RESSONÂNCIAS NO CASO BRASILEIRO

O discurso da globalização astutamente oculta ou nela busca penumbrar a reedição intensificada ao máximo mesmo que modificada, da medonha malvadez com que o capitalismo aparece na História.

Paulo Freire

Vive-se um tempo de transição, de incertezas, de fluidez (BAUMAN, 2001). A modernidade se apresenta numa relação íntima com a velocidade. O mundo parece ter encurtado as suas extensões territoriais. Em segundos pode-se estar nos mais distantes lugares do mundo, fazer transações, negociações, sem sair do lugar... mais ainda, pode-se estar, ao mesmo tempo, em diversos lugares, estando num mesmo lugar físico; basta uma conexão complexa, virtual e é possível compartilhar espaços e tempos numa velocidade incompreensível para muitos dos que a ela recorrem.

Pode-se também estar fisicamente noutros espaços sem sentir-se fora do local, pois esses espaços se tornam, a cada dia, mais familiares, numa espécie de universalização do modo de ser, de sentir e de agir das pessoas. É tanta uniformidade que se tornou possível justificar as atitudes uníssonas dos sujeitos por viverem numa *aldeia global*. As diferenças e as idiossincrasias de cada sujeito e ou de cada povo parecem assustar a essa nova lógica. Vive-se, atualmente, o fenômeno conhecido como globalização das sociedades. Mas que fenômeno é esse? Qual a lógica das sociedades globalizadas nos idos do século XX e no início do século XXI?

Para situar essas discussões preliminares, parto do pressuposto de que o processo de globalização não é algo novo, mas uma estratégia capitalista que vem acompanhando a sua evolução ao longo dos anos. Como atenta Fiori:

Desde suas origens, os Estados territoriais e os capitais demonstraram a mesma vocação compulsiva e competitiva ao império e à globalidade. Foi assim na primeira onda colonial européia – entre 1500 e a derrota francesa na disputa com a Inglaterra pelo domínio comercial da Índia, na metade do século XVIII – como também na segunda grande onda inaugurada, uma vez mais, na Índia, na metade do século XIX. Nesse sentido o nosso entendimento da grande transformação desse final de século não apenas supõe uma visão estrutural de modernidade capitalista diferente do economicismo, seja liberal ou marxista, como tem uma visão igualmente distinta do ciclo ou da conjuntura em que se inscrevem estas mudanças. Para nós, elas são produto de uma estratégia política e financeira explícitas que se impôs ao mundo,

desde o início dos anos 80, a partir do seu eixo anglo-saxão, mas cujas raízes remontam, muito mais atrás, às lutas de interesse e às discussões que redesenharam o cenário mundial depois da Segunda Guerra (FIORI, 2000, p. 16).

No final do século XX, o capitalismo lançou-se num processo acelerado de reestruturação e integração econômica conhecido por globalização, o qual é sensivelmente percebido em manifestações de produtos, capitais e tecnologias sem identidade nacional; automação, informatização e terceirização da produção; implementação de programas de qualidade total e de produtividade (processos de reengenharia em vista de maior racionalidade econômica); demissões, desemprego e subemprego; recessão, desemprego estrutural, exclusão e crise social; diminuição dos salários e do poder sindical; desqualificação do Estado (LIBÂNEO, OLIVEIRA, TOSHI, 2003).

Essa nova lógica das sociedades globalizadas apóia-se no discurso neoliberal cujas características se assentam, segundo Corrêa (2000), nos seguintes pressupostos: i) a crise do capitalismo é passageira; ii) não há outra forma de economia e de sociedade que não o capitalismo; o fim do socialismo; iii) a igualdade leva à servidão, competitividade, à prosperidade; iv) o surgimento da sociedade do conhecimento, o desaparecimento do proletariado e a emergência do cognitariado marcam o fim do trabalho como categoria fundamental; v) o fim da história; vi) o mercado como eixo regulador; vii) as leis do mercado com os melhores instrumentos para regular os interesses e as relações sociais; viii) o fim do etnocentrismo e apreço às diversidades, com ênfase na iniciativa privada; ix) a livre concorrência; x) o livre mercado; xi) o Estado responsável pela crise por sua ineficiência em defesa do setor privado como eficiente, de qualidade e de equidade; xii) a descentralização, a desregulação e a privatização como medidas urgentes e necessárias.

Essas ideologias neoliberais alteram, substancialmente, a percepção da realidade pelos sujeitos, levando-os a uma crença de que não há outra forma de estar no mundo e, por isso, parte-se para uma busca irrefreada em atender a nova lógica globalizada, perversa e insidiosa, sendo que, para alcançá-la, tornou-se necessário subjugar-se ao ideário neoliberal.

O mundo encontra-se, pois, em tempo de transcendências, de transmutações e de incertezas. Mas como compreender, objetivamente, esse novo tempo em que as relações são modificadas, em que os sujeitos humanos não se reconhecem e em que a lógica da produtividade e do consumo é, dia após dia, mais vitalizada? Como situar a educação nesse contexto de mudanças?

De acordo com Fiori (2001), as mudanças mais significativas a partir da década de 80, século XX, que impactaram nos campos social, político e econômico foram: i) de natureza

geopolítica, com a reestruturação da hegemonia mundial norte-americana com o fim da União Soviética e da Guerra Fria e a atual reafirmação do Atlântico Norte como epicentro político, militar e econômico; ii) no campo político-ideológico com a crise da ingovernabilidade democrática e a reestruturação liberal-conservadora, fortalecidas com as vitórias de Margareth Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos; iii) no campo econômico, sobretudo na área monetário-financeira, com a expansão e a consolidação da globalização econômica; iv) o que responde pelo nome de revolução tecnológica, que provocou alterações produtivas e gerenciais, aumentando a produtividade e lucratividade, principalmente depois de 1990, à custa, em grande medida, de uma redução gigantesca dos postos de trabalho; v) no campo do trabalho, as políticas deflacionistas e as mudanças tecnológicas provocaram uma desaceleração dos investimentos e uma reestruturação produtiva, atingindo o mundo do trabalho; vi) no espaço da periferia capitalista, deixando os países de economia periférica relativamente homogêneos do ponto de vista econômico, bem como na sua forma desregulada e subordinada ao financiamento do capital privado internacional; e vii) consenso da perda da soberania dos Estados-Nacionais.

Essas transformações apontadas por Fiori remetem às mudanças em direção à nova ordem mundial, levando os Estados a legitimá-las, redirecionando suas políticas aos princípios neoliberais a fim de sua inserção no mundo globalizado. Mas, como compreender o alastramento da globalização e do neoliberalismo nos últimos anos, sobretudo entre os países mais periféricos da economia mundial?

No trato da questão, cabe uma discussão preliminar frente ao papel homogeneizante da globalização excludente e do neoliberalismo, donde se torna relevante compreender o que se traduz por hegemonia.

A expressão hegemonia vem do grego *egemonia* e significa direção suprema, poder absoluto de um chefe no comando de um exército, domínio fundado na força das armas. Refere-se também à supremacia¹⁰ político-militar de um Estado-Nação ou de uma comunidade político-cultural em relação às demais, ou seja, uma relação entre os Estados-Nação que não têm uma regulamentação jurídica.

Para Cury (1995), a questão da hegemonia está associada à questão da ideologia, na sua veiculação pelas agências da sociedade civil e das relações sociais que a geram. Para o autor, a teorização sobre as formas ideológicas só é possível se forem vistas como componentes do modo de produção capitalista, fundadas nas relações de produção, de classes

¹⁰ Para Corrêa (2000), essa supremacia não é só militar, mas econômica e cultural, uma vez que através do prestígio, intimidação e coerção tornam-se modelos para as outras comunidades

e políticas. Essas relações de produção, porque sociais, se dão entre as relações de classes na luta entre capitalistas e trabalhadores e, porque políticas, se sustentam num contexto de dominação, supondo a apropriação da *mais-valia*, como elemento de exploração.

Assim posto, Cury afirma que as relações sociais são relações ideológicas, porque “ao dizer o mundo, rerepresentá-lo e conceituá-lo, os discursos o fazem de acordo com os interesses de classe” (CURY, 1995, p.46). A ideologia, portanto, está correlacionada com o movimento das forças produtivas, ao passo que se essas forças se modificam, são alteradas as relações sociais e, conseqüentemente, as ideológicas. Por isso, o autor afirma que a formação da ideologia não é algo dado, mas construída pelas classes sociais, afirmada como atividade política no próprio movimento dessas classes.

Tem-se, então, a ação política como centro das relações ideológicas, a qual apresenta a dominação como princípio e fim das lutas contraditórias entre as classes sociais. Dominar, subjugar e subordinar são os elementos constituintes do sistema capitalista de produção, nos quais se justificam tais relações.

De acordo com Cury (idem), a educação tem um papel importante na reprodução, manutenção e transformação da ideologia, ou seja, ela pretende tornar coesa a classe que a gera. No capitalismo, a classe dominante pretende tornar-se hegemônica, visando tornar coesa toda a sociedade, ocultando as diferenças sociais sob o discurso igualitário. É aqui que se repõe, segundo o autor, a questão da hegemonia e assim a define:

A hegemonia é a capacidade de direção cultural e ideológica que é apropriada por uma classe, exercida sobre o conjunto da sociedade civil, articulando seus interesses particulares com os das demais classes de modo que eles venham a se constituir em interesse geral. Referida aos grupos e facções sociais que agem na totalidade das classes e no interior de uma mesma classe, tentando obter o consentimento ativo de todos, segundo os padrões de sua direção (CURY, 1995, p.48).

Outrossim, frente à questão da hegemonia, Cury (idem) atenta para o fato de que ela não é apenas a aliança entre a classe dominante; funciona também nas relações entre dirigentes e dirigidos. Ressalva, ainda, que a ideologia dominante articula e até satisfaz os interesses de sua classe e, contraditoriamente, desarticula o projeto¹¹ dessa classe em torno do seu.

Para Correa (2000), tanto a globalização excludente quanto o neoliberalismo se desenvolvem através de um duplo movimento articulado. De um lado, tem-se a *estratégia de poder coercitivo* através da imposição das estratégias neoliberais como solução para a crise

¹¹ Para Cury (1995), esse mecanismo é contraditório, porque na defesa dos seus interesses as classes subalternas se permitem reelaborar o discurso dominante, rearticulando-o em face de suas necessidades.

dos Estados-Nação endividados e, de outro lado, utiliza-se da *estratégia de poder das ideias*, isto é, pela dominação ideológica, hegemônica, ao impor um novo senso comum para que se aceite e se legitime as reformas neoliberais como sendo a solução natural da crise através das forças do livre mercado como a única saída viável, historicamente comprovada com o fim do socialismo real.

Correa (idem) atenta para a importância da educação como *estratégia de poder das ideias* de modo a manter e reafirmar a hegemonia. Isso porque,

A educação tem a função mediadora de projetos políticos que tanto podem ser democráticos como autoritários, incluídos ou de exclusão das maiorias e, portanto, local onde se articulam interesses diversos e antagônicos, local de disputa ideológica e de hegemonias (CORREA, 2000, p. 50).

Vê-se que o neoliberalismo, para atender aos proclames do capitalismo, precisa, hegemonicamente, instituir um novo senso comum, de modo que os sujeitos e as sociedades possam adequar-se ao seu corolário de modo irrefletido. Talvez esteja aí um dos grandes motivos da educação receber importante atenção das políticas globalizantes e das ações neoliberais.

De acordo com Marrach (1996) a retórica neoliberal atribui um papel estratégico à educação. Segundo a autora, são três os objetivos determinados à educação: i) atrelar a educação escolar à preparação para o trabalho e a pesquisa acadêmica ao imperativo do mercado; ii) fazer da escola um meio de transmissão dos princípios doutrinários neoliberais; iii) fazer da escola um mercado para os produtos da indústria cultural e da informática.

Ao assim determinar, o credo neoliberal coloca a educação predominantemente a serviço da sua hegemonia e, para tanto, propõe uma série de reformas para a educação, sobretudo, nos países periféricos da globalização econômica, de modo a garantir os seus interesses.

Nas *estratégias de poder coercitivo* (CORREA, 2000) entram em cena as instâncias de regulação supranacional (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI, Organização Mundial do Comércio – OMC, Mercosul, Organizações Não-Governamentais – ONG) que, como assevera Almerindo Afonso (2001), ditam os parâmetros para a Reforma do Estado nas funções de aparelho político-administrativo e de controle social; induzem os países à medidas modernizadoras; levam o Estado a assumir a função mediadora, de adequação às prioridades externamente definidas e, ainda, de promoção das agendas que circunscrevem a fase atual da

transnacionalização do capitalismo e da globalização hegemônica. Portanto, qual a situação do Brasil nesse contexto mundial?

Procurarei, a seguir, na intenção de situar o Brasil no contexto capitalista, traçar brevemente a sua trajetória histórica, culminando com as reformas de Estado a partir da década de 90.

O Brasil na ordem capitalista: um debate introdutório

A conquista das terras americanas no século XV traz em sua história um capítulo de aventura e esperança. A “nova terra” representou para inúmeros europeus marcados pela miséria, pela exclusão e pelos ambiciosos interesses, a esperança de dias no paraíso. Essa ideia edênica não tardaria a se dissolver, pois, “quando a Europa impõe à América suas trocas, seu estilo comercial, seu sistema de exploração, o encantamento se retrai, e o duro dia-a-dia, amargo e sem perspectivas, falará a sua linguagem” (FAORO, 1984, p.105).

No caso português, a conquista da colônia brasileira marcou a sua expansão comercial, cujas investidas mercantilistas perduraram até quatro séculos mais tarde, quando foi tomada por profundas crises de ordem política e econômica levando as propriedades rurais a sua reclusão, implicando na perda da força do comércio nas fazendas. Esse cenário sofreu alterações em função da vinda da família real para o Brasil, sobretudo com a sua elevação à categoria de reino (Ibid.; idem).

Desde então, quebrou-se o pacto colonial e o Brasil, agora reino, teve a liberação das suas atividades industriais e a abertura dos seus portos, intensificando o seu comércio. Assim, “o comércio estrangeiro, subitamente admitido na colônia, moderniza a acanhada vida colonial, com o padrão de costumes e ideias novas” (ibid.; idem., p. 249).

A economia no Brasil assentava-se no conflito das duas ideologias: a mercantilista e a capitalista liberal; sendo que desta última, advinha o seu ideal de modernização. Nesse sentido, algumas medidas de inovação (e conservadoras) foram tomadas, como a criação do Banco do Brasil, a melhoria nos centros urbanos e de transportes, a instituição de ensino superior, dentre outras. Estava por nascer, em meio a diversos e proeminentes conflitos, o Estado brasileiro.

A independência política do Brasil em 1822 não pareceu alterar a situação econômica do Estado durante todo o Império, arrastando-se também, com tímidas mudanças, por toda a

República Velha. Marcou esse período o cultivo do café que, como assinala Freire (1993), ao mesmo tempo em que ele gerava as riquezas, gerava também as crises econômicas, tal como a crise no início do século XX, com o colapso produzido por sua superprodução.

Para Romanelli, a partir da década de 30 foram várias as revoluções e os movimentos armados empenhados em promover rompimentos políticos e econômicos com a velha ordem social oligárquica, presente até então. Assegura a autora que esses movimentos, em seu conjunto e pelos objetivos afins, “iriam caracterizar a Revolução Brasileira, cuja meta maior tem sido a implantação definitiva no Brasil” (ROMANELLI, 2000, p.47).

Foi também na década supracitada que se intensificou a crise econômica brasileira, tanto com a superprodução cafeeira e a não possibilidade do Governo em manter a política de proteção do preço do café no mercado internacional, quanto com a crise econômica mundial de 1929. Para superar a crise interna, o Brasil utilizou de recursos próprios advindos da acumulação primitiva do capital e da ampliação crescente do mercado interno, permitindo a sua arrancada para o desenvolvimento industrial em plena crise (Ibid; idem). Assevera a autora:

A Economia brasileira reagia de forma dinâmica aos efeitos da crise: o crescimento do mercado interno e a queda das exportações implicaram a transferência da renda de um para outro setor. Essa transferência se fez do setor tradicional para o moderno, ou seja, da área agrícola para a industrial (ROMANELLI, 2000, p.48).

Politicamente falando, a década de 30 assistiu, ainda, as insatisfações de diferentes atores sociais que se organizaram em diversos movimentos de grande visibilidade, dentre os quais se destaca o tenentismo, que propunha a necessidade de implementar uma nova ordem social e econômica, de caráter capitalista, fundada num governo forte, coeso e nacionalista (Ibid.; idem).

Desses movimentos resultou a Revolução de 1930 com a instalação de um governo provisório, sob a presidência de Getúlio Vargas, o qual permaneceu por muito tempo nessa condição e só veio a promulgar a Constituição Federal em 1934, não atendendo aos diversos interesses daqueles que impulsionaram o movimento de 30, a exemplo dos tenentistas e da burguesia industrial.

Diante da aparente insatisfação, cresceu no Brasil os movimentos reivindicatórios e de pressão. Entretanto, em resposta a esses movimentos, o governo Vargas deu o golpe de Estado em 1937, donde surgiu o chamado “Estado Novo”.

Romanelli (idem) atenta para as controvérsias sobre o real sentido do Estado Novo para a vida nacional. Dentre os debates, a autora apresenta as diferentes afirmações, ou seja, que o golpe i) negou os interesses latifundiários e fortaleceu a burguesia industrial; ii) favoreceu as camadas populares, com amplo programa de Previdência Social e sindicalismo; e iii) foi o resultado da coalizão de forças entre o setor moderno, o setor arcaico e o capital internacional contra as classes trabalhadoras.

Embora se reconheça diferentes compreensões para o Estado Novo brasileiro, não se pode negar que ele foi propício ao fortalecimento da elite industrial no Brasil, o que pode ser percebido, inclusive, no campo educacional, com a criação dos cursos profissionalizantes, voltados para fomentar e desenvolver a produção industrial e comercial, a exemplo da criação das instituições SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial).

Para Neves (s/d) a queda da ditadura Vargas em 1945, provocada por diversos fatores – fim da Segunda Guerra Mundial e a conseqüente reestruturação da divisão internacional do trabalho, sob a hegemonia norte-americana; o afastamento da burguesia em relação a seu apoio para a estrutura corporativa do Estado; o anseio das camadas médias e dos setores assalariados urbanos por maior participação nas decisões e na distribuição das riquezas produzidas – somada aos processos de urbanização e industrialização que vivia o Brasil, potencializou uma nova fase do processo de modernização capitalista.

O referido processo de modernização se de um lado impulsionou a industrialização e o incremento das tecnologias nas formas de produção, do outro ampliou a investida do capital internacional no Brasil. Afirma Neves:

O Estado, no período 46/64, ampliou e complexificou sua aparelhagem econômica, para que pudesse funcionar como um aglutinador de um processo de monopolização do capital, atuando diretamente, através das empresas públicas, ou indiretamente – pela viabilização de incentivos que viessem a unir os interesses objetivos do capital nacional ao capital estrangeiro (NEVES, s/d, p.39).

Tem-se, então, a modernização do capitalismo pelo Estado, cujas ações voltaram-se para assegurar, garantir, proteger e desenvolver os investimentos capitalistas nacionais e internacionais na economia brasileira, além de inviabilizar, pelas vias populistas, os movimentos e a organização da sociedade civil.

Com o Golpe de 1964, o Estado - forte, interventor e propositor de políticas - intensificou a política econômica modernizadora, com vistas ao aumento da produtividade. Na realidade, apresenta-se aí um grande paradoxo, pois, ao mesmo tempo em que era tolhida a

participação da sociedade civil organizada, reprimida a expressão popular e cerceada a sua liberdade, o Estado militar visava obter um consenso “ao assimilar e dar respostas a algumas das demandas dos grupos sociais derrotados em 1964 - consenso este, no entanto, obtido de maneira passiva, ao ter como pressuposto a atomização das massas” (NEVES, s/d, p.45).

Nos anos finais da década de 70, o Estado militar, diante da crise do capitalismo mundial e do fim do milagre econômico no qual se assentava, somado à perda gradativa do consenso político passivo ao regime, redirecionou as suas políticas no sentido das políticas sociais compensatórias, ou seja,

[...] por programas que pressupunham capacidade contributiva e / ou emprego ‘formal’ (os principais benefícios previdenciários urbanos, assistência médica previdenciária, FGTS, PIS/PASEP, financiamento à casa própria) e um outro conjunto de programas que ofereciam uma ‘proteção mínima’, quer na forma de programas universais (educação básica, saúde pública) ou de programas voltados à população de baixa renda (distribuição de alimentos, programas habitacionais, assistência social) (Ibid.; idem, p.51).

Vê-se, portanto, que as políticas do Estado interventor vão no sentido de dar segurança ao capital monopolista, próprio do regime militar. Entretanto, face às novas exigências modernizadoras capitalistas da época, tornou-se imperativo uma série de políticas que viabilizassem tal proteção à ordem. Mas quem o protegeria?

Até aqui propus um olhar focado no encontro do Brasil com o capitalismo como ordem mundial a partir do século XIV até o governo militar. Intentei mostrar, sucintamente, que a história do capitalismo no Brasil vem sendo consolidada para a manutenção dos privilégios da elite em ampliar e manter seu poder.

A seguir, trarei para discussão o pós-80, isto é, as décadas que se seguem marcadas por novos (e velhos) interesses capitalistas, que alteraram substancialmente o cenário brasileiro. Trata-se do encontro do Brasil com as políticas neoliberais para as reformas de Estado, às quais o Brasil se curva e acolhe até os dias atuais.

Globalização e Neoliberalismo: ressonâncias nas reformas de Estado e da educação no Brasil

A ideia de modernização que acompanha a de globalização tem levado muitos países à corrida pela busca do seu aparelhamento científico-tecnológico com vistas a sua inclusão na nova ordem econômica. Ficar excluído da globalização é, aos olhos da retórica neoliberal, um risco que os países de economia periférica não podem correr, sob a pena de não

desenvolverem-se e tornarem-se incapazes de serem incluídos na nova ordem mundial. Estar globalizado com as maiores economias mundiais tem sido o objetivo de muitos países da América Latina. Mas como globalizar? Como proceder? Com quais orientações? Talvez sejam essas as questões mais frequentes entre os países capitalistas de economia periférica.

A ideia que sustenta a globalização é a modernização, integração dos mercados e igualdade. Entretanto, a rigor, o significado semântico dos termos não atinge a todos os Estados da mesma maneira. Para uns, modernizar significa abrir seu mercado às economias centrais e delas adquirir suas inovações tecnológicas, assim como integração passa a ser entendida como o livre comércio entre os países, donde há a supremacia de uns em detrimento de outros, colocando em xeque, também, a noção de igualdade.

Essa lógica modernizadora chega ao campo educacional sem meias palavras. Foi a partir dela que os Estados começaram a reorientar suas políticas, donde destaco no presente trabalho, as de educação. Assim, a intenção que trago aqui é contextualizar, *a priori*, as Reformas de Estado e, *a posteriori*, discutir seus reflexos na Educação a partir da década de 90, quando se pode perceber a ingerência das instâncias de regulação supranacional nos diversos setores dos países da América Latina. Pergunto: qual a intenção desses organismos internacionais com as Reformas de Estado e da Educação?

De acordo com Chossudovsky (1999, p. 12), “o FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) são estruturas administrativas, são *órgãos reguladores* operando dentro de um sistema capitalista e respondendo a interesses econômicos e financeiros dominantes”. Desta forma, interessa a esses órgãos preservar o capitalismo, na sua versão contemporânea, de modo que seja possível a manutenção da sociedade de privilégios. Foi assim no Brasil da década de 90, final do século XX.

Após viver um longo período sob o Regime Militar (1964 a 1985), como pude demonstrar anteriormente, o Brasil assistiu a uma crise escandalosa com a eleição direta do primeiro presidente pós-ditadura militar, Fernando Collor de Mello. Os brasileiros se viram diante de uma situação política, social e econômica marcada pelo autoritarismo do governo e pelo controle das instituições financeiras internacionais, culminando com o *impeachment* do presidente Collor, por este estar envolvido em uma extorsão milionária de recursos públicos.

Com a crise instalada tornaram-se evidentes as questões sócio-econômicas e políticas que se alastraram no país, tais como: o grande aumento do desemprego, a queda abrupta dos salários, a grande concentração de riquezas e o aumento da pobreza, o aniquilamento dos programas sociais, a desvalorização da moeda imposta pelos credores, o aumento da dívida

interna em função das altas taxas de juros cobradas pelo FMI e outras (CHOSSUDOVSKY, 1999).

Diante da situação, qual a condição do Brasil perante as instituições financeiras? O que rezava a agenda do FMI, principal credor brasileiro?

[...] Os credores internacionais do Brasil queriam se assegurar de que o país permaneceria endividado por muito tempo e de que a economia nacional e o Estado seriam reestruturados em benefício deles (credores) por meio da contínua pilhagem dos recursos naturais e do meio ambiente, da consolidação da economia de exportação baseada na mão-de-obra barata e da aquisição das empresas estatais mais lucrativas pelo capital estrangeiro.

Os bens do Estado seriam privatizados em troca da dívida, os custos do trabalho seriam comprimidos em consequência da desindexação dos salários e das demissões dos trabalhadores. A inflação foi diretamente engendrada pelas reformas macroeconômicas. A pobreza não foi apenas 'o resultado' das reformas, ela foi também 'uma condição explícita' do acordo com o FMI (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 171).

Face às condições estabelecidas pelo FMI aos países endividados, Chossudovsky (idem) discute a saga da dívida do Brasil, organizando-a em seis atos: i) *O plano Collor*; ii) *Adaptando-se ao 'consenso de Washington'*; iii) *O pós-impeachment de Collor*; iv) *Um sociólogo como ministro da Fazenda*; v) *Reescalando a dívida comercial*; vi) *A administração da pobreza a custo mínimo para os credores*. Sem dúvida, uma saga que viria a incluir o Brasil no rol dos países globalizados, numa condição bastante desigual diante das grandes economias mundiais. Uma globalização marcada pela exploração, pela desigualdade e pela marginalidade.

Ao referir-se ao primeiro ato – *O plano Collor* – o autor (op.cit.) destaca a existência de uma “agenda oculta”, a qual consistia nos cortes de gastos públicos e salários para que fosse possível liberar o dinheiro necessário para o pagamento das dívidas interna e externa que assolavam o país. O referido plano contava com o aceite do FMI, o qual já havia acordado mais empréstimo ao Brasil. Entretanto, em negociações mal-sucedidas feitas entre o Brasil e os credores internacionais, o empréstimo foi vetado e o grupo consultivo dos 22 bancos comerciais liderados pelo Citicorp orientou aos bancos multilaterais que não mais garantissem dinheiro para o Brasil. Esse veto foi oficialmente sancionado pelo G-7 ocasionando uma onda de bloqueios dos bancos comerciais, ainda que o país já tivesse firmado, anteriormente, diversos acordos econômicos.

Sobre o segundo ato – *Adaptando-se ao “consenso de Washington”* - Chossudovsky (op.cit.) atenta para a continuidade das insatisfações das negociações iniciadas até o momento. Segundo o autor, a crise estava estabelecida e Zélia Cardoso, então ministra da Economia, foi

exonerada, ficando em seu lugar o ministro Marcílio Marques Moreira, o qual foi bem-recebido pela administração dos Estados Unidos e pelas Instituições Financeiras Internacionais, inaugurando, assim, uma relação mais amistosa entre o Brasil e seus credores. Marcam, então, nesse período, novos arranjos e acordos comerciais, donde se destaca, sobretudo, a condição imposta pelos credores para novos financiamentos. Dentre elas, a proposta de emendas na Constituição Federal, principalmente no que se referia às regras de financiamento, de Previdência Social e de questões relativas às privatizações. Os novos acordos com os credores comprometeram o governo brasileiro em mais vinte meses, através de um conjunto de reformas econômicas.

O pós-impeachment de Collor (op.cit.), terceiro ato, tem início com a posse de Itamar Franco na presidência da República. Como um governo de caráter populista, o presidente deparou-se com acordos assinados anteriormente com o FMI que o impediram de levar adiante suas promessas de aumento de salários reais, baixa de preços de produtos e modificações dos programas de privatizações.

Itamar Franco contou com o desagrado dos credores e das elites nacionais, enfrentando sérias dificuldades com a indicação e a manutenção de um ministro da Fazenda, sendo necessária, a indicação de três ministros num curto período de sete meses. As negociações feitas até então não havia tido progresso e, assim, o FMI decidiu por suspender os empréstimos concedidos.

A crise nas negociações do Brasil com os credores só veio a ser minorada com a indicação de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda, iniciando o que Chossudovsky (op.cit.) denomina de quarto ato, *Um sociólogo como ministro da Fazenda*.

Durante a sua gestão o ministro Fernando Henrique Cardoso, numa relação amistosa com os credores, deflagrou uma série de medidas levando a cortes orçamentários de 50% na educação, na saúde e no desenvolvimento regional, além, da proposta de revisão constitucional.

Desse modo, segundo Chossudovsky (op.cit.), teve início o quinto ato da saga da dívida no Brasil: o *Reescalando a dívida comercial*. Foi que, a partir de 1994 o Brasil chegou ao fim da saga da dívida, quando o ministro Fernando Henrique Cardoso negociou e assinou um acordo com os credores internacionais, donde foram estabelecidos prazos firmados, dentre os quais estavam às emendas da Constituição Federal de 1988. Para Chossudovsky (op.cit., p. 178), “as medidas impostas pelos credores foram um golpe final letal para os programas sociais do Brasil, já em adiantado estado de decadência devido às sucessivas ‘terapias de choque’”. Mas uma coisa era consenso para o FMI e para os credores

internacionais: Fernando Henrique Cardoso estava se saindo muito bem na gestão da dívida brasileira, de modo que o apoiaram fortemente para a sua eleição à presidência da República, investindo muitos milhões de dólares na mídia em campanha eleitoral.

Entra em cena, assim, o sexto ato/epílogo, denominado por Chossudovsky (op.cit), de *A administração da pobreza a custo mínimo*.

Com a aprovação – pelo Legislativo – das reformas fiscais propostas pelo FMI, foi criado um Fundo Social de Emergência (FSE), de acordo com o modelo proposto pelo Banco Mundial. O FSE tornou-se fundamental para a implementação de alguns programas pensados para o alívio da pobreza que assolava o cenário brasileiro. Para Chossudovsky,

[...] Os chamados “programas de metas” destinados a ajudar os pobres, combinados com a “recuperação de custos” e a privatização dos serviços de saúde e educação, foram apresentados como um meio “mais eficiente” de implementar programas sociais. Ao mesmo tempo, o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) deveria tornar-se cada vez mais “autofinanciado” por meio de contribuições substancialmente aumentadas dos trabalhadores urbanos e rurais. O Estado retirará muitos programas de jurisdição dos ministérios competentes para que estes sejam administrados pelas organizações da sociedade civil sob a tutela do FSE (...) (CHOSSUDOVSKY, 1999, p.180).

O repasse das responsabilidades do Estado com os setores sociais para a sociedade civil marca a ofensiva da retórica neoliberal para uma globalização econômica, atingindo seriamente os setores sociais através dos programas de reforma do Estado e da educação.

Reforma do Estado e da Educação: a ofensiva neoliberal no Brasil

Como destaquei até aqui, a indução externa dos organismos internacionais e das agências financiadoras levou os países, “independentemente da sua conjuntura de desenvolvimento, ‘velar’ pela competitividade de seus mercados” (KRAWCZYK E ROSAR, 2001, p. 34).

No Brasil, a ingerência dos organismos internacionais levou a Reforma do Estado, ou seja, “as reformas que incidiram sobre a administração do aparelho governamental, solucionando questões de política fiscal, tributação, ociosidade dos serviços públicos e entraves burocráticos” (GANDINI e RISCAL, 2002, p.39). Tais reformas faziam parte da agenda modernizadora que se espalhou no mundo a partir da década de 80.

Embebidos da retórica da democratização, da modernização e da produtividade, os Estados de economia periférica assumiram e legitimaram seus documentos de Reforma. No Brasil foi divulgado, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Estado – PDRE, contendo a proposta oficial da Reforma.

De acordo com Gandini e Riscal (2002) o PRDE traz em sua proposta pontos de relevante debate, como a alteração da expressão “Reforma administrativa” para “Reforma de Estado” – a qual possibilita a transição do Estado de Direito para o entendimento do Estado como aparato estatal – e o esvaziamento da soberania e a redução do poder legislativo à mera instância de governo. Dessa forma, o Estado de Direito fundado na base da tutela dos direitos fundamentais individuais, na garantia do direito de participação do poder político e na distribuição das riquezas produzidas, passou a ser visto como uma organização burocrática com funções prioritárias de arrecadar e controlar os impostos (GANDINI e RISCAL, 2002).

Para Gandini e Riscal (*idem*), entretanto, a Reforma do Estado no Brasil não atingiu totalmente os objetivos propostos no discurso democratizante dos setores da sociedade brasileira e das agências reguladoras internacionais, uma vez que, em função da sua herança patrimonialista, não conseguiu garantir a gestão democrática e os direitos civis.

A Reforma do Estado baseou-se no Consenso de Washington, pautado pelo único modelo de desenvolvimento econômico e político, ou seja, pelo livre mercado, Estado mínimo e governo liberal. No entanto, como observam Gandini e Riscal (2002, p.46), “no caso Brasil, o papel do estado foi maximizado, e não minimizado, como propunha o projeto. O Estado forte foi condição para a liberalização da economia”.

Essa perspectiva trazida pelas autoras supracitadas demonstra que no Estado patrimonial brasileiro, ele mesmo, através da sua forte tradição autoritária e centralizadora, foi quem realizou, por e a partir do interesse dos agentes responsáveis pelos órgãos do governo, as políticas de Reforma.

Contudo, pode-se afirmar que o Estado do Brasil, quer seja pela perspectiva patrimonialista, quer seja pela liberal, consagrou as reformas induzidas pela ordem capitalista mundial nos idos do século XX, sob lógica da administração gerencial, tal como numa empresa, a espera de resultados.

Cresce com a lógica de administração, o terceiro setor, capaz de assumir as políticas que deveriam ser de Estado com vistas à diminuição das tensões entre o Estado e a sociedade civil, pois, ao invés de um Estado de Direito, a reforma incidiu no fomento ao Estado Fiscal, deixando de cumprir o seu dever de garantir os direitos sociais, colocando-os na esfera da

prestação de serviços, de modo que tanto pode ser oferecido pela iniciativa pública, quanto pela iniciativa privada e, também, pela iniciativa não-estatal.

Para Souza e Faria (2004) a Reforma do Estado consolidou-se nos anos 90, através de um processo de desregulamentação da economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura dos mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços a fim de otimizar seus recursos.

Desse quadro de reformas do Estado, resultou a reforma da educação, a qual propõe adequar o sistema educacional brasileiro à lógica capitalista em curso.

Isso, segundo Krawczyk e Rosar (2001), implicou em investir na adequação do sistema educacional às demandas de mercado, destacando ainda a importância da implementação de mecanismos avaliativos visando assegurar o cumprimento dos requisitos para a melhoria da qualidade do ensino, conforme as necessidades mercadológicas. Sobre isso, Aragão atenta:

Década após década, as políticas educativas têm refletido mais os interesses de acomodação e formatação da sociedade brasileira ao padrão secular de Casa Grande e Senzala e aos interesses econômicos associados à lógica de acumulação do capitalismo. Deste modo, somos simpáticos e cativantes seguidores das orientações e recomendações dos organismos financeiros internacionais, que sempre tão solícitos e atenciosos – afinal querem nos tirar da miséria material em que sobrevivemos há séculos! – sabem planejar as nossas metas em educação e até mesmo indicar-nos mui amigavelmente (!), através de “Recomendações” convincentes, quais os objetivos que devemos perseguir na organização e implementação dos nossos sistemas de ensino (ARAGÃO, 2007, p.190).

Tratando sobre as recomendações dos organismos internacionais para a educação, Krawczyk e Rosar (2001) acenam para dois eixos básicos: a organização e a gestão dos sistemas educacionais, tendo a descentralização como medida fundamental. Isso porque, para Krawczyk,

O novo modelo de gestão dos sistemas educacionais exclui, dentre os princípios de organização da educação pública, o sentido político de sua associação com o Estado nacional e, ao mesmo tempo, propõe uma organização descentralizada, “de soluções simples e eficientes”, que tende a atomização dos espaços e instituições e à delegação de competências ao setor privado (KRAWCZYK, 2002, p.61).

Essa concepção de descentralização como reforma faz parte dos postulados dos organismos internacionais, cuja apologia a esta tendência se justifica por entenderem-na como forma de desburocratizar o Estado e abrir novas formas de gestão da esfera pública; por

defender a autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, por tentar incrementar os índices de produtividade dos sistemas públicos (SOUZA; FARIA, 2004).

Considerando ainda a descentralização como um princípio fundante das reformas de Estado e da educação, discutirei, a seguir, a retórica da descentralização do ensino, perpassando por uma compreensão de seu sentido sob a ótica do mercado, bem como sob a do compartilhamento de poder, visando uma análise das implicações do processo de descentralização e seus reflexos na construção do Sistema Nacional de Educação através do regime de colaboração.

Centralização, (des) centralização, concentração e (des) concentração: em busca de uma definição.

Como já apresentei até aqui, é imprescindível discutir a descentralização do ensino como base das reformas da educação nas últimas décadas do século XX. Mas o que é descentralizar? Que significado tem a descentralização da educação no Brasil?

Acredito ser fundamental para o início das argumentações buscar o significado do termo descentralizar. Descentralização é o oposto de centralização?

No dicionário (FERREIRA, 2001), está:

Centralização sf. **1.** Ato ou efeito de centralizar (-se); condição de que é centralizado. **2.** Convergência ou reunião em um mesmo ponto, atração a um centro. **3.** Predomínio ou influência direta de um elemento sobre os demais; concentração ou acumulação de poder (na organização de certa atividade): centralização da administração. [PL.:-ções.]

Descentralizar v.t.d. **1.** Descentrar. **2.** Dar autonomia a (órgãos públicos, administrativos, tornando-os desvinculados do poder central). [Conjug.: 1.[descentraliz]ar] § **des.cen.tra.li.za.ção** sf.; **des.cen.tra.li.za.do** adj.

Com base nas definições dos termos e, embora eu reconheça que essas definições não se esgotam aqui, por serem inconclusas e insuficientes, percebo *a priori* que, o poder aparece como um elemento de valiosa importância para a compreensão da relação centralização/descentralização.

Oliveira (1992) atenta que o binômio centralização/descentralização tem como ponto chave a expressão *centro*. Para o autor, a descentralização implica num afastamento do centro, de modo que as decisões, as definições de ações e a alocação de recursos, em graus variados de autonomia, seriam tomadas em outras instâncias que não só as centrais. A centralização, ao

contrário, pressupõe a tomada de decisão em um nível central. No caso da educação, pode ser representado tanto pelo Ministério da Educação, nos países unitários, quanto pela Secretaria Estadual, nos países federados.

Assevera Oliveira (idem) aponta que a centralização é caracterizada pelas decisões tomadas por um pequeno grupo e expressa a vontade política do centro, o qual possui a jurisdição sobre determinado território, com poder sobre os recursos humanos, financeiros e proposições de planos e programas, bem como seus respectivos controles. É o poder do centro em detrimento das idiossincrasias locais.

Muitos são os estudos sobre a descentralização na América Latina. Disso resulta um deslocamento do termo descentralizar para desconcentrar, a fim de compreender esse fenômeno nos países latino-americanos. Para Hevia (apud OLIVEIRA, 1992) a desconcentração pressupõe a delegação de determinadas funções a entidades regionais ou locais que continuam dependentes do outorgante. Por descentralização entende-se que as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia, definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de ação.

Sobre isso é relevante a contribuição de Martins (2001) ao discutir o processo de descentralização na América Latina. Segundo a pesquisadora, na América Latina consolidou-se, a partir da década de 90, uma política administrativa que moldou as formas de gestão das políticas públicas de acordo com os interesses privatistas. Assim, também recorre à expressão desconcentrar para diferenciar do termo descentralizar.

Para Martins (idem) a desconcentração refere-se às mudanças que ocorrem num espaço físico-territorial sem, contudo, ameaçar as estruturas consolidadas e os mecanismos de atuação do Estado. A descentralização, ao contrário, parte do pressuposto da necessária transformação do aparato político-institucional consolidado em bases centralizadoras no sentido da transferência de parcelas de decisões para os diferentes segmentos, o que, fatalmente, abalará as estruturas de poder antes centralizadas.

Romão (2000), tratando da questão descentralização/desconcentração, também atenta para os significados dos termos. Segundo o autor, a desconcentração “não é senão um arranjo tecnocrático da centralização” (ROMÃO, 2000, p. 189). Assim esclarece:

Ao contrário, a descentralização consiste na criação e reconhecimento da existência de coletividades diversas do Estado, juridicamente institucionalizadas. No caso brasileiro, a partir da Constituição de 1988, estados e municípios são reconhecidos como entidades relativamente autônomas, não se constituindo como meras circunscrições administrativas da União. São investidos de uma personalidade

jurídica e moral, na medida em que em que são titulares de direitos e deveres, possuem órgãos distintos dos da União, dispõem de competências próprias, são titulares de um patrimônio, formulam e executam seu próprio orçamento, promovem recrutamento, seleção e administração do pessoal, enfim, auto-administram-se. Não possuem, entretanto, a liberdade total, nem são soberanos, pois estão submetidos ao aparato legal das normas da União. A partir de 1988, o município brasileiro surge como verdadeiro ente federado, e essa forma de integração federativa constitui peculiaridade nacional (ROMÃO, 2000, p. 190).

Tem-se, deste modo, diversas argumentações sobre descentralização/desconcentração, mas é curioso notar que todas elas convergem para um ponto comum, ou seja, que as políticas de descentralização ocorridas na América Latina configuram-se mais como políticas de desconcentração, de modo que são resguardadas as tomadas de decisões no centro.

É possível afirmar, portanto, que a descentralização como Reforma no limiar do século XXI, configura-se numa estratégia de controle dos governos centralizadores. Para Krawczyk,

Na nova engenharia de gestão educacional proposta coexistem espaços de decisão e ação descentralizados e privatizados, junto com outros espaços altamente centralizados e intervencionistas. Isto é, mantém-se o Estado no lugar de promotor de câmbios educacionais, mas não como único principal responsável do fornecimento de condições adequadas de ensino e/ou de um planejamento centralizado, mas pela institucionalização no governo federal de novos mecanismos de avaliação e controle (KRAWCZYK, 2002, p.61).

Vê-se, dessa forma, o grande paradoxo da descentralização; se por um lado há uma pulverização das unidades administrativas, por outro estabelece mecanismos de controle num governo centralizado.

Ainda pode-se buscar a contribuição que Azevedo (2002) dá para o debate sobre a descentralização, a qual, segundo a autora, pode ser percebida sob duas perspectivas: a *economicista-instrumental* e a *democrático-participativa*. Para a autora, a descentralização, sob a primeira perspectiva, compreende o local como uma unidade administrativa, a quem cabe colocar em ação as políticas concebidas no poder central. A perspectiva democrático-participativa, ao contrário, além do fortalecimento do poder local, requer, concomitantemente, o estabelecimento de novas relações entre o Estado e a sociedade, de modo que seja ampliada e efetivada a participação da comunidade na gestão.

Diante do exposto, torna-se possível uma análise sobre o processo de descentralização do ensino no Brasil, correlacionando-a às políticas de municipalização ocorridas principalmente a partir da década de 90.

Para Krawczyk e Rosar (2001), a retórica da descentralização do ensino para os municípios se sustenta em alguns argumentos fundamentais: a distribuição do poder e das

responsabilidades com os governos locais, ampliando a autonomia municipal; a eficiência e a democratização da gestão da educação; a eficiência do sistema de ensino através do gerenciamento dos recursos públicos e, conseqüentemente, da racionalização dos custos; e a aproximação dos conteúdos escolares às particularidades locais.

A primeira vista, sob o uso do discurso ideológico sobre a descentralização, parece que esta implica em democratização dos espaços públicos, entretanto, quando subjugada à lógica *economicista-instrumental*, ela faz circular em suas veias a centralização como líquido vital. Poder-se-ia fazer uso do dito popular “lobo em pele de cordeiro” para expressar a descentralização sob a lógica de mercado.

Para Hevia (apud OLIVEIRA, 1992), a análise das políticas de descentralização do ensino pode ser feita a partir de três âmbitos, quer sejam: *gestão econômico-financeira*, *administrativa* e *pedagógica curricular*¹². Dentro desses âmbitos é possível dizer que os primeiros podem até sugerir passos alargados nos últimos anos, mas no caso da Bahia, este último ainda é um dos grandes desafios.

Diante dos argumentos cabe perguntar: as políticas de descentralização ocorridas nas últimas décadas intentam descentralizar as decisões e, conseqüentemente, ampliar a autonomia dos sistemas municipais de ensino num movimento de co-responsabilidade entre os diversos sistemas de ensino ou intentam deixar os municípios ao sabor dos ventos, isolados em seus sistemas de ensino estanques e fragmentados? De qual descentralização, de fato, tratam as propostas de reforma da educação?

Cabe aqui uma re-contextualização histórica acerca da descentralização como reforma e seu encontro com os debates sobre a municipalização do ensino no Brasil.

A política de municipalização do ensino: descentralização e autonomia?

A tentativa de descentralização do ensino é uma luta histórica no Brasil. Ao longo dos anos ela vem se encontrando com o processo da municipalização e com as iniciativas de implementação de sistemas municipais de ensino.

¹² Interessa-me neste trabalho a discussão sobre a retórica da descentralização na perspectiva pedagógica curricular, o que me debruçarei com maior zelo ao longo deste capítulo. Contudo, não sugiro que esta possa acontecer descontextualizada dos demais domínios.

É conhecido que os debates em prol da municipalização do ensino têm seu início há tempos no Brasil, cujas proposições maiores ganham maior visibilidade a partir da década de 40 com Anísio Teixeira¹³.

Entretanto, ela ganha maior visibilidade a partir da década de 80, quando a descentralização como reforma da educação no Brasil invoca, concomitantemente, uma ampliação da discussão acerca da municipalização do ensino. Para Oliveira (1992), essa discussão ganha maior ênfase com a pressão da UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, a qual exigia maior descentralização, e muitos dos seus representantes advogavam a municipalização do ensino.

De acordo com Romualdo de Oliveira (1997), a municipalização se dá por duas maneiras diferentes: ou como iniciativa do Poder Municipal para expandir sua rede de ensino ou como processo de transferência da rede de ensino de um nível de Administração Pública para outro, fenômeno que geralmente se dá do estadual para o municipal. No Brasil, são conhecidas ambas as experiências em diversos contextos históricos.

Both (1997) compreende o processo de municipalização do Brasil a partir de três períodos distintos: o primeiro, de 1946 a 1971; o segundo, de 1971 a 1988; e o terceiro, de 1988 até a atualidade. Segundo o autor, cada um desses períodos caracteriza-se por uma evolução social e doutrinária, como tentarei apresentar.

Com base na periodização formulada por Both (op.cit.), é possível dizer que o período compreendido entre 1946 e 1971 marca o efetivo pensamento de municipalização, quando, no Brasil, os municípios começaram a se empenhar em assumir as responsabilidades com o ensino público. Entretanto, a Constituição Federal de 1946, ao tratar da educação e da cultura no país, não autorizava aos municípios constituírem-se sistemas de ensino, abrindo essa possibilidade apenas aos estados e ao Distrito Federal (artigo 171).

A LDB nº. 4.024/61 parece ter assumido um caráter paradoxal no sentido da municipalização/implementação de sistema municipal de ensino, pois, de acordo com a referida Lei, artigo 11, que trata dos sistemas de ensino, apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal estava permitido a organização dos seus sistemas de ensino. Por outro lado, ao se referir no Título XII, dos Recursos para a Educação, artigo 92, definia que:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

¹³ Ver SANTOS, H. O. dos. *Ideário Pedagógico Municipalista de Anísio Teixeira*. Cadernos de Pesquisa, nº 110, p. 105-124, julho/2000.

[...]

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim.

É interessante notar que a lei não dá autonomia aos municípios de constituírem-se enquanto sistemas, mas os responsabiliza pela manutenção e desenvolvimento do ensino. Insisto, sob pena da redundância, que se apresenta uma tentativa de descentralização do ensino – ou de desconcentração, como já destaquei aqui – mas que, efetivamente, se caracteriza como uma transferência de responsabilidades para as municipalidades sem, contudo, dar-lhes condições de fazer gestão da educação local.

Nota-se, a partir daí, que a autonomia municipal em assumir responsabilidades com a educação local não se encontra com a autonomia municipal em proporem suas próprias políticas educacionais, haja vista, não constituírem-se, até então, sistemas de ensino, antes, continuam centralizados na dimensão *pedagógica curricular*, no governo central.

Nesse desencontro parece se inscrever o problema que circunda a municipalização do ensino no Brasil, arrastando-se até os dias atuais, uma vez que a municipalização inaugurada não acompanhou um processo de descentralização pelas vias de compartilhamento de poder e de decisões. Antes, ela vinha coincidindo com um processo de desconcentração em que os municípios passaram a ser responsabilizados pela educação pública local, no tocante a manutenção física e financeira sem, contudo, gozar de autonomia político-pedagógica. Isso veio a ser modificado com a Carta Constitucional de 1988, a qual assegura aos municípios a sua condição de ente federado, dotado de relativa autonomia, inclusive para organizarem seus sistemas de ensino.

A luta pela descentralização do ensino no período de 1946 a 1971 se depara com as faces centralizadoras da Constituição Federal de 1967, sob o governo militar, que fortalecia o Poder Executivo e reafirmava o caráter centralizador das políticas educacionais. A educação brasileira assistiu, mais uma vez, o desmonte das tentativas de descentralização das políticas educacionais no Brasil em função do caráter autoritário e centralista da política brasileira no período.

No segundo momento da periodização proposta por Both (1997), as proposições educacionais modificaram-se em função da Lei nº. 5.692/71, que reformava os ensinos de 1º e 2º graus, fazendo ressurgir as discussões frente à descentralização da educação nacional. Segundo a Lei:

Art. 20. O ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos, cabendo aos Municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada para matrícula.

Parágrafo único. Nos Estados, no Distrito Federal, nos Territórios e nos Municípios, deverá a administração do ensino fiscalizar o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incentivar a frequência dos alunos.

A citada Lei responsabilizava os municípios em assegurar a matrícula dos alunos em idade escolar e, no artigo 59, determinava ainda que os municípios deveriam aplicar não menos que 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau.

Há, ao que parece, o início legal do processo de municipalização – por transferência administrativa -, ainda que não seja possível afirmar a autonomia pedagógica e de gestão municipal. Mesmo porque, permanecia garantida a centralização dos currículos oficiais.

No final da década de 70 iniciou-se o enfraquecimento do governo militar e, conseqüentemente, a retomada das discussões em prol da (re)democratização nacional. Questões relativas à qualidade da educação pública e à participação nas decisões no interior dos municípios foram ganhando proporções significativas no cenário brasileiro.

Contribuição relevante nesse contexto foi da UNDIME, cujas mobilizações foram no sentido de fortalecer a autonomia dos municípios na gestão das políticas educacionais e assegurar o atendimento escolar sob a ótica do direito (BOTH, 1997).

Assim, os movimentos em prol da democratização da educação brasileira, atrelados aos movimentos das reformas políticas nacionais, puderam acompanhar a promulgação da “nova” Constituição Federal em cinco de outubro de 1988, adjetivada por Ulisses Guimarães como “Constituição Cidadã”.

A Constituição Federal de 1988, iniciando o terceiro período proposto por Both (1997), traz no seu texto conquistas históricas no processo educacional. A partir da Carta de 1988, foi transferida aos municípios a responsabilidade – e a autonomia – de organizarem seus sistemas de ensino. Conforme o artigo 211, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 2003). Daí, os municípios voltaram suas atenções para esse propósito. Essa orientação constitucional está reafirmada e melhor esclarecida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº. 9.394/96, artigo 8º, quando a referida lei acrescenta ao texto constitucional o termo *respectivos*, determinando que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino”, o que tem se tornado o desafio dos municípios a partir de então.

Sobre essa questão Saviani (1999) faz uma consideração bastante contundente. De acordo com o autor, a Constituição Federal de 1988 não expressa a intenção de dotar os municípios de competência em legislar na matéria de educação, pois está posto no artigo 22, inciso XXIV, que compete à União legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação nacional e no artigo 24, inciso IX, que é de competência da União, dos estados e do Distrito Federal legislarem concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto.

Assim interpretado, Saviani (idem) assinala que sob a perspectiva apresentada não haveria lugar para a instituição de sistemas municipais de ensino. A LDB 9.394/96, entretanto, contorna a ambiguidade da Carta Constitucional, e então, esclarece a existência de sistemas municipais de ensino. Desta forma, à luz do texto da LDB, já não paira a dúvida sobre a competência legal dos municípios instituírem seus respectivos sistemas de ensino (SAVIANI, 1999).

Este ponto de conflito entre a constitucionalidade ou não da implementação de sistemas municipais de ensino associada à ideia da descentralização no âmbito pedagógico-curricular sugere a centralização no governo central na competência de legislar em matéria de educação, indicando uma municipalização quase que exclusivamente no seu viés administrativo-financeiro.

A busca por fazer essa contextualização histórica do processo de municipalização no Brasil serve para refletir a apropriação e a deturpação feitas pela retórica neoliberal dos princípios contra-hegemônicos. Romão ressalva isso com muita clareza:

[...] há que se tomar cuidado com a crítica a determinados fundamentos e propostas ao projeto pedagógico neoliberal, pois a negação de alguns deles pode significar o afastamento e, no limite, a renúncia a princípios, objetivos e estratégias do próprio antineoliberal, reforçando a universalização pretendida pela consciência da classe dominante (ROMÃO, 2000, p.187).

Surge aí uma grande e desconcertante contradição, pois, se vê uma conquista legal, fruto de lutas históricas pela municipalização do ensino e, constata-se que ela se dá, sobretudo, para atender à lógica capitalista de permitir a *pseudo* autonomia dos municípios, configurando-se mais numa desobrigação do Estado com suas responsabilidades com o ensino e menos no compromisso com uma gestão colaborativa no sentido de garantir a qualidade da educação pública brasileira.

Diante dessa observação, movida pela experiência, ousou afirmar que a conquista jurídica não assegura a efetiva conquista dos direitos sociais, restando a imprescindível continuidade das discussões no sentido da autonomia dos sistemas de ensino em vias

participativas, éticas e comprometidas com a qualidade do ensino público brasileiro. Mas não qualquer qualidade! A intenção é a implementação de um sistema de ensino que busque, persistentemente, a qualidade social da educação fundante de um modelo de sociedade que se volte para as maiorias excluídas social e politicamente. Uma educação que promova a autonomia e a emancipação do sujeito e da sociedade.

A municipalização da educação e a implantação dos sistemas municipais de ensino: paradoxos e desafios

Até esse momento do trabalho tentei refletir sobre o processo de municipalização do ensino no Brasil, o qual está associado e vinculado a diferentes intencionalidades: ou se fala de um processo de municipalização que busca a autonomia do município para gestar sua administração local, para propor políticas educacionais em colaboração com os entes federados, para deliberar e normatizar suas políticas, para suplementar a legislação nacional e estadual quando necessário, para acompanhar e controlar a implementação dessas políticas com a participação dos diversos segmentos da sociedade, enfim, como a assunção do município enquanto unidade jurídico-política de direito público interno e, como tal, integrante da federação (CNE/CEB,2000); ou se fala de um processo de municipalização de caráter exclusivamente administrativo, ou seja, em que os municípios são responsabilizados em oferecer a educação infantil e fundamental, com o caráter de manutenção financeira e de gestão dos espaços escolares, porém dependentes das diretrizes pedagógicas do sistema estadual do ensino, numa organização legal hierárquica, centralizada.

Desse modo, alguns desafios da municipalização do ensino são apresentados: como pensar numa municipalização de ensino se, o eixo estruturante desse processo – as diretrizes pedagógicas – continua centralizado no governo central? A municipalização pode se restringir à organização administrativa e à manutenção financeira dos espaços educativos pelo município? Para ilustrar o que provoqueei até aqui, trago o caso do Estado da Bahia.

De acordo com dados divulgados pela Secretaria Estadual de Educação – SEC/SUPAV (2004), a municipalização do ensino na Bahia se deu por duas fases. A partir da instituição do Programa de Ação de Parceria Educacional entre o Estado e os Municípios (Decreto 7.254/1998), a Secretaria da Educação efetivou, na 1ª fase do Programa, a municipalização de 40% das unidades escolares estaduais, firmando convênios com 350

municípios, entre os anos de 1999 até 2002, transferindo aproximadamente 1,6 mil escolas do ensino fundamental e colocando 4.000 mil servidores estaduais à disposição das unidades municipais. Ainda, como parte do acordo, o conjunto dos municípios passou a manter 10 mil servidores à disposição das escolas estaduais, consumando assim, a relação de cessão mútua de pessoal que caracterizou a cooperação técnica entre Estado e municípios. Esta, associada ao repasse dos recursos financeiros do FUNDEF, favoreceu a celebração da maioria dos convênios.

A 2ª fase do Programa de Municipalização foi, segundo a SEC-BA (BAHIA, SEC/SUPAV, 2004), desenhada e executada com a acuidade estratégica que a sua implantação demanda. São elas: progressividade, gradualismo, flexibilidade e transparência. Identifica-se, portanto, o valor da legitimação do processo de forma definitiva, inclusive nos municípios já incluídos no Programa (1999-2002) e a racionalidade no repasse não só das receitas (FUNDEF, merenda escolar) relativas às unidades escolares transferidas, mas também das despesas com salários e encargos trabalhistas dos servidores docentes estaduais disponibilizados.

Subjugados e comprometidos com a lógica globalizada e neoliberal, destaca-se nesta segunda fase da municipalização do ensino na Bahia, um grande salto qualitativo quanto à racionalização de recursos humanos e financeiros, proporcionando também, tempo e condições para a adequação necessária das diferentes esferas administrativas à nova situação.

Diante do quadro de municipalização do ensino na Bahia até o ano de 2004, podemos visualizar um grande repasse aos municípios do nível fundamental de ensino, conforme gráfico abaixo:

TABELA 1. Demonstrativo de adesão à municipalização - BAHIA

Fases de Municipalização	Nº de Municípios	Nº de alunos de 1ª a 4ª série	Avanço %	Nº de alunos de 5ª a 8ª série	Avanço %	TOTAL
1ª	350	200.932	25	99.320	13	300.252
2ª	*111	118.046	37	8.520	1,6	126.566
TOTAL		318.978		107.840		426.818

*Na 2ª fase, existem 92 municípios que também fizeram parte da 1ª fase.

Fonte : SEC/SUPAV-2004

O que se observa a partir dos dados apresentados pela SEC/SUPAV (BAHIA, 2004) é o grande avanço da municipalização na Bahia, porém, consultando o Perfil dos Conselhos Municipais de Educação (BRASIL, MEC/SEB, 2006) constata-se que dos quatrocentos e

dezessete (417) municípios existentes no estado, apenas cento e dezesseis¹⁴ (116) possuem ato legal que criam sistema municipal de ensino, sendo que a educação infantil e o ensino fundamental estão amplamente municipalizados sob o ponto de vista da manutenção municipal. Aqui, se apresenta uma questão: se o argumento favorável ao movimento da municipalização é atender as idiossincrasias de cada comunidade de modo a favorecer a gestão participativa, a valorização da cultura local, os saberes locais e a aprendizagem significativa dos sujeitos, como se pode pensar numa organização da educação que desconcentra para os municípios a responsabilidade administrativa da educação e concentra, no sistema estadual a sua dimensão pedagógica¹⁵, por sua vez, tutelado pelas políticas educacionais do governo central (MEC)?

É nesse contexto paradoxal que busco correlacionar a municipalização com a implementação de sistemas municipais de ensino. Então, o leitor pode estar se perguntado: se tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a LDB 9.394/96 determinam que os municípios devam organizar os seus sistemas de ensino, por que, então, assim não o fizeram?

Sobre essas questões, nas considerações de Jamil Cury, relator do parecer 30/2000 do CNE/CEB, destaca:

Ora, a Constituição de 1988 deu aos Municípios esta titularidade. Mas como a Lei Maior, por si só, não erige, na prática, o funcionamento de um sistema, parecia conseqüente aguardar a devida regulamentação do assunto pela LDB. As diretrizes dessa Lei propiciariam a implementação da organização dos sistemas municipais de ensino.

Como a compreensão constitucional não se deu imediatamente para o conjunto dos municípios e como muitos deles carecem de condições gerais e específicas para se instituírem e se organizarem como sistemas, na prática isto significou uma continuidade administrativa que até então vigia sob a lei n. 4.024/61 e sob a lei n. 5.692/71 (CNE/CEB, Parecer 30/2000).

Vê-se, portanto, que é necessário dotar os municípios de condições efetivas para que possam implementar seus sistemas de ensino, uma vez que isso não acontece só por ato legal, mas por uma ação conjunta, de co-responsabilidade entre os demais sistemas de ensino. O fato da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96 determinarem que os municípios, assim como os estados, o Distrito Federal e a União, organizem, respectivamente, seus sistemas de ensino, isso não pode significar que farão sozinhos,

¹⁴ Esse número é relativo aos municípios cadastrados no SICME – sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação, alimentados pelos presidentes dos Conselhos Municipais de Educação e dirigentes das secretarias Municipais de Educação.

¹⁵ Reconheço que toda ação na educação tem implicações formativas. Neste caso, detenho-me a definição de políticas públicas para a educação com vistas a um projeto pedagógico.

isoladamente e ao acaso de suas possibilidades, mesmo porque nos mesmos textos legais está posto o regime de colaboração como mediador entre os referidos sistemas.

Assim, é preciso pensar na municipalização do ensino em direção ao fortalecimento do governo local com vistas à garantia do oferecimento da educação com qualidade social, consonante com um projeto nacional de educação.

Destarte, pensar na municipalização da educação é, concomitantemente, pensar num projeto de educação municipal, e como afirma Castoriadis:

O projeto é o elemento da práxis (e de toda atividade). É uma práxis determinada, considerada em suas ligações com o real, na definição concretizada de seus objetivos, na especificação de suas mediações. É a intenção de uma transformação do real, guiada por uma representação do sentido desta transformação, levando em consideração as condições reais e animando uma atividade (CASTORIADIS, 1982, p.97).

Então, diante disso, são pertinentes algumas reflexões sobre os sistemas de ensino, na tentativa de situá-los como um projeto do município para a educação em que, de fato, seja possível pensar numa municipalização do ensino na perspectiva de transformação da realidade da educação municipal, sobretudo entre os municípios que estão marcados pelos altos índices de baixo aproveitamento escolar.

No próximo capítulo discutirei as opções epistemológicas e metodológicas que embasam este estudo, cujas orientações permitirão, em seguida, refletir sobre a implementação dos sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração, perpassando por uma abordagem que não pretende se esgotar nos textos legais, mas que permita contribuir para o debate pela construção de um sistema nacional articulado de educação visando à garantia da educação como direito humano e social.

4 PERCORRENDO O CAMINHO: A PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA E METODOLÓGICA DA PESQUISA

A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.

Eduardo Galeano

A Fundação da arte/1

Diego não conhecia o mar. O pai, Santiago Kovadloff, levou-o para que descobrisse o mar. Viajaram para o Sul. Ele, o mar, estava do outro lado das dunas altas, esperando. Quando o menino e o pai enfim alcançaram aquelas alturas de areia, depois de muito caminhar, o mar estava na frente dos seus olhos. E foi tanta a imensidão do mar, e tanto o seu fulgor, que o menino ficou mudo de beleza. E quando finalmente conseguiu falar, tremendo, gaguejando, pediu ao pai: - Me ajuda a olhar!

Eduardo Galeano

Gostaria de começar esta parte do trabalho partindo das reflexões de Eduardo Galeano¹⁶, a quem recorro dois de seus conhecidos pensamentos. O primeiro, quando ele trata da utopia e o segundo quando ele, poeticamente, narra o primeiro encontro do menino com o mar. Ambas as reflexões me mobilizaram sensivelmente à abertura deste capítulo.

Assim como Galeano vê a utopia, percebo a busca pelo conhecimento, ou seja, quanto mais se crer que está chegando até ele, mais ele vai se desdobrando e se abrindo em novos caminhos; o mesmo sentimento emudecedor vivenciado por *Diego* pode ser direcionado ao pesquisador quando diante da alegria da chegada ao conhecimento provisório, ainda que reconhecidamente.

Entretanto, reconhecer a imensidão do mar (aqui, o conhecimento) e a sua limitação em apreciá-lo é, para mim, quando o pesquisador se vê convocado a fazer as suas opções epistemológicas e teórico-metodológicas. Disto resultou a minha escolha por um referencial que não pretendesse dar conta do conhecimento como finito, conclusivo e irrefutável, mas um

¹⁶ Eduardo Galeano é jornalista e escritor uruguaio que tem uma grande contribuição na busca por um mundo melhor. Galeano tornou-se um ícone mundial pela luta por uma sociedade mais justa e solidária. É autor de diversas obras, donde destaco *O livro dos Abraços (2000)* e a qual faço referência neste capítulo onde escrevo o percurso metodológico.

referencial que me permitisse compreender a realidade sob determinada perspectiva. Aproximo-me, pois, de Diego (o da história de Galeano) quando reconheço que é preciso apreciar o mar na sua totalidade, mas buscar compreendê-lo a partir de um olhar focalizado, considerando que a realidade mesma das coisas, o visível e o compreensível, é parte de um todo complexo e provisório.

A sociedade tem se tornado cada vez mais complexa. É tempo das múltiplas referencialidades, das incertezas, das mutabilidades, das diferenças. Das perspectivas cada vez mais diferenciadas dos sujeitos e das suas cosmovisões. O princípio da harmonia não se sustenta diante da complexidade da realidade. Como pensar na produção do conhecimento nesta sociedade em constantes mudanças?

Para Santos, um novo paradigma de ciência está emergindo. Segundo o autor,

[...] sendo uma revolução científica que ocorre numa sociedade ela própria revolucionada pela ciência, o paradigma a emergir dela não pode ser apenas um paradigma científico (o paradigma de um conhecimento prudente), tem de ser também um paradigma social (o paradigma de uma vida decente) (SANTOS, 2006, p. 60).

Ao tratar de um paradigma emergente, Santos (idem) faz referência a quatro teses. Em primeiro lugar, afirma que *todo o conhecimento científico-natural é científico-social*, ou seja, a distinção dicotômica entre ciências sociais e ciências naturais deixou de ter sentido e utilidade. Complementa que “essa distinção se assenta numa concepção mecanicista da matéria e da natureza a que contrapõe, com pressuposta evidência, os conceitos do ser humano, cultura e sociedade” (op.cit. p. 61).

Para o autor, o paradigma emergente de ciência não mais admite o conhecimento dualista, ou seja, aquele que segrega natureza/cultura, natural/artificial, vivo/inanimado, mente/matéria, observado/observador, subjetivo/objetivo, coletivo/individual, animal/pessoa. Essas dicotomias deixam de existir em direção à compreensão da realidade num fenômeno de interdependência e inter-relação entre suas partes. Para Santos, é preciso perceber que o conhecimento, a realidade, não podem estar divididos e encerrados nas fronteiras criadas pela ciência moderna, antes torna-se fundamental percebê-los em sua complexidade. Acrescenta o autor (SANTOS, 2006, p.71): “Não se trata de uma amálgama de sentido (que não teria sentido, e sim ruído), mas antes de interações e de intertextualidades organizadas em torno de projetos locais de conhecimento indiviso”.

A segunda tese apresentada por Santos (op. cit) considera que *todo o conhecimento local é total*. Nesse momento, o autor faz uma crítica às especializações cultivadas pela

ciência moderna, a qual visa um conhecimento disciplinar, portanto, disciplinado, fazendo do pesquisador um ignorante especializado. Entretanto, atenta o autor, que a tentativa da superação dessa parcelização do conhecimento incide em a reproduzir, sob novas formas, quando pautada no paradigma dominante.

Assevera Santos (2006) que o conhecimento é total, indivisível, mas também local, constituindo-se em redor de temas a serem utilizados por grupos sociais concretos em projetos de vida locais. Por isso, afirma: “a fragmentação pós-moderna não é disciplinar e sim temática (SANTOS, 2006, p.76)”, cujos temas encontram-se uns com os outros na sua ampliação nas mais variadas interfaces. Assim, sendo local, é também total; ao reconstituírem os projetos cognitivos locais, os transformam em pensamento total ilustrado.

Sobre a questão, o mesmo autor acrescenta:

O conhecimento pós-moderno, sendo total, não é determinístico, sendo local, não é descritivista. É um conhecimento sobre as condições de possibilidade. As condições de possibilidade da acção humana projectada no mundo a partir de um espaço-tempo local. Um conhecimento deste tipo é relativamente imetódico, constitui-se a partir de uma pluralidade metodológica. Cada método é uma linguagem e a realidade responde na língua em que é perguntada. Só uma constelação de métodos pode captar o silêncio que persiste entre cada liga que pergunta (SANTOS, 2006, p. 78).

Ao tratar da pluralidade metodológica, Santos se refere a uma *transgressão metodológica*, que, segundo ele, “repercute-se nos estilos e gêneros literários que presidem a escrita científica (p.78)”. Assim, ressaltando a liberdade da imaginação do cientista, o autor ainda fala de uma *tolerância discursiva*, levando a uma maior personalização do trabalho científico.

A terceira tese apontada por Santos (2006) é que *todo conhecimento é autoconhecimento*. Para ele, a ciência moderna consagrou o homem epistêmico em detrimento do homem empírico, haja vista que aquela não admitia a interferência dos valores humanos e religiosos. Daí embasou-se a dicotomia epistemológica sujeito/objeto, a qual teve que articular-se metodologicamente com a distância empírica entre o sujeito e o objeto, sobretudo nas ciências sociais, em que cientistas pesquisam entre homens e mulheres, cujos distanciamentos – antes possíveis pelo argumento da neutralidade – apresentam-se metodologicamente. Entretanto, as ciências sociais foram sendo levadas a questionar esse *status quo* metodológico e as noções de distância social na qual se assentavam em direção a uma nova concepção de construção do conhecimento.

Assim, os cientistas percebendo-se implicados por seus objetos de estudo, viam-se neles, perceberam-se parte constituintes dos fenômenos nos quais se propunham investigar.

Isso é o que Santos denomina de autoconhecimento. Argumenta o autor: “a ciência não descobre, cria, e o acto criativo protagonizado por cada cientista e pela comunidade científica no seu conjunto tem de se conhecer intimamente antes que conheça o que com ele se conhece do real” (p.83).

Santos chama a atenção ainda para o carácter bibliográfico da ciência. Trata-se de ser permitido ao cientista fazer uso dos seus saberes, das suas experiências, das trajetórias pessoais e coletivas (enquanto comunidade científica), os valores e as crenças no ato de conhecer. Para ele, “hoje não se trata tanto de sobreviver como de saber viver. Para isso é necessária uma outra forma de conhecimento, um conhecimento compreensivo e íntimo que não nos separe e antes nos una pessoalmente ao que estudamos” (SANTOS, 2006, p.85).

Assim posto, Santos (op.cit) assegura que a ciência do paradigma emergente é mais contemplativa do que ativa. A qualidade do conhecimento acontece mais pela satisfação pessoal que dá a quem conhece e partilha, do que pelo controle do mundo externo. Isso é o que o autor considera como carácter estético da ciência emergente, ou seja, aproxima-se mais da criação literária ou artística, por pretender, assim como estas, a subordinação da dimensão ativa da transformação do real em favor da dimensão contemplativa do resultado. É a construção do conhecimento pela subjetivação da relação entre sujeitos e não mais entre sujeito e objeto. Assim afirma: “o conhecimento científico ensina a viver e traduz-se num saber prático (SANTOS, 2006, p.87)”.

Enfim, Santos (op.cit.) aponta a quarta tese que sustenta a ciência emergente, a de que *todo o conhecimento científico visa constituir-se em senso comum*. O autor atenta para o fato de que se a ciência moderna faz dos cientistas ignorantes especializados, faz dos cidadãos comuns ignorantes generalizados. Disso diverge a ciência pós-moderna, uma vez que esta, diferente daquela, reconhece as diferentes formas de conhecimento e, então, dialoga com todas, deixando-se penetrar por elas. De todas as formas de conhecimento, a ciência pós-moderna importa-se mais com o senso comum e, por isso, visa a sua reabilitação por percebê-lo em potência como enriquecedor da nossa relação com o mundo.

O autor referendado (op.cit.) caracteriza o senso comum em i) capaz de coincidir causa e intenção; ii) possuir uma visão de mundo assentada na ação e nos princípios da criatividade e das responsabilidades individuais; iii) prático e pragmático; iv) transparente e evidente; v) superficial por desenhar estruturas que estão além da consciência, mas por isso, é exímio em captar as relações conscientes entre pessoas e entre coisas; vi) indisciplinar e imetódico, cujo conhecimento não advém de uma prática especificamente orientada para produzi-lo; vii)

aceita o que existe tal como existe e, portanto, privilegia ações que não provoquem rupturas significativas no real; viii) retórico e metafórico, porque não ensina, mas persuade.

Tais características demonstram que o senso comum tem um caráter antecipatório ao que “deixado a si mesmo, o senso comum é conservador e pode legitimar prepotências, mas interpenetrado pelo conhecimento científico pode estar na origem de uma nova racionalidade” (SANTOS, 2006, p.90). Dessa forma, a ciência emergente conclama uma inversão na ruptura epistemológica, ou seja, se na ciência moderna o conhecimento de senso comum é convertido em conhecimento científico, na ciência pós-moderna o conhecimento científico deve ser convertido em senso comum. “A ciência pós-moderna, ao sensocomunizar-se, não despreza o conhecimento que produz tecnologia, mas entende que, tal como o conhecimento deve traduzir em autoconhecimento, o desenvolvimento tecnológico deve traduzir-se em sabedoria de vida” (SANTOS, 2006, p. 91).

Essa emergente concepção de ciência remete à busca por diferentes perspectivas na produção do conhecimento. Tal tentativa perpassa pela superação da compreensão mecanicista da ciência moderna. Assim explica Macedo:

O cultivo à neutralidade, ao distanciamento no processo de conhecer; a busca de regularidades e leis extraídas da realidade; o gosto pelo controle, pela mensuração, pelo pensamento nomotético e monorreferencial, pelo conforto da previsibilidade; a dedicação quase louvação pela lógica algorítmica e por um método objetivista; o fechamento das certezas construídas pela inflexível objetividade e o culto ao progresso ordenado do saber dito científico fizeram do positivismo o grande construtor do ‘significado autoritário’ (Bruner, 1997), que ao legitimar-se pelo processo de desconstrução do pensamento mítico, transformou-se num das vigas mestras do edifício científico moderno e da argumentação positiva da cientificidade (MACEDO, 2004, p. 37).

Ao que se vê diante da complexidade da realidade, parece inviável a perspectiva de construção do conhecimento que desconsidere as relações socioculturais, políticas e econômicas, mediadas por sujeitos subjetivos, sociais e históricos. Isso porque é mister partir da compreensão da realidade como construção humana, tencionada por seus conflitos e contradições, os quais não podem ser analisados à luz do reducionismo da ciência moderna.

Nesse sentido, proponho este estudo a partir de uma abordagem qualitativa que, como afirma Macedo, “[...] para o olhar qualitativo é necessário conviver com o desejo, a curiosidade e criatividade humanas; com as utopias e esperanças; com a desordem e o conflito; com a precariedade e a pretensão; com as incertezas e o imprevisto (MACEDO, 2004, p. 69)”.

É nessa perspectiva de pesquisa que pretendo situar este trabalho, fundada nos seus princípios científicos, de rigor, na busca pelo conhecimento da realidade. Para tanto, utilizarei o estudo de caso como estratégia, porque esse tipo de método permite perceber o caráter precário e provisório do ato de conhecer; a interpretação do contexto, a retratação da realidade de forma densa, refinada, profunda; o estabelecimento de plano de relações com o objeto pesquisado revelando a multiplicidade de âmbitos e referências presentes em determinadas situações ou problemas; a utilização de uma variedade de informações (MACEDO, 2006).

Sobre estudo de caso, Bogdan e Biklen afirmam que:

À medida que vão conhecendo melhor o tema em estudo, os planos são modificados e as estratégias seleccionadas. Com o tempo acabarão por tomar decisões no que diz respeito aos aspectos específicos do contexto, indivíduos ou fontes de estudos que irão estudar. A área de trabalho é delimitada. A recolha de dados e as actividades de pesquisa são canalizadas para terrenos, sujeitos, materiais, assuntos e temas. De fase de uma exploração alargada passam para uma área mais restrita de análise dos dados coligidos. (BOGDAN e BIKLEN, 1994, p. 90).

Considerando, assim, o compromisso e a rigorosidade que o ato de conhecer requer, propus como ponto de partida no estudo de caso algumas fontes de evidências de acordo com as propostas por Yin (2005). A primeira delas foi a análise documental, de modo a investigar, através do instituído, o processo de implementação do sistema municipal de ensino de Jequié, o processo de municipalização deste município e os projetos e programas desenvolvidos em parceria com os diferentes sistemas de ensino, bem como as propostas de colaboração entre eles.

Foram consultadas, para tanto, a Lei Orgânica Municipal, a Lei de criação de Sistema de Ensino, a lei de criação do Conselho Municipal de Educação, as leis municipais que tratam das questões relativas à organização e funcionamento do sistema municipal de ensino, as atas das reuniões do Conselho Municipal de Educação, os programas e projetos pedagógicos em parceria da Secretaria Municipal de Educação de Jequié-BA e da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, os programas e projetos em parceria do Governo Federal e o município de Jequié-BA como também o Relatório Anual das atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação de Jequié-BA.

Outra fonte de evidência utilizada foram as entrevistas, isso porque:

[...] é um rico e pertinente recurso metodológico na apreensão de sentidos e significados e na compreensão das realidades humanas, na medida em que toma como premissa irremediável que o real é sempre resultante de uma conceituação; o mundo é aquilo que pode ser dito, é um conjunto ordenado de tudo que tem nome, e

as coisas existem através das denominações que lhes são emprestadas (MACEDO, 2004, p. 165).

A opção foi pela entrevista focada (YIN, 2005), ou seja, aquela que se dá de maneira espontânea, mas permite ao pesquisador seguir certo conjunto de perguntas focando o objeto a ser investigado.

Disso resultou a escolha pelos sujeitos da pesquisa e, diante do problema levantado, defini, *a priori*, o gestor municipal¹⁷; a atual secretária municipal de educação¹⁸; conselheiros municipais de educação que participaram ativamente nesse processo¹⁹, quando da implementação do sistema municipal de ensino de Jequié-BA; e a diretora da APLB/Sindicato, que acompanhou - e ainda acompanha -, a implementação e o funcionamento do sistema municipal de ensino de Jequié-BA.

Os sujeitos entrevistados tiveram a sua identidade preservada e por esta razão serão referidos, durante este trabalho, como *entrevistado 1*, *entrevistado 2*, *entrevistado 3*, *entrevistado 4* e *entrevistado 5*, sem critério de maior ou menor importância, em função dos papéis que assumem ou assumiam no sistema municipal de ensino de Jequié-BA. As denominações anteriormente expostas foram dadas, aleatoriamente, na intenção de preservar suas exposições, sobretudo, por se tratar de pessoas públicas.

A coleta de dados deu-se fundada nos princípios definidos por Yin (2005). São eles: utilização de várias fontes de evidência; criação de um banco de dados para o estudo de caso e manutenção do encadeamento das evidências.

Para Yin, “o uso de várias fontes de evidências nos estudos de caso permite que o pesquisador dedique-se a uma ampla diversidade de questões históricas, comportamentais e de atitudes” (YIN, 2005, p.126).

No que se refere à construção de um banco de dados, Yin chama a atenção para a maneira de organizar e documentar os dados para estudos de caso. Segundo o autor, “a falta de um banco de dados formal para a maioria dos estudos de caso é a principal deficiência da pesquisa desse estudo, e precisa ser corrigida no futuro (Yin, 2005, p. 129)”. Assim, a minha intenção voltou-se para os componentes do referido banco: os documentos e as narrativas.

¹⁷ O gestor municipal do exercício 2005-2008 foi, também, secretário de educação do município de Jequié-BA, durante os anos de 1997-2005.

¹⁸ Vale dizer que a atual secretária municipal de educação possui larga participação no sistema municipal de ensino de Jequié-BA, uma vez que já esteve como conselheira suplente do Conselho Municipal de Educação, depois titular, e ainda, já foi consultora do referido sistema, deixando essa função quando da sua nomeação como secretária municipal de educação.

¹⁹ Foram selecionados os conselheiros que aparecem com falas registradas em atas de reuniões do Conselho Municipal de Educação durante o processo de implementação do sistema Municipal de ensino de Jequié-BA.

Por fim, o terceiro princípio proposto por Yin (2005) é manter o encadeamento de evidências. Para o autor, esse princípio deve ser seguido a fim de aumentar a confiabilidade das informações de um estudo de caso, uma vez que permite a um observador externo (o leitor do estudo de caso), seguir a origem de qualquer evidência, ou seja, indo das questões iniciais da pesquisa até as conclusões finais do estudo de caso.

As evidências foram organizadas em três categorias como podem ser vistas no quadro abaixo:

INDICADORES TEMÁTICOS	SUBINDICADORES TEMÁTICOS
Implementação do sistema de ensino de Jequié-BA	Intenção pelo sistema
	Discussão com a comunidade
	Desafios postos ao sistema municipal
O município de Jequié-BA à luz das políticas de municipalização	Interesse pela municipalização
	Desafios postos à municipalização
	Contribuição da Secretaria de Educação do Estado com a municipalização
Sistemas de Ensino e Regime de Colaboração com vistas à construção de um sistema nacional articulado de educação com qualidade social	Contribuição dos sistemas estadual e federal de ensino no tocante à implementação do sistema municipal de ensino
	Contribuição dos sistemas estadual e federal para a garantia da qualidade social da educação no sistema municipal de ensino
	Compreensão sobre o regime de colaboração
	Articulação entre os sistemas federal, estadual e municipal de ensino.

As evidências do presente estudo de caso foram analisadas à luz da opção filosófico-epistemológica e metodológica da hermenêutica de profundidade (HP), a qual, segundo Thompson (1995), baseia-se na razão argumentativa, dialógica, capaz de permitir ao analista uma reinterpretação da realidade, uma vez que, como explica o autor:

[...] quando os analistas sociais procuram interpretar uma forma simbólica, por exemplo, eles estão procurando interpretar um objeto que pode ser, ele mesmo, uma interpretação, e que pode já ter sido interpretado pelos sujeitos que constroem o campo-objeto, do qual a forma simbólica é parte. Os analistas estão oferecendo uma interpretação de uma interpretação, estão re-interpretando um campo pré-interpretado [...] (THOMPSON, 1995, p. 359).

De acordo com Veronese e Guareschi (2006), a HP propõe sentidos, discute, desdobra, não desvela, porque desvelar implica em tirar o “véu” que, supostamente, cobre os fenômenos sociais à espera de serem retirados por um pesquisador que busque acessar a verdade, desde que empossado de um método científico confiável.

Diante dessas considerações, justifico a minha opção pela hermenêutica de profundidade haja vista que ela permite um olhar diferenciado sobre uma dada realidade, sem a pretensão da verdade absoluta, mas, rigorosamente comprometido com a construção do

conhecimento e seus possíveis desdobramentos no mundo social-histórico e que possibilite construir uma análise plausível, dentro de um paradigma compreensivo de forma a não acessar e desvelar a realidade, mas fazer uma leitura qualificada desta, tal qual ela se apresenta ao nível do sentido apreendido do fenômeno (VERONESE E GUARESCHI, 2006).

Segundo Thompson (1995), os fenômenos sociais são *formas simbólicas*²⁰, carregadas de significados que, embora possam ser analisadas pormenorizadamente por métodos formais ou objetivos, inevitavelmente apresentam problemas qualitativamente distintos de compreensão e de interpretação, pois, como justifica o autor, na investigação social o objeto da investigação é, ele mesmo, um território pré-interpretado.

Destarte, Thompson (idem) apresenta a HP como uma ferramenta teórico-metodológica que permite ao pesquisador analisar o contexto sócio-histórico e espaço-temporal o qual cerca o fenômeno pesquisado. Ao se referir ao contexto sócio-histórico, o autor argumenta:

O mundo sócio-histórico não é apenas um campo-objeto que está ali para ser observado; ele é também um campo-sujeito que é construído, em parte, por sujeitos que, no curso rotineiro de suas vidas cotidianas, estão constantemente preocupados em compreender a si mesmo e aos outros, e em interpretar as ações, falas e acontecimentos que se dão ao seu redor (THOMPSON, 1995, p. 358).

O que Thompson (1995) discute é, acertadamente, a condição humana dos sujeitos capazes de compreenderem, de refletirem e de agirem fundamentados nessa compreensão e nessa reflexão, donde se depreende a condição histórica da experiência humana.

Thompson (op.cit.) sistematiza três fases do referencial metodológico da HP e, em tempo, atenta para o fato de que não se trata de estágios separados de um método sequencial, senão de dimensões analiticamente distintas de um processo interpretativo complexo.

A primeira fase Thompson denomina de *análise sócio-histórica*, ou seja, para ele “formas simbólicas não subsistem num vazio, elas são produzidas, transmitidas e recebidas em condições sociais e históricas específicas” (THOMPSON, 1995, p. 366). Dessa forma, a análise sócio-histórica deve reconstituir as condições sociais e históricas de produção, circulação e recepção das formas simbólicas.

A segunda fase é o que Thompson (op.cit.) chama de *análise formal ou discursiva*. O autor parte do pressuposto de que os objetos e as expressões que circulam nos campos sociais

²⁰ Thompson (1995) denomina de formas simbólicas as construções significativas que exigem uma interpretação, quais sejam as falas, as ações, os textos que, por serem construções significativas, podem ser compreendidas.

através dos quais se dão as relações sociais são formas simbólicas, construções complexas que apresentam uma estrutura articulada. Explica Thompson:

Formas simbólicas são produtos contextualizados e algo mais, pois elas são produtos que, em virtude de suas características estruturais, têm capacidade, e têm por objetivo, dizer alguma coisa sobre algo. É esse aspecto adicional e irreduzível das formas simbólicas que exige um tipo diferente de análise, uma maneira diferente de olhar as formas simbólicas. [...] Esse tipo de análise, que chamei de análise formal ou discursiva, é um empreendimento perfeitamente legítimo, na verdade, indispensável, ele é possível pela própria constituição do campo objetivo (THOMPSON, 1995, p. 369).

Thompson (op.cit.) justifica também que a *análise formal ou discursiva*, quando discutida isoladamente da *análise sócio-histórica* e da *reinterpretação* (terceira fase proposta pelo autor), torna-se um processo ilusório.

Assim posto, Thompson fala das instâncias de comunicação correntemente presentes no discurso e, daí, apresenta vários tipos de análises: a *semiótica* ou o estudo das relações entre os elementos que compõem o signo e das relações entre esses elementos e os do sistema mais amplo, do qual a forma simbólica pode ser parte; a *conversação*, ou seja, aquela que analisa as instâncias da interação linguística nas situações concretas em que elas ocorrem; a *sintática*, aquela que se preocupa com a sintaxe prática ou a gramática prática presente no discurso do dia-a-dia, permitindo ao discurso cotidiano combinar, resumir e apagar elementos através de processos de transformação; a *estrutura narrativa*, ou seja, a análise que se atém em como os sujeitos narram uma sequência de acontecimentos, nem sempre temporal, mas que apresenta uma certa orientação; e, por fim, a *análise argumentativa*, ou aquela que visa reconstruir e tornar explícitos os padrões de inferência que caracterizam o discurso.

Para Thompson, a *análise argumentativa* é particularmente útil para o estudo do discurso político, presente nas falas oficiais ou governamentais, pois tal discurso aparece na forma de argumento, “uma série de proposições ou asserções, tópicos ou temas, encadeados conjuntamente de uma maneira mais ou menos coerente e procurando, muitas vezes com a ajuda de adornos retóricos, persuadirem uma audiência” (THOMPSON, 1995, p. 375).

Face às análises propostas por Thompson, utilizei como referência as análises da narrativa e da argumentativa, porque ambas, em situações de pesquisa, permitiram-me maiores aproximações, considerando o objeto investigado e o campo social-histórico. A opção por essas análises se deu em função de que as narrativas dos sujeitos entrevistados

permitiram-me reconstruir o *campo-sujeito-objeto*²¹, diante do percurso histórico em que o objeto de estudo foi se tecendo. Em termos mais descritivos, posso afirmar que só foi possível para eu descrever o processo de implementação do sistema municipal de ensino de Jequié-BA quando foi trazido à lume as narrativas dos atores envolvidos nesse processo. Entretanto, analisar as narrativas distantes da análise argumentativa não me pareceu suficiente, pois, por se tratar de um campo repleto de correlação de forças, no caso do sistema municipal de ensino, tornou-se imprescindível uma aproximação maior com o discurso produzido pelos mesmos atores sociais envolvidos.

A terceira fase do enfoque da HP para Thompson (1995), é a *interpretação/reinterpretação* que, embora seja facilitada pela análise formal ou discursiva, esta se diferencia daquela por dar-se a partir da *análise*, sendo necessárias a quebra, a divisão, a desconstrução. A interpretação/reinterpretação, ao contrário, implica num movimento de *síntese*, por construções criativas de possíveis significados. Afirma Thompson:

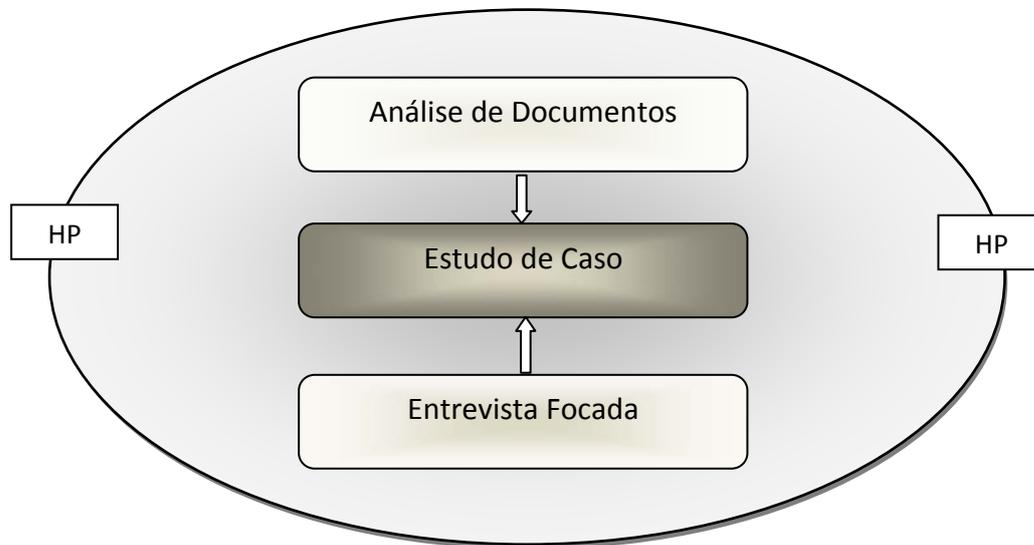
[...] o processo de interpretação vai além dos métodos de análise sócio-histórica e da análise formal ou discursiva. Ele transcende a contextualização das formas simbólicas como produtos socialmente situados, e o fechamento das formas simbólicas tratadas como construções que apresentam uma estrutura articulada. As formas simbólicas representam algo, elas dizem alguma coisa sobre algo, e é esse caráter transcendente que deve ser compreendido pelo processo de interpretação (THOMPSON, 1995, p. 375-6).

Há, ainda, no enfoque da HP, o possível risco de acontecer a divergência entre uma interpretação da superfície e uma de profundidade, ou seja, quando a reinterpretação do analista diverge do sentido de quem produziu e interpretou as formas simbólicas, bem como pode divergir entre diferentes analistas. Sobre isso Thompson (1995) atenta que a possibilidade de um conflito é própria do processo de interpretação.

O que se evidencia a partir das considerações da hermenêutica de profundidade é a importância de uma pesquisa social, de perspectiva crítico-emancipadora, capaz de fazer do conhecimento elaborado novas possibilidades de compreensão, de reflexão e de ação, uma vez que a HP que tem como princípio fundante a compreensão social-histórica das experiências humanas, no sentido das constantes transformações das formas simbólicas presentes no cotidiano, as quais, em sua maioria, privilegiam as formas de dominação e exclusão político-sociais.

²¹ Para Thompson (1995) o mundo sócio-histórico é campo-sujeito na medida em que é construído, em parte, por sujeitos que, no seu cotidiano, estão preocupados em compreender a si mesmos e aos outros; o mundo também é campo-objeto uma vez que é constituído pelos sujeitos a partir das interpretações dos seus atores, ou seja, das formas simbólicas, do qual é parte.

Diante das questões abordadas, desenhei o esquema metodológico para o presente estudo, ao que segue:



Apresento, pois, com base no esquema anterior, as minhas opções metodológicas. Apresenta-se, portanto, um estudo de caso tendo como fontes de evidência as entrevistas focadas e a análise de documentos, cujas análises se fazem através da perspectiva hermenêutica de profundidade (HP).

A seguir, apresentarei uma discussão frente aos sistemas de ensino e regime de colaboração a partir da qual situarei as reinterpretações da realidade dela decorrente.

5 SISTEMAS DE ENSINO E REGIME DE COLABORAÇÃO: POR UM SISTEMA NACIONAL ARTICULADO DE EDUCAÇÃO?

*Mude, mas comece devagar, porque a direção é
mais importante que a velocidade...
Mude, lembre-se que a vida é uma só,
Experimente coisas novas,
troque novamente,
mude, de novo
Experimente outra vez.
Você certamente conhecerá coisas melhores e
piores do que as já conhecidas, mas não é isso que
importa.
O mais importante é a mudança, o movimento, o
dinamismo, a energia...
Só o que está morto não muda!!!*

Clarice Lispector

Como já referi no segundo capítulo, a educação foi um dos setores sociais que esteve na agenda das reformas no Brasil na década de 90. Dentre as principais mudanças, as que mais se destacaram no campo educacional foram: a organização e a gestão da educação, as quais ganharam novos olhares a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da LDB nº 9394/96.

A equiparação jurídico-administrativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, legitimadas pela Constituição Federal de 1988, abriu possibilidades nunca antes experimentadas pelos municípios, inclusive na sua autonomia em organizar e administrar seus sistemas, ainda que ambígua no texto constitucional.

No bojo das reformas no Brasil da década de 90, século XX, vejo com desconfiança essa autonomia outorgada, sobretudo no contexto da retórica neoliberal. Afinal, de qual autonomia goza os municípios brasileiros?

É possível perceber o longo percurso histórico percorrido no Brasil na constituição dos municípios, os quais, segundo Mello (1971), têm sido marcados pela sua quase exclusão nos esquemas de organização nacional.

Historicamente faltou aos municípios brasileiros uma definição clara de seus papéis, restando-lhes o *político-eleitoral*. Explica Mello:

Para desenvolver esse papel (político-eleitoral) clientelístico, não necessitava o Município, realmente, de mais do que lhe foi concedido pela Constituição de 1946. Bastavam a existência de cargos eletivos na esfera local, a possibilidade de

nomeações para a burocracia municipal e a disponibilidade de um mínimo de recursos financeiros para o funcionamento da máquina eleitoral. A análise do Município como sistema político, ou como subsistema do sistema governamental brasileiro, revela que, pelo menos em relação ao Município típico, seu papel se esgota nessa atuação político-eleitoral (MELLO, 1971, p.16).

É acertado dizer que a Constituição de 1946 marcou decisivamente a evolução dos municípios brasileiros, contudo, não lhes garantiu e não lhes dotou de autonomia. A presença dos municípios como unidade de controle dos governos centrais, como o era no governo colonial (FAORO, 1984), estendeu suas implicações também aos municípios do Estado brasileiro, que pela tradição patrimonialista, autoritária e centralizadora, fez deles unidades gestoras locais de aplicação de políticas centralizadas no âmbito central.

Sob o jugo de o governo militar, os municípios brasileiros receberam novo tratamento. Conforme Mello (1971), a reforma tributária de 1966 e as Constituições de 1967 e 1969 enfocaram a instituição municipal sob novas medidas. Segundo o autor, a reforma tributária aperfeiçoou e modernizou o sistema impositivo, assegurou aos municípios participação mais racional nas rendas transferidas e possibilitou maior integração dos governos municipais nos planos e programas nacionais de desenvolvimento. Entretanto, por não haver clareza na definição do papel do governo local no oferecimento dos serviços públicos, a distribuição não se deu de modo a equalizar os problemas existentes, sobretudo, entre aqueles das regiões menos desenvolvidas. Contudo, não se pode falar de autonomia municipal no governo militar, ao contrário, naquele regime a centralização no governo central teve importante destaque.

Os municípios brasileiros ganharam legitimidade como ente federado à União e aos estados a partir da Carta Constitucional de 1988, quando afirma no artigo 1º, que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de direito e tem como fundamentos: [...]”.

Nessa mesma carta fica explícita a autonomia de que podem gozar os municípios, pois, de acordo com o artigo 18, Capítulo I, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição” [grifo meu].

Dentre as competências dos municípios está a de manter, com a cooperação técnica e financeira dos Estados, os serviços de Educação e Saúde. Nesse sentido, torna-se fundamental que estes assim o façam inclusive mediante a implementação de seus sistemas de ensino.

Face ao exposto, farei a seguir uma breve discussão sobre sistema, sistemas de ensino e regime de colaboração (RC), na tentativa de compreender como se configura um RC entre os sistemas de ensino na busca pela construção de um sistema nacional articulado de educação, com vistas à sua qualidade social.

Buscarei, pois, chegar a uma definição para sistema de ensino, a qual deverá orientar e pautar o presente estudo, mas reconhecendo os diversos e conflituosos debates nesse sentido. Contudo, não objetivo com este trabalho fazer uma discussão sobre as teorias de sistemas, tampouco fazer julgamentos valorativos de certo e errado, de melhor ou pior, de coerente e incoerente das definições aqui apresentadas. Minha intenção é, tão-somente, situar as discussões que se tecem no campo educacional e, então, a partir das aproximações das definições dos termos, prosseguir a análise sobre o regime de colaboração entre os diferentes níveis de sistemas de ensino.

Sistemas: em busca de uma definição do termo

O termo *sistema* tem sua origem no latim e significa, etimologicamente, “conjunto de elementos, materiais ou não, que dependem reciprocamente uns dos outros, de maneira a formar um todo organizado” (LALANE apud ROMÃO, 2000, p.56).

Para Ferreira (2001):

Sistema *sm.* **1.** Conjunto de elementos, entre os quais haja alguma relação. **2.** Disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que formam a estrutura organizada. **3.** Reunião de elementos naturais da mesma espécie. **4.** Método, plano. **5.** Modo, jeito. **6.** Modo de governo, de administração, de organização social. **7. Anat.** Conjunto de órgãos, compostos dos mesmos tecidos, interligados, que funcionam com um propósito comum e que produzem resultados impossíveis de se obterem por um só deles isoladamente (...).

Acredito ser suficiente a tentativa inicial de compreender a definição de sistema. Tanto na sua origem quanto na sua aplicação atual, o termo sistema apresenta como condição básica para a sua compreensão, a necessária interligação entre as suas partes a fim da obtenção de um resultado comum.

Assim, parto do pressuposto de que um sistema é uma organização devidamente articulada visando um fim - que se pretende e se espera - de funcionamento satisfatório. Tal definição pode ser corroborada quando aplicada a outros sistemas, como os fisiológicos, os do ecossistema, os de informações, dentre tantos outros.

Vale ressaltar que a expressão “é culpa do sistema”, comumente ouvida em diversos segmentos da sociedade e que se justificam pelo uso corriqueiro do senso comum, não procede. Entretanto, ela serve para indicar, a princípio, alguns questionamentos: o sistema, de fato, é o “culpado” pelo seu não funcionamento ou são as partes que o compõem que não estão devidamente articuladas para o seu bom funcionamento?

A partir desses questionamentos, deter-me-ei a seguir nas discussões sobre os sistemas de ensino já que não trago como interesse nesse trabalho aprofundamento no estudo das teorias dos sistemas, conforme sinalizei anteriormente.

Sistemas de Ensino: debates atuais

Num debate mais acadêmico no campo da pesquisa em educação, o qual interessa a esta pesquisa, Saviani (2005) traz grandes e valiosas considerações sobre sistema, donde remete a discussão para sistema de ensino no Brasil. Para o autor, as notas que caracterizam a noção de “sistema” são: intencionalidade, variedade, coerência interna e coerência externa. Assevera o autor: “(...) sistema é a unidade de vários elementos *intencionalmente* reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante” (SAVIANI, 2005, p. 80).

Assim posto ao longo do seu trabalho, Saviani (idem) faz uma reflexão bastante interessante. Para ele, se um sistema deve formar um *conjunto coerente e operante* e se nasce da tomada de consciência da problematização de uma situação dada, quando esta mesma situação não pode ter a contribuição do sistema para a sua superação, ele terá sido ineficaz e inoperante, portanto, incoerente do ponto de vista externo, uma vez que falta-lhe um dos requisitos necessários à sua constituição. Nesse sentido, não terá sido um sistema (SAVIANI, 2005).

Saviani assim define sistema:

[...] o conceito de sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, **sistema implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes)** [grifo meu] (SAVIANI, 1999, p. 121).

E, ao tratar de sistema educacional, faz a seguinte afirmação:

Assim como o sistema é um produto da atividade sistematizadora, o sistema educacional é o resultado da educação sistematizada. Isso implica, então, que **não pode haver sistema educacional sem educação sistematizada**, embora seja possível esta sem aquele [grifo meu] (SAVIANI, 2005, p. 84).

Como se vê, Saviani apresenta duas condições imprescindíveis para a constituição de um sistema e de um sistema educacional, respectivamente, ou seja, *sistema implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes) e não pode haver sistema educacional sem educação sistematizada*. Nesse caso, falar em sistema de ensino requer uma rede de considerações para a sua compreensão mais aprofundada, principalmente quando a intenção for a de implementação de sistemas municipais de ensino, uma vez que os municípios ainda são bastantes inexperientes nesse sentido, em função da sua regulamentação legal para esse fim ser muito recente em tempos históricos.

Saviani afirma também que as condições básicas para a construção de um sistema educacional numa determinada situação histórico-geográfica são: consciência dos problemas da situação; conhecimento da realidade (as estruturas); e a formulação de uma pedagogia. Nesses termos, ao se referir à educação brasileira, assevera: “(...) embora se denomine a organização educacional brasileira de ‘sistema’, a verdade é que não existe sistema educacional no Brasil. O que existe é estrutura” (SAVIANI, 2005, p. 112). No entanto, a rigor, reconhece que se pode falar em sistema na esfera pública, vez que nas sociedades modernas é o Estado a instância dotada de legitimidade para legislar, isto é, para definir e estipular normas comuns que se impõem a uma coletividade.

Diferente da constatação de inexistência de sistema educacional no Brasil, feita por Saviani, Romão traz para o debate a seguinte consideração:

[...] negar, pura e simplesmente, a existência de sistemas educacionais hierarquizadas e enxergá-los como possíveis apenas em sociedades sem classes é desconhecer o embate real, histórico, que se dá entre as criações ideológicas dos opressores e as elaborações das visões de mundo dos dominados (ROMÃO, 2000, p. 61).

Sobre a questão de sistemas, Romão, fazendo alusão às considerações de Saviani ainda argumenta que:

[...] os sistemas são formulados e constituídos de elementos intencionalmente reunidos, formando conjuntos coerentes e operantes, de acordo com as finalidades de seus formuladores/executores e aliados, por negociação ou coerção. Um

problema contido nessa definição está na forma de se entender “coerência”. Se for entendida como “não-contradição lógica”, fica difícil de não escapar da armadilha positivista – pretensão da absoluta coerência interna da literalidade do discurso. Pelo contrário, se a entendermos como a funcionalidade instrumental do sistema para os objetivos de determinada camada social, abriremos espaço para compreender, inclusive, o porquê das eventuais incoerências lógicas recorrentes nos projetos e sistemas de determinadas camadas sociais. Ou seja, estaremos mais dialeticamente capacitados para analisar as razões histórico-sociais – coerência neste novo sentido – de determinadas “incoerências” classistas (ROMÃO, 2000. p.63-64).

É possível observar nas palavras de Romão - ao contrapor, em termos, a discussão sobre sistemas feita por Saviani -, as quais o autor atenta para a dialeticidade presente nos sistemas. Nesse caso, permito-me arriscar em afirmar que nas contradições e nos conflitos da (in)definição do termo sistema, está a possível reconstrução dos sistemas de ensino, principalmente nas sociedades desiguais, pois, se por um lado os sistemas hegemônicos – aparentemente os únicos existentes – são, na maioria das vezes, intencionalmente articulados com o processo modernizador, cujos reflexos podem ser percebidos nas tendências privatistas e excludentes, por outro lado, esta perspectiva sofre tensões das demais camadas sociais podendo provocar significativas mudanças no cenário do sistema educacional como um todo.

Acrescentando e ampliando o debate sobre a definição de sistema, trago para reflexão o parecer do Conselho Nacional de Educação/Comissão de Educação Básica – CEB/CNE, 30/2000, que define:

[...] Assim sendo, dado o que já se disse sobre a Constituição e o que agora está posto na LDB, pode-se começar a definir o sistema de ensino. Esse compreende **instituições escolares** responsáveis pela **oferta da educação escolar** dentro de níveis e etapas discriminadas, com **normas educacionais** que, isentas de antinomias, dêem **organicidade e unidade** ao conjunto sob o influxo dos **princípios, finalidades, valores e deveres** da educação postos na Constituição e na LDB e sob o competente **órgão executivo**. Cabe aos poderes públicos, sob o princípio da gestão democrática, montar as regras e normas dos seus sistemas de ensino, capazes de dar sustentação ao seu dever constitucional e legal e, segundo o art. 209 da Constituição e art. 9º da LDB, cabe também autorizar a presença da iniciativa privada e do setor público na educação escolar. De acordo com a LDB, Estados e Municípios autorizam, credenciam e supervisionam os estabelecimentos dos seus respectivos sistemas de ensino. [...] Mas, de acordo com a Constituição Federal, nos incisos I e II do art. 30, cabe aos municípios complementar a legislação federal e estadual, no que couber. Esta possibilidade está reconfirmada pelo artigo 11, III, da LDB.

Este conjunto de elementos articulados entre si e visando fins a serem atingidos pela educação perfaz um sistema de ensino (CNE/CEB, 2000).

Por esta razão vê-se a reafirmação da necessidade de um sistema nacional articulado de educação de modo a garantir o direito à educação, nos princípios constitucionais.

Assim, entendendo que um sistema se constitui a partir da necessidade de intencionalizar a educação para um determinado fim e considerando a existência de sistemas

de ensino no Brasil (sobretudo no que se refere à esfera pública), vale questionar: como os municípios têm entendido e atendido as orientações legais para a organização dos seus sistemas de ensino? Como tem acontecido o regime de colaboração entre os sistemas de ensino visando à construção de um sistema nacional articulado de educação?

Tendo em vista que o fim mesmo da construção de um sistema nacional de educação articulado é a garantia da qualidade da educação e, considerando que o poder público - seja federal, estadual ou municipal - é dotado de autonomia para normatizar o seu sistema de ensino, torna-se necessário atentar para o fato de que, porque legítimos, esses sistemas podem conferir à educação um caráter hegemônico, próprio da sociedade globalizada e neoliberal. Daí, a importância de analisá-los à luz da perspectiva dialética, fundada na concepção da gestão democrático-participativa, visando à escolarização com qualidade ético-social e política para a maioria da população historicamente excluída pela maioria dos sistemas de ensino.

Assim, vislumbra-se a democratização da gestão da educação, não numa perspectiva de gerenciamento, nos princípios da eficiência, eficácia e qualidade total, próprias da perspectiva de mercado, mas, e sobretudo, por uma gestão de qualidade social, de compartilhamento de poder no planejamento, na tomada de decisões, na execução e na avaliação, em espaços participativos e comprometidos com os interesses da sociedade de modo geral.

Cabe, portanto, nesse momento do trabalho, uma discussão frente ao regime de colaboração como uma possibilidade de uma gestão da educação compartilhada com vistas à educação de qualidade social.

Regime de Cooperação e Regime de Colaboração: um debate proeminente

De acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 211, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394/96, artigo 8º, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. Entretanto, os documentos oficiais não trazem em seu texto como deve acontecer essa colaboração, cabendo aos sistemas de ensino a sua devida regulamentação. Neste caso, vale a pergunta: o que se entende por regime de colaboração? Pode-se afirmar que regime de colaboração é o mesmo que regime de cooperação? Em que consiste cada um deles?

De acordo com Monlevade, consultor legislativo do Senado Federal, equivocadamente se apresentam como sinônimas as expressões cooperação e colaboração. Para ele há uma distinção fundamental, ou seja, a cooperação se dá entre os entes federados, ao passo que a colaboração deve acontecer entre os sistemas de ensino. Assim explica:

Aos entes federados, autônomos por natureza na função executiva, cabe o **regime de cooperação** (art. 23,V) , a ser definido por lei complementar. Aos sistemas de ensino, autônomos por definição na função normativa, cabe o **regime de colaboração**, a que aludem o art. 211 e vários dispositivos da LDB (MOLEVADE, s/d).

Fica evidente que no campo da educação coexistem ambos os regimes, posto que sob a perspectiva dos entes federados, de acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 23, inciso V, é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” e, sob a perspectiva dos sistemas de ensino, está posto na CF de 1988, artigo 211, e na LDB 9.394/96, artigo 8º, o regime de colaboração.

Entretanto, tanto a cooperação quanto a colaboração carecem de maiores discussões e especificações, uma vez que se tornam imprescindíveis à existência de leis complementares e de regulamentação para os regimes de cooperação e colaboração, respectivamente.

Discutir o regime de colaboração entre os sistemas de ensino é, acertadamente, um campo minado de conflitos e de inconclusões. Por isso, e respeitando as diversas interpretações que se tecem ao longo dos debates sobre a questão, procurarei daqui por diante enfocar o RC entre os sistemas de ensino, sob a tentativa de compreender essa relação de maneira mais cuidadosa num dado campo investigativo, já que, como se sabe, até o momento não foi regulamentado o referido regime conforme as necessidades e as particularidades dos sistemas de ensino.

Buscarei também adentrar na discussão frente à construção de um sistema nacional de educação, ou seja, um debate bastante interessante que vai se delineando e cujos entrelaçamentos se fazem via regime de colaboração.

Etimologicamente, colaborar vem do latim *collaborare*; considerando o prefixo *co-*, associado a seu sentido de conjunto, cabe analisar a palavra no seu sentido radical, ou seja, -*laborar*, que significa etimologicamente *laborare*, de *labore*, em seu termo, *labor*, o qual tem na sua raiz latina o significado de trabalho. Considerando, ainda, *labor* em sua variação *lavor*, tem-se que se trata do trabalho com a terra, no sentido de fazê-la própria ao plantio.

Ora, tendo em mente que colaborar é o mesmo que *trabalhar com*, parto do entendimento de que cabe aos sistemas de ensino trabalharem continuamente com vistas à garantia de uma educação de qualidade.

Considerando os princípios da cooperação e da colaboração entre os entes federados e os sistemas de ensino, respectivamente, é possível perceber que há um insólito cumprimento, mesmo porque, como já assinali anteriormente, não há uma proposta efetivamente regulamentada que garanta a sua aplicação.

Sobre a relação entre os sistemas de ensino é possível arriscar dizer que atualmente mais se tem um regime de competição e concorrência entre eles do que a tentativa de uma colaboração no sentido de assegurar o ensino nos seus princípios constitucionais.

A guisa de ilustração do que apresento, parto da reflexão frente à LDB 9394/96, Título IV (da Organização da Educação Nacional) nos artigos 9º, 10 e 11, em que estão colocadas as competências da União, dos Estados e dos Municípios, respectivamente, aproximando-se mais de uma hierarquização de competências do que mesmo de co-responsabilidade com a educação pública como direito público subjetivo, ratificando o pressuposto de que a atual legislação fomenta o regime concorrencial entre sistemas em detrimento da perspectiva colaborativa. Isso pode ser percebido nos artigos seguintes que tratam da composição dos sistemas de ensino. No texto da Lei está:

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

- I – as instituições de ensino mantidas pela União;
- II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III – os órgãos federais de educação.

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

- I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
- II – as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
- III – as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Art.18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

- I – as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder Público municipal;
- II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III – os órgãos municipais de educação.

Para início de conversa, pode-se utilizar o primeiro inciso dos artigos 16 e 17, que determinam, respectivamente, a composição dos sistemas federal e estadual. Compõem o sistema federal “as instituições de ensino mantidas pela União” e compõem o sistema estadual

e do Distrito Federal “as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal”. Pergunto: quais são as instituições de ensino mantidas pela iniciativa federal? Quais as instituições de ensino mantidas pela iniciativa estadual e do Distrito Federal?

Ora, é permitido à União oferecer tanto o nível de educação básica quanto o nível superior, assim como aos estados. Porquanto, quem os organiza? Nos termos da lei, podem coexistir unidades de ensino de nível básico e superior tanto nos sistemas estaduais quanto no federal, num mesmo local, entretanto, a sua orientação legal e curricular, bem como os recursos materiais e humanos dependem de seus mantenedores, podendo ocasionar diferentes qualidades conforme diferentes investimentos. Procura-se, aí, a colaboração entre os sistemas de ensino!

Fato semelhante acontece entre os sistemas estaduais e municipais. Por ser permitido a ambos os sistemas o oferecimento da educação infantil, ensino fundamental e médio, estes disputam, entre si, a matrícula dos alunos de um dado município, vez que a unidade escolar estadual se concretiza no âmbito físico-territorial do município. Pedagogicamente falando, as propostas curriculares, excetuando a base nacional comum, se diferem, sobremaneira, conforme critérios de suas mantenedoras. Porventura, há um debate ampliado sobre o projeto educacional para o município independente da fonte mantenedora?

Pressupõe-se que no tocante à organização da Educação Nacional há uma disputa entre níveis, segmentos e modalidades de ensino, sobretudo se levarmos em conta o financiamento da educação. Um exemplo: até o ano de 2006 só havia o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) como um fundo de recursos regulamentado para o financiamento da educação. Como esse fundo atendia exclusivamente ao ensino fundamental, ocorreu, entre os estados e os municípios, muito mais uma concorrência pelas matrículas do ensino fundamental que um regime de colaboração pelo oferecimento da educação pública. Isso indica inicialmente que os sistemas de ensino, mesmo sob a política da municipalização na década da promulgação da Lei do FUNDEF, estavam subjugados aos efeitos do mercado, em que as escolas passaram a se utilizarem das estratégias possíveis para atraírem maior número de alunos, uma vez que o financiamento se dava na relação custo-aluno-ano.

Com a implantação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), esperam-se novos ventos; porém, não se pode deixar de assinalar que a questão da concorrência com o ensino fundamental permanece inalterada, uma vez que a organização da educação no Brasil fomenta o oferecimento do

ensino fundamental, obrigatório, mas ainda não ampliou a obrigatoriedade para a educação infantil e para o ensino médio, ou seja, o financiamento do ensino fundamental está para os municípios, numa intersecção com os estados, podendo, com isso, ao invés de uma política de compartilhamento de responsabilidades dos diversos segmentos da educação básica, está sendo intensificada a concorrência entre os sistemas estadual e municipais.

Nesse sentido, ao tratar da organização do ensino, questiono: Como ocorre o regime de colaboração? Como pensar num sistema nacional articulado de educação a fim de garantir o direito à educação com qualidade social?

Sistema Nacional Articulado de Educação: algumas reflexões

A necessidade de um sistema nacional articulado de educação tem ganhado grandes atenções, tanto que foi esse o tema das conferências estaduais e nacional de educação, realizadas entre os anos de 2007 e 2008.

Os debates frente ao regime de colaboração entre os sistemas de ensino no Brasil tornaram-se inadiáveis diante da tentativa da implementação de um sistema nacional articulado de educação no Brasil. Mas o que significa um Sistema Nacional de Educação?

Para discutir a questão, trago as contribuições de Romão. Para o autor,

No âmbito mais abrangente, há que se distinguir dois entes sistêmicos: o da rede de escolas e demais unidades gestoras sob jurisdição da União e o da articulação de todos os sistemas do país. Enquanto o primeiro tem a sua existência prevista em lei, o segundo decorre das articulações normativas e estruturais existentes, embora não esteja explicitado em qualquer texto legal. O primeiro é o *sistema federal*; o segundo poderia ser denominado *sistema nacional* – verdadeiro parassistema educacional do país como um todo. Vimos como ocorre a mesma realidade dual em todos os níveis sistêmicos. O sistema federal faz parte, é elemento constitutivo do sistema nacional de educação, como também o são os sistemas estaduais e municipais (ROMÃO, 2000, p.80).

Gosto da expressão utilizada por Romão ao tratar o sistema nacional de *parassistema*. Acredito que muito temos a refletir sobre a construção de um sistema nacional articulado. Como o sistema federal de ensino se articula com os sistemas estaduais e os municipais? Como os sistemas estaduais se articulam com os sistemas municipais? Há um projeto de educação no Brasil, articulado, em regime de colaboração?

De acordo com Saviani (2003), o fato de se fixar as diretrizes e bases da educação nacional implica diretamente num sistema nacional de educação, uma vez que, historicamente, a ideia de lei nacional de educação sempre esteve associada à implantação do sistema nacional de educação. Do ponto de vista lógico, o autor argumenta que “(...) quando a Constituição determina que a União estabeleça as diretrizes e bases da educação nacional, obviamente ela está pretendendo com isso que a educação, em todo o território do país, seja organizada segundo diretrizes comuns e sobre bases também comuns” (SAVIANI, 2003, p. 206). Isso para Saviani é o que se chama de sistema nacional de educação.

Entretanto, o sistema, para Saviani, não significa uma unidade monolítica, indiferenciada; é uma unidade na diversidade, que, articulado, se integram ao todo, formando um sistema.

Considerando a definição de sistema dada por Saviani e aproximando-a dos debates atuais que tratam de sistema nacional articulado de educação, vejo uma contradição bastante intrigante: será necessário acrescentar o termo *articulado* ao sistema nacional de educação se o próprio termo *sistema* implica a articulação das partes de um todo visando seu bom funcionamento?

A redundância posta sugere que o sistema educacional brasileiro carece de novos redirecionamentos se se pretende uma educação de qualidade social em nível nacional.

Sabe-se que um sistema nacional de educação requer uma proposta pedagógica voltada para a construção de uma sociedade social e politicamente comprometida com seus cidadãos e cidadãs, nas suas diferenças. Contudo, para não cair na armadilha de uma proposta hegemônica, dominante, reafirmo a necessidade de assumir o respeito à autonomia dos sistemas, numa perspectiva marcada pelo caráter democrático do projeto desse novo sujeito e dessa nova sociedade, donde se espera ações articuladas na definição de projeto de identidade nacional.

Enquanto escrevo, receio muito estar caindo no equívoco de suscitar a existência de um projeto único de sociedade, então, para evitar esse percalço, insisto em reafirmar que percebo e assumo o movimento dialético na constituição dos sistemas de ensino – federal, estaduais e municipais – e, assim, quero esclarecer que quando penso num sistema nacional de educação, penso num sistema que considera as diversidades de suas partes, respeita-as e as legitima num Plano Nacional de Educação (PNE), sem perder de vista a unidade nacional.

Justifica-se, desse modo, a necessidade da elaboração do Plano Nacional de Educação, construído democraticamente objetivando um novo cenário educacional brasileiro, discutido sob a ótica da intencionalidade emancipadora; que se comprometa com a qualidade da

educação não como redenção social, mas como fenômeno fundamental para a formação dos sujeitos humanos situados social, histórico e politicamente.

Do Plano Nacional de Educação ao Plano Municipal de Educação: a construção da articulação entre os sistemas de ensino.

Sistematicamente pode-se dizer que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova marcou uma das primeiras tentativas pela elaboração de um Plano Nacional de Educação, uma vez que constava no documento a percepção da educação como problema nacional. Dele foram absorvidas partes que viriam a compor a Constituição Federal de 1934, sob o governo de Getúlio Vargas, como a urgente e necessária elaboração do PNE, o qual compôs o acento no artigo 150, alínea a, da referida Constituição. Conforme a determinação legal, era de competência da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”. Ainda naquela Carta Constitucional, artigo 152 constava a existência de um Conselho Nacional de Educação, cuja função principal era a elaboração do Plano Nacional de Educação. Após algumas reformulações foi instalado o supracitado Conselho e em maio de 1937 os conselheiros apresentaram ao ministro Gustavo Capanema, o desejado Plano Nacional de Educação (SAVIANI, 1999).

Ocorre que em função do Estado Novo o PNE não teve continuidade e a racionalidade científica da política educacional pretendida pelos educadores alinhados ao movimento de reforma da educação foi transmutada para a noção de controle político-ideológico da política educacional daquele governo (ibid.; idem).

O então ministro da educação do governo, Gustavo Capanema, desejava inicialmente uma lei geral do ensino para depois propor um plano de educação, porém, nenhum dos dois propósitos veio a se concretizar (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003).

Saviani assim argumenta:

Em que pese essa intenção ambiciosa de Capanema de redefinir todo o arcabouço da educação nacional, o que implicava a promulgação do Código da Educação Nacional, a aprovação das Leis Orgânicas do Ensino, a formulação do Plano Nacional de Educação e a orientação e o controle de todas as atividades educativas do país, incluindo aquelas desenvolvidas pelos governos locais e pelas entidades privadas, nem o Código de Educação nem o Plano de Educação chegaram a ser elaborados. Sabemos que apenas as Leis Orgânicas do Ensino, também conhecidas como “Reformas Capanema”, foram, então, decretadas (SAVIANI, 1999, p. 126).

Para Azanha (apud LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003), o primeiro Plano Nacional de Educação data de 1962, sob a base da LDB de 1961, o qual constituía um conjunto de metas qualitativas e quantitativas a serem atingidas num período de oito anos. Contudo, mesmo tendo sido iniciativa do MEC e aprovado pelo Conselho Federal de Educação, o PNE não constituiu uma lei que o determinasse; assim, não foi efetivamente implementado.

Os anos que se seguiram ao de 1962, segundo Libâneo, Oliveira e Tochi,

[...] mostraram-se mais tentativas frustradas do que planos efetivos de educação, uma vez que as coordenadas de ação do setor eram obstaculizada pela falta de integração entre os diferentes ministérios, especialmente em razão de a educação nunca ter sido prioridade governamental, a não ser nos discursos, e de descontinuidade administrativa que tem caracterizado os sucessivos governos (LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOCHI, 2003, P. 156).

De acordo com o documento norteador para a elaboração de Plano Municipal de Educação (BRASIL/MEC/SEC, 2005), a ideia de uma lei propriamente dita por um PNE só ressurgiu em 1967, novamente proposta pelo MEC e discutida em quatro encontros nacionais de planejamento, mas, ainda assim, não chegou a se efetivar em termos concretos. Isso só veio acontecer com a Constituição Federal de 1988, a qual retomou a ideia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação.

Pari passu a promulgação da Carta Constitucional, iniciaram-se os debates sobre as novas diretrizes e bases da educação nacional, num período aproximado de oito anos, culminando na nova LDB nº 9.394/96.

Também nesse contexto de efervescência, aconteceu em março de 1990 a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jontien, Tailândia, promovida pela Unesco em parceria com diversas outras organizações internacionais (Unicef, PNUD, BM), donde surgiu a discussão frente à necessidade de um plano decenal de educação para os nove países²² mais populosos do mundo. No Brasil, o Plano Decenal de Educação para Todos foi editado em 1993, entretanto, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, ele não saiu do papel (LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOCHI, 2003).

Em fevereiro de 1998 foi dada a entrada do Projeto de Lei nº 4.155/98, encabeçado pelo deputado Ivan Valente e mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de

²² Os nove países mais populosos do mundo à época foram o Brasil, a Índia, o Bangladesh, a Indonésia, a China, o Egito, o México, a Nigéria e o Paquistão.

oposição da Câmara dos Deputados. O projeto supracitado fora elaborado coletivamente por educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos e outros atores durante os Congressos Nacionais de Educação (CONEDS), o qual ficou conhecido como o PNE da Sociedade Brasileira (VALENTE e ROMANO, 2002).

Como o governo de Fernando Henrique Cardoso terminaria em 2002 e tensionado pela ação da sociedade, este tratou de encomendar ao INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, o Plano Nacional de Educação, tendo apenas como interlocutores alguns membros do CNE, do CONSED e da UNDIME. O referido plano foi encaminhado à Câmara - um dia depois do PL nº 4.155/98 – onde tramitaria *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, sob o nº de 4. 173/98 (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003 e VALENTE e ROMANO, 2002).

De acordo com Valente e Romano (2002, p. 98), as duas propostas de PNE traduziam dois projetos conflitantes de país. A da sociedade brasileira voltava-se para “o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para universalizar a educação básica”, donde se desejavam metas e meios audaciosos, incluindo o aumento do gasto público para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público com vistas a organizar a gestão educacional em busca do efetivo Sistema Nacional de Educação, contraposto ao Sistema Nacional de Avaliação que se consolidava no governo de FHC. A proposta daquele governo, ao contrário, “insistia na permanência da atual política educacional e nos seus pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino”.

A aprovação do PNE contou com o Relatório Marchezan, do deputado Nelson Marchezan, o qual, segundo Valente e Romano (2003), apresentou mais um substitutivo à proposta da sociedade, tornando-se como texto-base da lei. Para os autores, esse substitutivo simula o diálogo com as teses geradas pela mobilização social, mas adota a política do Governo FHC nas diretrizes, nos objetivos e nas metas. Dessa maneira, coadunando com o pensamento governamental, “o fundamento da lei nº 10.172/2001 encontra-se na política imposta pelo Banco Mundial ao MEC” (VALENTE e ROMANO, 2003, p.99).

Ainda que o PNE vigente no Brasil não reflita ideias democrático-participativas, ele traz em seu texto que:

Será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Os três documentos deverão compor um conjunto

integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e Municípios mais a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas (PNE, BRASIL/MEC, 2000).

Vê-se que do PNE deve resultar a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação. Entretanto, embora seja esta uma exigência legal, muitos estados e municípios tardaram em cumpri-la, a exemplo do sistema de ensino da Bahia, que só veio a divulgá-lo em 2006 e, muitos municípios baianos ainda não o fizeram.

Novas expectativas surgem com a Conferência Nacional de Educação, realizada de 14 a 18 de abril de 2008, em Brasília. De acordo com o documento-base da Conferência Nacional de Educação, foram cinco os principais eixos em torno dos quais os estados e o Distrito Federal deveriam organizar as suas conferências, de modo a articularem-se com o tema central da Conferência Nacional. A saber: I. Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação; II. Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação; III. Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação; IV. Inclusão e Diversidade na Educação Básica e V. Formação e Valorização Profissional.

Espera-se que a realização da Conferência Nacional de Educação seja uma ação mobilizadora da sociedade civil e do poder público no que se refere a diagnosticar e propor ações devidamente concretizadas em planos de educação, que venham efetivamente ser cumpridos no devir da história da educação.

Conferência Nacional de Educação: por um sistema nacional articulado de educação?

A Conferência Nacional de Educação (2008) teve como tema central *A Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação*. Dos eixos definidos anteriormente explicitados, são de meu interesse neste trabalho a discussão de apenas dois: *Desafios de uma Construção de um Sistema Nacional Articulado e Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação*.

A opção por esses eixos me parece bastante visível no decorrer desse trabalho mas, ainda assim, justifico esse interesse por eu pretender me aproximar ainda mais da relação existente entre o regime de colaboração e a construção de um sistema nacional articulado de educação. Esses temas, assim como os demais, foram amplamente discutidos nas conferências

regionais e estaduais, voltadas ao tema central da Conferência donde partiriam as propostas para a definição do documento nacional.

A seguir, destacarei as propostas elaboradas na Conferência Estadual da Bahia, as quais foram encaminhadas para a Conferência Nacional. Importa-me nesse momento esclarecer que, como havia dito antes, acredito no movimento democrático pelo diálogo, sobretudo, quando as vozes são de diversos segmentos da sociedade. Assim, quero dizer que a minha esperança nessas conferências se dá pelo fato delas terem acontecido num movimento do local para o nacional, ou seja, houve na sociedade brasileira uma disposição dos municípios e dos estados em discutirem a educação, muito embora, cabe uma crítica bastante incisiva nessa direção, ou seja, mesmo os municípios terem, atualmente, a autonomia legal de organizarem os seus sistemas de ensino, estes não foram convocados pela Conferência Nacional, exceto como delegados retirados nas conferências estaduais. Será que eles não fazem parte do Sistema Nacional de Ensino, ou estamos ainda presos ao ranço histórico de desconsiderar a participação dos sistemas municipais nas discussões de alcance nacional?

No caso da Bahia, as propostas encaminhadas à Conferência Nacional em relação às ações articuladas foram:

- garantir a implantação e/ou o fortalecimento do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) em todas as escolas públicas, de forma articulada com o Projeto político Pedagógico (PPP), o Regimento Escolar e as leis que regem a educação, objetivando ações que possibilitem uma gestão democrática e participativa, com foco na aprendizagem do aluno e na valorização dos trabalhadores da Educação **(Consensual)**;
- financiar as ações do PDE das escolas públicas independente de seu porte e dos resultados de avaliações educacionais externas - estaduais e nacionais **(Consensual)**;
- criar e assegurar mecanismos efetivos de monitoramento das ações do PDE através de conselhos escolares e dos conselhos Municipal e Estadual de educação **(Consensual)**.

Em relação ao regime de colaboração tendo como um dos instrumentos o financiamento da educação, a Bahia deu destaque à autonomia financeira e administrativa na Gestão das Secretarias Municipais de Ensino, assim propondo:

- capacitação continuada de técnicos e gestores (funcionários efetivos);

- criar mecanismos de articulação das três instâncias de supervisão sistemática das ações da equipe do MEC/SEC;
- regulamentar o regime de colaboração entre estado e município, garantindo capacitação dos gestores e apoio técnico no processo de descentralizações financeira, administrativa e pedagógica das secretarias municipais de educação;
- reestruturar as universidades estaduais para que elas assumam a formação continuada nos municípios;
- fortalecimento do poder local com implicações na participação, na autonomia e controle social na gestão da educação municipal;
- capacitação para gestão empreendedora;
- implantar/implementar o processo de autonomia nas unidades escolares, considerando a carência de formação para empreendedorismo dos dirigentes e o acúmulo de papéis (financeiro, pedagógico e administrativo) estabelecendo etapas e prazos;
- desvincular o valor aluno na dotação de recursos FUNDEB;
- garantir autonomia das secretarias municipais na distribuição, na ingerência, na aplicação dos recursos financeiros e no acompanhamento sistemático de sua distribuição por escolas;
- promover capacitação para gerenciamento de fundo próprio para a educação.
- formar uma comissão de acompanhamento e justiça junto à promotoria pública para garantir que as leis sejam cumpridas efetivamente no âmbito da autonomia financeira das secretarias municipais;
- criação de fundo municipal de educação;
- garantir assessoria técnico financeiro, administrativa e pedagógica para as secretarias municipais de educação;

Observando o documento final da Conferência Nacional (BRASIL/MEC, 2008) é possível perceber que frente aos eixos em destaque, o que se constituiu como compromissos nacionais às ações articuladas, foram:

- considerar as metas do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001) e os princípios explícitos no Art. 206 da Constituição Federal;
- baseados nos princípios constitucionais (artigo 206 da CF), redimensionar as ações dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a todo o território

nacional, visando à superação das desigualdades regionais, objetivando o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das competências específicas de cada ente federado no regime de colaboração, tendo o SNE o papel de articulador, de normatizador, coordenador e, sempre que necessário, financiador dos sistemas de ensino (federal, estadual/DF, municipal), garantido diretrizes educacionais comuns e mantendo as especificidades de cada um, respeitadas as normas gerais emanadas dos órgãos superiores e definindo-se o papel da União, dos estados e dos municípios;

- a necessária regulamentação do regime de colaboração e co-responsabilidade das três esferas de governo em todas as etapas e modalidades de ensino, utilizando-se de mecanismos democráticos ao incorporar as deliberações da comunidade escolar e local e a participação dos educadores nos projetos político-pedagógicos das unidades de ensino;
- o SNE deve ser coordenado e fiscalizado pelo Conselho Nacional de Educação, que precisa de autonomias administrativa e financeira para se articular com os setores organizados da sociedade civil da cidade e do campo, com o objetivo de garantir a execução das diretrizes e metas do PNE, repercutindo na elaboração e execução dos planos estaduais e municipais;
- um esforço integrado e colaborativo, a fim de consolidar novas bases na relação entre os entes federados, para garantir o direito à educação e à escola de qualidade.
- a regulamentação do regime de colaboração deve explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros a estados e municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento sócio-econômico e educacional, tendo como critérios indicadores o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), as taxas de pobreza, o índice de fragilidade educacional na oferta de educação de jovens e adultos (EJA), dentre outros, que permitam indicar os estados, municípios e regiões que mais demandam apoio para o alcance do custo-aluno-qualidade (CAQ). Esta regulamentação deve, ainda, prever meios de superação das desigualdades regionais, especialmente por meio da construção de uma **política de financiamento** ancorada na perspectiva do custo-aluno-qualidade, conforme está sugerido na LDB 9.394/96, no PNE, na Emenda Constitucional nº 53 e na Lei 11.494/96.

É mister destacar que o documento mostra com clareza o que se pretende com um sistema nacional de educação, donde assevera que:

[...] ao consolidar o SNE, assegura-se, em última instância, políticas e mecanismos necessários à garantia: dos recursos públicos necessários à superação do atraso educacional e ao pagamento da dívida social, exclusivamente para instituições públicas; da manutenção e desenvolvimento da educação escolar em todos os níveis e modalidades, em todos os sistemas de educação; da universalização da educação básica (nos seus vários níveis e modalidades); de democratização da educação superior, ampliando as redes de instituições educacionais, os recursos humanos devidamente qualificados e o número de vagas; de fortalecimento do caráter público, gratuito e de qualidade da educação brasileira, em todos os sistemas de educação; de implementação da gestão democrática nos sistemas de educação e nas instituições de ensino; de valorização dos profissionais da educação (professores, técnicos e funcionários administrativos e agentes de apoio) em sua formação básica e continuada, carreira e salário (BRASIL/MEC, 2008, p. 25).

Espera-se com isso que todo esforço seja em direção ao oferecimento e à garantia da educação de qualidade social. Entretanto, diante de tantas tentativas que vem se fazendo ao longo da história da educação no Brasil é fundamental que esse esforço venha acompanhado de uma efetiva participação da sociedade civil no tocante à cobrança do poder público frente ao cumprimento de tais ações. Mais que isso, que essas ações possam ser incorporadas aos planos e programas voltados à educação, fazendo valer as diferentes vozes dos diferentes contextos sociais, políticos e econômicos.

Quanto à *Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação*, o Documento Final da CONEB traz como prioridade:

1. regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados, previsto na Constituição Federal, estabelecendo o direito à educação gratuita e de qualidade social em todas as esferas administrativas, com garantia das devidas condições;
2. construir o regime de colaboração entre os órgãos normativos dos sistemas de ensino, fortalecendo a cultura do relacionamento entre o Conselho Nacional de Educação, os conselhos estaduais e municipais de Educação (BRASIL/MEC, 2008, 52).

Observa-se que o regime de colaboração é um dos grandes desafios postos à construção de um Sistema Nacional de Educação, vez que a sua regulamentação e o seu cumprimento permitirão ações e políticas educacionais articuladas. Definir, pois, os papéis de cada sistema de ensino é uma luta que não pode se encerrar num documento, mas que deve ressurgir, concretamente, como uma ação de Estado.

Assim, ainda faço menção ao título desse trabalho *sistemas de ensino e regime de colaboração: o dito e o por se dizer* deixando as discussões em torno da temática irem se

fazendo no exercício do que se dizer. Contudo, torna-se cada vez mais necessário que os sistemas de ensino, devidamente articulados, comprometam-se com a garantia da educação como um direito humano e social e não como serviço, subjugada às práticas competitivas, que mais atendam a lógica neoliberal.

Em seguida, discutirei a questão da autonomia dos sistemas de ensino de modo que sejam respeitadas as idiosincrasias de cada um deles, e, ao mesmo tempo, possa se pensar numa colaboração entre eles que favoreça o sistema nacional articulado.

Sistemas municipais de ensino: a autonomia como desafio

Ao preterir uma reflexão frente à autonomia dos sistemas municipais de ensino, colocam-se como relevantes algumas discussões preliminares sobre a autonomia dos sujeitos, haja vista que a autonomia do sujeito individual está relacionada à autonomia das sociedades como um todo. Isso porque, como afirma Castoriadis (1984, p. 129), “a autonomia [...], conduz diretamente ao problema político e social. (...) não podemos desejar a autonomia sem desejá-la para todos e que a sua realização só pode conceber-se plenamente, como empreitada coletiva”.

Não pode haver autonomia da sociedade se esta é formada por sujeitos alienados. É preciso, pois, investir na busca pela autonomia do sujeito, para que esses, coletivamente, projetem, desejem, construam a autonomia da sociedade. Sujeitos autônomos constroem sociedade autônoma. Pensar na autonomia dos sistemas de ensino é, antes, pensar na formação de pessoas autônomas, capazes de, enquanto autônomas, autonomizar o seu entorno político-social.

Ao tratar da autonomia dos sujeitos, Castoriadis (1984) faz referência as relações inter-subjetivas que são estabelecidas no âmbito social-histórico²³. Segundo o autor, o sujeito relaciona-se com o *Outro* que está em *Si* mesmo, no âmago do seu inconsciente, mas está, também, relacionado aos outros, exteriores a ele. O problema da autonomia, portanto, está na relação entre o sujeito e o outro. Contudo, não é a negação dos discursos desses outros,

²³ Para Castoriadis (1984, p. 131), o social-histórico é coletivo anônimo, o humano-impessoal que preenche toda a formação social dada, mas também a engloba, que insere cada sociedade entre as outras e as inscreve todas numa continuidade, onde de uma certa maneira estão presentes os que não existem mais, os que estão alhures e mesmo os que estão por nascer. É por um lado, estruturas dadas, instituições e obras “materializadas”, sejam elas materiais ou não; e por outro lado, o que estrutura, institui e materializa. Em uma palavra, é a união e a tensão da sociedade instituinte e da sociedade instituída, da história feita e da história se fazendo.

tampouco o seu silêncio, que se postula como autonomia, mas a elaboração desse discurso, possibilitando uma ação inter-subjetiva entre os sujeitos e os outros.

A autonomia do sujeito individual esbarra-se, contudo, na alienação como fenômeno social. Ela não acontece apenas na e pela relação intersubjetiva, na dominação dos outros sobre o sujeito, ela se manifesta, também, “como massa de condições de privação e de opressão, como estrutura solidificada global, material e institucional de economia, de poder, de ideologia, como indução, mistificação, manipulação e violência” (CASTORIADIS, 1982, p.131)

Para Castoriadis, a alienação é instituída e grandemente condicionada pelas instituições, numa dupla relação: primeiro, as instituições podem ser – e são – alienantes em seu conteúdo específico, sobretudo nas sociedades capitalistas em que tanto os proletários quanto os capitalistas estão subjugados e, segundo, existe a alienação da sociedade, com todas as classes tomadas em conjunto, a partir de suas instituições. Nesse sentido, o autor assinala que a instituição, uma vez estabelecida, parece autonomizar-se, de modo que as evidências invertem; ou seja, o que podia ser visto no início como um conjunto de instalações a serviço da sociedade, transforma-se numa sociedade a serviço das instituições (op.cit.).

Na busca por uma maior clarificação do termo *autonomia*, Castoriadis (1999) faz uso das expressões *phusis* e *nomos*²⁴. Sobre os termos, explica que *phusis* trata-se do impulso endógeno, o crescimento espontâneo das coisas, mas que é ao mesmo tempo gerador de uma ordem. *Nomos* é, na tradução grega, *a ordem*, cujo significado está associado à partilha, à lei da partilha, portanto, à instituição, aos usos e costumes, à convenção. Desta forma, para o pensamento grego, quando alguma coisa vinha do *nomos*, significava que dependia das convenções humanas e não da natureza dos seres.

Fazendo alusão ao pensamento aristotélico, Castoriadis apresenta a *phusis* sob duas perspectivas: a primeira, a ideia de fim, de finalidade, aquela que é movida pelo desejo; a segunda, ao princípio do movimento existindo na coisa mesma, ou seja, a *phusis* é “natureza, o que se automove” (op.cit, p. 213).

Castoriadis, ainda apoiando-se em Aristóteles, atenta que o movimento não é só movimento local, mas é também mudança. Destarte, “é *phusis* o que tem, em si mesmo, o princípio ou a origem de seu movimento, daquilo que se torna; é *phusis* o que tem, em si mesmo, o princípio ou a origem de sua mudança – de sua alteração” (op.cit., p. 214- 215)

²⁴ Castoriadis (1999) faz o uso das expressões *phusis* e *nomus* no sentido utilizado pelo pensamento grego.

Na tentativa de transgredir²⁵ ao pensamento aristotélico, Castoriadis assim define: “é *phusis* o que tem, em si mesmo, princípio e origem de criação – já que a única criação que importa é a das formas (das leis)” (idem., p. 215).

É, pois, na *phusis* que Castoriadis (1999) situa o vivente como ser *autoconstituente*, capaz de criar para si, o seu mundo. Disso resulta, segundo ele, que “a humanidade se autocria como sociedade e como história (...)”. Assim posto, o autor ressalva que a criação da forma sociedade apresenta-se irreduzível a quaisquer elementos, quer sejam os indivíduos, que são fabricações sociais; quer seja o psiquismo humano, que, como fabricação social, é incapaz de produzir instituições e significações imaginárias sociais. Daí, Castoriadis (op. cit) aponta o fechamento da criação e que, segundo ele, foi submetido à ruptura duas vezes na história – na Grécia antiga e na Europa ocidental a partir do século XVIII – que significa, para o autor, o aparecimento de uma nova *forma*, sem precedentes na história do ser. Ao que afirma Castoriadis:

[...] o movimento democrático, a pesquisa e interrogação filosóficas são, os dois, questionamentos das instituições existentes da sociedade – quer se trate das leis, no sentido próprio, ou da constituição das representações humanas. Temos aqui um ser – a sociedade da *polis* grega, certas sociedades européias - que coloca explicitamente em questão e em reavaliação as leis de sua própria existência; não mais, simplesmente uma autoconstituição cega, mas elementos de uma *autonomia*, no sentido verdadeiro e forte do termo. Digo elementos, pois **em toda evidência, estamos longe de viver em sociedades autônomas e o projeto de autonomia – movimento democrático – ainda tem à sua frente um longo caminho a percorrer**. Mas, em todo o caso, estamos do ponto de vista filosófico, diante de um tipo de ser que tenta se alterar explicitamente como forma – ou que tenta romper o fechamento no qual existia até ali. E não conheço outra definição do pensamento filosófico, e do pensamento, simplesmente, além do esforço incessante de romper o fechamento no qual inicialmente nos encontramos – e que tende, sempre, a se reconstituir.

Chegamos, assim, a uma **idéia de autonomia que difere radicalmente da simples autoconstituição. Concebemos autonomia como a capacidade – de uma sociedade ou de um indivíduo – de agir deliberada e explicitamente para modificar a sua lei, isto é, sua forma**. O *nomos* torna-se autocriação explícita de forma – o que o leva, sempre, a aparecer, a uma só vez, como o oposto da *phusis* e como uma de suas implicações [grifos meus] (CASTORIADIS, 1999, p. 220).

A maneira como Castoriadis apresenta a discussão frente à constituição da autonomia – tanto do indivíduo, quanto das instituições e das sociedades – permite uma reflexão diante da autonomia de um sistema de ensino. Se se parte do pressuposto de que está longe de viver em sociedades autônomas e que o projeto de autonomia enquanto movimento democrático é um caminho distante, cabe pensar que a construção de um sistema de ensino autônomo

²⁵ Castoriadis afirma que não se trata de uma nova “leitura” de Aristóteles, mas uma transgressão consciente dos limites que se abrem a partir dos questionamentos de uma obra do filósofo.

também o é, posto que um sistema possa ser aqui compreendido como *uma lei, uma forma*, criada pelos indivíduos e pela sociedade em sua *autoconstituição*.

Afora o movimento democrático interno – no próprio sistema de ensino e entre os indivíduos – que me parece ser um grande desafio, há ainda que se pensar num movimento democrático externo, pois, no caso prático de um sistema de ensino, as políticas para a educação estão, em sua maioria, centralizadas no governo central, pela via do Ministério da Educação (MEC), subjugando, em muito, as decisões e os movimentos de transformação no interior dos sistemas às políticas centralistas, o que sugere um cerceamento da autonomia do sistema municipal de ensino em mudar a sua *forma*, a sua *lei*, como define Castoriadis (1999).

Ademais, saindo do campo filosófico, sem perdê-lo de vista em essência, podemos discutir a questão da autonomia sob a ótica da legalidade, o que, de acordo com a legislação vigente, os sistemas de ensino gozam de autonomia para gerir e gestar suas políticas em regime de colaboração com os outros sistemas de ensino, como asseguram a Constituição Federal e a LDB 9.394/96. Entretanto, essa autonomia está limitada a um dado campo de atuação municipal em posição hierárquica frente ao sistema estadual e ao sistema federal de ensino, como pode ser visto nos artigos que tratam das competências dos distintos sistemas de ensino.

Outrossim, buscando uma inter-relação entre as dimensões filosófica e legal da autonomia, pode-se perceber como um desafio posto aos sistemas municipais de ensino muda a sua *lei*, a sua *forma* no sentido de garantir a educação pública com qualidade social a todos os cidadãos de direitos.

No capítulo que se segue, discutirei sobre o sistema municipal de ensino de Jequié-BA, perpassando por uma análise mais aproximada sobre a implementação do referido sistema e o regime de colaboração entre o sistema estadual de ensino e o sistema federal, o que, fatalmente, perpassará, ainda que eu não intente a pormenorização da discussão, sobre a questão da autonomia.

6 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE JEQUIÉ-BA: IMPLEMENTAÇÃO E REGIME DE COLABORAÇÃO

Política Literária
A Manuel Bandeira

*O poeta municipal
discute com o poeta estadual
qual deles é capaz de bater o poeta federal.
Enquanto isso o poeta federal
tira ouro do nariz.*

Carlos Drummond de Andrade

Falar da educação no âmbito municipal é, antes de tudo, situá-la nas suas dimensões físico-territorial, histórica, social, política e econômica, de maneira que só se pode pensar no ato educativo em sua complexidade, vez que ele se dá em diferentes contextos e sob diferentes perspectivas.

Até o momento deste trabalho procurei situar a problemática que envolve a discussão sobre os sistemas de ensino e o regime de colaboração considerando a complexidade que circunda tais discussões. Tentei trazer à baila um arcabouço teórico capaz de permitir reflexões importantes sobre a temática investigada e alguns dos principais debates, sob uma perspectiva *reinterpretativa* (THOMPSON, 1995) de modo que o fenômeno pudesse ser apreendido de maneira a possibilitar algumas aproximações no campo investigado.

Este capítulo intenta, pois, uma discussão no âmbito local, cujas análises não são vistas como fins, conclusas e irrefutadas; antes, elas projetam aproximações e reinterpretações diante do manancial teórico-metodológico aqui apresentado. Não se trata, contudo, de pretender uma postura valorativa, muito pelo contrário, a intenção é fazer aparecer algumas das reflexões feitas, num dado campo social-histórico, visando compreender e explicar como acontece o regime de colaboração entre o sistema municipal de ensino de Jequié-BA, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino, com vistas à garantia da educação pública de qualidade social.

Para tanto, procurarei situar o município de Jequié na sua multidimensionalidade, uma vez que é conhecido que propostas/projetos/programas idênticos não atingem seus objetivos na integralidade em diferentes contextos. Isto posto, permite reafirmar que diferentes municípios são impactados de maneiras diferentes mesmo sob as mesmas políticas

educacionais, haja vista tratem-se de distintas realidades sócio-históricas, políticas e econômicas, ainda que se assemelhem em alguns aspectos.

Acredito na pertinência desta observação preliminar, sobretudo, para que não assumamos (eu e o leitor) uma postura nem *reducionista* nem *internalista*²⁶ diante das políticas globais como se elas, efetivamente, chegassem aos locais da mesma maneira em que foram pensadas. Muitas coisas acontecem entre os textos oficiais e os não oficiais. Muita coisa fica dita, mas, muita coisa ainda fica por se dizer.

Assim esclarecido, farei uma breve contextualização do município de Jequié e a subsequente discussão frente à educação.

O município de Jequié-BA: contextualização geográfica e histórica

O município de Jequié está situado, segundo o geógrafo Milton Santos, no Centro-Sul da Bahia, embora haja controvérsias sobre a sua real localização. Há quem possa afirmar que o município esteja no sudeste do Estado (ARAÚJO, 1997).

De acordo com dados do IBGE (2007), a população jequieense perfaz um total de 145.964 pessoas, com uma extensão territorial de 3.035 Km², sendo parte de seu território incluído no polígono das secas. Faz parte do município os distritos de Baixão, Boaçu, Itaibó, Itajuru, Oriente Novo e Florestal.

Com suas terras distribuídas entre a mata e a caatinga, Jequié-BA contrasta a vegetação xerófila e a mata de cipó e outras vegetações que permitem o cultivo do cacau, do café e de outros cereais, além da criação de gado. O cenário jequieense consta de uma vasta diversidade da flora e da fauna e, ainda, inexploradas jazidas de ferro, amianto, manganês, grafite, cristal de rocha, alumínio e cromo (ARAÚJO, 1997). Vaticina Araújo:

Situada numa zona de contacto obrigatório entre a faixa litorânea e o sertão, sendo ao mesmo tempo o principal entreposto entre a área cacauceira e a de criação de gado e de café, Jequié se transformou num ponto de convergência natural de estradas, disso tirando proveito, mesmo quando, décadas atrás, era um simples pouso de tropeiros e mascates, servindo ao mesmo tempo para descanso das boiadas oriundas do alto sertão, na sua longa caminhada em busca do litoral ou das localidades de abate. Com seu relevo acidentado, resultante das serras marginais e dos tabuleiros

²⁶ Thompson (1995) atenta para as armadilhas da pesquisa de enfoque hermenêutico de profundidade. Para ele, pode acontecer algumas tentações epistemológicas quer seja a falácia do *internalismo*, quer seja a falácia do *reducionismo*, as quais caracterizam-se, respectivamente, em analisar as formas simbólicas deslocado do contexto sócio-histórico e em analisar as formas simbólicas somente em condições sociais de produção.

pré-litorâneos embutidos no pediplano sertanejo que forma a paisagem geológica, o município apresenta uma diversidade de ecossistemas (Ibid.; idem, p. 32).

A posição geográfica descrita, perpassando por uma sucinta apresentação da economia jequiense, permite arriscar algumas afirmações frente às dimensões histórica, social e política desse município.

A cidade de Jequié-BA teve sua origem na antiga Fazenda Borda da Mata, conhecida por ser um grande latifúndio partilhado entre vários herdeiros após a morte de José de Sá Bitencourt, dando origem em 1832, conforme inventário, às novas propriedades. A saber: Lagoa do Junco, Ipoeira, Fazenda Jacaré, Boca da Peça, Jibóia, Estreito, Sobrado, Torta, Curral Novo e Jequié ou Barra de Jequié (ARAÚJO, 1997).

Banhada pelas águas do Rio de Contas, a Fazenda Jequié tornou-se um lugar interessante para o comércio, o pouso das tropas que passavam pela região e, também, para atrair a imigração, sobretudo, italiana. Marca, pois, a história de Jequié, uma multirreferencialidade nas suas formações social, política e econômica.

Em 1880 o povoado que começou a formar-se na antiga Fazenda foi elevado à categoria de distrito de Maracás, que na época, era um grande passo em direção à participação nas decisões políticas de um município. Isso porque, como já foi dito alhures, a administração de um município era compartilhada com a junta deliberativa ou distrital, a qual assumia o papel tanto de fiscalizar os interesses do governo municipal, quanto de zelar pelos interesses locais; conforme a legislação vigente durante a Monarquia e a Primeira República.

Após muitas investidas em prol da emancipação política de Jequié, lideradas por Lindolfo Rocha, Jequié tornou-se vila em 1897, através da lei nº 180, assinada pelo então governador Luiz Viana. Entretanto, Jequié não se tornou cidade tão logo foi emancipada, haja vista que, como ressalva Araújo, “o título de cidade era honorífico na quase totalidade das vezes, motivo porque alguns municípios levaram anos para conquistar seu reconhecimento como cidade” (ARAÚJO, 1997, p. 149).

Da sanção da Lei pelo governador à instauração do município de Jequié foi preciso pouco mais de três meses; tempo necessário para que fossem realizadas a eleição e a posse do intendente (prefeito) e integrantes do Conselho Municipal. É interessante perceber que quando os interesses particulares convergem, até os procedimentos que outrora caminhavam com morosidade, na situação, são realizados sem demora.

Nesse momento, recorro a uma transcrição da moção apresentada pelo presidente do Conselho Municipal, Nestor Ribeiro:

O Conselho do Município, representante legítimo dos habitantes do mesmo, agradece ao patriótico governo do estado, personificado no honrado e Exmo. Sr. Luiz Viana, a autonomia concedida ao distrito e promete secundar sem desfalecimento os esforços dos poderes públicos do Estado, não só no que se refere ao progresso deste município como no bem do Estado e da República (Apud ARAÚJO, 1997, p. 169).

Essa moção feita ao governo do Estado da Bahia, no limite, nos sugere em quais bases se deu o processo de emancipação do município de Jequié-BA. Assusta-me a expressão concessão, a qual faz parecer que a referida emancipação se deu como uma benevolência do governo estadual, negando toda uma caminhada histórica. Nesse aspecto, lembro-me bem do poema de Bertolt Brecht, “Perguntas do trabalhador que lê” (apud KONDER, s/d) quando o autor questiona se as feitura históricas foram realizadas apenas por seus heróis personificados. Vale resguardar, portanto, a participação dos diversos atores sociais no interior desses movimentos e as suas conquistas histórico-políticas.

É preciso atentar-se também para o sentido semântico da expressão autonomia, como a referida na moção apresentada. Considerando a autonomia como um movimento em direção à mudança, à transformação (CASTORIADIS, 1999), a presente moção se coloca como um elemento de distanciamento do que se pretende por autonomia. Vale lembrar ainda que, a condição de vila do município de Jequié só veio a ser alterada em função do Decreto-Lei nº 311 de 1938, o qual determinava que a sede do município devesse ter categoria de cidade e lhe dava o nome; até então, prevalecia as mesmas regras da Monarquia e inalteradas com a Primeira República (ARAÚJO, 1997).

Daí por diante o município de Jequié veio se desenvolvendo pelo comércio, pela pecuária, sem grandes propriedades rurais, mas com muitas facções políticas que foram se alternando na assunção do poder, as quais, muitas delas, insistem em perdurar. Não diferente da realidade de muitos municípios baianos, Jequié teve na sua história a presença dos coronéis, dotados de muita força política que se transmutam e teimam em se arrastar até o tempo hodierno.

Tendo como referência o final da década de 80²⁷, podemos tentar descrever as principais mudanças acontecidas no cenário jequieense e que nos importam a guisa de compreensão das atuais políticas no âmbito municipal, especialmente dos seus reflexos no campo educacional.

²⁷ Trago o final da década de 80 como referência por ser o período marcadamente tratado nesse trabalho, ou seja, por ser um período em que acontecem as principais mudanças de ordem social, política e econômica mundiais, por se tratar de um novo período histórico brasileiro com o fim do governo militar e o movimento de Diretas Já, além da promulgação da Constituição Federal em 1988.

A década de 80 foi um tempo de grandes movimentações em todo o território nacional. Em Jequié, interior da Bahia, não se excetuou desta realidade.

O primeiro prefeito a governar o município de Jequié no pós-Constituição de 1988 foi Luiz Amaral (1989-1992), o qual assistiu em seu governo muitas transições em nível estadual e federal. No primeiro caso, viu a saída do então governador da Bahia, Waldir Pires, para pleitear a vice-presidência juntamente com o candidato Ulisses Guimarães, donde não saiu vitorioso. No âmbito federal, assistiu a transição Sarney/Collor de Melo, cujos reflexos foram localmente refletidos.

Na sucessão, Jequié assistiu ao terceiro mandato de Lomanto Júnior (1993-1996), o qual inaugurou o Poliduto no município; feito que contou inclusive com a presença do então presidente da República na solenidade. Porém, cabe evidenciar - com desconfiança - a força política do prefeito, já em terceiro mandato, o qual teve o apoio do governador Antonio Carlos Magalhães para o pleito.

De 1997 a 2004 Jequié teve como chefe do Executivo o prefeito Roberto Britto, acumulando dois mandatos por reeleição. O prefeito tinha o apoio de Lomanto Júnior e das forças de Antonio Carlos Magalhães em Jequié, chefiadas por Waldomiro Borges. Com Roberto Britto a atividade administrativa da Prefeitura foi racionalizada, a saúde foi municipalizada e o ensino ganhou mais salas de aula (ARAÚJO, 1997), entretanto, o referido prefeito não se interessou em ampliar a rede municipal com o movimento de municipalização, indo, inclusive, na contramão das políticas municipalistas da época. Mas, marca a sua gestão a implantação do sistema municipal de ensino de Jequié-BA.

Roberto Britto fez sucessor para prefeito, contribuindo com a vitória de Reinaldo Pinheiro, então secretário de educação do governo municipal. O prefeito Reinaldo Pinheiro teve a sua gestão durante o mandato de 2005 a 2008, donde não se dispôs a candidatar-se à reeleição. Muitas esperanças se abriram naquele pleito, sobretudo na área educacional, por ser o prefeito eleito um educador de conhecido nome na cidade, donde muito se esperou na melhoria da educação.

Essa pequena contextualização histórica permite situar o percurso da implementação do sistema municipal de ensino, bem como seu processo de municipalização, a fim de entender e tentar explicar o regime de colaboração entre os sistemas municipal, estadual (Bahia) e federal.

A implementação do sistema municipal de ensino de Jequié-BA: um percurso histórico

A década de 90 foi um período bastante fértil no que concerne à implantação e implementação do sistema municipal de ensino de Jequié. De acordo com relatos, o município de Jequié até o ano de 1998, estava com a sua rede de ensino vinculada ao sistema de ensino da Bahia. Entretanto, a busca pela autonomia do sistema municipal de ensino parece não ter contado com interesses comuns. Para se ter uma ideia, entre a intenção de por em funcionamento o sistema até a sua efetivação, transcorreu um período de cinco anos, consideradas as leis que o regulamentam. Contudo, embora possa sugerir, não se tratou de um tempo de discussões e de debates, mas de um aparente silêncio provocado pela não compreensão do que isso significava para o município.

Em dezembro de 1992, findando o mandato do então prefeito Luiz Amaral, a Câmara Municipal de Vereadores de Jequié-BA aprovou a Lei 1.278/92, que cria o Conselho Municipal de Educação (CME) de Jequié, condição *sine quo non* para a aplicação de um sistema municipal de ensino. A presença da citada lei se apresenta neste trabalho como uma lacuna observada no processo de implantação do sistema municipal de ensino de Jequié-BA, pois, o que se tem à época é a criação do CME e a inexistência de um projeto de lei, ou mesmo de lei sancionada para a implantação do sistema. Essa constatação causa estranhamento face à data de aprovação da Lei 1.278/92, a qual aconteceu no dia 30 de dezembro de 1992, sendo que dali a apenas dois dias tomaria posse novo governo municipal, sugerindo, a título de interpretação, que não havia intenção consistente, decisão e atitudes claras diante da busca por um sistema municipal de ensino.

A situação supracitada permaneceu até o ano de 1998, quando, enfim, através da Lei 1.441, de 23 de junho de 1998, foi implementado o sistema municipal de ensino de Jequié.

Diante das evidências foi possível perceber o quanto foram desarticuladas as ações frente à possível e futura implementação do sistema municipal de ensino de Jequié. Ao que confirma a expressão de uma das pessoas entrevistadas:

Olha, eu... na época quando foi criada a Lei que institui o Conselho Municipal de Educação, eu fiquei informada (...) eu (...) participava sempre das assembleias onde a gente teve a informação de que o então prefeito Luiz Amaral teve o projeto... encaminhou o projeto para Câmara de Vereadores onde instituí a criação do Conselho Municipal de Educação, que já era um passo para a criação de um sistema, já previsto pela Constituição Federal. (...). A Câmara de Vereadores aprovou... o grande problema é que no governo posterior à Luiz Amaral esse Conselho não foi implementado, porque, quando essa Lei foi aprovada já foi no final do governo de

Luiz Amaral. Então, a partir do momento em que foi aprovada essa Lei, o próprio governo teria que colocá-la em prática. O que é que aconteceu? Luiz Amaral não concorreu, quem concorreu e ganhou a eleição na época foi Lomanto Júnior, só que ele não implementou a Lei. A Lei foi engavetada. Então foi essa a dificuldade de implementação do sistema de ensino autônomo que o município já deveria ter (Entrevistado 4).

A fala exposta demonstra o grande desafio posto às políticas para a educação no Brasil em função da descontinuidade das ações nas transições de governos, donde vemos que as políticas perdem o seu sentido de ação de Estado em direção a sua redução à política de governo.

No município de Jequié a busca pela implantação do sistema municipal de ensino se apresenta pelas vozes registradas em atas do CME, o qual foi implantado efetivamente no dia 18 de dezembro de 1997. Dali começou surgir a apologia em prol da importância do sistema municipal de ensino, culminando na promulgação da Lei nº 1.441/98, que cria o sistema municipal de ensino de Jequié - BA. Embora se reconheça a importância dessa ação, ficou evidente que o referido município não gozava de maturidade suficiente para a decisão de tornar-se sistema autônomo, uma vez que as falas revelam que não se sabia, exatamente, do que se tratava. A saber:

[...] é... eu acho assim... não houve discussão... não houve debate... foi uma coisa assim... “olha, tem que criar o sistema... de educação! Se não criar o sistema, **não tem recursos**, não isso, não tem!”... muitas coisas desinformadas! Na época... [grifo meu] (Entrevistado 1).

[...] Foi uma coisa jurídica. Como diz assim... foi uma coisa jurídica! Se é Secretaria, precisa de um sistema para ser dirigido, para se organizar... a educação na cidade tem que ter um sistema municipal de educação (Entrevistado 5).

Na época, o que a gente via... é porque tudo isso era novidade! Era algo muito novo! ... [...]. E pra você criar um sistema de ensino, você tem que ter esse suporte. Então, uma das grandes dificuldades é ter informação acerca da criação desse sistema, dessa manutenção desse sistema de ensino (Entrevistado 4).

Nesse aspecto, pode-se dizer que a decisão pela implementação do sistema de ensino de Jequié deu-se no auge da nova era que se iniciava no Brasil com a promulgação da Constituição Federal de 1988, fortalecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional aprovada em 20 de dezembro de 1996, vez que ambas autorizam aos municípios a se organizarem em sistemas de ensino. Ademais, não pode ser desprezado que a implementação do sistema de ensino de Jequié foi próxima, também, da criação do FUNDEF, o que pode

sugerir, ainda, uma preocupação com relação à distribuição de recursos financeiros para o município, como podemos sentir na fala do entrevistado 1.

Diante da inexperiência para implantar e gestar o sistema municipal de ensino de Jequié, muitos desafios se colocaram aos gestores e ao sistema como um todo, haja vista que com o sistema implementado, o município foi impelido a assumir as suas responsabilidades, tanto na dimensão do poder público quanto da comunidade em geral.

Assumir as próprias responsabilidades é aceitar os desafios e permitir-se aos possíveis erros, mas reconhecendo que eles devem preservar o seu sentido pedagógico, ou seja, que sirvam como reflexões para se refazer o caminho em busca dos acertos. Nesse sentido, vale destacar que o sistema municipal de ensino de Jequié, agora implementado e cujo funcionamento sinaliza para passos largos em direção a sua autonomia, deve atentar-se para os desafios que se desnudam diante de novas compreensões sobre o sentido atribuído a um sistema de ensino.

Sistema municipal de ensino de Jequié-BA: caracterização e desafios

Como já fora dito, o sistema municipal de ensino de Jequié só foi implementado com ato legal em 23 de junho de 1998, no governo de Roberto Britto. Sem dúvidas, muitas inquietações, muita inexperiência e muita insegurança. Para tanto, intensamente se buscou do Conselho Municipal de Educação²⁸ que, de acordo com a ata nº 1 do dia 18 de dezembro de 1997, tem a função de contribuir para “o bom andamento e organização da educação municipal” (CME, 1998, p. 1 – verso).

De acordo com a Lei 1.441/98, compõem o sistema municipal de ensino de Jequié - BA:

Art. 2º - O Sistema Municipal de Ensino de Jequié compreende:

- I. as instituições do ensino fundamental e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal;
- II. as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III. a Secretaria Municipal de Educação e Cultura;
- IV. Conselho Municipal de Educação.

²⁸ Vale ressaltar que o Conselho Municipal de Educação tinha sido criado por ato Legal através da Lei Municipal nº. 1.278/92, mas não havia sido até então composto. Seu funcionamento só se deu a partir de 18 de dezembro de 1997, data que se registra em Ata nº 1, do CME.

Vê-se que o município de Jequié assume, para si, a responsabilidade pela educação oferecida e mantida pelo poder público municipal, desvinculando-se, até onde lhe confere à autonomia legislativa, do sistema estadual de ensino.

Tendo como referência a gestão 2005-2008, a rede municipal de ensino tem um registro de matrículas superior a vinte mil alunos, conforme tabela a seguir:

TABELA 2. Matrículas do Sistema Municipal e Ensino – Jequié/BA

SEGMENTOS	2005	2006	2007	2008
Creche	689	703	781	764
Pré-escola	2.745	2.241	2.455	2.457
Fundamental de 1ª a 4ª série	341	992	571	510
Aceleração - 5ª a 8ª série	156	----	----	----
Ciclo Básico de Aprendizagem - i	4.934	1.731	190	98
Ciclo Básico de Aprendizagem - ii	3.021	3.039	3.168	1.998
Ciclo de Formação - i (anos iniciais)	----	2.720	4.026	4.405
Ciclo de Formação - ii (anos iniciais)	----	----	----	1.043
Ed. de Jovens e Adultos - Segmento i	2.828	1.421	1.325	1.028
Ed. de Jovens e Adultos - Segmento ii	1.292	1.593	2.840	2.450
Fundamental de 1ª a 4ª série	341	992	571	510
Fundamental de 1ª a 4ª série - Escola Ativa	147	194	140	1.437
Fundamental de 1ª a 4ª série – Multisseriado	1.833	1.458	104	----
Agrupada i	----	---	1.071	----
Agrupada ii	----	---	325	20
Fundamental de 5ª a 8ª série	7.395	6.706	5.745	5.201
Ler Mais	----	----	----	850
Regularização de Fluxo - Aceleração	----	---	354	----
Regularização de Fluxo - Preparatória	320	940	786	----
TOTAL	26.042	24.730	24.452	22.771

Fonte : Núcleo de Administração central das Escolas / NACEM - SMEC

O sistema municipal de ensino de Jequié-BA possui atualmente 99 escolas, sendo 41 na sede e 58 nos distritos. Faz parte desse quadro um total de 793 professores, em efetivo exercício.

Considerando os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, o sistema municipal de ensino tem um retrato bem preocupante, o que pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 3 - IDEBs observados em 2005, 2007 e Metas para rede Municipal - JEQUIE

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	2,7	3,1	2,8	3,1	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0
Anos Finais	1,9	2,5	2,0	2,2	2,5	3,0	3,4	3,7	3,9	4,2

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar / INEP

Os dados divulgados demonstram que a qualidade da educação básica desejada para o sistema municipal de ensino de Jequié-BA está bastante distante do mínimo desejável (6,0). Ao que se pode ver, esse índice mínimo de qualidade é uma meta que se espera atingir na educação básica brasileira, no entanto ainda em 2021, passadas aproximadamente mais três gerações, estima-se que o município de Jequié-BA atinja a média 5,0 para os anos iniciais do ensino fundamental; para os anos finais do ensino fundamental o índice mínimo estimado ainda está bem mais distante, uma vez que em 2021 a projeção é que o município atinja o índice 4,2.

Os índices municipais estão abaixo da média nacional para os dois níveis – anos iniciais e anos finais do ensino fundamental – como podem ser ratificados:

A média nacional do Ideb em 2005 foi 3,8 nos primeiros anos do ensino fundamental. Em 2007, essa nota subiu para 4,2, ultrapassando as projeções, que indicavam um crescimento para 3,9 nesse período. O indicador já alcançou a meta para 2009. Se o ritmo for mantido, o Brasil chegará a uma média superior a 6,0 em 2022. É o mesmo que dizer que teremos uma educação compatível com países de primeiro mundo antes do previsto (MEC, Assessoria de Comunicação Social, 2009).

Não pretendo com os dados apresentados fazer uma apologia às formas de avaliação e controle externo da educação básica, tampouco quero, neste momento, tecer argumentações contrárias. O que intenciono aqui é registrar o desafio das políticas educacionais – municipais, estaduais e federais – para a educação pública da rede municipal de ensino de Jequié-BA. Os índices demonstrados podem não servir para indicar a qualidade da educação municipal sob a perspectiva social, mas, certamente, serve para indicar a falta dela sob a perspectiva da leitura e da resolução de problemas, principais focos de análise do Prova Brasil nas áreas de língua portuguesa e matemática, respectivamente.

Observamos, pois, que o sistema de ensino de Jequié-BA possui um grande desafio a sua frente, principalmente quanto à garantia da qualidade da educação que deve ser o objetivo único de toda a organização e funcionamento de um sistema.

De acordo com os entrevistados, as concepções de gestão presentes nos sistemas de ensino têm sido outro grande desafio ao sistema. Trata-se de um município que ainda não superou a visão eleitoreira frente ao papel do gestor escolar. As escolas são, em sua maioria, vistas como uma zona eleitoral, cujos votos dos moradores passam por uma acirrada disputa entre aqueles concorrentes ao pleito da vereança.

Tanto se faz como desafio a questão relativa à gestão da educação que até o presente momento desse trabalho a maioria das direções das escolas municipais de Jequié-BA está

ocupada por pessoas que não são do quadro de pessoal efetivo, mas que está indicado por um dos vereadores, sendo muitos dos diretores e vice-diretores pessoas sem a formação mínima exigida para a função que ocupam.

Das sinalizações feitas pelos sujeitos entrevistados, a atual forma de gestão aparece como obstáculo à qualidade da educação oferecida e mantida pelo sistema municipal de ensino, sobretudo diante da ingerência dos vereadores, os quais capitaneiam o sistema partilhando as escolas conforme seus interesses eleitoreiros. Assim descreve um dos entrevistados:

[...] Essa ingerência prejudicou o município de Jequié; (...) se você voltar aos anos 80 até hoje, você vai perceber que hoje houve uma mudança... só que não foi uma mudança para melhor! Mesmo com todas as atualizações, com toda essa política nacional que está posta aí... mas, infelizmente não mudou para melhor... Por quê? Porque o município continua pautado no Q.I, ou seja, no quem indica! Então, a depender do coeficiente eleitoral de A ou de B, então ele vai ter o poder de está indicando o gestor da escola A e da escola B... ou o gestor da escola tanto da sede, quanto do distrito, e tudo mais! Então... é um equívoco, até se a gente for analisar, do município de Jequié, que tem o seu sistema próprio, de permitir isso... (Entrevistado 2).

Essa prática patrimonialista, clientelista e personalista, própria do Brasil na sua formação política, insiste em se manter no município de Jequié. As distribuições dos cargos de diretores, vice-diretores e coordenadores pedagógicos entre os vereadores municipais me parecem, nos dias de hoje, uma imoralidade, vez que contraria toda a determinação legal, ou seja, as legislações de nível nacional e de nível municipal.

De acordo com a LDB 9.394/96:

Art. 64 A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.

[...]

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

[...]

Também a Lei Orgânica do município determina, no Parágrafo Único do artigo 137, que:

Os diretores e Vice-Diretores dos estabelecimentos municipais de ensino serão escolhidos entre os professores com mais de cinco anos de magistério, na forma da lei, através de eleições diretas (JEQUIÉ, Lei Orgânica, 1990).

O que se vê, pois, é o sistema de ensino de Jequié-BA sucumbido aos imperativos de uma política antidemocrática, não assumindo uma decisão coerente do ponto de vista ético, político e socialmente comprometido com a educação pública de qualidade. Caso se pretenda uma educação de qualidade social, ela deve perpassar, sobremaneira, por concepções mais democráticas de gestão.

Todavia, não se pode falar de uma gestão democrática quando a própria comunidade escolar não pode participar da decisão na escolha do diretor/diretora da sua escola. A situação ainda é mais perversa quando a indicação se dá em função da manutenção de interesses pessoais de cidadãos que deveriam atender aos interesses coletivos, como é o caso dos vereadores.

Sobre o desafio apresentado, Mendonça (2001) assinala que a interferência política no ambiente escolar permite que o clientelismo político tenha na escola um campo fértil para o seu crescimento, uma vez que, para o político profissional, ter o diretor como aliado significa ter, indiretamente, o controle de uma instituição escolar.

Quando se considera um sistema de ensino com matrícula anual superior a 20 mil alunos, como é o caso do município de Jequié-BA, ter vereadores com o controle das instituições escolares implica em consequências nefastas no que se refere à construção democrática da cidadania, uma vez que, muito mais do que os votos que possam ser preteridos pelos vereadores, preocupa-me tanto quanto a ideologia que se dissipa através das ações/valores ali vivenciados e disseminados no cotidiano do ambiente escolar.

Outro desafio evidenciado durante a pesquisa é a falta da autonomia do Conselho Municipal de Educação de Jequié. As pessoas entrevistadas acenam para o descaso da Secretaria Municipal de Educação frente à falta de autonomia financeira do CME e, também, para a falta de preparo da maioria dos conselheiros. Ao que foi dito:

A autonomia do Conselho está principalmente em ter conselheiros preparados, conselheiros que possam tomar decisões e essas decisões serem acatadas pela Secretaria de Educação. Ainda a Secretaria vê com desconfiança essas decisões, porque, justamente, o Conselho tem conselheiros despreparados, não têm experiência... não participam de formação para conselheiros, porque o próprio Conselho Municipal de Educação não tem condições financeiras pra gerir essa formação dos conselheiros (Entrevistado 4).

Olha, eu vejo o seguinte: é mais um outro problema! O Conselho, a gente sabe das prerrogativas de um Conselho (...) mas, infelizmente a Secretaria de Educação, (...)

desenvolve as ações, mas não vê o Conselho como um órgão de Sistema. Infelizmente! Então fica tudo atropelado... tudo atropelado... (Entrevistado 2).

Ora, consultando a lei 1.278/92 e 1.441/98, que cria o Conselho Municipal de Educação e o Sistema Municipal de Ensino, respectivamente, conclui-se que o Conselho possui funções consultiva, deliberativa e normativa, cabendo a ele: i) *baixar normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino*; ii) *autorizar séries e cursos*; iii) *aprovar bases curriculares*; iv) *aprovar regimentos escolares*; v) *autorizar estabelecimentos de ensino*; vi) *fiscalizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino*; vii) *exercer outras atribuições que lhe forem conferidas*. Destarte, torna-se incompreensível que esse órgão possa ser desconsiderado no sistema, vez que dele e das ações com ele articuladas, depende a qualidade da educação pública municipal.

Também foi colocada como desafio ao sistema municipal de ensino de Jequié-BA, a prática docente. Embora o quadro efetivo dos professores e professoras do sistema de Jequié possua, em sua maioria, a formação em nível superior (ultrapassa 90%), em função dos convênios firmados entre a Secretaria Municipal de Educação e a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), bem como com a Faculdade de Tecnologias e Ciências (FTC), o que se observa é que a prática docente, mesmo melhorada, ainda não condiz com as expectativas de melhoria da qualidade do ensino municipal. Afirmam os entrevistados:

[...] eu acho que sistema nenhum pode ser aprimorado enquanto não se aprimorar os professores. Por quê? (...) os nossos professores – de modo geral, não é só em Jequié, não! – estudaram onde? Em que escola esses alunos, na época, estudaram? Você vai lá e diagnostica. Onde foi... que tipo de escola? Qual era a qualidade dessa escola?... depois eles vieram e se formaram como professores, em cursos normais, em escolas normais, chamadas, em cursos pedagógicos. Qual era a qualidade dessas escolas? (...) Esses professores, a maioria, ingressou na universidade através de um convênio. O que é que esses professores aprenderam lá? Bom, os professores passaram a ter instrumentos, ferramentas, para lidar com alunos, ou que tiveram aula de Psicologia, de Didática, de Metodologias e tal... em termos de conteúdo, em termos de ser um professor que possa incentivar seus alunos a pesquisar, essa Universidade, a nossa Universidade, fez esse trabalho? Como é que estão esses professores? (Entrevistado 3).

[...] isso hoje é uma grande melhora. E aconteceu que receberam o nível universitário. E hoje, por estar com o nível universitário, eu não sei se ta faltando alguém que pressione (...), faltou isso, ou está faltando... não houve uma cobrança... o que é que há? Porque a secretaria só tem hoje mestrado, só tem hoje doutorado aqui dentro, só tem hoje pós-graduados... todos são todas especialistas... o mínimo daqui é especialista. Todo mundo tem nível universitário... (Entrevistado 5).

Essa aparente descrença no efetivo trabalho dos docentes em direção a uma prática de qualidade, parece guardar uma tendência à responsabilização do fracasso escolar à prática docente. Está guardado no discurso ideológico que sustenta tais concepções o possível deslocamento dos problemas que integram o cenário da educação municipal para a prática pedagógica dos professores e das professoras, como uma ação isolada e independente. Contudo, não se pode desprezar que uma práxis pedagógica de qualidade social requer, também, condições adequadas para o desenvolvimento de atividades pedagógicas, democratização da gestão escolar, maior participação da comunidade, articulação entre os órgãos que compõem o sistema, dentre outros fatores, que não permitem creditar - quase que unidirecionalmente – o fracasso escolar à prática docente.

Foi apresentada, ainda, como outro desafio ao sistema municipal de ensino de Jequié a falta do Plano Municipal de Educação PME. Apesar da reconhecida importância por parte dos entrevistados, os mesmos alegam que o referido Plano nunca saiu de um desejo, de uma intenção, muito embora já tenham acontecido diversos debates nesse sentido. Conforme apontam os entrevistados:

Há, sim... há o projeto mais ainda não foi concluído, [...] hoje esse projeto está no papel, não houve uma conferência para se discutir esse plano municipal e aprovar esse plano municipal. O que está faltando é essa Conferência! (Entrevistado 4)

[...] nós já éramos para ter o nosso Plano Municipal de Educação, que ainda não tem! Já tivemos muitas discussões, já fizemos “n” reuniões, já fizemos “n” grupos pra discutir isso aí, mas [...] a gente não conseguiu, ainda, fechar esse documento com relação ao Plano Municipal de Educação. Porque já tem um Plano Nacional que já foi feito e já teve avaliação, e o municipal, a gente ainda não conseguiu aprovar! (Entrevistado 2).

Sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação citada em uma das falas dos entrevistados, é possível notar que volta, mais uma vez, à questão da ingerência da bancada da Câmara Municipal, a qual se apresenta em uma das falas:

[...] nós estamos fechando o Plano Municipal de Educação que estamos passando para a Câmara, [...] a gente espera que pelo menos a comissão de transição tome conhecimento desse Plano e que algumas ações que nós encaminhamos na forma de projeto de lei, que está na Câmara e que por questões políticas, não aprova (Entrevistado 1).

A fala supracitada reafirma a incoerência que se estabelece no sistema municipal de ensino de Jequié-BA de maneira bastante comprometedor sob o ponto de vista da qualidade da educação, uma vez que se trata de um sistema desmantelado por uma gestão afetada por

práticas autoritárias, que não articula o seu projeto pedagógico de modo a favorecer as idiosincrasias locais, tampouco consegue pensar em políticas públicas para a educação municipal de forma participativa, principalmente porque o órgão colegiado competente não está dotado da autonomia e da instrumentalização necessárias para o seu pleno funcionamento.

Diante dos desafios postos, mister se faz de uma recontextualização das concepções que subjaz a de sistema que foi implementado no município de Jequié-BA, de modo que se possa avançar na direção da garantia da educação pública de qualidade social.

A seguir, tentarei situar o sistema municipal de ensino de Jequié diante das políticas de municipalização na Bahia.

O sistema municipal de ensino de Jequié e as políticas de municipalização na Bahia

Como já pontuei anteriormente, a municipalização do ensino se dá por duas maneiras diferentes: ou como iniciativa do Poder Municipal para expandir sua rede de ensino, ou como processo de transferência da rede de ensino de um nível de Administração Pública para outro; fenômeno que geralmente se dá do estadual para o municipal (OLIVEIRA, R. 1997). No caso específico do município de Jequié, o que sabemos é que o processo de municipalização ocorreu, sobremaneira, através das iniciativas dos governos em ampliar a oferta de matrícula na rede municipal, sem, contudo, aderir à municipalização por transferência administrativa no contexto das políticas de municipalização na Bahia, como pudemos observar na tabela 1.

Como o município de Jequié implantou o sistema municipal de ensino no ano de 1998, foi dado início a ampliação da matrícula na rede municipal, induzida essencialmente pelos recursos advindos com o Fundef. Entretanto, o então prefeito municipal não via com bons olhos a municipalização pela via de transferência administrativa. Essa resistência do gestor municipal está afirmada nos depoimentos que seguem:

Na prática, foi exatamente a partir da criação do sistema que se discutia a possibilidade dessa municipalização. E, principalmente, o município assumir, seguir a orientação do que estava na Constituição (...) Mas houve muita resistência por parte do gestor, que foi por dois mandatos, nesse período, o Dr. Roberto Britto, **porque quando sentava para negociar, o ônus para o município era muito grande. Então, quer dizer o seguinte, o estado só iria continuar pagando o professor e todas as responsabilidades passariam para o município** [grifo meu] (Entrevistado 1).

Na realidade, essa questão da municipalização do ensino em Jequié (...) foi uma discussão desde o início da primeira gestão de Roberto Britto, que foi em 98... já iniciou essa discussão... mas o prefeito da época não queria. Não aceitou... (Entrevistado 2).

Não me parece fora de termo o fato de o então prefeito Roberto Brito não acolher a política de municipalização em Jequié, porque é conhecido que o processo de municipalização no bojo das políticas descentralizadoras aconteceu, de um lado, por uma transferência de responsabilidade dos estados para os municípios diante do oferecimento da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental e, por outro, por uma corrida insana dos municípios pelos recursos do antigo Fundef.

Como se vê, a partir da interpretação dos entrevistados, a municipalização tal como aconteceu nos idos da década de 90 do século XX na Bahia, caracteriza-se pela responsabilização municipal à garantia e à universalização do ensino fundamental, obrigatório.

A partir de 2005, sob o governo de Reinaldo Pinheiro, Jequié iniciou a municipalização - por transferência administrativa - das escolas estaduais para o município, muito embora seja fundamental atentar-se para o fato de que a municipalização do ensino - por tentativa do município em ampliar a sua rede - foi um movimento compulsório, advindo com a implementação do Fundef (1996), registrando um aumento importante das matrículas para o ensino fundamental antes deste período. De acordo com alguns entrevistados, foi uma gestão em que a municipalização, sob o ponto de vista do repasse das matrículas das séries iniciais do ensino fundamental da rede estadual para a rede municipal de ensino começou a se concretizar, entremeada por diversas dificuldades.

[...] quando Reinaldo entra, a gente teve uma coisa diferente: nós queríamos a municipalização, mas os gestores vinculados ao estado, por questões políticas, porque houve uma... vamos dizer assim... um processo de eleição... logo após um processo de eleição, de concluir que um dos representantes do governo, na época, candidato do governo, perdeu para Reinaldo, (...) então... ai dificultou. (...) houve toda a dificuldade, da própria DIREC... de... algumas escolas que eram tidas como escolas problemas na rede estadual, isso eles queriam se livrar (...) Mas algumas escolas que eles tinham como estratégia, como núcleo político... até desativar escola pra poder não municipalizar! Fazer ato, tirar do sistema, desativar, fechar escola (escola em funcionamento!), para não municipalizar! Entendeu? (...) “não vamos municipalizar para não dar ousadia ao prefeito que foi eleito!”. Então, dificultou a municipalização (Entrevistado 1).

[...] a Câmara aprovou a municipalização de quatro escolas aqui do município. Mas foi um processo que se deu sem uma ampla discussão com os interessados, ou seja, com a comunidade escolar, com os professores, com os funcionários... então não

houve uma discussão de como esse processo se daria. (...) a Secretaria de Educação buscou a municipalização, mas não compreendia como ela funcionava! (Entrevistado 2).

Nota-se que a municipalização do ensino de Jequié-BA teve que enfrentar algumas adversidades como a ingerência político-partidária e a falta de compreensão do que se tratava, efetivamente, a municipalização. Não se pode negar que um dos fatores que muito impulsionou e motivou os municípios para esse movimento foi o repasse dos recursos financeiros correspondentes à matrícula dos alunos municipalizados, entretanto, não houve nenhum acompanhamento dos profissionais da educação mantidos pelo estado; o que resultou em alguns casos, no adiantamento da aposentadoria de docentes. Nesse aspecto, foram apresentadas diversas interpretações que mostram o caráter conflituoso em que paira os desfechos da municipalização. Num dos depoimentos, a municipalização apareceu como uma possibilidade de restaurar a credibilidade da escola, inclusive, carecendo de uma mudança dos professores, por não corresponderem às expectativas da comunidade.

[...] a escola era um caos. Um caos mesmo! É... não tinha aulas; os **professores não davam aulas, não tinham compromisso nenhum**, nenhum, pessoas doentes, idosas, que não queriam nada! ... A comunidade, também, não queria a escola. Não aceita que os filhos estudassem na escola. Então, assim... a surpresa nossa... nós passamos o primeiro ano com todas as dificuldades, de funcionamento, praticamente sem alunos, **com os professores completamente descompromissados...** e, aí, foi no final do ano, na matrícula, a decepção foi maior, porque era a única escola que ninguém queria matricular os filhos. A diretora ficava o dia todo esperando, não aparecia um, e quando a gente dizia “em tal escola tem vaga...”... “ali, Deus me livre de botar meu filho naquela escola. Ali nem funciona!”... foi aí que a gente mudou a escola; **tirou gente de sala de aula**; a gente pagou, continuou pagando, **botou professor no lugar, deixou eles em outra função, mesmo a gente não informando para o estado, não devolvendo, porque a gente não aceitava, mas a gente não podia deixar em sala de aula, porque ... não funcionava...** [grifo meu] (Entrevistado 1).

O discurso acima assume a perspectiva que sinaliza uma dissimulação ideológica presente no fenômeno da municipalização do ensino em Jequié, ou seja, o entrevistado faz uso da eufemização (Thompson, 1995), buscando uma valoração positiva para tentar fazer uma apologia à municipalização como uma iniciativa não só viável quanto indispensável para a melhoria da qualidade do ensino. Contudo, sob outro olhar para o mesmo fenômeno da municipalização, o que foi apreendido por outro entrevistado foi o reverso da situação:

[...] Ocorre que, os professores, **a maioria deles, não tinha licenciatura**. Eram professores é... apenas com o magistério. Isso, tudo isso também... por conta dessa diretriz da LDB, onde cada sistema tem a sua responsabilidade com relação ao ensino... daí a Secretaria absorveu, mas ... **os professores eram comprometidos,**

sim, apesar de alguns serem idosos e tudo... mas todos eles tinham compromisso com a educação (...). O que mais dificultava eram as condições de funcionamento dessas escolas. E como o estado não tinha como responsabilidade, né? Não era responsabilidade dele... então, as vezes, a escola ficava abandonada, como até hoje... [grifo meu]

[...]

[...] Não houve uma responsabilidade por parte do município para, para... absorver os alunos e os trabalhadores em educação. Houve uma preocupação apenas em receber os alunos, porque eles representavam mais recursos para o município; com relação aos trabalhadores, não houve essa preocupação (...) a maioria foi buscando a aposentadoria como uma maneira de se livrar, mesmo, por não haver essa preocupação [grifo meu] (Entrevistado 2).

A partir dos depoimentos, nota-se um desencontro das interpretações dadas pelos sujeitos entrevistados. No primeiro argumento, a responsabilidade das precárias condições da escola estava associada quase que exclusivamente ao desempenho das atividades pelos docentes, mas no segundo argumento, embora tenha me parecido que o entrevistado tenta desfocar alguns problemas relacionados aos docentes, ele dá um indicativo fundamental sobre as condições de trabalho. Aponta o entrevistado 2 que se tratava de uma unidade escolar cujo funcionamento se dava em condições inadequadas para o desenvolvimento de atividades escolares, acrescida de um corpo docente sem a formação necessária e sem uma aparente ação pedagógica social e politicamente comprometida com a comunidade.

Embora em ambos os argumentos não tenham sido explicitamente focados, o que se pode afirmar é o descaso do poder público estadual com a sua rede de ensino, não investindo em iniciativas de melhoria do oferecimento da qualidade do ensino, e sim repassando ao município as unidades escolares que não mais lhe interessava.

Talvez o processo de municipalização assumisse outro enfoque no município de Jequié-BA se ele se desse pelas vias da descentralização da educação, sob a perspectiva da gestão democrática, do compartilhamento de responsabilidades. Contudo, só a transferência das responsabilidades com o ensino fundamental obrigatório não coloca a educação como prioridade da política educacional no estado da Bahia, ao menos até as considerações provisórias deste trabalho. Diante disso, cabe uma reflexão frente ao regime de colaboração entre o sistema municipal de ensino de Jequié, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal.

Sistema municipal de ensino de Jequié e o regime de colaboração com o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino

Até aqui procurei discorrer sobre a implantação do sistema municipal de ensino de Jequié-BA, os desafios postos à sua implementação, bem como sobre os reflexos do processo de municipalização do estado da Bahia para o sistema municipal de ensino.

Agora, interessa-me compreender como se dá o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em nível municipal, estadual e federal. Como dito anteriormente, o regime de colaboração é uma costura que se tem tentado fazer em busca da construção de um sistema nacional articulado de educação, entretanto, no campo legalmente constituído, ainda não há a sua efetivação. Ao que se sabe, há propostas tímidas em torno dos sistemas de ensino nesse sentido, mas que perpassam, na maioria das vezes, por iniciativas mais de interesses de governos e menos por interesse de Estado.

Também tentei trazer a lume, o avanço das políticas brasileiras para construção de um sistema nacional de educação, as quais trazem em seus propósitos a efetivação do regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

Contudo, na prática, o que se pode observar é que os sistemas de ensino parecem caminhar a sua própria orientação, sem colorarem-se atentos à necessária articulação entre si para a efetivação de um sistema nacional articulado de educação.

Sabe-se que um regime de colaboração deve favorecer a garantia da educação pública de qualidade social, donde carece fundamentalmente de uma gestão democrática participativa.

Diante dessas considerações preliminares, a guisa de recontextualização, buscarei a partir de agora tentar compreender e explicar como o regime de colaboração se configura, de fato, entre o sistema municipal de ensino de Jequié-BA, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino.

Entrando na questão, retornarei a algumas situações quando da implementação do sistema de ensino de Jequié-BA, de modo a compreender a participação dos dois sistemas aqui citados diante da decisão político-pedagógica desse município. Foi feita a seguinte pergunta aos sujeitos entrevistados: como o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino contribuíram com a implementação do sistema municipal de ensino de Jequié-BA?

As respostas que sucederam dessa pergunta foram bastante importantes para um trabalho de reinterpretação da realidade. A saber:

[...] se existiu, foi algo mais lá, entre Secretarias, de secretaria para secretaria, ou de governo para governo. Pelo menos, se houve algum tipo de incentivo, algum tipo de apoio, eu desconheço. Porque, até 98, a gente sabe... tudo a gente dependia da DIREC 13; depois de 98, o município... algumas das funções, o sistema absorveu... e o sistema começou a agir. Então, se existe, ou se existiu, eu desconheço (Entrevistado 2).

[...] Se se investe mais na educação, se tem mais dinheiro para a educação, com escolas melhoradas, tem professores capacitados, tem equipamentos nas escolas... isso aí passa pela questão dos tributos, que é uma forma muito perversa. Tudo se dá na cidade... a arrecadação vai toda para o Governo Federal. Fica o mínimo para o município. (...) mas na realidade, é injusta a forma de arrecadar... e fica o Governo Federal, e ficam os prefeitos do Brasil todo com uma Consultoria em Brasília é... alimentando essa Consultoria, pra ver se consegue um milhão, quinhentos mil reais, cem mil reais, para construir escolas. E é uma dificuldade impressionante! E se você não tem um deputado, se você não tem um senador pra lhe ajudar nisso, aí é que você não consegue nada (Entrevistado 3).

O que eu tenho conhecimento é de que o sistema estadual mantém convênios com os sistemas municipais de ensino e o sistema federal também, através de verbas, (...) eu vejo muito a nível disso. Convênios, verbas, mas eu acho que esse regime de colaboração deveria ser mais amplo. Eu não vejo nada, além disso, não (Entrevistado 4).

As falas que se apresentam demonstram um aparente abandono dos sistemas estadual e federal de ensino com o sistema municipal, conferindo o que tratamos no capítulo 3 denominado de desconcentração. No momento mesmo que os municípios não contam com a experiência, o apoio técnico e financeiro para gestar o seu sistema de ensino, passa-se a questionar, com propriedade do termo, a qualidade do ensino. No caso de Jequié-BA, não é à toa que uma década após a implementação do seu sistema de ensino autônomo, vem registrando índices indesejáveis de qualidade de educação, como os que registram no IDEB, muito embora reafirmo, sem temor da redundância, que não trago para discussão a maneira em que se dá essa avaliação externa, afinal, não é essa a intenção deste estudo.

Excetuando as falas antes descritas, há nas narrativas²⁹ de um dos entrevistados, a participação efetiva do Conselho Estadual de Educação da Bahia – CEE, o qual mobilizou diversas reuniões conjuntas com o CEE e os demais Conselhos Municipais de Educação em fase de implementação nos municípios baianos, inclusive em Jequié, no intuito de incentivar os municípios a implementarem seus sistemas, bem como dar as primeiras orientações aos

²⁹ Foi bastante interessante a emoção que tomou o entrevistado ao lembrar da participação do Conselho Estadual de Educação no processo de implementação do sistema municipal de ensino de Jequié-BA. As lembranças que marcaram o período foram acentuadas, segundo o entrevistado, sobretudo pelo caráter reconstitutivo da história da qual foi parte integrante.

sistemas recém implementados. Contudo, vale considerar que foi uma fala exclusiva em defesa ao CEE.

Em meio às entrevistas, chama a atenção parte do depoimento de um dos entrevistados, quando expressa a sua impressão sobre as contribuições recebidas pelo sistema municipal de ensino de Jequié. A conhecer:

Teve um momento, com uma gestão do governo anterior e tivemos um segundo momento com a gestão do professor Adeum em nível estadual, que foi o que ficou mais perto da gente. Então eu acho assim, que... a gente vê bem que um divisor de águas, porque a gente tinha, inclusive, as políticas de educação de cooperação... era sempre assim... se tivesse oportunidade... e era muito difícil essa parceria, principalmente na parte de acompanhamento e formação de professores. Outras parcerias aconteceram... aconteceram, por exemplo, (...) a municipalização que foi na gestão anterior... e muito mais porque o estado queria se livrar do primário... (...). Então a gente tinha assim, um convite para um representante... para participar de alguns programas que eram programas muito mais destinados à rede estadual. Então hoje a gente vê um compromisso maior com o secretário de educação dessa nova gestão, que faz parte da política do estado. Não é uma coisa de compensatória, mas uma coisa de imprescindível! **Porque na pauta do professor Adeum (...) ele deixa exatamente bem claro isso, que se não fortalecer os municípios (...) não consegue resolver o problema da educação, do IDEB da Bahia.** Elevar os índices da educação, da qualidade. Se não potencializar os municípios. Ele vê isso, não como uma forma de ajuste, de colaboração, simplesmente, mas como condição que faz parte de uma política de Estado e isso foi muito bom, porque ta assumindo essa responsabilidade, também, junto aos municípios. Então, não é só... vamos dizer... quem puder, dá uma parte, dá uma ajudinha, não! É assumir como co-responsável. Por quê? Por entender que nós não vamos estar falando de redes estadual ou municipal, mas um discurso muito mais voltado para uma educação pública da Bahia [grifo meu] (Entrevistado 1).

Esta fala, embora não deixe de guardar uma forma de discurso baseada nas estratégias *eufemista e racionalista*³⁰, traz em sua abordagem questões fundamentais para reflexões interessantes frente a essa contribuição.

Subentende na fala do entrevistado que há uma preocupação do governo estadual em melhorar a imagem da Bahia em relação aos índices de qualidade da educação. Neste sentido, investir nos municípios é ampliar as possibilidades de melhoria dos seus índices estatísticos. Espera-se, contudo, que essa preocupação apresentada se estenda à busca articulada pela qualidade social da educação com vistas à emancipação dos sujeitos e da sociedade.

Afora isso, a perspectiva explícita no discurso é de uma grandeza interessante, uma vez que, se se configurar esse compromisso e essa corresponsabilidade entre os sistemas de

³⁰ Para Thompson (1995), o *racionalismo* é uma estratégia de construção simbólica através da qual o produtor de uma forma simbólica constrói uma cadeia de raciocínio que procura defender, ou justificar, um conjunto de relações ou instituições sociais, e com isso, persuadir uma audiência de que seja digna de apoio.

ensino, os municipais terão ampliadas as suas possibilidades da garantia de uma educação de qualidade social.

Outra questão relevante discutida pelos entrevistados foi acerca da contribuição do sistema estadual de ensino da Bahia e do sistema federal de ensino para o oferecimento da educação pública de qualidade social no sistema municipal de ensino de Jequié-BA. Sobre isso, ficou subjacente nos discursos produzidos pelos entrevistados, que as intenções estão mais no campo do discurso e menos no fazer prático. Ao que se pode constatar com algumas falas:

Eu acho que ainda falta muito... principalmente entre o sistema municipal e estadual é... fazer com que cada um assuma suas responsabilidades. Eu vejo muito ainda no sistema estadual o oferecimento do ensino fundamental I, sendo que isso poderia... [...] ser repassado para o sistema municipal de ensino. E é uma responsabilidade que o estado está assumindo e deixando, muitas vezes, de assumir as suas responsabilidades para com o ensino médio. Então... essa questão do sistema de colaboração de assumir as suas responsabilidades aqui na Bahia, aqui em Jequié, eu vejo de uma forma muito desorganizada, está muito desestruturada (Entrevistado 4).

[...] dentro dessa política do estado, desse entendimento que só vamos melhorar a educação da Bahia, na forma geral, se a gente conseguir [...] e se a gente conseguir fazer essa, essa... ação é... vamos dizer, de co-responsabilidade, todos responsáveis, se percebendo responsáveis por esse processo, com certeza a gente vai ter outros resultados desse trabalho. [...] a Secretaria do estado fez o projeto para dar suporte, que é o PROAM, que é um programa para dar suporte aos municípios e nesse programa, tem três grandes parceiros, que é a UNDIME, a Secretaria do Estado da Bahia e o MEC, o ministério. Então esse projeto foi apresentado à professora Pillar, a UNDIME estava presente e a UFBA também. A UFBA também... tinha representantes dessas quatro entidades. E lá, exatamente... o que ela pedia era, exatamente isso... a articulação dessas instituições, tanto da UFBA, como da UNDIME, quanto a mobilização com os secretários municipais de educação, da Secretaria do estado, para que a gente pudesse fazer uma frente, uma frente na educação na Bahia na perspectiva de melhorar a educação, a qualidade da educação da Bahia (Entrevistado 1).

[...] Se não tiver do Governo Federal e do Governo Estadual... cadê o secretário de educação do estado? [...] quantas vezes ele veio aqui? Ele nunca veio aqui! Como é que você quer ser secretário do estado se você nunca vai a um município, pra saber, pra conhecer? Não! Ele não vai conhecer... então... discutir com a secretária de educação, discutir com o diretor da DIREC, como é que ta a educação de Jequié? Discutir até com as escolas particulares... não há... não há interação! Fica uma coisa ainda muito a nível político. Quais são os convênios que tem do Estado com o município? (Entrevistado 3).

Percebe-se que o regime de colaboração entre os sistemas de ensino é um desafio das políticas nacionais diante da intenção de um sistema nacional articulado de educação que garanta uma educação pública de qualidade social.

As falas demonstram, inclusive, que embora os sujeitos entrevistados façam parte diretamente da gestão da educação municipal, eles não têm a mesma impressão sobre a articulação entre os sistemas.

Na fala do entrevistado 1 fez-se referência ao Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM), que segundo a Camp Consultoria (2008), visa oferecer às prefeituras, assessoramento técnico especializado na área de planejamento e gestão educacional, objetivando enfrentar, de forma mais articulada, os péssimos níveis de aprendizagem registrados no estado. De acordo com a notícia divulgada pela Consultoria, com o PROAM a SEC-BA colocará à disposição dos municípios, uma equipe de oito especialistas na área de planos de Educação, planos de cargos e salários, organização do Sistema Municipal da Educação e relacionamento com o Ministério da Educação (MEC) e, por sua vez, cada prefeito disponibilizará uma comissão formada por técnicos do município e viabilizará os deslocamentos dessa comissão nos treinamentos realizados pela secretaria, em Salvador-BA.

Eu acredito que se trata de um programa bastante audacioso, mas que requer um tratamento enquanto política de Estado, pois se ficar configurado como um programa de governo, diante das descontinuadas ações governamentais, tende a minar sem, ao menos, ter sido implementado de fato. Isso me ocorreu quando atentei para o fato de que cabe aos municípios disponibilizar uma comissão formada por técnicos de cada município, bem como viabilizar os deslocamentos dessa equipe para treinamento em Salvador-BA. Em Jequié, por exemplo, tão logo a nova gestão assumiu em 2009³¹, uma das primeiras medidas foi destituir os cargos técnicos da Secretaria Municipal de Educação (SME) e nomear novos técnicos, sugerindo sempre um novo começo. Essas práticas de descontinuidade incorrem em um abusivo desmantelamento das políticas para a educação de modo geral, e para a educação municipal em particular.

Chamou-me à atenção também durante o estudo que, os sujeitos entrevistados, embora não vejam efetivado um regime de colaboração entre o sistema municipal de ensino de Jequié, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal, todos sinalizam para o regime de colaboração no seu sentido de corresponsabilidade, de compromisso mútuo, de assunção das suas responsabilidades e de diálogo constante.

Em face da compreensão por regime de colaboração entre os sistemas de ensino, os entrevistados colocam como grandes desafios para colaboração: a ausência de uma discussão

³¹ Enquanto eu dissertava sobre o presente estudo, assisti a transição de gestão na secretaria de educação do município de Jequié-BA e, então, não quis furtar-me de fazer essas observações no corpo deste estudo, o que acentua sempre, o caráter provisório – mas comprometido com o rigor da pesquisa - das minhas considerações.

mais ampliada sobre o regime de colaboração, com pessoas mais qualificadas acerca disso; a falta do compromisso dos diferentes sistemas de ensino em assumir as suas responsabilidades; as concepções de educação desencontradas, ou seja, as diferentes maneiras dos gestores se posicionarem frente à educação e ao próprio regime de colaboração; a vaidade presente em diferentes instituições, no sentido do direcionamento da visibilidade da ação que afirmando que muito mais que ação compartilhada, o que se tem é uma ação disputada pelo próprio personalismo.

É curioso que nenhum entrevistado se referiu à ausência de uma regulamentação própria para esse fim. Instituir legalmente o regime de colaboração através de lei complementar de maneira a determinar as atribuições de cada sistema de ensino pode ser uma alternativa viável e necessária. Com isso, não quero sugerir que a promulgação de uma lei, por si só, garanta a sua implementação, mas certamente contribui para que determinadas ações fiquem menos passíveis às barganhas entre partidos políticos, transcendendo a lógica da política de governo em direção à política de Estado.

A busca pela regulamentação do regime de colaboração me parece imprescindível, sobretudo, em função das práticas patrimonialistas, clientelistas e personalistas na gestão dos sistemas de ensino, corporificadas através da ingerência partidária nas decisões da educação; nos acordos estabelecidos – explícita e implicitamente – em meio às políticas para a educação; no abuso que se faz através dos *marketings* politiquieiros, transformando ações coletivas em vitrines personificadas.

Como, então, o sistema municipal de ensino de Jequié-BA se articula com o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino? Sobre isso, as falas se deram bastante tímidas, uma vez que a maioria dos entrevistados afirma não ver essa articulação, exceto o entrevistado 1, que vê a articulação se dando através dos programas e projetos tanto com o governo estadual quanto com o governo federal, através de editais abertos, constantemente, atendendo algumas demandas quer sejam regionais, quer sejam nacionais.

Assim explica o sujeito entrevistado:

Veja só... nós tínhamos um problema sério e aí eu acho assim, pra mim foi antes do governo Lula e depois do governo Lula, [...] a Bahia tinha poucas chances; os editais geralmente privilegiavam o Sul e Sudeste. Os editais já vinham direcionados! Região Sul e Sudeste, para os estados. [...] depois isso foi mudando... aberto para todos os estados, aberto para os municípios e... abertos também... e tinha um problema: muito mais os critérios era para os que tinham o IDH baixo... aí teriam mais prioridade. Isso foi, de certa forma, facilitando pra que os municípios pudessem estar pleiteado e não só o Sul, que já era bom e continuava melhor; e o Nordeste ... e o Norte, que era ruim, que o nível não tava bom, continuava pior.

[...]

[...] os critérios de avaliação dos projetos... eliminavam... vários projetos [...] eles morriam porque os termos não eram adequados, o texto não era bom... o que acontece hoje de forma diferente! Eu já recebi até projetos que encaminhei e o MEC devolver e dizer corrija isso, isso e isso na página tal; faça dessa forma!... que a gente vê uma preocupação de que o nosso projeto seja aprovado; então, não entra muito na competição! A competição é mais em termos de recursos, porque tem recurso X , mas é... as vezes já vem assim “uma sala para cada município...

[...]

[...] o MEC está se organizando de forma a fazer melhor. Então, claro, teve um momento que eram os editais de acordo com as demandas que, teoricamente, eles definiram lá como prioridade, [...] mas o que é que o MEC está fazendo? Está trabalhando em cima de demandas dos municípios; pra isso os municípios fizeram seus planos de ações articuladas - PAR, em cima desses planos foram colocadas demandas e o MEC vai investir, exatamente, nessas demandas. Então isso, claro, é uma otimização de tempo, de recursos e de combate à competição, porque a minha demanda pode não ser a demanda de um outro município... então ele vai atender a minha demanda! Eu preciso ampliar o atendimento de educação infantil... é essa a demanda! Já Conquista não é, Conquista é outra demanda! ... vai atender à demanda de Conquista! Então isso acena uma grande possibilidade de que a educação no Brasil assuma novas... condições de funcionamento e com perspectiva de melhorias (Entrevistado 1).

Essas articulações com o governo federal parecem ser proveitosas, mas não sucumbo em insistir que tais políticas fomentam a competição, pois embora se saiba que as políticas articuladas com o Ministério da Educação são, em sua maioria, políticas por adesão, não se pode esquecer que muitos municípios não possuem ainda condições técnicas e materiais, tanto para o pleito das propostas quanto para a implementação das políticas.

Acredito que este estudo abriu algumas possibilidades de reflexão – e de expectativas! – sobre o regime de colaboração na Bahia, pois, diante do que sinalizam alguns entrevistados, muito já se tem feito na direção de um efetivo regime de colaboração, ainda que se reconheça que há muito por fazer.

Acredito que a iniciativa do PROAM pode dar resultados significativos para a melhoria da educação da Bahia, sobretudo se as ações forem articuladas com e a partir do Plano de Ações Articuladas - PAR dos municípios, contando com o apoio técnico e financeiro tanto da União quanto do estado da Bahia e, principalmente, se ficar configurado e formatado como política de Estado, minimizando a descontinuidade das políticas para a educação no Brasil, na Bahia e em Jequié.

Quanto à construção de um sistema nacional articulado de educação com vistas à garantia da educação pública de qualidade social, eu ainda assumo uma postura de desconfiança, sem negar, contudo, a minha esperança no devir próximo, pois a articulação implica em desprendimento das vaidades; em abrir mão dos personalismos e das

personificações de cunho eleitoreiro; em reconstruir as representações sócio-históricas e políticas diante dos serviços públicos, os quais arrastam um ranço perverso que se sustenta no clientelismo e no patrimonialismo.

Por tudo isso, e por tudo que ainda se tem por dizer, é que passarei para as *Considerações provisórias: o dito e o por se dizer sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino.*

CONSIDERAÇÕES PROVISÓRIAS: O DITO E O POR SE DIZER SOBRE O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE ENSINO

O sal da terra

*Anda, quero te dizer nenhum segredo
Falo nesse chão da nossa casa
Vem que tá na hora de arrumar
Tempo, quero viver mais duzentos anos
Quero não ferir meu semelhante
Nem por isso quero me ferir
Vamos precisar de todo mundo
Pra banir do mundo a opressão
Para construir a vida nova
[...]
(Beto Guedes e Ronaldo Bastos)*

Coloco-me, neste momento, nas considerações provisórias de um percurso que foi se fazendo enquanto eu tentava compreender e explicar como se dá o regime de colaboração entre o sistema municipal de ensino de Jequié, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino, tendo a qualidade como princípio e fim da educação.

Na caminhada, procurei situar a inter-relação existente entre a sociedade e a educação no sentido mesmo de não cair na armadilha do reducionismo da educação como redentora da sociedade, tampouco me sentiria satisfeita em abrigar-me no discurso quietista da desesperança, do pessimismo. Antes e, sobretudo, procurei situar a sociedade e a educação num movimento dialético, conflituoso, na busca do seu sentido na e para a sua inter-relação, donde as correlações de forças estão presentes fazendo mover a ambas: a sociedade e a educação.

Em seguida, busquei situar o meu objeto de estudo num contexto social, histórico e político, de modo que eu pudesse ter clareza do seu fenômeno. Reconheço que não se trata de uma contextualização desinteressada, muito pelo contrário, ao fazê-la tive a intenção de me aproximar cada vez mais do objeto que eu pretendia investigar. Passei, pois, pela recontextualização do Brasil no mundo capitalista, pelos possíveis reflexos da investida capitalista na educação e pelos seus consequentes encaminhamentos, desdobrando-se nas políticas de descentralização, donde prescindiram as novas formas de gestão e de organização da educação.

Dáí então, adentrei pela discussão da organização dos sistemas de ensino, donde segui em direção à implementação do sistema municipal de ensino e ao regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

Durante essa caminhada, tentei acertar meus passos na direção de i) situar, política e historicamente a implementação do Sistema Municipal de Ensino de Jequié; ii) contextualizar o município de Jequié à luz das políticas de municipalização do ensino; iii) tentar entender e explicar como acontece, na prática, o princípio formal do regime de colaboração entre o Sistema Municipal de Ensino de Jequié-BA, o sistema estadual de ensino da Bahia e o sistema federal de ensino; e iv) discutir sobre a tentativa de construção do sistema nacional articulado de educação.

Procurei fazer esta caminhada orientada pelo referencial metodológico da hermenêutica de profundidade (HP). Para Thompson (1995) é um referencial que coloca em evidência o fato de que o objeto de análise é uma construção simbólica significativa e que exige uma interpretação. Assim, também considerando que os sujeitos situados numa realidade social-histórica, eles mesmos, já interpretam a realidade que os circunda, o que faz um pesquisador sob a perspectiva da HP é uma reinterpretação de uma realidade já pré-interpretada.

Desse modo, baseada na HP, busquei fazer uma *análise social-histórica* do objeto investigado, *uma análise formal ou discursiva* em que as formas simbólicas se manifestam e uma *interpretação* ou *reinterpretação* da realidade em estudo. Percebi assim que o regime de colaboração ainda está aquém do esperado, principalmente pelas práticas de gestão presentes no cotidiano dos sistemas de ensino. Tais práticas se sustentam, na maioria das vezes, pela lógica dos favores, das indicações eleitoreiras e do *marketing* pessoal; o que pode ser explicado à luz das práticas clientelistas, patrimonialistas e personalistas.

Ao que pude compreender, o regime de colaboração tem se configurado na Bahia como política de governo, com poucas e tímidas iniciativas e, ainda assim, descontinuadas. É mister que se busque efetivar o regime de colaboração como uma política de Estado, de modo que não se desmantele tão logo mudam os governos.

Ao refletir sobre a construção de um sistema nacional articulado de ensino, alguns aspectos se apresentaram quando enfoquei o sistema municipal de Jequié-BA: a ausência de um Plano Municipal de Educação; as tímidas iniciativas do regime de colaboração; a visão concorrencial entre os sistemas de ensino; as políticas de governo em detrimento das políticas de Estado. Tais situações parecem inviabilizar a construção de um sistema nacional articulado, como está posto no documento final da CONEB (MEC, 2008). Diante do dito é fundamental que se estabeleçam políticas articuladas de fortalecimento dos sistemas de ensino, sobretudo dos municipais, pela pouca experiência que lhe impute em gerar e gerir suas políticas locais, de modo que se possa consolidar e efetivar o regime de colaboração.

Sei que não consegui – também não tive essa pretensão! – reinterpretar na sua totalidade o que já se apresenta interpretado na realidade social-histórica, através dos diferentes atores sociais em suas atuações diárias, construindo as mais diversas formas simbólicas (THOMPSON, 1995), mas, aproximei-me, conforme as minhas presentes possibilidades, compreender e tentar explicar como acontece o regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

Acredito que muita coisa foi dita, porém ainda há muito por se dizer, principalmente sobre o regime de colaboração. É preciso que se diga que o RC pressupõe uma ação *colaborativa*, no seu sentido etimológico, ou seja, de *labore*, do latim, *labor*, que significa trabalho. Trabalho que produz, trabalho que transforma, trabalho que modifica uma dada realidade em prol da melhoria da qualidade de vidas dos sujeitos.

Considerando a variação de *labor*, *lavor*, associado ao trabalho com a terra, na tentativa de prepará-la para o cultivo, para a germinação de bons frutos, encontrei o quê filosófico que pretendia buscar ao tentar compreender o sentido da colaboração. Pensar no regime de colaboração como um modo de os sistemas de ensino trabalharem conjuntamente para fazerem germinar a gestão democrática, precisa ser a luta histórica de diversos sujeitos sociais imbuídos pelo desejo de transformação da realidade.

Se o que se apresentou durante o estudo como desafio aos sistemas de ensino e ao regime de colaboração foram as práticas clientelistas, patrimonialistas e personalistas, construídas ao longo da história política brasileira, há que se cuidar da “terra” para que não se torne infértil.

Sobre isso, Mendonça faz uma analogia interessante. Para ele, “o patrimonialismo constitui a terra seca e infértil de um tipo de Estado que inibe a germinação das sementes da participação, na qual se funda a democracia” (MENDONÇA, 2001, p. 100).

Apoiando-me, pois, na metáfora feita por Mendonça e, resgatando o sentido do *labor* da terra, é possível dizer que a terra seca e infértil denominada de patrimonialismo é a mesma terra impede a germinação do regime de colaboração, sob a perspectiva da gestão democrática.

Enquanto a gestão da educação no Brasil insistir em pautar-se numa estrutura patrimonialista, infértil, o movimento pela democracia – e pela autonomia – parece se esmaecer na nossa sociedade.

Assim, ampliar os debates feitos em prol da efetivação do regime de colaboração deve ser uma busca incessante do poder público e da sociedade civil de modo que seja dito o que ainda não foi, ou até que seja dito de outra forma aquilo que já fora dito em algures, de tal

maneira que se comece a consolidar uma gestão da educação fundamentada nos princípios democráticos, na busca da construção de um sistema nacional articulado de ensino, ético, social e politicamente comprometido com a garantia da educação como direito humano e de qualidade social.

Então, apresento essas considerações provisórias de tudo o que foi apreendido pelo muito do que já fora dito, mas sabendo que futuros estudos e investigações ainda hão de se fazer. Reconheço que muita coisa sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino está por se dizer e isso se abre como possibilidade de continuidade deste estudo.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**. Ano XXII. Agosto, 2001, p. 15-32.

ALTHUSSER, L. **Aparelhos Ideológicos de Estado**: notas sobre os Aparelhos Ideológicos de Estado. – 2ª ed. – Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ARAGÃO, José Wellington M. Gestão da Educação e Práxis Pedagógica: alguns explicados ou falta deles nestas últimas cinco décadas de políticas educativas no Brasil. In.: MACEDO, Roberto Sidnei e MUNIZ, Dinéia Maria Sobra (Orgs.). **Educação, Tradição e Contemporaneidade**: tessituras pertinentes num contexto de pesquisa educacional. Salvador, BA: EDUFBA, 2007.

ARAÚJO, Emerson P. de. **A nova história de Jequié**. Salvador: GSH Editora, 1997.

ARAÚJO, Gilda C. de. **Município, Federação e Educação**: história das instituições e das idéias políticas no Brasil. Tese de doutoramento. USP/Faculdade de educação, 2005.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Junio, 1999, Vol. 14, Num. 40, p. 111-141.

ARROYO, Miguel. A universidade e a formação do homem. In.: SANTOS, Gislene A. (Org.). **Universidade, formação, cidadania**. São Paulo: Cortez, 2001.

ASSIS, Mariza de Paula. A participação da universidade nas instâncias locais de gestão: reflexões a partir do Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo. In.: ALGEBAILLE, Eveline; SCHEINVAR, Estela (Orgs.). **Conselhos Participativos e Escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

FERREIRA, Aurélio B. de H. **Miniaurélio Século XXI**: O minidicionário da língua portuguesa. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

AZEVEDO, Janete Maria L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 47-71.

BAHIA. Secretaria de Educação do Estado da Bahia. **Demonstrativo de adesão á municipalização**. SEC/SUPAV, 2004. Disp. <http://www.sec.ba.gov.br/municipio/adesao.htm>. Consultado em 15 de dezembro de 2008.

BASTOS, João Baptista. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In.: BASTOS, João Baptista (Org.). **Gestão democrática**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2005.

BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari. **Investigação Qualitativa em Educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto - Portugal: Porto Editora, 1994.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **A Reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. – 2ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da Educação**: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas, SP: Papirus, 1997.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. - 47ª reimpr. - São Paulo: Brasiliense, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988/ obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luís de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos santos Windt e Livia Céspedes. – 31.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. Casa Civil. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Consttui%20C3%A7ao24.htm. Consultado em 10 de dezembro de 2008.

_____. Casa Civil. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Consttui%20C3%A7ao91.htm. Consultado em 10 de dezembro de 2008.

_____. Casa Civil. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Consttui%20C3%A7ao34.htm. Consultado em 10 de dezembro de 2008.

_____. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1867 www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Consttui%20C3%A7ao67.htm. Consultado em 10 de dezembro de 2008.

_____. Congresso Nacional. **Plano Nacional de Educação**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. Consultado em 28 de outubro de 2008.

_____. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho**: guia de consulta /coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.

_____. **Documento norteador para elaboração do Plano Municipal de Educação – PME**. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005.

_____. **Conferência Nacional de Educação**: documento final. – Brasília: Ministério da Educação, 2008.

_____. Ministério da Educação. **Assessoria de Comunicação Social**, 2009. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/ideb/>. Consultado em 22 de fevereiro de 2009.

BUENO, Maria Sylvia Simões; OLIVEIRA, Cleiton de.; MARTINS, Ângela Maria (Orgs). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CAMP CONSULTORIA. SEC lança Programa de Apoio à Educação Municipal. **Camp Consultoria: consultoria em administração pública**. Notícia 08.02.2008. Disponível em www.campconsultoria.com.br/noticias.asp?id=34. Consultado em 25 de fevereiro de 2009.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade** – 5ª Ed. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. **Feito e a ser feito: as encruzilhadas do labirinto V**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

CATANI, A.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.) **Escritos de Educação**. - 8ª ed.- Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A Globalização da Pobreza: Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Moderna, 1999.

CORREA, V. **Globalização e Neoliberalismo: o que isso tem a ver com você, professor?** Rio de Janeiro: Quartet, 2000.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. **Parecer 30/2000**. Disponível em http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=princ&id=2&id_prin=75. Consultado em 12 de dezembro de 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação Educacional Brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In.: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Gestão Educacional: novos olhares, novas abordagens**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. **Educação e Contradição**. 6ª Ed. São Paulo: Cortez, 1995.

DEMO, Pedro. **Pesquisa: princípio científico e educativo**. 7ª. Ed. - São Paulo: Cortez, 2000.

DURKHEIM, Emile. **Educação e Sociologia**. São Paulo, Melhoramentos, 1965.

ENGUITA, Mariano F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz T. **Neoliberalismo, Qualidade Total e educação: visões críticas**. 10ª. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 6ª Ed. Porto Alegre, Globo, 1984.

FARIA, L. C. M. ; SOUZA, Donaldo Bello de . Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós- LDB 9.394/96. Ensaio. **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 12, p. 925-944, 2004.

FERNANDES, Florestan. **Educação e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Dominus Editora/Editora da Universidade de São Paulo, 1966.

FERREIRA, Roberto M. **Sociologia da Educação**. São Paulo: Moderna, 1993.

FIORI, José L. O cosmopolitismo de cócoras. **Educação & Sociedade**, Vol. 77, Ano XXII, Dezembro/2001. PP. 11-27.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da Educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FREIRE, Ana Maria A. **Analfabetismo no Brasil: da ideologia da interdição do corpo à ideologia nacionalista, ou de como deixar sem ler e escrever desde as CATARINAS (Paraguaçu), FILIPAS, MADALENAS, ANAS, GENEBRAS, APOLÔNIAS e GRÁCIAS até os SEVERINOS**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 1993.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. - 22ª ed.- Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

_____. **Educação e Mudança**. - 27ª ed. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

_____. **Pedagogia do Oprimido**. - 45ª ed.- Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FRIGOTTO, G. **A Produtividade da Escola Improdutiva**. – 6ª ed. – São Paulo: Cortez, 2001.

_____.; CIAVATA, M. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, nº 82, vol. 24, abril/2003.

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Práxis**. - 2ª ed.- São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 1998.

GALEANO, Eduardo. **O livro dos abraços**. – 8ª Ed. – Porto Alegre: L&PM, 2000.

GANDINI, Raquel P.C; RISCAL, Sandra A. A gestão da Educação como setor público não-estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil. In.: OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria F. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

GIUBILEI, Sônia (Org). **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

HOLANDA, Sérgio B. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JEQUIÉ. **Constituição Municipal de Jequié**. Lei orgânica. Câmara Municipal, 1990. Vi, 72 p.

_____. Câmara de Vereadores. **Lei 1.278, de 30 de dezembro de 1992**. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá Outras Providências. Disponível em www.camaradejequie.com.br/legislacao/lei1278.pdf. Consultado em 20 de janeiro de 2009.

_____. Câmara de Vereadores. **Lei 1.441, de 23 de junho de 1998**. Cria o Sistema municipal de Ensino de Jequié e dá outras Providências. Disponível em www.camaradejequie.com.br/legislacao/lei1441.pdf. Consultado em 20 de janeiro de 2009.

_____. Conselho Municipal de Educação. **Livro de atas**. Registro nº 3950 A-10, em 21 de outubro de 2005. Cartório do Registro de títulos e documentos, Jequié-BA.

KONDER, Leandro. A poesia de Brechet e a História. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. Disponível em www.iea.usp.br/artigos. Consultado em 24 de março de 2009.

KRAWCZYK, Nora Rut. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In.: OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria F. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

LEHER, Roberto. O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. In: ALGEBAILLE, Eveline; SCHEINVAR, Estela (Orgs). **Conselhos Participativos e Escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003.

LIBÂNEO, J. C. **Democratização da Escola Pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos**. – 5ª ed. – São Paulo: Edições Loyola, 1987.

MACEDO, Roberto Sidnei. **A Etnopesquisa Crítica e Multirreferencial nas ciências humanas e na educação**. 2ª ed. Salvador, BA: EDUFBA, 2004.

_____. **Etnopesquisa Crítica e Etnopesquisa-formação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

MARRACH, S. A. Introdução. In: SILVA, F. L. (et al) **Conciliação, neoliberalismo e educação**. São Paulo: Fundação Unesp, 1996.

MARTINS, Ângela. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**. Ano XXII, nº 77, dez/2001, p. 28-48.

MÉSZÁROS, Istiván. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MOLEVADE, J. A. **Educação Escolar: colaboração e cooperação nas políticas públicas**. [//portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/texto_monlevade.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/texto_monlevade.pdf). Consultado em 19 de novembro de 2008.

MENDONÇA, Erasto F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**. Ano XXII, nº 77, dez/2001, p. 84 -108.

NEVES, Lúcia Maria W. **Brasil ano 2000**: uma nova divisão de trabalho na educação. Rio de Janeiro: Papéis e Cópias, s/d.

OLIVEIRA, Cleiton. **Estado, Município e Educação no Estado de São Paulo**. 1992. 337f. Tese de doutorado – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da Educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

PAZ, Rosângela. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In.: ALGEBAILÉ, Eveline; SCHEINVAR, Estela (Orgs). **Conselhos Participativos e Escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

REY, Fernando González. **Pesquisa Qualitativa e Subjetividade**: os processos da construção da informação. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da Educação no Brasil**. 24ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

ROMÃO, José Eustáquio. **Dialética da Diferença**: o projeto da escola cidadã frente ao projeto pedagógico neoliberal. São Paulo: Cortez, 2000.

ROSAR, Maria de F. F.; KRAWCZYK, Nora R. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. **Educação & Sociedade**. Ano XXII. Agosto – 200, p. 33-47.

SANTOS, Boaventura. **Um discurso sobre as ciências**. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Clóvis Roberto dos. **O Gestor Educacional de uma Escola em Mudança**. São Paulo: Pioneira, 2002.

SANTOS, Heloisa O. dos. Ideário Pedagógico Municipalista de Anísio Teixeira. **Cadernos de Pesquisa**, n. 110, p. 105-124, julho/2000.

SAVIANI, Demerval. **Educação Brasileira**: estrutura e sistema. -9ª ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

_____. **A nova lei da educação:** trajetória, limites perspectivas. 8ª Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

_____. **Sistemas de ensino e planos de educação:** o âmbito dos municípios. Educação e Sociedade, ano XX, n. 69, Dezembro/1999.

_____. **Escola e Democracia:** teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política. – 36 ed. – Campinas, SP: Autores associados, 2003.

BAHIA. **Demonstrativo de Adesão à municipalização.** SEC/SUPAV, 2004. Disponível em <http://www.sec.ba.gov/municipio/adesao.htm>. Consultado em 15 de dezembro de 2008.

SOUZA, Edgar B. **O município na Constituição de 1988.** Brasília: IPEA. IPLAN, 1989.

SOUZA, Donaldo B. de; RAMOS, Marise N.; DELUIZ, Neise. Cobertura Municipal da educação profissional via regime de colaboração: uma prática possível. **Ensaio: Avaliação, Políticas Públicas e Educação.** Rio de Janeiro, v. 15, n.54, p. 29-52, jan./mar. 2007.

VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Conselhos Municipais de Educação: criação e implantação em face das novas atribuições dos sistemas municipais de ensino. In: FARIA, Lia Ciomar Macedo; SOUZA, Donaldo Bello de.(Orgs). **Desafios da Educação Municipal.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

VERONESE, Marília V. GUARESCHI, Pedrinho A. Hermenêutica de profundidade na pesquisa social. **Ciências Sociais.** Unisinos, Maio/Ago, Año/vol. 42, n.002. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, Brasil, 2006, pp. 85-93 – Disponível em <http://redalyc.uaemex.mx>. Consultado em 27 de fevereiro de 2009.

TEIXEIRA, A. **Educação para a democracia:** introdução à administração educacional. - 2ª ed. - Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

TEIXEIRA, LUCIA HELENA G. Autonomia municipal: criação de sistemas municipais de ensino. Núcleo de Estudos do Conhecimento e a Educação (Nesce) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, **Cadernos de Pesquisa**, v.34, n.123, p.691-708, set./dez.2004.

THOMPSON, B. John. **Ideologia e Cultura Moderna:** teoria social crítica na era dos meios de comunicação. – 6ª Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

VALENTE, Ivan. ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 23, nº 80, setembro/2002, p. 96-107.

VERZA, Severino Batista. **As Políticas Públicas de Educação no Município**. Ijuí, RS: Ed. UNIJUÍ, 2000.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos Escolares: implicações na gestão da escola Básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos** – 3ª ed. – Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO – Roteiro da Entrevista Focada

1) Sobre a implementação do Sistema Municipal de Ensino de Jequié

- a) Como se deu a implementação do Sistema Municipal de Ensino de Jequié (ano, iniciativa, motivos, justificativa, objetivos)?
- b) Quais os desafios postos à época (e na atualidade) a implementação do Sistema Municipal de Ensino de Jequié-BA?
- c) Há um projeto de Educação (Plano Municipal de Educação) no Sistema Municipal de Ensino de Jequié-BA? Se sim, como se deu sua elaboração.
- d) Como o Sistema Municipal de Ensino de Jequié-BA adequa seu projeto pedagógico aos princípios e fins da educação nacional, expostos na Constituição Federal e na LDB 9394/96?
- e) Qual o seu sentimento em relação à implementação e ao funcionamento do Sistema Municipal de Ensino de Jequié-BA?

2) Sobre a Municipalização do ensino

- a) Como se deu o processo de municipalização do ensino em Jequié-BA (ano, iniciativa, motivos, justificativa, objetivos)?
- b) O município de Jequié-BA recebeu algum incentivo do Governo Estadual e/ou do Governo Federal para a municipalização do ensino. Se sim, qual (is)?
- c) O processo de municipalização se deu concomitantemente ao de implementação do sistema municipal de ensino?
- d) Como você avalia o processo de municipalização de ensino de Jequié-BA?

3) Sobre o Regime de Colaboração

- a) Como os sistemas de ensino Estadual e Federal contribuíram (apoio, incentivo, etc.) com a implementação do Sistema Municipal de Ensino de Jequié-BA?
- b) Como os sistemas de ensino Estadual e Federal contribuem (apoio, incentivo, etc.) com o oferecimento da educação pública de qualidade social no Sistema Municipal de Ensino de Jequié-BA?

- c) Para você, o que significa um regime de colaboração entre os sistemas de ensino?
- d) Em sua opinião, há um efetivo regime de colaboração entre os sistemas de ensino (Município de Jequié-BA, Estado da Bahia e União)?
- e) Quais os principais desafios ao Regime de Colaboração?
- f) Como o Sistema Municipal de Ensino de Jequié-BA se articula com o Sistema Estadual de Ensino da Bahia e com a União?
- g) Como você **avalia** o Regime de Colaboração entre os sistemas de ensino (Município de Jequié-BA, Estado da Bahia e União)?