

Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96

Donaldo Bello de Souza

Lia Ciomar Macedo de Faria

Resumo

O artigo visa analisar o processo de reforma do Estado brasileiro e suas relações com a descentralização da educação via municipalização e, por conseguinte, os desafios postos à Educação Municipal no País, com ênfase no período 1996-2002. Constata que o desafio posto ao Regime de Colaboração e Gestão Democrática dos sistemas públicos de ensino no Brasil se constitui na definição e consolidação de estratégias exequíveis que venham a dar conta do conteúdo democrático apontado nos textos constitucionais, de modo a alicerçar suas instituições políticas e atos legais em âmbito local, como as Leis Orgânicas Municipais, os Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Conclui que a municipaliza-

ção, como hoje se afigura, mantendo a centralização do poder decisório na Federação, acabou por forjar o que se pode denominar divisão técnica e política da gestão da Educação Básica, rompendo com a figura solidária da colaboração que havia marcado, significativamente, o avanço democrático das novas relações propostas entre as áreas de poder federadas, tanto no que concerne à Constituição Federal de 1988, quanto à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996.

Palavras-chave: descentralização da educação. Municipalização do ensino. Gestão política da educação. Leis Orgânicas Municipais.

Planos Municipais de Educação. Conselhos Municipais de Educação. Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

Donaldo Bello de Souza

Dr. em Educação, UFRJ
Prof. Adjunto da área de Economia da Educação, Procientista e Coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas de Educação (NUEPE) / UFRJ.

Lia Ciomar Macedo de Faria

Dra. em Educação, UFRJ
Profa. Adjunta da área de História da Educação / Faculdade de Educação/ UERJ, Profa. Titular do Programa de Pós-graduação em Educação do Instituto Superior de Estudos Pedagógicos (ISEP).

Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-Ldb 9.394/96.¹

Reforma do estado e descentralização do ensino

A problemática da Educação Municipal no Brasil, desde a época imperial, vem se fazendo presente nas discussões políticas e nos textos legislativos relacionados à descentralização do ensino, resultando na criação de seus sistemas públicos, inicialmente, em âmbito estadual, através das Constituições Federais (CFs) de 1934 e 1946, e, mais recentemente, na esfera municipal, por intermédio da CF de 1988 (CURY, HORTA; FÁVERO, 1996; CURY, 2000; VENÂNCIO FILHO, 1996; SAVIANI, 1999).²

Assim, é somente quando na promulgação da CF de 1988 que a tese da descentralização da educação se torna efetivamente lei (Artigo nº 211), através da qual se propugna, por ineditismo no Brasil, a organização dos sistemas de ensino entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pela via do chamado Regime de Colaboração, mais tarde reformulado pela Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996, que viabilizou, no ano seguinte, a

implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).³ Naquele momento, marcado por fortes reações ao centralismo do regime autoritário e por uma grande revalorização da instância local, e apesar da pluralidade de interesses, definiu-se a tendência de atribuição de uma maior autonomia aos Municípios, confirmada, no campo da educação, alguns anos após, pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394 –, em 1996.

O Contexto das Reformas

O movimento em direção à descentralização da educação não se constituiu em privilégio do Brasil dos idos de 80 e 90, período em que se verificam no País profundas reformas políticas e econômicas, que se estendem da redemocratização política à liberalização e à privatização de sua economia. De modo mais amplo, ao longo destas décadas, se observa a preocupação dos países latino-americanos em torno da reforma de seus sistemas educacionais, não por acaso, mas, conforme assinala Bomeny (1998), num cenário ainda marcado por seqüelas decorrentes de longos períodos de regime autoritário, nos quais predomina-

¹ O presente trabalho foi aprovado para apresentação no “XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)”, realizado na cidade de Arequipa, Peru, no período de 04 a 07 de nov. 2003 (SOUZA; FÁRIA, 2003b). Tomou por base levantamento bibliográfico exaustivo, realizado sobre a produção acadêmica nacional publicada no País (dissertações de mestrado, teses de doutorado, livros e artigos em livros, artigos em periódicos científicos e em Anais de congressos), cobrindo o período 1996-2002, cuja bibliografia comentada se encontra em fase final de processamento visando publicação, em 2004, sob o título: “Descentralização e municipalização da educação no Brasil: estado da arte e bibliografia comentada 1996-2002”.

² Vale destacar que é possível identificar no processo de construção da Educação Municipal brasileira a tendência em associar, de um lado, as ações locais descentralizadas à noção de democracia e, de outro, as políticas públicas de cunho mais centralizador ao ideário autoritário (ABREU; SARI, 1999; MARTINS, 2001; ARRETCHE, 1996).

³ A EC nº 14/96, originada da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/95, resultou na criação do FUNDEF como estratégia para garantir as condições financeiras de funcionamento do novo sistema municipal de ensino. Tanto a CF, de 1988, quanto a nova LDB – Lei nº 9.394/96 –, assim como a Lei nº 9.424/96 que regulamenta aquele Fundo, indicam aspectos em que a colaboração entre os entes federados deve ser observada, sobretudo em relação à divisão de encargos e de planejamento, e ao estabelecimento de normas.

ram políticas de desinvestimentos em Educação Básica (no Brasil, foram 20 longos anos de ditadura militar), geradoras, em escala alarmante, de índices educacionais negativos. Tais índices passam a ser publicados e divulgados em meio a uma ambiência marcada pelo processo de globalização, de disseminação do ideário neoliberal e de reestruturação produtiva, como resultados não necessariamente dos tempos ditatoriais, mas, ao largo desta discussão, como decorrentes da crise e esgotamento do Estado keynesiano desenvolvimentista (SOUZA, 1996), portanto, tomando-se por alvo de crítica seu caráter centralizador. Conforme assinala Martins (2001, p. 29):

Nos anos 90, no contexto das relações internacionais constituído após o Consenso de Washington, formou-se a idéia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos.

No sentido posto acima, a otimização de recursos significa criar condições para uma maior eficiência e, em consequência, maior agilidade e transparência na prestação de serviços públicos pelo Estado, presumindo, ainda, maior envol-

vimento direto do poder local na captação das demandas, no controle de gastos e na inspeção do cumprimento das metas estabelecidas e, a um só tempo, o acompanhamento dessas ações pelo setor público (MENEZES, 2001).

No cenário acima traçado, evidencia-se o aprofundamento da intervenção de diversos organismos internacionais nas políticas de educação de países situados à margem das economias centrais, em particular na América Latina. Neste continente, portanto, as reformas educacionais vão ocorrer sobre forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários, empregados como paradigmas por essas tecnocracias governamentais, cuhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento, como as agências do Banco Mundial (BM) – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) –, e de instituições voltados para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras. No bojo dos estudos e propostas elaborados por estes organismos (KRUPPA, 2001; DE TOMMASI; WARDE; HADDAD, 1996; OLIVEIRA, 1997; SIQUEIRA, 2001), apesar de distintos em termos de suas prioridades e focos, evidencia-se a defesa: da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades es-

colares e, ainda, da busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração economicista e neoliberal, em que pese, também, as diferentes formas que a descentralização da educação veio a assumir na América Latina (por exemplo, em termos da municipalização e da regionalização)⁴ (SOUZA JÚNIOR, 2001; RODRÍGUEZ, 2000; ROSAR, 1997, 1999).

No conjunto de determinações internacionais que recaem sobre as reformas do ensino ao longo dos idos de 90, há de se observar, igualmente, a importância que assumem as recomendações advindas de diversos fóruns mundiais e regionais.⁵ A Conferência de Jomtien (em 1990, na Tailândia), por exemplo – patrocinada pelo BM, em conjunto com o PNUD, a UNESCO e a UNICEF (DE TOMMASI, 1996) – viria a servir de referência, no Brasil, para o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e para o Plano Nacional de Educação (1998)⁶. Este evento, considerado um marco, em especial para os nove países então com a maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) – conhecidos como “E-9” – impulsionou-os a desencadear ações em direção aos compromissos firmados na chamada Declaração de Jomtien

(SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002), estabelecendo determinações que se estendem da intenção em satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, da universalização do acesso à educação e da promoção da equidade (NOGUEIRA, 2001), passando por mudanças no modelo de gestão da educação (FREITAS, 1998) e, culminando, de modo mais contundente, na definição de competências e responsabilidades das instâncias de governo em relação à gestão e financiamento da Educação Básica (ABICALIL, 2001). De acordo com Pinto (2002, p. 110), a partir desse momento, as políticas do BM voltam-se, ostensivamente, para a “priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade.”

Assim, enquanto que as políticas governamentais características da segunda metade da década de 80 se organizam em torno da regulação de uma “racionalidade democrática” (tendo provocado dispersão de recursos e facilitado práticas clientelistas), nos anos 90 o caminho adotado passa a ser o da racionalidade financeira (implicando redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado, assim como abertura

⁴ Nos anos 80, o Chile dá início ao processo de descentralização, em plena ditadura militar; em 1992, a Argentina descentraliza seu Ensino Médio; em 1994, a Bolívia promove ampla descentralização de sua gestão educacional; a Colômbia, a partir de 1993, aprofunda a descentralização de seu sistema de ensino, já iniciada, em 1986, pela via de sua municipalização; e, em 1991, o México intensifica ações em torno da estadualização da educação, principiada entre o final dos anos 70 e 80 (RODRÍGUEZ, 2000).

⁵ Nesses Fóruns, o Brasil, enquanto signatário dos documentos firmados, assume diversos compromissos que irão, de um lado, influenciar as diretrizes e metas elaboradas para os projetos presentes nas políticas públicas de educação, em específico no âmbito do Ensino Fundamental e, de outro, conforme sublinhado por Saviani (1999), satisfazer, em termos pragmáticos, as condições internacionais impostas à obtenção de financiamentos para a área, como aquelas praticadas pelo BM.

⁶ Referimo-nos ao Projeto de Lei n° 4.173/98, de autoria do Governo Federal (VALENTE, 2001). É importante ainda observar que a nova LDB (Lei n° 9.394/96) determina que é de responsabilidade da União a elaboração do PNE, isto em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, e que suas diretrizes e metas, previstas para os dez anos posteriores, devem estar sintonizadas à Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

do país ao capital financeiro internacional). Nesse contexto, o uso instrumental do conceito de descentralização é, majoritariamente, aplicado como desconcentração, exprimindo a estratégia de retirada do Estado da prestação de serviços públicos essenciais da sociedade, com profundos impactos na área de educação, entre outras (ABREU, 1999; SAVIANI, 1999; MARTINS, 2001).

Federalismo e Descentralização

Ao longo dos anos 80, recuperaram-se as bases do Estado federativo brasileiro através do processo de democratização (eleições diretas e descentralização fiscal), com impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais, embora essa nova responsabilidade pública pela gestão tenha passado a funcionar como “um dos elementos da barganha federativa” (ARRETCHE, 1999, p. 115), ainda expressando a manutenção de práticas clientelistas do passado. Arretche (2002, p. 27) afirma ainda que a simultaneidade dos processos ocorridos nos anos 80 (recuperação das bases federativas) e 90 (extensivo programa de descentralização, sobretudo das políticas sociais) tem gerado uma “falsa impressão de que estes são a mesma coisa, quando não o são [...]”. Para a autora: “a negação do autoritarismo e da centralização – federalismo e descentralização, não implicam engenharias políticas gêmeas” (ARRETCHE, 2002, p. 27).

Assim, a estruturação do federalismo no Brasil mescla-se à própria formação histórica do Estado Nacional, perpassando questões como: o quadro de clivagens regionais marcado por desigualdades; a fragmentação do sistema político; as dificulda-

des de representação e a indefinição da estrutura e limites da ação estatal; e, a divisão de atribuições entre os três níveis de governo. O processo de elaboração da nova CF, de 1988, será então inspirado por aquela idéia de associação entre a descentralização e a democratização, daí emergindo um modelo de Federação descentralizado, com aspectos singulares, como o referente à explicitação do Município como ente federado no próprio texto Constitucional. (KUGELMAS; SOLA, 1999).

Souza (1998, p. 574), no entanto, adverte que “a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi e, continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais”. Criar, portanto, condições efetivas para a implementação da colaboração entre os entes federados na área educacional se torna um dos grandes desafios para a consolidação, de fato, de um federalismo cooperativo. Historicamente, essas relações intergovernamentais não têm sido capazes de garantir os princípios federativos no País, fato observável, por exemplo, na análise decorrente dos Planos Decenais de Educação, elaborados pelos municípios, em 1994, que apontavam, ainda, para uma cultura da dependência (ABREU, 1998).

A “Constituição Cidadã”, de 1988, irá ampliar direitos existentes e determinar outros, gerando a elevação dos custos para o setor público (aumento de despesas com saúde, educação, previdência social e assistência social), pelo menos textualmente. Conforme anteriormente enfatizado, esta CF dispôs, pela primeira vez, sobre a organização dos sistemas municipais de ensino

ao lado dos sistemas federal e estadual (já existentes), deliberando ainda sobre o Regime de Colaboração, matéria que veio a ser regulamentada pela Lei nº 9.394/96 (a nova LDB).

No capítulo da CF, de 1988, referente à educação, vão se criar as condições necessárias para que a nova LDB viesse a assumir o conceito de sistema único de Educação Básica (Artigo nº 21). A proposta do compartilhamento do poder e da autonomia relativa dos entes federados adotada por esta CF é expressa em seu ordenamento jurídico, que define a forma federativa (27 Estados e mais de 5.500 Municípios), com o recorte de uma concepção tipicamente cooperativa (CURY, 2000).

Por seu turno, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233/95, que originou a EC nº 14/96 vai propor a criação do FUNDEF⁷ como estratégia para garantir as condições financeiras de funcionamento deste novo sistema municipal de ensino. Tanto essa CF, quanto a nova LDB⁸, assim como a Lei nº 9.424/96 que regulamenta o FUNDEF⁹, indicam aspectos em que a colaboração entre os entes federados deve

ser observada, sobretudo em relação à divisão de encargos e de planejamento, e ao estabelecimento de normas.

A gestão da educação municipal

Conforme visto acima, a CF de 1988 possibilitou aos Municípios criarem seus próprios sistemas de ensino, atribuindo aos mesmos autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, em específico para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, uma vez que, até então, a esfera municipal detinha, apenas, sistema administrativo.

Assim, com aquela CF, foi facultado aos Municípios o direito de emitir normas e a estabelecer políticas, viabilizando, com isto, a implantação do Regime de Colaboração e não mais a manutenção de relações hierárquicas entre as três esferas políticas de poder (União, Estados e Municípios), pelo menos no âmbito da lei. Em que pese a importância da CF nesta matéria, é importante sublinhar que a definição clara de competência dos Municípios para a instituição de seus próprios sistemas de ensino decorre mais das definições prevista na nova LDB

⁷ Grosso modo, o FUNDEF pode ser entendido como um mecanismo contábil que visa a distribuição de recursos entre cada Estado e seus Municípios, segundo uma proporção do número de alunos matriculados por cada um deles, tomando por base de cálculo um valor/aluno/ano sobre a média do custo aluno/ano realizada para todos os Estados (MENEZES, 1999). Para a sua composição, este Fundo conta, entre outros, dos seguintes recursos: 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPEs) e Municípios (FPMs) e 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

⁸ A nova LDB é considerada como a 2ª Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), já que somente a Lei nº 4.024/61 estabeleceu, como aquela, normas para todo o sistema educacional – da Educação Infantil ao Ensino Superior –, enquanto que as leis anteriores (Lei nº 5.692/71 e Lei nº 5.840/68) voltavam-se, em específico, para alguns níveis e modalidades: a primeira para a educação pré-escolar e básica, enquanto que a segunda exclusivamente para a educação superior (GRACINDO, 1997).

⁹ A grande discussão que se coloca atualmente em relação ao FUNDEF é a da necessidade de se superar seus entraves e limites, buscando-se evoluir para um novo Fundo – de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) –, que seja capaz de, em efetivo, transpor o modelo cultural historicamente excludente e desigual no que se refere às condições de financiamento e funcionamento da escola pública brasileira; que respeite os níveis e modalidades de ensino que compõem e afetam a Educação Básica; e que, por fim, contemple, de fato, a valorização do magistério. Todavia, isto não significa propugnar a supremacia de um Fundo de instrumentalização de transferências (que, em si, não constitui uma entidade jurídica, sequer órgão orçamentário) sobre as relações político-sociais estabelecidas na base do Regime de Colaboração. Ao contrário, trata-se de ressaltar que, por si só, o FUNDEF (igualmente a outros Fundos especiais), representa, apenas, um padrão de gestão financeira de recursos.

(Lei nº 9.394/96), do que naquela Constituição (SAVIANI, 1999). De um modo ou de outro, em face da atribuição de uma maior autonomia aos Municípios, estes se viram diante de desafios concernentes à: participação no Regime de Colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à União; previsão da educação municipal, enquanto capítulo específico, na formulação de suas Leis Orgânicas (LOs); elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs); constituição de seus Conselhos de Educação e também de Acompanhamento e Controle Social, dimensões a seguir tratadas.

O Regime de Colaboração

A implantação do processo de descentralização na área educacional nem sempre tem considerado a análise dos limites e possibilidades dos Estados e Municípios. A decisão sobre qual desses níveis governamentais se encontra mais apto a assumir determinadas atribuições deveria levar em consideração, portanto, diferentes variáveis (administrativas, culturais, demográficas, etc.) que os habilitariam ou não a assumir determinados serviços públicos. Por isto, ao abordar-se a problemática da descentralização, enquanto estadualização e/ou municipalização, duas vertentes devem ser consideradas: a da ótica interna ao próprio Estado federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e a dos vínculos existentes entre Estado e Sociedade. A qualidade democrática das relações em tela, tanto no âmbito interno às três instâncias governamentais, como na esfera do binômio Estado-Sociedade, historicamente hierarquizado, é que irá determinar se houve realmente transferência do poder decisório, ou o simples deslocamento de problemas e encargos, que implicam, muitas vezes, privatização dos serviços públicos. (ABREU,

1999; ABREU; SARI, 1999; DUARTE, 2002; FREITAS, 1998; GONÇALVES, 1998).

No que concerne às relações intergovernamentais do Estado federativo, Abreu (1999) sinaliza para as tendências que vêm reduzindo o processo de municipalização à sua prefeiturização, ou seja, à mera transferência de atribuições somente no plano da administração. Corroborando esta percepção, Gonçalves (1998) e Azevedo (2001) destacam a distância entre as políticas executadas pelos governos federal e estaduais em relação aos Municípios que, muitas vezes, desconsideram as suas prioridades e especificidades locais, acabando, também, por se limitarem às ações de cunho administrativo e político-institucional.

Assim, o Regime de Colaboração entre os sistemas de ensino, de acordo com o modelo em processo de implantação no Brasil, vem contrariando os preceitos constitucionais (Artigo nº 211 da CF de 1988), que apontam para decisões compartilhadas entre sistemas de ensino iguais e autônomos entre si. Tal concepção de colaboração implica igualmente considerar ações conjuntas que abarquem, por exemplo: a divisão de responsabilidades pela oferta do Ensino Fundamental entre as instâncias federadas; o planejamento educacional (planos de educação e censos escolares), de modo a buscar o compromisso comum com a qualidade de ensino; a superação de decisões impostas ou a simples transferência de encargos, sem que haja o repasse devido dos meios e recursos necessários; e, ainda, a garantia de participação da sociedade, através dos seus Conselhos, com representação popular e poder deliberativo (ABREU, 1998; ABREU; SARI, 1999; VERHINE, 2000; GONÇALVES, 1998), conforme será discutido mais adiante.

Sobre a segunda vertente, relativa ao vínculo Estado-Sociedade, Arelaro (1999, p. 65) afirma que o processo de municipalização do ensino no Brasil vem se constituindo, quase que exclusivamente, enquanto “fruto das iniciativas do governo [federal e estadual], visando adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade”, contribuindo, conforme visto anteriormente, para o “enxugamento do aparato estatal” e não para o atendimento às reivindicações da sociedade civil. As contradições que vêm então demarcando o espaço e a construção da gestão municipal do ensino caracterizam a própria natureza do Estado e da sociedade brasileira que, embora possuam muitas leis supostamente democráticas, têm mantido práticas autoritárias e excludentes, não garantindo a participação de todos os atores envolvidos com a instituição escolar. No entanto, em paralelo a este processo, surgem novas formas de participação social, criadas por indução das políticas federais e associadas ao processo de reforma do Estado brasileiro (filantropia empresarial, voluntariado, terceiro-setor, entre outras formas sociais de interação).

É importante ainda destacar que na atual política de educação no Brasil se prevê a própria escola como uma das instâncias do processo de descentralização em curso, já que os textos da nova LDB citam a ação redistributiva dos Municípios para com as suas instituições escolares, definindo, pela primeira vez, o conceito de autonomia escolar, dando continuidade ao texto da CF, de 1988, que institui, também por ineditismo, a concepção de Gestão Democrática.

As Leis Orgânicas Municipais

Um primeiro reflexo gerado pela atribuição de uma maior autonomia aos Municípios refere-se à contemplação da educação nas Leis Orgânicas Municipais (LOMs), estas podendo ser consideradas enquanto “Constituições Municipais”.

Boaventura (1996), examinando como se apresenta a educação nas LOs de 47 Municípios do Estado da Bahia, conclui que, no que tange ao financiamento da educação, algumas LOMs definiram com mais precisão do que outras o conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Consta, ainda, avanços em termos: da criação do Fundo de Manutenção da Educação (FME), das subvinculações voltadas à ampliação do comprometimento municipal com as modalidades específicas de ensino e, por fim, do aumento da alíquota dos recursos municipais para investimentos no sistema de ensino. Nesta mesma trilha, Oliveira e Catani (1996), analisando o modo pelo qual a educação veio a ser contemplada nas LOs de 20 Municípios do Estado de São Paulo, afirmam que muitas dessas LOs apontam para avanços em face das possibilidades de repasses e da exclusão de algumas despesas como não-educacionais, ocorrendo, assim, uma tentativa de conformação do sistema municipal de ensino aos preceitos da CF de 1988¹⁰. Enquanto isto, Damasceno e Correa (1996) enfocam as LOs dos Municípios do Estado do Pará, inventariando os diferentes aspectos do uso das verbas para o ensino, que se estendem desde o volume de recursos utilizados até seu

¹⁰ Contudo, Oliveira e Catani (1996) enfatizam que muitas LOs estudadas apresentam problemas em suas indicações curriculares. Por exemplo, ao atribuir ênfase à educação religiosa e à educação física e, ainda, ao destacar concessões a atividades como o “escolismo” e a respeito da “semana do expedicionário”, aspectos considerados dispensáveis neste âmbito da legislação.

destino, passando por diferentes tipos de definição de prioridades e de competências.

Os Planos Municipais de Educação

A noção de Plano de Educação, avizinhado da idéia de sistema educacional, se faz pela primeira vez presente no Brasil no âmbito do Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932 (SAVIANI, 1999; VALENTE, 2001), tendo influenciado a Constituição de 1934. Contudo, o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) viria a ser elaborado, somente, em 1962, na vigência, também, da primeira LDBEN (Lei nº 4.024/61).

No contexto mais recente, de descentralização da educação via municipalização, a idéia de formulação de um Plano de Educação irá atingir os Municípios de uma dupla forma: de um lado, pelo menos em termos formais, chamando o poder local a participar da formulação do PNE¹¹, (de modo a garantir que este não venha se reduzir a um Plano da União, mas de toda a sociedade) e, de outro, definindo uma tendência local voltada à elaboração de seus respectivos PMEs (DIDONET, 2001). No segundo caso, há de se considerar que esses PMEs, apesar de não se afigurarem enquanto uma exigência legal, se constituem em instrumentos considerados de grande importância para a implantação e gestão dos sistemas municipais de ensino.

Mesmo se considerados os impasses decorrentes das interpretações legais, é impor-

tante observar que os PMEs devem fazer parte integrante do conjunto de estratégias político-educacionais dos Municípios, de modo a que estas instâncias logrem gestar a educação com transparência e de modo coeso aos anseios locais, o que equivale afirmar, nas palavras de Saviani (1999, p. 134), que esta ocorra sob uma "racionalidade social" e não "financeira". A este respeito, Gadotti (2000, p. 172) sublinha que a eficácia de um PME encontra-se dependente da participação dos "principais agentes de educação no Município sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, a partir do conhecimento das reais necessidades locais. Isto porque, acima de tudo, ele deve ser um plano factível e executável em curto prazo [em geral, de três anos] pela secretaria."

Os Conselhos Municipais de Educação

Conforme preliminarmente acima apontado, os CMEs virão, no contexto da municipalização, a desempenhar papel estratégico, ao lado, também, de outros tipos de Conselhos, como os de Acompanhamento e Controle, mais adiante abordados.

Inicialmente, cabe dar destaque ao fato de que os CMEs não são instâncias recém concebidas ou implantadas, fruto exclusivo do processo de descentralização da educação contemporâneo, embora passem a se portar como espaços fundamentais para que os sistemas municipais de educação se consolidem.¹² De acordo com Gadotti

¹¹ O PNE atualmente em vigência foi aprovado no dia 09 de janeiro de 2001, pela sanção da Lei nº 10.172/2001 (VALENTE, 2001).

¹² A este respeito, Ribeiro (2000) esclarece que na Constituição do Estado da Bahia, de 1947, sob influência de Anísio Teixeira, já se vislumbrava um modelo mais autônomo para a educação no qual emergiam estes Conselhos. Werle (1998) e Ribeiro (2000) vão destacar também que coube ao Estado do Rio Grande do Sul o pioneirismo de pôr em prática a descentralização da educação via sua municipalização (Decreto Estadual nº 5.044, de 13 de julho de 1954), preconizado na CF de 1946, em que pese o fato de que os "Conselhos Escolares Municipais" não eram criados no âmbito das Secretarias Municipais de Educação (SME), mas "na" e "pela" Secretaria de Educação Estadual (WERLE, 1998, p. 133), aspecto este que vem corroborar a tese de que a descentralização não necessariamente implica constituição de práticas democráticas.

(2000), são estes Conselhos que irão interagir com a Secretaria Municipal de Educação com vistas à atuação, por exemplo, na elaboração do PME. Além deste aspecto o: “CME permite a participação da sociedade na fixação dos rumos da educação através do exercício da democracia direta. A fixação de prioridades e metas em conjunto com as representações dos vários segmentos sociais permite ao executivo identificar e suprir, com maior precisão e eficácia, as necessidades existentes.”¹³ (GADOTTI, 2000, p. 169).

Considerando alguns estudos de casos, simples e múltiplos, que direta ou indiretamente tomam os CMEs como alvo de análises (publicados entre 1996 e 2002)¹⁴, é possível afirmar, num esforço de síntese, que determinados trabalhos vêm evidenciando a importância desses Conselhos não apenas enquanto órgãos normativos e deliberativos dos sistemas municipais de ensino (funções técnicas e políticas) mas, sobretudo, como instâncias que, potencialmente, favorecem a consolidação de um processo de municipalização assentado em bases democráticas de gestão (seja em virtude das oportunidades de participação local, seja em decorrência da garantia de transparência e fundamentação das decisões do executivo municipal). Nesta linha, destacam-se os estudos de Lima (2001) e Borges (2000), referentes a Municípios do Estado de São Paulo; de Fleck (1999) e Rosa (2001), que remetem ao Rio Grande do Sul; o de Pereira (2000), ao Ceará; e, ainda, o de Rocha (2001), relativo à Bahia.

Entretanto, outro grupo de pesquisas vem desvelando aspectos concernentes a eventuais disfunções, dificuldades e limitações desses Conselhos como, por exemplo, os de Ribeiro (2000) e Meira (1998, 2001). Estes, com foco em CMEs do Estado da Bahia, chamam a atenção para o fato de que, apesar desses Conselhos se fazerem institucionalmente presentes nos Municípios estudados, não vêm cumprindo com suas atribuições devido, muitas vezes, ao desconhecimento, por parte dos conselheiros, não só das suas funções, como daquelas referentes ao órgão em questão. Além disto, Ribeiro (2000) constata que, na maioria dos casos pesquisados, os CMEs ainda não lograram gerar benefícios efetivos à garantia do direito à educação municipal, apesar de se identificar certa melhoria nesta esfera.

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social

Gomes e Verhine (1996, p. 216), ao analisarem o sistema de financiamento da educação no Brasil, concluem, entre outros aspectos, que a descentralização corre o risco de se transformar num “perigoso processo” caso não se implantem e aperfeiçoem mecanismos apropriados à avaliação e ao controle da aplicação dos recursos públicos em educação.

Para que haja essa fiscalização, inicialmente importa considerar que as várias instâncias do Poder Público publiquem os dados que remetem aos seus balanços anu-

¹³ Ribeiro (2000, p. 124) discrimina quatro funções gerais a serem exercidas pelos CMEs: “a) consultiva, quando respondem a indagações e consultas sobre questões atinentes à educação; b) normativas, quando estabelecem regras, dispositivos e normas a serem observadas no sistema sob sua jurisdição; c) deliberativas, quando decidem questões submetidas à sua apreciação; e d) fiscalizadoras, quando acompanham o cumprimento das normas sob sua jurisdição”.

¹⁴ Para maiores detalhes acerca deste recorte bibliográfico, vide nota 1 do presente artigo.

ais (conforme prevê o Artigo n° 72 da nova LDB), assim como que os órgãos competentes a este tipo de fiscalização cumpram suas obrigações (Artigo n° 73 da nova LDB), como os Tribunais de Contas (TC), os CEEs e os CMEs, o Ministério Público (MP) e, ainda, os chamados Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs): “Entretanto, por mais mecanismos de controle que venham a ser estabelecidos na legislação, o seu cumprimento depende, no limite, do grau de organização da sociedade para fazer valer seus direitos” (OLIVEIRA, 1999, p. 232).

No caso do FUNDEF, se verifica que a própria lei que o criou (Lei n°. 9.424/96) estabelece, em relação à repartição dos recursos entre os entes federados, seu acompanhamento e controle social (Artigo n°. 4), a ser realizado por Conselhos constituídos em cada uma dessas esferas, ou seja, pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs) sobre os FUNDEFs, também denominados Conselhos Gestores do Fundão.

Na visão de Matos (2001), o problema está posto no fato de que a lei atribui aos Conselhos em tela função relativamente complexa, que demanda elevado preparo por parte de seus membros, o que não se tem verificado, em muitos casos, na esfera dos Conselhos que se constituem nos Municípios: “esses conselhos são criados por meio de lei municipal e por iniciativa do prefeito. Como são nomeados, a independência dos conselheiros, tão necessária ao desenvolvimento das suas atribuições, fica limitada. Não são raros os casos de evidente vínculo de subordinação entre os conselheiros e os chefes do Poder executivo

local”, aspecto que leva este autor a deduzir que: “portanto, é grande o risco de os conselheiros não terem uma atuação efetiva e isenta.” (MATOS, 2001, p. 426).

Tal perspectiva é também compartilhada por Azevedo (2002), que reafirma a pouca eficácia desses Conselhos, sobretudo ponderando a necessidade de se democratizar a gestão educacional.

Levando em conta alguns estudos de casos que tomam os CACs do FUNDEF por objeto de investigação (publicados entre 1996 e 2002)¹⁵, observa-se que os aspectos acima apontados se confirmam. Do ponto de vista da composição desses Conselhos, Gouveia e Souza (2002), em pesquisa que tomou por base Municípios do Estado do Paraná, constatam a pouca representatividade do segmento de usuários dos serviços de educação; Gomes e Pascoalino (2000), enfocando Municípios do Estado do Ceará, afirmam haver a presença de interesses de grupos governamentais; enquanto que Borges (2000), pautado em estudo realizado em Municípios do Estado de São Paulo, aponta para situações nas quais o cargo de Conselheiro, muitas vezes, acaba se tornando em cargo de confiança dos prefeitos, além de constatar que o grau de complexidade dos dados a serem operados pelos Conselhos demandam elevada capacitação na área. Finalmente, Andrade (2002), em trabalho realizado no Estado de Goiás, conclui que o indicativo da lei do FUNDEF (de que a composição dos Conselhos deve ter elementos representativos da sociedade, eleitos ou indicados por seus pares) não se constitui em garantia de democracia.

¹⁵ Para maiores detalhes acerca deste recorte bibliográfico, vide nota 1 do presente artigo.

Considerações finais

Não obstante o reconhecimento de que o processo de municipalização do ensino no Brasil vem sendo marcado por uma racionalidade econômico-financeira excludente, de inspiração neoliberal, torna-se difícil negar o caminho da descentralização como uma estratégia potencialmente capaz de facilitar o exercício da experiência democrática. Isto significa, portanto, considerar o financiamento e a gestão da Educação Municipal como faces de uma mesma moeda, a serem redeseenhadas por políticas que realmente levem em conta, regional e localmente, de um lado, o atual quadro de desigualdades socioeconômicas do País e, de outro, o cenário de heterogeneidade cultural que o permeia.

O Regime de Colaboração e Gestão Democrática dos sistemas públicos de ensino, em especial de suas unidades escolares, somente poderá se efetivar quando o financiamento da atividade-*de-fim* educação vier a se materializar de forma autônoma e equalizadora entre os entes federados da nação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Município). O desafio então seria definir e consolidar estratégias exequíveis que dessem conta do conteúdo democrático apontado nos textos constitucionais. Em conseqüência, a “*future*” máquina democrática dos municípios deverá estar alicerçada em suas instituições políticas e atos legais, como as Leis Orgânicas Municipais, os Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, entre outros, nos quais se expressam as diretrizes norteadoras dessa construção em âmbito local. Particularmente no caso dos sistemas públicos municipais de ensino, essas diretrizes tendem a estar contempladas em seus Planos Municipais de Educação, havendo a necessidade de que sejam elaborados de forma integrada com a sociedade e em conformidade aos Planos Estaduais e Nacional de Educação.

Recebido: 07/05/2004

Aceito para publicação em: 10/08/2004

A municipalização, como hoje se afigura no Brasil, mantenedora da centralização do poder decisório no âmbito da União, acabou por evidenciar, também, a existência de uma intensa divisão técnica e política do financiamento e da gestão da Educação Básica no Brasil, dissociada, portanto, do espírito de solidariedade e colaboração que marcaram, significativamente, os avanços legais em torno da proposta do estabelecimento de novas relações entre os entes federados – expostos pela CF (1988) e pela nova LDB (1996) –, no sentido de virem a ser mais democráticas. Em grande medida, essa divisão, caracterizada pela dicotomia entre o planejar e o executar, entre o decidir e o gerir, entre o dizer e o fazer, se apresenta como expressão mesma do “*velho*” federalismo brasileiro, pois, fiel às tradições da cultura política do País, não logra transitar da letra jurídica das propostas às práticas político-institucionais que, em essência, a rellitam.

Por fim, cabe reiterar que o grande desafio da Educação Municipal ainda se constitui na superação das tensões postas no cenário político contemporâneo, de redefinição urgente do projeto federalista brasileiro, no sentido de que haja uma redistribuição efetiva do poder decisório e não unicamente executor, de modo a permitir que os Municípios, de fato, se tornem entes federados, divorciando-se de seu perfil de apêndice de outras instâncias de poder. Tal perspectiva, de um lado, considera o conjunto de evidências que atestam a ausência de uma efetiva autonomia das instâncias locais (ainda sob tutela dos Estados e da União) e, de outro, parte do pressuposto de que a emancipação dos Municípios se constitui na base sobre a qual a escola pública pode se construir de modo mais autônomo e, por conseguinte, logre desenvolver práticas pedagógicas que favoreçam, igualmente, a maioridade e a cidadania de seus alunos.

ABSTRACT

State reform; decentralization and municipalization of teaching in Brazil: the political administration of educational public systems after LDB 9.394/46

This article intends to analyze the Brazilian state restoration course and its relation to decentralization of education by municipalization and, consequently, the challenges put to Municipal Education in Brazil, giving emphasis to 1996-2002 period. It finds out that the challenge put to the regime of collaboration and Democratical Administration of teaching public systems in Brazil sets up itself through definition and consolidation of possible strategies that account for democratic content shown in constitutional texts so that it establishes its political institution and legal acts in local field such as Municipal Organic Laws, Municipal Educational Board and Social Attendance and Control Councils too. It concludes that municipalization, the way it appears today, keeping crucial power centralization at Federation, made what is named technical and political division of Basic Educational Administration, destroying the responsible figure of collaboration that has pointed out, meaningfully, the democratical progress of new relation between powerful federate region not only concerning to the 1988 Federal Constitution but also concerning to the new Educational Directive Law from 1996.

Keywords: Decentralization of education. Teaching municipalization. Political administration of education. Municipal Organic Laws. Educational Municipal Projects. Municipal Educational Board. Social Attendance and Control Councils.

RESUMEN

Reforma del Estado, descentralización y municipalización de la enseñanza en Brasil: la gestión política de los sistemas públicos de la enseñanza pos LDB 9.394/96

El artículo tiene por finalidad analizar el proceso de reforma del Estado Brasileño y sus relaciones con la descentralización de la educación vía municipalización y, por consiguiente, los retos establecidos a la Educación Municipal en el país, con énfasis en el periodo de 1996-2002. Constata que el reto establecido al Régimen de Colaboración y Gestión Democrática de los sistemas públicos de enseñanza en Brasil se constituye en la definición y consolidación de estrategias exequibles que cuiden del contenido democrático apuntado en los textos constitucionales, de modos a fijar sus instituciones políticas y actos legales en ámbito local, como las Leyes Orgánicas Municipales, los Consejos Municipales de Educación y los Consejos de Acompañamiento y Control Social. Concluye que la municipalización, como hoy se presenta, manteniendo la centralización del poder decisorio en la Federación, acabó por forjar lo que se puede nombrar división técnica y política de la gestión de la Educación Básica, rompiendo con la figura solidaria de la colaboración que había marcado,

significativamente, el avance democrático de las nuevas relaciones propuestas entre las áreas de poder federadas, tanto en lo que concierne a la Constitución Federal de 1988, como a la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación, de 1996.

Palabras-clave: Descentralización de la educación. Municipalización de la enseñanza. Gestión política de la educación. Leyes Orgánicas Municipales. Planes Municipales de Educación. Consejos Municipales de Educación. Consejos de Acompañamiento y Control Social.

Referências bibliográficas

ABICALIL, C. A. O regime de colaboração na promoção da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1., 2001, Brasília, DF. *Anais...* Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenações de Publicações, 2001.

ABREU, M. Descentralização e federalismo. *Cadernos Aslegis*, Brasília, DF, v. 3, n. 7, p. 30-35, jan./abr. 1999.

_____. A Constituição Federal e a nova LDB: responsabilidades e sistemas de ensino. *Cadernos Aslegis*, Brasília, DF, v. 2, n. 4, p. 44-56, jan./abr. 1998.

ABREU, M.; SARI, M.T. Colaboração entre União, estados/DF e municípios na área da educação. *Cadernos Aslegis*, Brasília, DF, v. 3, n. 8, p. 9-15, maio/ago. 1999.

ANDRADE, M. D. P. Os conselhos do FUNDEF: a dinâmica de implementação em municípios goianos. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 25., 2002, Caxambu, MG; GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2002, Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2002. 1 CD-ROM.

ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. (Org.). *Municipalização do ensino no Brasil*: algumas leituras. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999. p. 61-89.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p.111-141, jun. 1999.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

AZEVEDO, N. P. A UNDIME e os desafios da educação municipal. *Estudos Avançados da USP*, São Paulo, n. 42, p. 141-152, maio/ago. 2001.

BOAVENTURA, E. M. A educação nas Leis Orgânicas dos municípios baianos. In: _____. (Org.). *Políticas municipais de educação*. Salvador, BA: EDUFBA; Fundação Clemente Mariani, 1996.

BOMENY, H. M. B.; FEITAL, R. Descentralização no Brasil: reforma educativa em curso. In: _____. (Org.). *Ensino básico na América Latina: experiências, reformas, caminhos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, Rio de Janeiro, 1998.

BORGES, M. R. Municipalização do ensino: um desafio para a democratização do ensino fundamental? *Nuances: estudos sobre educação*, Presidente Prudente, SP, v. 6, n. 6, p. 54-62, out. 2000.

BRASIL. Congresso. Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Legislação*, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Ftp/leg/em1496.doc>>. Acesso em: 04 fev. 2003.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional. *Legislação*, Brasília, DF, dez. 1996. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Ftp/leg/lein9394.doc>>. Acesso em: 04 fev. 2003

_____. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Legislação*, Brasília, DF, dez. 1996. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Ftp/leg/LEI%20n9424m.doc>>. Acesso em: 04 fev. 2003.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 19 dez. 1935.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União [dos] Estados Unidos do Brasil*, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 15 out. 1946.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF: Imprensa Nacional, n. 191-A, 5 out. 1988.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

CURY, C. R. J. *Legislação educacional brasileira*. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2000.

CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; FÁVERO, O. A relação educação-sociedade-estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

DAMASCENO, A.; CORREA, P. O financiamento da educação nas leis orgânicas municipais paraenses (Comunicação). In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 19., 1996, Caxambu, MG; GT Estado e Política Educacional no Brasil, 1996, Caxambu, MG. *Anais...* São Paulo, SP: ANPEd, 1996. 1 disquete 3½.

DE TOMMASI, L. Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo, SP: Cortez, PUC-SP, Ação Educativa, 1996.

DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo, SP: Cortez, PUC-SP, Ação Educativa, 1996.

DIDONET, V. O Plano Nacional de Educação e os planos estaduais e municipais: uma conquista histórica. *Gestão em Rede*, Curitiba, PR, n. 33, p. 14-19, nov./dez. 2001.

DUARTE, M. R. T. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. *Perspectiva: revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC*, Florianópolis, SC, v. 20, n. 2, p. 303-327, jul./dez. 2002.

FLECK, M. L. S. *Em torno do fogo do Conselho: em busca de um final "feliz"*. 1999. 253 f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, 1999.

FREITAS, D. N. T. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo, SP, v. 24, n. 2, p. 29-47, jan./jun. 1998.

GADOTTI, M. *Perspectivas atuais da educação*. Porto Alegre, RS: Artmed, 2000.

GOMES, C. A.; PASCOALINO, H. O elo (às vezes perdido) da gestão: estudos de caso sobre resultados iniciais do FUNDEF. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, RS, v.16, n. 2, p. 197-211, jul./dez, 2000.

GOMES, C. A.; VERHINE, R. E. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político econômica. *Caderno CRH*, Salvador, BA, n. 24/25, p. 193-220, jan./dez. 1996.

GONÇALVES, R. A. O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, SP, n. 103, p. 14-52, mar. 1998.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. Conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF em municípios do Paraná (Pôster). In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 25., GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2002, Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro, RJ: ANPEd, 2002. 1 CD-ROM.

GRACINDO, R. V. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

KRUPPA, S. M. P. O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 24., 2001, Caxambu, MG; GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2001, Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro, RJ: ANPEd, 2001. 1 CD-ROM.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos nos 90. *Tempo Social: revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

LIMA, A. B. *Conselhos municipais na educação: perspectivas de democratização das políticas educacionais*. 2001. 150 f. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 22, n. 77, p. 28-48, dez. 2001.

MATOS, A. N. S. FUNDEF: fiscalização e controle social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTO, 1, 2001, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenações de Publicações, 2001.

MEIRA, N. W. R. *Conselhos municipais de educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia*. 1998. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 1998.

_____. *Conselhos municipais de educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia*. *Gestão em Rede*, Curitiba, PR, n. 32, p. 17-21, out. 2001.

MENEZES, J. M. F. Descentralização, municipalização: democratização? - a tensão entre centralização da educação na Bahia. *Educação e Contemporaneidade* : revista da FAEEBA, Salvador, BA, v. 8, n. 12, p. 153-182, jul./dez. 1999.

MENEZES, R. M. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

NOGUEIRA, S. M. A. *Década de 90, as diretrizes da política educacional e o ensino fundamental: uma abordagem. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro*, v. 9, n. 33, p. 459-473, 2001.

OLIVEIRA, R. P. A municipalização do ensino no Brasil In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997..

_____. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da educação. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, M. R. T. (Org.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, R. P.; CATANI, A. M. Leis orgânicas e educação em vinte municípios paulistas. In: BOAVENTURA, E. M. (Org.). *Políticas municipais de educação*. Salvador, BA: EDUFBA; Fundação Clemente Mariani, 1996.

PEREIRA, S. A participação social nos conselhos municipais no Ceará: oferta do Estado e conquista da sociedade civil. *Revista Educação em Debate*, Fortaleza, CE, v. 22, n. 40, p. 80-92, 2000.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

RIBEIRO, W. Os conselhos municipais de educação na Bahia: descentralização da gestão educacional? *Educação e Contemporaneidade: revista da FAEEBA*, Salvador, BA, v. 9, n. 13, p. 121-137, jan./jun. 2000.

ROCHA, J. C. *A participação popular nos conselhos municipais de educação na Bahia*. 2001. 285 f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2001.

RODRÍGUEZ, M. V. A política de descentralização da educação na América Latina. *Educação e Contemporaneidade: revista da FAEEBA*, Salvador, BA, v. 9, n. 13, p. 109-119, jan./jun. 2000.

ROSA, W. B. *Estilo de gestão em conselhos municipais e seu impacto numa administração pública municipal: caso do conselho Municipal de Educação de Dom Pedrito – RS*. 2001. 156 f. Dissertação (Mestrado em Administração)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2001.

ROSAR, M. F. F. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 20, n. 69, p.165-176, dez. 1999.

_____. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 20, n. 69, p.119-136, dez. 1999.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M.C. M.; EVANGELISTA, O. *Política educacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SIQUEIRA, A. C. O novo discurso do Banco Mundial e o seu mais recente documento de política educacional. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 24., 2001, Caxambu, MG; GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2001, Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro, RJ: ANPEd, 2001. 1 CD-ROM.

SOUZA JUNIOR, L. Reformas educativas e qualidade de ensino. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 24., 2001, Caxambu, MG; GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2001, Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro, RJ: ANPEd, 2001. 1 CD-ROM.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados: revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 569-592, 1998.

SOUZA, D. B. Globalização: a mão invisível do mercado mundializada nos bolsões da desigualdade social. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 3-12, maio/ago. 1996.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. O processo de construção da educação municipal pós-LDB 9.394/96: políticas de financiamento e gestão. In: _____ (Org.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003b.

_____. *Projeto de pesquisa mapa estadual das reformas educacionais pós-LDB 9.394/96: leituras, posicionamentos e ações das secretarias municipais de educação do estado do Rio de Janeiro (2001-2004)*. Rio de Janeiro, RJ: UERJ/CEH/FE/NUPE, 2002.

_____. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA (ALAS), 24., 2003, Arequipa, Perú. *Anais...* Chile: ALAS, 2003a. 1 CD-ROM.

VALENTE, I. *Plano Nacional de Educação*. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2001.

VENÂNCIO FILHO, A. A educação na Constituinte de 1890-1891 e na revisão constitucional de 1925-1926: comentários. In: FÁVERO, O. (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. p. 109-118.

VERHINE, R. E. Um experimento chamado FUNDEF: uma análise do seu desempenho no cenário nacional e no contexto da Bahia. *Educação Brasileira*, Brasília, DF, v. 22, n. 45, p. 121-146, jul./dez. 2000.

WERLE, F. O. C. Conselhos Municipais de Educação: estudo genético-histórico. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 103, p. 123-135, mar. 1998.

Correspondência

donaldosouza@hotmail.com

liafaria@terra.com.br